

UNIVERSIDADE FEDERAL DE MINAS GERAIS  
Escola de Arquitetura  
Núcleo de Pós-graduação em Arquitetura e Urbanismo

Luiz Felype Gomes de Almeida

**Das narrativas planificadoras às práticas espaciais:** expressões, inflexões e  
oposições no rural e no urbano da Índia pós-independência

Belo Horizonte  
2020

Luiz Felype Gomes de Almeida

**Das narrativas planificadoras às práticas espaciais: expressões, inflexões e oposições no rural e no urbano da Índia pós-independência**

Versão Final

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo da Universidade Federal de Minas Gerais, como requisito para obtenção do Título de Doutor em Arquitetura e Urbanismo.

Área de Concentração: Teoria, Produção e Experiência do Espaço.

Orientador: Prof. Dr. Roberto Luis de Melo Monte-Mór

Co-orientador: Prof. Dr. Sudhir Chella Rajan (IIT-Madras)

Belo Horizonte, MG  
2020

### FICHA CATALOGRÁFICA

A447d

Almeida, Luiz Felype Gomes de.

Das narrativas planificadoras às práticas espaciais [manuscrito] : expressões, inflexões e oposições no rural e no urbano da Índia pós-independência / Luiz Felype Gomes de Almeida. - 2020.

448f. : il.

Orientador: Roberto Luís de Melo Monte-Mór.

Tese (doutorado)– Universidade Federal de Minas Gerais, Escola de Arquitetura.

1. Planejamento - Teses. 2. Espaço urbano - Teses. 3. Vida rural - Teses. 4. Cidades inteligentes - Teses. 5. Neoliberalismo - Teses. 6. Índia - Teses. I. Monte-Mór, Roberto Luís de Melo. II. Universidade Federal de Minas Gerais. Escola de Arquitetura. III. Título.

CDD 711.4



**FOLHA DE APROVAÇÃO**

**Das narrativas planificadoras às práticas espaciais: expressões, inflexões e oposições no rural e no urbano da Índia pós independência**

**LUIZ FELYPE GOMES DE ALMEIDA**

Tese submetida à Comissão Examinadora designada pelo Colegiado do Programa de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo da Escola de Arquitetura da UFMG como requisito para obtenção do grau de Doutor em Arquitetura e Urbanismo, área de concentração: Teoria, produção e experiência do espaço.

Aprovada em 29 de setembro de 2020, pela Comissão constituída pelos membros:

Prof. Dr. Roberto Luís de Melo Monte-Mór - Orientador  
FACE-UFMG

Profa. Dra. Ana Paula Baltazar dos Santos  
EA-UFMG

Prof. Dr. Clélio Campolina Diniz  
FACE-UFMG

Prof. Dr. Rainer Randolph  
IPPUR-UFRJ

Prof. Dr. Harley Silva  
UFPA

Dr. Felipe Nunes Coelho Magalhães

Belo Horizonte, 29 de setembro de 2020.

O presente trabalho foi realizado com apoio da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior – Brasil (CAPES) – Código de Financiamento 001.

This study was financed in part by the Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior – Brasil (CAPES) - Código de Financiamento 001.

Para minha mãe

## AGRADECIMENTOS

A seção de agradecimentos - melhor de escrever e sempre a mais lida de todas as teses - demonstra como qualquer trabalho só pode existir e só tem real sentido se for construído coletivamente. Em diferentes graus de afeto, ligações e contatos muitos foram os atores que contribuíram para a conclusão desta tese. É bom chegar aqui com a lembrança de cada um deles. Agradeço ao Núcleo de Pós Graduação em Arquitetura e Urbanismo (NPGAU) por todo o apoio ao longo desses quatro anos. Em especial agradeço à Paula que com muita seriedade e competência conduz os trabalhos da Secretaria do Núcleo. Agradeço também à Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior – CAPES pelo fornecimento da bolsa regular de estudos, bem como da ligada ao Programa Doutorado-Sanduiche no Exterior (PDSE). Contar com esse auxílio foi um privilégio sem tamanho.

Agradeço também a toda estrutura administrativa e aos trabalhadores do *Indian Institute of Technology* – IIT Madras. Em especial agradeço a Sra. Vadhana Ramanan do departamento de relações internacionais.

Aos professores Ana Paula Baltazar, Felipe Magalhães, Clélio Campolina Diniz e João Tonnucci o meu muito obrigado pela participação e interação nas bancas de qualificação e final. Agradeço também aos professores Harley Silva, Rainer Randolph e Ester Limonad por aceitarem participar da banca final dedicando tempo e cuidado na leitura do trabalho.

Agradeço especialmente ao professor e tão querido amigo Roberto Luís Monte-Mór. Sem a sua presença, estímulo e acompanhamento esse trabalho não teria sido nem mesmo concebido em sua versão mais preliminar. Muito obrigado por todas as oportunidades e auxílios inestimáveis. Devo também um agradecimento especial ao professor Sudhir Chella Rajan (IIT-Madras). Obrigado pelo seu cuidado e orientação enquanto estive no exterior. Agradeço ainda à professora Karen Coelho (MIDS) pelas orientações, textos e emails respondidos. Ao professor Santhakumar e a toda sua equipe da Azim Premji Univesrity o meu muito obrigado.

Agradeço também aos professores Vinay Lal (UCLA) e Michael Goldman (University of Minnesota) pelas mensagens de email trocadas antes de minha ida para a Índia. Agradeço ainda aos senhores Palav Das e Ashish Kothari e à senhora Neema Pathak, todos da ONG Kalpavriksh. Muito obrigado pelo auxílio, orientação e recepção enquanto estive na Índia.

Agradeço a todos os entrevistados e demais pessoas que se envolveram no fornecimento de conteúdos fundamentais para o trabalho. Em especial agradeço ao Sr. Raj Cherubal, CEO da Smart City Mission em Chennai, pela constante disponibilidade. Agradeço ainda,

especialmente, aos senhores Devaji Tofa e Mohan Hiralal, ambos de Mendha Lekha, e ao Dr. Satish Gogulwar (AAA) por todos os arranjos e cuidados a mim dispensados enquanto eu realizava o trabalho campo.

Agradeço de forma muito especial a todos os familiares e amigos que estiveram comigo ao longo dessa trajetória.

Em especial agradeço à minha mãe e ao meu pai pelo carinho constante. Ao meu irmão Cyro eu agradeço pelas trocas, conversas e pela atenção sempre dispensada. Sei que posso sempre contar contigo.

Aos queridos amigos Valnei Pereira e Lina Magalhães que são desses bons encontros que a vida nos dá e que de tão bons viram permanentes. Muito obrigado pelo apoio, carinho e pelas infinitas conversas proporcionadas por vocês, principalmente na reta final do trabalho.

Aos amigos de sempre e para sempre Mateus Borges, Rubia Ouverney e Luiza Sabino. Sei que posso contar com vocês.

Aos amigos da “ARENA” – Rodrigo, Derman, Pato e Hudson - pelas boas e necessárias conversas fiadas. Muito obrigado!

Ao Rodrigo Lemos, querido amigo de trabalhos e aventuras no planejamento urbano! Um agradecimento especial a você pela elaboração dos mapas que integram esse trabalho.

Aos queridos Tarun, Innamul e Arjun eu devo um agradecimento por todo o cuidado e auxílio que dispensaram a mim enquanto eu estive no exterior. À Lucia “Tombola”, querida amiga, eu agradeço por todas as conversas e passeios que tivemos, sobretudo em minhas últimas semanas na Índia. Espero que nossos destinos ainda se cruzem por muitas vezes. Ao Abishek, querido tradutor que se tornou um amigo ao longo dos meus dias em Mendha-Lekha.

Ao Om e à Satyarupa que me receberam e hospedaram em sua casa em Chennai. Não há palavras suficientes para agradecer a vocês. Muito, mas muito obrigado mesmo. Guardo uma gratidão eterna por vocês.

Por fim e mais especialmente, eu agradeço à Sabrina Rocha pela companhia e amor constantes. Muito obrigado pelo seu cuidado tão grande comigo. Não iniciamos, mas chegamos juntos no fim dessa jornada! Espero que venham muitas outras.



Então escrever é o modo de quem tem a palavra como isca: a palavra pescando o que não é a palavra. Quando essa não palavra – a entrelinha – morde a isca, alguma coisa se escreveu. Uma vez que se pescou a entrelinha, poder-se-ia com alívio jogar a palavra fora. Mas aí cessa a analogia: a não palavra, ao morder a isca, incorporou-a. O que salva então é escrever distraidamente. (Clarice Lispector, *Água viva*, p. 37).

## RESUMO

A presente tese decodifica um projeto, qual seja ele, o de construção de uma “nova” Índia no período pós independência. Este projeto, conforme argumentamos, tem como base a reformulação articulada dos *níveis de abstração* lefebvrianos (Estado, cidade, campo e práticas cotidianas). Nesses termos, o trabalho versa sobre as transformações *concebidas* pelo Estado na caracterização e articulação do espaço urbano e rural da Índia contemporânea, bem como sobre as expressões e manifestações *percebidas* e *vividas* em tal espaço e que o constituem de uma outra maneira. A dicotomia campo-cidade, abrangida pelas possibilidades e lacunas da ruralidade, da urbanidade e do desenvolvimento do modo de produção capitalista, assume grande protagonismo no presente texto. Complementarmente, a tese versa sobre as modificações impostas e provocadas no próprio agente abstrato de transformação, a saber, o Estado indiano. O fato da Índia, seguindo o padrão soviético, adotar um modelo de planejamento central como prática política-estatal desde a independência foi fundamental para a análise. Desse modo, possuindo um documento que “fala sobre tudo” – O Plano Quinquenal - foi possível traçar um desenho das inflexões observadas tanto no agente institucional quanto nas espacialidades ora discutidas. O alinhamento de discursos e seu resultado na formatação do “novo” Estado ou do Estado neoliberal indiano fornece as bases daquilo que denomino em minha análise como “espaço de miragem”. Reconstituído no contexto de crise e escassez, tal Estado, a partir de diferentes estratégias, mostra-se como uma ilusão de ótica. Nesses termos, argumento que a compreensão das narrativas planificadoras é fundamental para se entender os elementos centrais da “nova” Índia. A partir desse argumento, aponto para as expressões que identificam – criam identidades - às espacialidades materiais e sociais em discussão. No ambiente urbano, percebo que a expressão significante principal diz respeito à referência ao processo de urbanização como motor do crescimento econômico neoliberal e da cidade como plataforma principal de atração do capital internacional. No ambiente rural, por sua vez, nota-se uma caminhada rumo à incorporação do campo – produtivo e fundiário – à lógica produtiva e mercantil do espaço. Os estudos de caso que compõem a discussão permitem uma compreensão mais profunda das análises realizadas. Nas contradições da *Missão Cidade Inteligente* realizada em Chennai e na luta pelo comum da vila de Medha-Lekha, as novas significações do urbano, do rural e do Estado indiano manifestam-se de maneira articulada. Ao mesmo tempo, tais experiências apontam, direta ou indiretamente, para caminhos de resistência ao projeto ora decodificado.

**Palavras-chave:** Planejamento. Estado. Planos Quinquenais. Índia. Urbano-rural. Cidades Inteligentes. Terras Comuns.

## ABSTRACT

The present thesis decodes a project, that is, the construction of a “new” India. The project has in the articulated reformulation of the Lefebvrian levels of abstraction (State, city and everyday life) its base. When decoding it, in addition to reading the narrative it presents, ideas and possibilities of rethinking both the concepts that involve such a project and the project itself are envisioned. In these terms, the work deals with the transformations conceived by the State in the characterization and articulation of the urban and rural space of contemporary India. The urban-rural dichotomy, encompassed by the possibilities and gaps of rurality, urbanity and the development of the capitalist mode of production, takes on a major role in this text. In addition, the thesis deals with the changes imposed and provoked in the abstract agent of transformation itself, namely, the Indian State. To build the argument, I adopted as a basic methodological strategy a process of concatenating narratives. The fact that India, following the Soviet pattern, adopted a central planning model as a state-political practice since independence was fundamental to the analysis. Thus, having a document that “talks about everything” - The Five-Year Plans - it was possible to make a drawing, expressed in the text and in different timelines, of the observed inflections of both the institutional agent and the spatialities discussed here. This alignment of speeches and their result in the formatting of the “new” state or the neo-liberal Indian state provides the basis for what I refer to in my analysis as a “mirage space”. Reconstituted in the context of crisis and scarcity - as in the desert - marked in the late 1980s and early 1990s, this state, based on different strategies, is now showing itself as an optical illusion. Inserted in this context, the work seeks to understand how the very conception of what urban and rural space means over time, present in the planning narratives, has changed over time. In these terms, I argue that the understanding of planning narratives is essential to understand the central elements of the “new” India. Starting from this argument, I point to the expressions that identify - create identities - the material and social spatialities under discussion. In the urban environment, I argue that the main significant expression that appears in this methodological process concerns the reference to the urbanization process as an engine of neoliberal economic growth and the city as the main platform for attracting international capital. In the rural environment, in turn, there is a path towards the incorporation of the field - productive and landed - to the productive and commercial logic of space. The processes of land de-communization are shown to be central in this scenario. The case studies that make up the discussion allow a deeper understanding of the analyzes carried out. In the contradictions of the Smart City Mission held in Chennai and in the struggle for the common in the village of Medha-Lekha, the new meanings of the urban, the rural and the Indian state are articulated. At the same time, these experiences point, directly or indirectly, to the possible and implemented resistance paths in the face of the now decoded project.

**Keywords:** Planning. State. Five Year Plans. India. Urban-rural. Smart Cities. Common Lands.

## LISTA DE FIGURAS

Figura 1 - Planejamento no domínio público: conceitos básicos. ....	31
Figura 2 - Linha do tempo. Marcos políticos principais na história indiana. Civilização pré-ariana – 1947. ....	39
Figura 3 – Distribuição do emprego da força de trabalho por setor. Índia (esq.) e Brasil (dir.). 1991, 2000, 2010 e 2019. ....	50
Figura 4 - Taxa de Crescimento do Produto Interno Bruto indiano. 1952-2017.....	62
Figura 5 - Linha do Tempo. Instrumentos de planejamento e Política Indiano e Publicações do Banco Mundial. 1944-2017.....	123
Figura 6 - Conceitos críticos sobre o urbanismo neoliberal indiano. Camadas embaralhadas. ....	135
Figura 7 – Glocalização legislativa. Instrumentos.....	154
Figura 8 – Chennai, Tamil Nadu, Índia. Posição geográfica.....	182
Figura 9 - Classificação do uso e cobertura da terra. Área metropolitana de Chennai. 1989, 2000 e 2012. ....	183
Figura 10 - Ocupação precária. Chennai. 2019. ....	184
Figura 11 - Abastecimento de água a partir de tanques. Chennai – Tamil Nadu - Índia. 2019 .....	185
Figura 12 - Divisões/Áreas administrativas (Wards). Chennai-Tamil Nadu-Índia. 2011.....	189
Figura 13 - Mercado informal local. T. Nagar. Chennai-TN. 2019. ....	199
Figura 14 - Eixo Viário e estruturas comerciais formais e informais. T. Nagar. Chennai-TN. Índia. 2019.....	199
Figura 15 - Panagal Park. T. Nagar. Chennai-TN. Índia. 2019.....	200
Figura 16 - Uso “desconforme” dado ao Pedestrian Plaza, projeto da SCM-Chennai. T. Nagar, Chennai-TN. Índia.....	201
Figura 17 - Localização dos projetos da SCM Chennai – Area-based development. T. Nagar, Chennai-TN. Índia. 2019.....	202
Figura 18 - Obras de construção. Pedestrian Plaza, projeto da SCM-Chennai. T. Nagar, Chennai-TN. Índia.....	203
Figura 19 - Urbano-cidade internacional, despolitizado e privado no contexto da SCM - Chennai. Características e interações. ....	214
Figura 20 - Ocupação territorial por Tipologia. Milhões de hectares. Índia. 1880-2010.....	253

Figura 21 - Sistemas de propriedade e arrecadação tributária e montante arrecadado por Região. Índia. 1872.....	267
Figura 22 - Representação das “scheduled areas” no território indiano. 2018.....	286
Figura 23 - Modelos de governo segundo Vinoba Bhave .....	322
Figura 24 – Mendha-Lekha, Maharashtra, Índia. Posição geográfica.....	331
Figura 25 - Ponto central da vila. “Sede administrativa”/Local de reuniões. Mendha-Lekha. 2019.....	332
Figura 26 - Vias e residências em Mendha-Lekha. 2019. ....	333
Figura 27 - Caravana de mulheres em Mendha-Lekha. Organização ONG CARE India. 2019 .....	333
Figura 28 - Processo de coleta de recursos florestais (nistar). Mendha-Lekha. 2019..	335
Figura 29- Estrutura para estoque e beneficiamento de bambu. Mendha-Lekha. 2019.	338
Figura 30 - Mapa de Mendha. Representação local através de pintura. Mendha-Lekha, 2019. ....	344
Figura 31 – Porta da sede administrativa. Mendha-Lekha. Índia. 2019.....	345
Figura 32 - Estrutura do espaço de administração. Mendha-Lekha. 2019. ....	346
Figura 33 - Porta de entrada de Jamaj Mandir. Mendha-Lekha. 2019.....	347
Figura 34 - Portas de acesso. Biblioteca e escritório. Mendha-Lekha. 2019. ....	348
Figura 35 - Edificação do Gotul. Mendha-Lekha. 2019.....	349
Figura 36 - Swaraj e Swaraj-Sastra – planos e relações.....	354
Figura 37 - A estrutura política. Mendha-Lekha. ....	355
Figura 38 - Destaque da placa com lema de governo de Mendha-Lekha. 2019.....	357
Figura 39 - Reunião Gram-sabha. Mendha-Lekha.....	358
Figura 40 - Processo de conhecimento. Mendha-Lekha. ....	360
Figura 41 - Publicação no diário oficial do estado de Maharashtra sobre a decisão do Gramdan em Mendha-Lekha.....	371
Figura 42 – Linha do tempo. Discursos de Planejamento. Papel do Estado, crescimento econômico, reformas fundiárias, o rural e o urbano. Índia, 1951-2017. ....	380

## LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 - Percentual de População Urbana. Brasil, China, Índia e Rússia. 1960-2019.	44
Gráfico 2 - Taxa de crescimento populacional total. Brasil, China, Índia e Rússia. 1960-2019. ....	45

Gráfico 3 - Taxa de crescimento populacional urbana (Brasil, Índia e China) e rural (Brasil e Índia). 1960-2019. ....	45
Gráfico 4 - Percentual da população residente em aglomerações urbanas com mais de 1 milhão de habitantes. 1960, 1980, 2000 e 2019. Brasil, China, Índia e Rússia. 1960-2019. ....	46
Gráfico 5 - Taxa de crescimento do PIB. Brasil, Índia e China. 1960-2019.....	48
Gráfico 6 - Taxa de crescimento do PIB e Percentual de População urbana. Índia. 1962-2019. ....	48
Gráfico 7 - Composição setorial do Produto Interno Bruto. Agricultura, Indústria e Serviços. 1960; 2017. Índia e Brasil. ....	49
Gráfico 8 - Montante total de Débitos (USD) com Banco Mundial e Fundo Monetário Internacional. Índia. 1970-2016.....	79
Gráfico 9 - Percentual de Gastos Públicos em Relação ao PIB. Índia, Reino Unido e EUA. 1973-2016. ....	108
Gráfico 10 – Distribuição percentual dos moradores segundo vínculo com as propriedades. Chennai – Tamil Nadu - Índia. 2011. ....	184
Gráfico 11 – Distribuição percentual de recursos por área de aplicação. Area-based development, SCM-Chennai. ....	202
Gráfico 12 – Percentual, por fonte, dos recursos financeiros para execução da SCM Chennai. ....	211
Gráfico 13 – Percentual de entrevistados residentes e não residentes em T. Nagar. Março, 2019. ....	219
Gráfico 14 – Distribuição percentual dos entrevistados por nível de escolaridade formal. Março. 2019. ....	221
Gráfico 15 – Distribuição percentual dos entrevistados na categoria ocupacional “ambulantes” por escolaridade. Março, 2019. ....	221
Gráfico 16 – Avaliação geral sobre o impacto da SCM na região com base no nível de conhecimento do entrevistado. Chennai. Março, 2019. ....	225
Gráfico 17 - Nível de conhecimento dos entrevistados em relação a SPV da SCM Chennai. Chennai. Março, 2018. ....	227
Gráfico 18 – Distribuição percentual da impressão/julgamento dos entrevistados a respeito do atraso nas eleições locais. Chennai. Março, 2019. ....	228
Gráfico 19 - Distribuição percentual da impressão/julgamento a respeito do atraso nas eleições locais por grupo de entrevistados. ....	228

Gráfico 20 – Percentual de entrevistados que participaram em reuniões/eventos da SCM Chennai X Percepção dos entrevistados sobre o nível de dificuldade para participação em canais gerais de discussão. Chennai. Março, 2018..... 230

### LISTA DE QUADROS

Quadro 1 - Planos de Desenvolvimento. Governo Central Indiano. 1951-2020.....	55
Quadro 2 - Planos Quinquenais, Período e Número de Capítulos. Índia. 1951-2020....	61
Quadro 3 - Áreas temáticas e subcategorias de atuação via empréstimos e assessoria do Banco Mundial. 2016.....	67
Quadro 4 - Estrutura do Relatório de Desenvolvimento Mundial "Management in Development". Banco Mundial. 1983. ....	70
Quadro 5 - Plano de Transição para economia de mercado. Banco Mundial. 1991. ....	73
Quadro 6 - Medidas/Orientações e Conceituação ligadas à Governança presentes no décimo Plano Quinquenal. Índia. 2002. ....	90
Quadro 7 - Planos Quinquenais, Período e Taxa média de Crescimento do PIB. Índia. 1951-2017 .....	113
Quadro 8 - Cidades por Estado selecionadas pela Smart City Mission, Orçamento total por Estado/Territórios e Orçamento Médio por cidade em dólares americanos.....	175
Quadro 9 – Nome da Estratégia, Componente Principal e Definição Ampliada dos Projetos para aplicação dos recursos ligados a <i>Smart City Mission</i> .....	176
Quadro 10 - Áreas Reservadas e Protegidas por diferentes categorias. Índia. 2000-2019.257	
Quadro 11 - Percentual de terras comuns e utilização em diferentes categorias. Índia. 1998. ....	262
Quadro 12 - Tetos de propriedade por diferentes tipologias. Estados indianos pós 1972.270	
Quadro 13 – Fatores geralmente considerados como de importância na gestão de recursos comuns.....	312
Quadro 14 - Regras e leis locais. Mendha-Lekha.....	356

### LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - Número de cidades por categoria e vilas rurais. Índia. 2001, 2011. ....	47
Tabela 2 - Categoria, Número e Custo de Projetos financiados pelo Banco Mundial. Valor absoluto e percentual por categoria. Índia. 1955-2017.....	69

Tabela 3 - Número de Projetos e Valores Arrecadados em Processos de privatização/desinvestimento. Índia. 2009-2019.....	77
Tabela 4 - Número de Projetos e Volume de Repasses do Banco Mundial por década. Índia. 1950-2019.....	80
Tabela 5 - Percentuais de Investimentos Planejados por Setor. Índia 2002-2007.....	83
Tabela 6 - Número de Operações do Banco Mundial por tipo e Região. 1981-1990. ...	98
Tabela 7- Número de cidades, Variação absoluta e Variação Percentual por década. Índia. 1901-2011.....	146
Tabela 8 – Setores industriais com maior percentual de emprego de mão de obra e de unidades empresariais. Chennai-Tamil Nadu-Índia. 2019.....	187
Tabela 9 – Principais paraestatais de atuação municipal, metropolitana e estadual. Chennai – Tamil Nadu – Índia.....	191
Tabela 10 – Projetos em execução – Smart City Mission Chennai. Valor (Mil US\$) por projeto e percentual de execução em Dez/2018.....	204
Tabela 11 – Divisão percentual da pontuação atribuída por fases e critérios da Smart City Proposal – Chennai. Índia.....	207
Tabela 12 – Estratégias de participação/interação social e número de participantes por estratégia. Smart City Mission. Chennai-TN. Índia. ....	208
Tabela 13 – Ocupação principal dos entrevistados. Número e percentual por categoria e local de residência. ....	220
Tabela 14 – Principais áreas de melhorias urbanas identificadas pelos entrevistados. Chennai. Março, 2019.....	222
Tabela 15 – Nível de conhecimento dos entrevistados em relação a aspectos gerais da SCM, à SCP e aos projetos em execução. Chennai. Março, 2018.....	224
Tabela 16 - Nível de interesse em participar X Sensação de inclusão nas decisões políticas. Percentual e número de entrevistados. Chennai. Março, 2019.....	231
Tabela 17 - Volume de área reflorestada por período dos Planos Quinquenais e acumulado. Índia. 1951-1989.....	249
Tabela 18 - Porte populacional das Vilas, volume de terras comuns por unidade familiar (ha) e diminuição do volume de terras comuns. Índia. 1998.....	263
Tabela 19 - Número de propriedade arrendadas/em operação por classe de tamanho e período. Índia. 1970-2016.....	279



Tabela 20 - Variação percentual do número de propriedades arrendadas/em operação por classe de tamanho e período..... 279

## **LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS**

ABD – Area Based Development  
BDA – Biological Diversity Act  
BM – Banco Mundial  
CT – Census Towns  
FYP – Five Years Plans  
CPARs - Country Procurement Assessment Reviews  
EC 73 – Emenda Constitucional 73  
EC 74 – Emenda Constitucional 74  
FRA – Forest Right Act  
GOI – Government of India  
GS – Gram-sabhas  
IF – Instituição Financeira  
IFA- Indian Forest Act  
JNNURM – Jawaharlal Nehru National Urban Renewal Mission  
LAA – Land Acquisition Act  
PESA – Panchayat Act  
PSS – Padrão Socialista da Sociedade  
SALs – Structural Adjustment Loans  
SCM – Smart City Mission  
SRA – Societies Registration Act  
ST – Statutory Towns  
WB – World Bank  
WDR – World Development Report  
WLPA – Wild Life Protection Act

# Sumário

<b>BASES DA PESQUISA</b> .....	1
<b>INTRODUÇÃO</b> .....	8
<b>1. DECOLAGEM: LUGARES TEÓRICOS E EMPÍRICOS</b> .....	16
1.1. Relações e expressões do rural, do urbano e do planejamento estatal nas obras de Lefebvre e J. Friedmann .....	18
1.1.1. Urbano e rural: campos e interações na perspectiva de Henri Lefebvre .....	18
1.1.2. Relação institucional rural-urbana: Estado e planejamento .....	28
1.1.3 Referenciais teóricos de decolagem e questões de pesquisa: caminhos de aproximação.....	35
1.2. Complementos à partida: uma primeira aproximação com a Índia no contexto urbano-rural.....	39
<b>2. PAPEL DO ESTADO EM DIFERENTES ESTADOS</b> .....	52
2.1. Do dirigismo ao parcerismo ou Do “sobre” ao “sob” .....	56
2.2. Governança – da ação <i>do</i> à ação <i>no</i> Estado .....	87
2.3. Discursos sobre o crescimento econômico: o conceito como <i>parte</i> , <i>meta</i> e <i>meio</i> nos instrumentos de planejamento .....	110
2.4. Resumo dos pontos discutidos.....	120
<b>3. URBANO(S): DEFINIÇÕES, PAPÉIS E SUAS PROBLEMÁTICAS EMPÍRICAS</b> .....	124
3.1. Urbanismo neoliberal em camadas: abordagens críticas .....	124
3.2. O Urbano nos discursos do Planejamento e as problemáticas do urbanismo neoliberal.....	136
3.3. O contexto legislativo: formação do urbano plataforma.....	153
3.3.1. Leis X Leis no urbano-cidade global.....	158
3.3.2. Emenda 74: descentralização e espaços representativos .....	158

3.3.3.	Jawaharlal Nehru National Urban Renewal Mission – JNNURM e Special Economic Zones: (para)governanças competitivas .....	164
3.3.4.	Missão Smart City: ampliando as fronteiras da gestão paraestatal .....	171
3.4.	Pista de pouso 1: Chennai e seus caminhos rumo ao novo urbano-cidade indiano	182
3.4.1.	Uma primeira aproximação com o local.....	182
3.4.2.	Missão Smart City Chennai: o plano proposta e suas narrativas operacionais ..	193
3.4.3.	Percepções sobre a Missão: notas sobre a cidade inteligente e despolitizada a partir da aplicação de questionários .....	215
3.5.	Considerações finais (Lado A): o urbano-cidade .....	233
4.	<b>RURAIS: A OUTRA MESMA FACE DA MOEDA.....</b>	<b>237</b>
4.1.	O Espaço Rural indiano nos discursos do planejamento .....	237
4.1.1.	O Rural agrícola: do espaço de produção ao espaço integrado .....	238
4.1.2.	O rural além do agrícola: florestas, recursos naturais e mecanismos de proteção.....	246
4.1.3.	O rural e o contexto fundiário .....	253
4.2.	Leis x Leis no rural (in) comum .....	281
4.2.1.	Emenda 73: governo rural institucionalizado .....	281
4.2.2.	Aquisição e proteção de terras: conceitos e pressupostos legislativos .....	294
4.3.	Breve recuperação dos pontos analisados.....	306
5.	<b>MENDHA-LEKHA E SEU ESPAÇO COMUM NO RURAL (IN)COMUM.....</b>	<b>310</b>
5.1.	Antecedentes (ou um relato sobre como é difícil chegar a certos lugares e a lugares certos).....	310
5.2.	<i>Hindi Swaraj</i> e as obras/movimentos de Vinoba Bhave .....	317
5.3.	Mendha: posição e pressão .....	331
5.4.	O comum nos símbolos .....	344
5.5.	O comum no governo .....	353
5.6.	O comum fundiário – <i>The Gramdan</i> .....	364

5.7. Considerações finais Lado B: sentidos do comum e do incomum.....	377
<b>6. À GUIA DE CONCLUSÃO: ONDE E COMO SE CHEGA APÓS A VIAGEM ....</b>	<b>379</b>
<b>REFERÊNCIAS:</b> .....	<b>384</b>
ANEXO A –WORLD DEVELOPMENT REPORTS (WDRS) – BANCO MUNDIAL (1978-2019).....	402
ANEXO B – QUESTIONÁRIO SMART CITY MISSION - CHENNAI.....	403
ANEXO FOTOGRÁFICO - IMAGENS DE UM ESPAÇO VIVIDO .....	406

## BASES DA PESQUISA

*O ponto de partida da elaboração crítica é o conhecimento do que você realmente é. É o conhece-te a ti mesmo como produto do processo histórico até aquele momento o qual depositou em você uma série de traços sem deixar inventário. Portanto, no início, é imperativo compilar este inventário. (Antônio Gramsci, Cadernos do Cárcere, apud Edward Said, Orientalismo, p. 42).*

A propriedade privada da terra e os entraves dela decorrentes sempre estiveram ligadas aos meus interesses acadêmicos. Tentei discutir tal assunto em minha dissertação de mestrado, defendida em 2013, com a redação de um capítulo específico – e esquecido - sobre o conceito legal de função social da propriedade. A análise serviu como base para a minha discussão a respeito dos instrumentos de recuperação de mais valia fundiária presentes no Estatuto da Cidade.

Passados 3 anos da defesa, me deparava com a inquietante sensação – reforçada por uma considerável crise financeira pessoal que insistia em continuar - de querer voltar à Escola de Arquitetura para o curso de Doutorado. À época havia realizado algumas poucas leituras e ouvido de algumas pessoas sobre a ideia do Comum. Complementarmente – considerando o regime recessivo que passava e o excedente de tempo dele decorrente – estava relendo o livro I de *O Capital*. Incrivelmente, esse foi o meu primeiro contato/despertamento para o trabalho no subcontinente indiano. Sim, em *O Capital* (!). Sim, a partir dos escritos de alguém que nunca pisou no País, mas que o conhecia de alguma forma. No livro, Marx aborda/cita o caso indiano como exemplo da coletividade na gestão dos meios de produção e do uso de processos distintos de divisão do trabalho.

Assim, até tal momento carregava comigo um tópico ou um desejo adormecido de continuidade de pesquisa – a questão da propriedade fundiária – o aporte ainda que marginal de novas referências – o Comum – e a escolha potencial de um lugar de observação – a Índia. Faltava agora organizar isso no formato de um projeto e, necessariamente, encontrar um orientador para o trabalho. Felizmente, possuía e ainda possuo perto de mim o Professor mais indicado para tal objetivo, no caso, meu constante orientador Prof. Roberto Luís Monte-Mór. Esse, apesar do espanto inicial com a proposta, mostrou-se altamente favorável à pesquisa.

Redigido o projeto de candidatura, o qual inicialmente baseava-se em um estudo comparativo entre Brasil e a Índia em questões ligadas ao Comum fundiário, fui aprovado

no processo seletivo para o Programa de Doutorado do NPGAU-UFMG iniciando formalmente as atividades no segundo semestre de 2016.

A história e o levíssimo contato que tinha até então com a Índia (via *O Capital* e outros textos) foram altamente intensificados a partir do estreitamento de meu contato com o Centro de Estudos Indianos da UFMG, então liderado pelo Professor Roberto Monte-Mór, pelo apoio na organização de um Seminário Internacional Brasil-Índia em 2017, também via CEI e, sobretudo, pela participação como aluno e em estágio docência de uma disciplina específica sobre a relação entre os países. Após quatro semestres construindo essa “relação” ficou claro que a ideia do estudo comparativo não se mostraria viável. Assim sendo, decidi me dedicar ao máximo aos estudos sobre o subcontinente adotando em determinados momentos outros países em desenvolvimento, sobretudo o Brasil, como contraponto à análise.

Nesse sentido foi que desenvolvi o projeto aprovado para o estágio sanduíche na Índia realizado entre novembro de 2018 e maio de 2019, que resultou no trabalho ora apresentado. Naquele momento, tendo em vista o grande volume de leituras até então realizado e minha prática profissional e de pesquisa no Brasil intimamente ligadas às questões de planejamento, passei a me aproximar mais da “Índia urbana”. Sendo assim, acoplei ao estudo de caso original – ligado ao comum fundiário em uma vila específica do subcontinente – a análise do maior projeto atual de renovação urbana em voga no País, denominado *Smart City Mission*. Dessa forma, minha tentativa ao longo do estágio sanduíche e da pesquisa de campo foi compreender melhor como essas realidades aparentemente distintas – a vila rural e a mega cidade urbana – se tocam e fazem parte de um processo amplo de reconstituição das práticas político econômicas no País, as quais têm na questão do Comum – fundiário ou não – uma questão de destaque.

Aponto isso como uma forma de sublinhar que meu caminho na tese faz uma trajetória de “trás para frente”, partindo do mais concreto – um caso, um projeto, uma realidade específica – para o mais abstrato. No trabalho como um todo isso pode ser visto no fato do meu “capítulo empírico” ter sido escrito de meu “capítulo teórico” (introdução lefebvriana). Esse último antecedeu, apenas, as considerações finais.

No caso da Índia, parti de uma inquietação trazida pelos estudos de caso analisados – a vila de Mendha-Lekha e o projeto Smart City em Chennai - para constituir os elos maiores necessários à sua compreensão em um contexto amplo.

Seguindo esse caminho, nas primeiras semanas em que cheguei ao país e iniciei os trabalhos de pesquisa tive a oportunidade de participar de um seminário na cidade de Bangalore – Estado de Karnataka – que tinha como foco a reflexão sobre os 25 anos de aprovação das Emendas 73 e 74 da Constituição Nacional, as quais conduziram a um processo de descentralização administrativa no País. As Emendas tiveram como foco, sobretudo, a concessão de maior autonomia aos municípios e às estruturas institucionais rurais em relação ao Estado e ao Governo Central. O conhecimento a respeito da legislação e as discussões realizadas no seminário tiveram papel fundamental no conteúdo, formato e hipótese discutida ao longo da tese.

Com o nome – *Looking back at 25 years: A Review of 74th Amendment* – o Seminário, promovido por uma ONG Alemã, reuniu uma série de ativistas, professores, jornalistas e outros profissionais de diferentes partes da Índia com fins à reflexão sobre a aplicabilidade da legislação.

Em meio aos diferentes debates, era facilmente perceptível que o sentimento geral manifestado pelos participantes era de uma quase completa frustração com os resultados de aplicação da lei. Dentre os principais motivos apontados para essa quase plena insatisfação estavam a letargia das outras esferas de governo (central e estadual) em promover a descentralização efetiva tendo em vista o acúmulo de obrigações dos municípios *vis a vis* a escassez de recursos em sua posse, a dificuldade em se promover a participação da população nas instâncias e instrumentos de regulação do uso do solo, as problemáticas ligadas a processos de corrupção nas disputas eleitorais, dentre outros.

Foi como se sentir em casa, sobretudo pelo sentimento de frustração compartilhado por mim tendo em vista que as expectativas, anseios e decepções que percebi manifestos pelos participantes em torno da legislação assemelhavam-se em muito com aqueles vividos por muitos de nós com o Estatuto da Cidade e que já expressei em diferentes trabalhos práticos e acadêmicos publicados até aqui. Esse tipo de afeto surtiu em mim não apenas um senso de aproximação e compreensão com o que se passava, mas também um desejo de compreender melhor tal processo e conectá-lo ou fazer dele minha conexão para os casos concretos de estudo que havia elegido.

Motivado então por essa sensação comum de frustração com possíveis legislações de caráter potente, passei a refletir de que modo a questão do Comum e de seu enfrentamento – o qual até então voltava-se em meus pensamentos mais à esfera do rural e dos povos tradicionais e, sobretudo à sua concepção como uma forma de gestão de



recursos – tem sua origem, ou ao menos uma forte influência, em um processo maior de desconstrução sistemática dos lugares, processos e mecanismos democráticos de participação ativa da população indiana em sua linguagem própria nas decisões concernentes aos seus modos e espaços de produção e reprodução.

Nesses termos, comecei a imaginar que minar o Comum passa necessariamente por dilapidar ou (re) interpretar as práticas de participação política segundo um certo conjunto de interesses e imperativos que se distanciassem das escalas mais básicas da vida cotidiana. Olhando pela outra perspectiva, pensar na prática de privatização do espaço e dos recursos nele existentes e dele componentes significa pensar em práticas, e nos atores que a elas fomentam, que buscam insistentemente criar instâncias decisórias onde o princípio de equidade seja suplantado pelo discurso de uma prática eficiente do processo político realizado através de uma estrutura empresarial hierárquica. Por fim, compreender tal caminhada de ataque ao Comum, passar necessariamente por entender como os lugares de manifestação das decisões políticas passam por transformações frente a processos e discursos específicos sobre as materialidades materiais e sociais onde tais discursos se realizam, a saber, o campo e a cidade, o rural e o urbano.

A partir desse despertar surgido no ambiente de discussão e reflexão de uma problemática que me pareceu extremamente atual, optei então por iniciar minha análise a respeito do Comum a partir do contínuo processo de desconstituição do Estado como agente garantidor-promotor de uma lógica de supremacia e garantia de uma ideia do “bem comum” sobre os interesses individuais. Para o caso indiano tal fator é fundamental tendo em vista que o agente estatal, como demonstrado ao longo do texto, revela-se durante determinado período histórico como mantenedor primário da ideia de coletividade/comunidade, função que desaparece em determinado ponto do tempo.

Outra questão que julgo importante de ser ressaltada diz respeito à ênfase que dou, principalmente ao longo do segundo capítulo do trabalho, ao papel realizado pelo Banco Mundial na narrativa que busco construir. Mesmo antes de chegar à Índia, a partir da leitura de determinados materiais, percebi que em diferentes contextos e temáticas o papel da Instituição Financeira era destacado. Com a chegada ao subcontinente tal percepção foi comprovada tanto com os diálogos realizados com diferentes pessoas quanto com o aumento do volume de leitura sobre a realidade nacional. No entanto, apesar de tal presença aparecer citada e referendada de maneira setorial, entendi que faltava e seria importante construir uma amarração que mostrasse de maneira cronológica e sequencial

as interferências e estreitamentos da relação entre o Banco e o subcontinente em diferentes aspectos.

Ao tomar conhecimento dos denominados *Five Years Plans* - Planos Quinquenais que se apresentam como principal instrumento de planejamento político econômico indiano – e perceber claramente uma aproximação aguda de cunho discursivo entre o conteúdo deles e as diferentes publicações/indicações da Instituição Financeira, adotei tal relação como um guia central de minha discussão. A inquietação e por vezes até indignação ao perceber por meio da leitura comparada de que modo tal influência se estabelece, mostra-se salpicada em toda tese. Tal esforço, a meu ver, permite identificar com maior clareza o significado do “Estado neoliberal indiano” bem como o papel do Banco como um ator específico nesse processo, sobretudo em termos de sua capacidade de produzir determinados consensos e reconhecimentos. Acima de tudo, tal seção me deu calma e segurança para saber minimamente responder de modo concreto o que determinados conceitos – neoliberalismo, estado mínimo, governança, etc. – querem de fato dizer no contexto indiano e atuam na conexão que busco estabelecer entre as espacialidades urbano e rural do País e os casos nelas estudados.

Resumidamente, este é o inventário de como cheguei às análises, reflexões e conclusões apontadas no trabalho. Acredito que tenha ficado manifesto como a vivência e as experiências de troca na Índia me influenciaram no caminho de minha discussão para muito além do contato com tal realidade através das leituras. Acredito ainda que o relato sirva para posicionar o leitor frente ao que será exposto e demonstrar como determinada ideia inicial pode, a partir de certos impulsos, ganhar outras feições ainda que permaneça conectada à provocação inicial; no meu caso, essa inquietante ideia a respeito do Comum. Mesmo não acreditando que o trabalho ganhe consideravelmente em originalidade ao realizar a análise proposta, ao invés da inicialmente pretendida, essa me parece uma história mais relevante de ser contada no momento e cenário atual indiano. As seções que se seguem a esse breve preâmbulo dedicam-se a tal tarefa.

Uma ressalva final precisa ser feita e diz respeito à relação estabelecida no texto entre o conteúdo tradicionalmente denominado na Academia como teórico e a parte dita empírica/concreta. Influenciado pelo caminho de “trás para frente” que adotei para a redação do trabalho – dos estudos de caso aos panos de fundo – o texto utiliza quase que plenamente a narrativa sobre a história contada pelos instrumentos de planejamento da Índia como eixo central. Isso não quer dizer que não exista uma base conceitual para o

que está sendo dito, mas *apenas* que esse conteúdo se encontra dissolvido numa relação dialógica com a narrativa principal. Como destaque no primeiro capítulo da tese, o qual segrega as questões teóricas de forma mais marcada, adoto tal referencial como um “guia de viagem” que dá orientações para a caminhada desenvolvida.

Em verdade, tal separação entre teoria e empiria apresenta certas oscilações ao longo do trabalho. No caso do capítulo 2, por exemplo, em que discuto a relação entre o Banco Mundial e o Governo Central indiano, conceitos como colonialismo-colonialidade e imperialismo-imperialidade aparecem como contrapontos e reforços para os argumentos que procuro construir a partir da análise dos discursos oficiais. Por outro lado, em seções como as relativas ao “novo” urbano indiano, há a apresentação em separado de uma série de autores acadêmicos e seus conceitos principais ligados ao urbanismo neoliberal no subcontinente. Tais oscilações fazem parte da estratégia escolhida para a redação, na qual as maiores ou menores ênfases/segregações do conteúdo teórico são sempre submetidas ao objetivo central, qual seja, o de estabelecer os elos entre os múltiplos discursos proferidos e os estudos de caso em um ambiente de mudança da relação rural-urbana na Índia contemporânea.

Ao iniciar o curso de mestrado na Escola de Arquitetura em 2011, advindo da Faculdade de Economia da UFMG, tinha a pretensão de realizar um trabalho de cunho praticamente teórico a respeito das diferentes questões ligadas à propriedade privada e à renda da terra. Fui desafiado ou - digo isso em um bom sentido - subordinado pelo Programa a buscar um caso concreto para subsidiar a análise pretendida para a dissertação. Ao fim apresentei um trabalho sobre a recuperação de mais-valias fundiárias no município de Contagem tendo, como já destacado, as limitações impostas pela propriedade privada como pano de fundo.

Ao que parece, a estratégia funcionou (talvez até demais) e acabei agora por dar maior ênfase à realidade institucional do planejamento em um território específico do que ao amplo escopo conceitual e teórico que o justifica e baliza. Há assim uma “culpa” compartilhada para o formato adotado para a redação. Entretanto, o resultado textual/acadêmico desse hibridismo entre teoria e prática mostra-se como de minha inteira responsabilidade.

## INTRODUÇÃO

A presente a tese decodifica um projeto, qual seja, a construção de uma “nova”<sup>1</sup> Índia que possui na reformulação articulada dos *níveis de abstração*<sup>2</sup> lefebvrianos (Estado, cidade, campo e práticas cotidianas) a sua base. Ao decodificá-lo, além da leitura da narrativa que ele apresenta, vislumbram-se ideias e possibilidades de se repensar tanto os conceitos que envolvem tal projeto como o próprio projeto em si.

---

<sup>1</sup> As aspas duplas em vocábulos isolados serão usadas para destacar pontos em que pretendo expressar certa ironia. Quando seu uso é feito para apontar conteúdos de outros autores, a referência aparece logo em seguida à citação. Usarei a grafia em *italico* em 03 ocasiões: a) para o destaque de palavras e expressões que, retiradas dos trabalhos de outros autores, aparecem na tese de forma isolada; b) para as referências e vocábulos em inglês e; c) para as citações longas e epígrafes.

<sup>2</sup> Lefebvre (1999b, 2000, 2001).

Nesses termos, o trabalho versa sobre as transformações *concebidas* pelo Estado na caracterização e articulação do espaço urbano e rural da Índia contemporânea (pós independência), bem como, sobre as expressões e manifestações *vividas* em tal espaço e que o constituem de uma outra maneira. Dessa forma, a dicotomia campo-cidade, abrangida pelas possibilidades e lacunas da ruralidade, da urbanidade e do desenvolvimento do modo de produção capitalista, assume grande protagonismo no presente texto. Complementarmente, a tese versa sobre as modificações impostas e provocadas no e pelo próprio agente abstrato de transformação, a saber, o Estado indiano.

Para construir a argumentação, adotei como estratégia metodológica básica um processo de concatenação de narrativas advindas de diferentes fontes, sobretudo os denominados Planos Quinquenais de Desenvolvimento - (*Five Year Plans – FYP*).

Seguindo o padrão soviético, a Índia adotou um modelo de planejamento central como prática econômica e política desde a independência. A concretização dessa prática se deu, sobretudo, a partir da emissão de tais planos. Esse instrumento, mais bem detalhado ao longo do trabalho, configura-se como um extenso relatório multitemático que traz tanto questões conceituais quanto práticas sobre os diferentes aspectos que compõem o Estado indiano e suas políticas públicas. Entre 1951 e 2017 foram elaborados 12 Planos Quinquenais, além de um Plano Trienal que vigeu nos últimos 03 anos (2017-2020).

Assim sendo, com base em tais arquivos foi possível traçar um desenho, expresso em formato de texto e em diferentes linhas do tempo, das distintas inflexões sofridas na concepção e na relação entre os espaços urbano e rural do país. Dessa forma, toda a tese é salpicada por uma série de citações que em certos termos “comprovam” as informações e argumentos que são apresentados. Em termos gerais foram analisadas e concatenadas, principalmente, três grandes discursos/narrativas presentes nos *FYPs* e outros documentos. São eles: a) as abordagens referentes ao papel do Estado ao longo do tempo; b) os significados dados à cidade e ao urbano indiano e; c) os significados dados ao campo e ao rural indiano.

Complementarmente, a tese foi metodologicamente construída a partir da análise de dois estudos de caso. Esses foram efetuados a partir da realização de entrevistas semiestruturadas, da aplicação de questionários e de processos de observação participante. Essa última ferramenta mostrou-se especialmente importante nas análises sobre a vila de Mendha-Lekha.

Em termos da estratégia de alinhamento de narrativas, ressalto especialmente como os discursos de planejamento formatam o “novo” Estado ou o Estado neoliberal indiano. Procuo argumentar que essa nova estrutura pode ser vista e entendida a partir de uma metáfora a qual denomino como “espaço de miragem”. Reconstituído no contexto de crise e escassez – como no deserto – marcante no fim da década de 80 e início da de 90, tal Estado, a partir de diferentes estratégias, mostra-se como uma ilusão de ótica.

Como Escobar (2014) em sua narrativa sobre a *invenção* do conceito de desenvolvimento e de suas implicações no contexto global, busco apontar uma história que é paralela ou interna à desse autor colombiano, qual seja, a do discurso formativo da perspectiva neoliberal como o único caminho legítimo e possível para o alcance do referido desenvolvimento. Considerada a dimensão do Estado como fim em si mesmo, realizo, em seguida, o esforço de materializar espacialmente a articulação de narrativas.

No ambiente urbano, percebo que a expressão significativa principal que aparece nesse processo metodológico diz respeito à referência ao processo de urbanização como motor do crescimento econômico neoliberal e da cidade como plataforma principal de atração do capital internacional.

Desde já é importante ressaltar que o processo de urbanização do país tem sido objeto de diferentes estudos em tempos recentes. Dentre as temáticas abordadas encontram-se o ritmo relativamente desacelerado de tal movimento em relação a outros países (Kundu, 2014), os percalços ligados à carência de infraestrutura e a promoção de desigualdades decorrentes da urbanização (Motiran and Sarma, 2011; Kundu and Sarasmati, 2012), os processos de desapropriação/gentrificação (Ghertner, 2014) e a presença das Mega Cidades e suas favelas, caracterizadas por Roy (2017) como “metonímias” do urbano no Sul Global.

No presente trabalho, além da utilização dessa literatura, busco compreender de que modo a própria concepção do que significa o espaço urbano nas narrativas planificadoras mudou ao longo do tempo. A partir disso, aponto para as expressões que identificam – criam identidades - a espacialidade ora discutida.

No ambiente rural, por sua vez, a concatenação de narrativas aponta para uma caminhada rumo à incorporação do campo – produtivo e fundiário – à lógica produtiva e mercantil do espaço. Os processos de des-comunização de terras mostram-se como centrais nesse cenário. Nesses termos, denomino a expressão significativa do “novo” rural indiano como um rural (in)comum tanto por seu combate ao comum fundiário quanto por,

ao fazer isso, constituir-se como anormal e digno de estranheza, sobretudo para as populações mais diretamente atingidas por tal processo.

Da mesma forma que o urbano, o ambiente rural mostra-se como tópico de diferentes abordagens na literatura indiana. O destaque, sobretudo, é dado à escassez em termos de provisão de infraestrutura no campo (Pal, 2012), à precarização das condições de vida e trabalho da população rural (Bhattacharyya, 2018; Patnaik, 2007) e a questões ligadas a conflitos fundiários de diferentes naturezas (Wahi, *et. al.*, 2017). Seguindo um caminho semelhante, procuro articular tais perspectivas e o conteúdo dos Planos Quinquenais.

Nas análises relativas ao urbano e ao rural, sobretudo, as narrativas planificadoras que são encadeadas assumem, também, um caráter inter-articulado. Assim, além do alinhamento das mudanças narrativas impostas especificamente a tais espacialidades, procuro sublinhar determinados pontos de articulação entre tal processo e as transformações visualizadas tanto para a natureza/função do Estado quanto para outras temáticas que aparecem nos Planos Quinquenais.

Dentre essas articulações, saliento como o discurso do crescimento econômico como prioridade máxima coloca-se como justificativa para as medidas executadas em ambos os contextos espaciais destacados. Argumento que tal discurso - forjado ao longo do tempo - e o reforço da lógica do crescimento como objeto central a ser perseguido promovem inversões na relação rural urbana nacional e coloca em segundo plano o papel das instituições políticas de participação social.

Nesses termos, passa a importar mais a concretização dos índices de crescimento a despeito da segurança dos espaços de diálogo e construção política coletiva. Assim, aquilo que se persegue como prioritário é que define, de forma fundamental, todo o caminho institucional e político para seu alcance. O processo de urbanização, conforme procuro argumentar, fundamentado na categorização da cidade como *locus* do crescimento, atua como elemento central e fio articulador dessa realidade.

Complementares ao estudo dos instrumentos de planificação e da literatura que com eles dialoga, as diferentes legislações existentes no País ou os projetos específicos ligados à construção desses “novos” ambientes urbanos e rurais mostram-se como um segundo nível articulador. Interagindo entre si de forma dúbia e contraditória, algumas delas fortalecendo os mecanismos e lugares institucionais de decisão política e muitas outras enfraquecendo esses mesmos lugares, tais instrumentos legislativos permitem uma

aproximação entre a esfera abstrata do planejamento estatal e a concretude das ações realizadas por esse agente. O recorte e escolha de tais legislações/projetos encontram-se relacionados aos dois grandes discursos/processos apontados anteriormente que recaem sobre o rural (in-comum) e o urbano (plataforma de crescimento).

Os estudos de caso que compõem a discussão, realizados ao longo dos meses que estive na Índia, permitem, por sua vez, uma compreensão mais profunda das análises realizadas. Repousa sobre eles o conteúdo da vida cotidiana, tanto do autor como do “objeto” de pesquisa, que simbolizam as grandes expressões e naturezas imputadas ao universo urbano e rural da Índia contemporânea. Representam, assim, os pontos nevrálgicos da articulação aqui intentada e que justificam a caminhada expressa no título da tese – “das narrativas planificadoras às...”.

Tal perspectiva *vivida*, como ficará evidente ao leitor, se apresenta de maneira mais explícita no estudo realizado na e sobre a vila de Mendha. Nessa parte, além de um afastamento das narrativas formais sobre o espaço rural indiano como elemento central para a sua definição, há também uma guinada até mesmo na forma da escrita e do tipo de narrativa construída.

Essa alteração se justifica pelo fato de que a interação com Mendha e com seus habitantes ocorreu a partir de uma perspectiva metodológica que se aproxima da etnografia. Por vezes baseada em trocas de nível até mesmo pessoal entre o pesquisador e os seus anfitriões, a abordagem procurou obedecer de perto os princípios que são a porta de entrada daquilo que Bruce Albert (1997, *apud* Viveiros de Castro, 2015) define como *pacto etnográfico*<sup>3</sup>.

Tendo em vista essa forma de interação, bem como o fato de que Mendha-Lekha é o grande elemento inspirador de toda a tese, o relato desse caso específico, apesar de apresentado no fim do trabalho, assume agudo protagonismo em seu interior.

Para a apresentação dos pontos acima destacados e da reflexão crítica por nós proposta, a tese foi dividida em seis capítulos que seguem a ordem exposta nos parágrafos anteriores.

No primeiro, apresento dois panos de fundo que se colocam, ao mesmo tempo, tanto por detrás como no interior de toda a tese. Inicialmente, exponho e discuto os

---

<sup>3</sup> Conforme aponta Viveiros de Castro: “O ‘pacto’ começa pelo respeito aos três imperativos básicos de todo engajamento do antropólogo com um povo indígena: ‘Em primeiro lugar, evidentemente, fazer justiça de modo escrupuloso à imaginação conceitual de [seus] anfitriões; em seguida, levar em conta com todo o rigor o contexto sociopolítico, local e global, com o qual sua [deles] sociedade está confrontada; e, por fim, manter um olhar crítico sobre o quadro da pesquisa etnográfica (Albert, 1997, p. 520, *apud* Viveiros de Castro, 2015).”



conceitos desenvolvidos por Henri Lefebvre (1999, 2001, 2016) sobre o rural, o urbano – suas relações, expressões, etc. – e os *níveis* ligados à produção do espaço. Tratam-se das questões teóricas que, em grande medida, inspiram o presente trabalho. Ressaltam-se, também, as perspectivas de J. Friedmann (1987) a respeito da teoria e da ação do planejamento estatal, as quais, dentre outras coisas, atuam como uma lupa sobre esses tópicos. Busco, obviamente, estabelecer uma costura entre tais referências e meu tema central de pesquisa, as suas hipóteses e as suas perguntas centrais. Complementa esse pano de fundo, uma apresentação histórica descritiva da Índia com enfoque na dinâmica urbana e rural estabelecida, sobretudo, no período pós independência. Em tal ponto, são indicados tanto alguns significados tradicionais que tais espacialidades adquiririam ao longo do tempo, bem como determinados dados que permitem uma visualização, em termos gerais, de como elas se expressam em termos de uma “concretude” setorial (distribuição populacional, composição econômica-produtiva, etc.).

Nessas introduções às perspectivas lefebvrianas, bem como à Índia contemporânea residem, teórica e empiricamente, as grandes perspectivas que guiam nosso olhar. Tais subseções, apesar de distintas em sua natureza, cumprem uma mesma função na tese, qual seja, a de fornecer os elementos básicos para a “decolagem” do trabalho.

No segundo capítulo, denominado *Papéis do Estado em diferentes estados*, aponto as variações nos discursos referentes à atuação e conformação do Estado indiano em termos políticos e econômicos ao longo do tempo. O capítulo encontra-se dividida em 3 subseções. Na primeira, denominada *Do dirigismo ao parceirismo*, destaco as transformações na perspectiva do Estado a respeito de “si mesmo” e o papel a ser por ele desempenhado no contexto indiano. Na segunda - *Governança e despolitização* – aponto como o conceito de Governança “surge” em determinado momento no vocabulário do planejamento público indiano e implica transformações no funcionamento e na estrutura administrativa do Estado. Busco responder aqui a seguinte pergunta: A partir de suas próprias declarações, de que modo e a partir de quais características principais se deu o processo de neoliberalização do Estado indiano e o que ele representa em termos da construção de espaços de decisão des-politizados (esvaziados de conflitos e dos próprios canais de participação)?

Complementam tal análise, a investigação sobre as transformações nas narrativas sobre o crescimento econômico nacional. Denominada como *Crescentocentrismo*

*econômico: parte, meio e meta*, a terceira seção aponta os caminhos trilhados por tal discurso desde a sua concepção inicial até a sua adoção como grande baliza para a execução das políticas públicas nacionais. Como será visto, essa narrativa apresenta-se como um elemento chave para a inversão da relação rural-urbana que é expressa nos instrumentos de planejamento.

O terceiro capítulo explora os múltiplos Urbano(s) da Índia contemporânea. Dedicar-se, como apontei anteriormente, à concatenação e articulação das narrativas planificadoras sobre o Estado e o sobre o espaço urbano nacionais com a literatura sobre o tema, o aparato legislativo e com a realidade cotidiana expressa em um caso concreto. Procura-se discutir como a constituição da ideia que caracteriza o urbano-cidade como plataforma internacional de crescimento econômico, sustentada por um sentido de governança despolitizada, demonstra-se efetiva e enfrenta percalços para seu desenvolvimento.

No contexto do “urbano legal”, ressalto sobretudo a Emenda 74 da Constituição que confere autonomia administrativa aos municípios bem como transfere a eles uma série de obrigações em diferentes temáticas. Abordo tal instrumento *vis a vis* a implementação de dois grandes projetos recentes que tem foco na provisão de infraestrutura e na promoção de “melhorias” na gestão urbana com vias ao aumento da competitividade das cidades. São eles: a) A *Jawaharlal Nehru National Urban Renewal Mission* – JNNURM (2005-2012) e; b) *Smart City Mission* - SCM (2015-período atual). Em ambos, o discurso neoliberalizante a respeito do papel estatal aparece fortemente manifesto com problemáticas específicas ligadas à participação e promoção dos canais democráticos. A análise da implementação desse último projeto na cidade de Chennai (antiga Madras), capital do estado de Tamil Nadu, através de pesquisa documental, entrevistas semi estruturadas e aplicação de questionários conforma o estudo de caso realizado.

O quarto capítulo realiza um espelhamento articulado, para o ambiente rural, das questões discutidas para o espaço urbano. Da mesma forma, adotamos a ideia da existência de múltiplos rurais que se expressam em narrativas e práticas distintas. Situo a análise, sobretudo, em termos da submissão de tal espacialidade a um crescente processo de privatização das terras e dos recursos nelas existentes. Um confronto ao conceito e à prática da gestão - fundiária e política - comum do território, bem como, as resistências a esse movimento, mostram-se como centrais nesse cenário.

Em termos legislativos, para o contexto rural, analiso principalmente a relação da Emenda Constitucional 73, que promove/reforça a descentralização administrativa para o campo, e as legislações ligadas à aquisição de terras, processos de desapropriação em massa e à gestão de recursos naturais/florestais. Dentre tais regulamentos, encontram-se, dentre outros: a) o *Land Acquisition Act* (1894; 2013; 2015); b) o *Indian Forest Act* (1927); c) o *Panchayat Act* (1996) e; d) o *Forest Right Act* (2006).

O quinto capítulo dedica-se ao estudo de caso realizado em Mendha-Lekha. As mudanças de abordagem e da natureza desse estudo, apontadas anteriormente, justificam sua segregação na tese e a “perda de simetria” em relação ao capítulo que versa sobre o(s) Urbano(s) indiano(s).

Em termos de seu conteúdo, o caso analisado refere-se ao processo de transformação das terras privadas da vila em uma única propriedade comum. O movimento, dentre outras coisas, foi inspirado nas obras de Gandhi e de seu proeminente discípulo Vinoba Bhave. Ao mesmo tempo que inserido, o caso de Mendha coloca-se na contramão do projeto de constituição do “novo” rural indiano. Nesses termos, revela tanto as características básicas desse projeto quanto as múltiplas formas de ataque que são colocadas contra esse plano econômico e político. A avaliação do caso auxilia na compreensão do argumento de que submeter o espaço rural à lógica privada ou estatal, amparada no ambiente citadino-urbano-plataforma, cria uma espécie de lugar (in)comum, ou seja, estranho perante aqueles que dele fazem uso.

Em conclusão, o sexto capítulo apresenta as considerações finais do trabalho, recuperando e integrando os pontos discutidos ao longo da tese.

## **1. DECOLAGEM: LUGARES TEÓRICOS E EMPÍRICOS**

A discussão realizada na presente tese tem como elemento central as manifestações contemporâneas do espaço rural e urbano indiano, bem como, da relação entre eles desenvolvida no período pós independência. Procuo, assim, apontar os aspectos que, no momento atual, mostram-se como principais “vitrines” de tais espacialidades, ou seja, as apresentam numa primeira camada/mirada de contemplação. Para isso, como destaquei na Introdução, uso como recurso metodológico principal a análise histórica das narrativas construídas pelo planejamento central indiano. Complementarmente, realizo dois estudos de caso que dizem respeito às discussões e inferências manifestadas em tais narrativas. Assume-se como hipótese que a guinada neoliberal ocorrida a partir da década de 90 atua com agudo poder inflexivo nas perspectivas econômicas, sociais e espaciais que conformam a Índia pós independência, sobretudo na relação/dimensão rural-urbana.

A construção e trilha desse caminho de pesquisa encontram-se, todavia, orientadas pelas abordagens lefebvrianas sobre a relação de tais espacialidades. Somam-se a elas, as

perspectivas e teorias do planejamento sistematizadas por Friedmann (1987), as quais, remetem às diferentes escalas, tipos e usos da ação planejadora, em grande parte, nos limites da prática Estatal (*Bureaucratic Practice*) e da organização político-institucional da sociedade (*System of Political Order*). Assim sendo, pretendo destacar aqui os principais conceitos presentes em tais autores que formam parte do quadro referencial adotado na tese.

Como no caso da narrativa histórica indiana, procuro apontar, conceitualmente, como a ideia e prática do planejamento assumem, dentre outros, um papel de mediação institucional das interações rurais-urbanas e, por conseguinte, da constituição de expressões dos próprios espaços em si.

Importante ressaltar que o objetivo de tal apresentação não é estabelecer as dimensões da fôrma que estabelece o molde do “caso concreto”. Não se trata, também, de se constituir uma espécie de legitimidade teórica aos movimentos da dialética espacial em análise. Antes, a sistematização nos serve como um quadro de referência que atua, a depender do momento, como reforço ou como contraponto aos argumentos desenvolvidos ao longo do texto. No contexto da grande viagem, em termos literais, que baseia o desenvolvimento do presente trabalho, tal referencial cumpre o papel metafórico de uma pista de decolagem de onde parte e a partir da qual procuro construir minha argumentação. Apresentada a seguir, tal ponto de partida encontra-se dividido em 03 subseções.

A primeira apresenta os aspectos presentes em parte da obra de Lefebvre sobre os conceitos e as relações rural/urbano e campo/cidade. Em seguida, destaco como a ideia de planejamento/planificação e o Estado aparecem nesse referencial, especialmente em *A Revolução Urbana* como elementos formativos de tais espacialidades. Recupero e relaciono tais questões com os conceitos e esquemas desenvolvidos por John Friedman (1987) sobre a teoria e prática do planejamento. Por fim, intercalo todas essas questões com a pesquisa ora desenvolvida, apontando suas interfaces, lacunas e contrapontos.

Considerados tais pontos, realizo, em seguida, uma breve caracterização histórica e descritiva da Índia pós independência. Tal texto complementa a decolagem. Nessa subseção, levanto alguns pontos a respeito da relação entre o rural, o urbano e a história da civilização indiana. Complementarmente, sublinho determinadas informações que, em termos mais gerais (distribuição populacional, produção econômica, etc.), conformam uma *big picture* de tais espacialidades no período contemporâneo. Trata-se de uma primeira visão sobre objeto de pesquisa destacado no parágrafo introdutório acima.

Ainda que não equivalentes em sua ‘natureza’ (teórica e empírica-descritiva), tais caracterizações iniciais cumprem ‘função’ semelhante no presente trabalho. Nesses termos, ambas pretendem oferecer tanto uma baliza orientadora das análises realizadas na tese quanto uma aproximação inicial com o tema de pesquisa e com as reflexões que permearam o pensamento do autor.

## **1.1. Relações e expressões do rural, do urbano e do planejamento estatal nas obras de Lefebvre e J. Friedmann**

### **1.1.1. Urbano e rural: campos e interações na perspectiva de Henri Lefebvre**

Como ponto inicial, acredito ser importante destacar que as formulações teóricas de Lefebvre objetivam, de maneira central, discutir os elementos e processos relativos daquilo que ele denomina como *produção do espaço* (Lefebvre, 2000; 2016). Esse projeto teórico, extrapolando os limites das ciências parcelares descritivas (economia, geografia, demografia, etc.), dialoga com a crítica da economia política marxista e atenta não apenas para as condições e meios e de produção, mas também para as relações e para a *reprodução das relações sociais de produção* em torno dela.

Na hipótese lefebvriana, o espaço não é mero produto, coleção de objetos ou mediador das trocas e processos produtivos, mas também “*estaria essencialmente ligado à reprodução das relações (sociais) de produção*” (Lefebvre, 2016, p. 47). Esse espaço, defende Lefebvre, é, ao mesmo tempo, homogêneo e desarticulado. Procura a constituição de uma unidade, “*a do poder*” (*Idem*, p. 48) em meio a uma fragmentação multivariada (da cidade, das artes, das ciências, etc.). Lefebvre (2016), nesse contexto, apresenta 04 hipóteses definidoras sobre o espaço, as quais permeiam os debates filosóficos, sociais e econômicos ao longo do tempo. O espaço como *forma pura*, como *total produto da sociedade*, como *intermediário-mediador* e como um *esquema conjunto-disjunto* de relações e de reprodução de relações de produção. Como dito, essa última será

a adotada pelo autor. Ela, por sua, não implica negar as três anteriores, sobretudo a terceira, mas considerá-las, “*levando a análise mais longe*” (*Idem*, p. 47).

Em *A produção do espaço* (Lefebvre, 2000), o autor irá se dedicar à exploração dos processos e mecanismos que conduzem, ou melhor, que revelam essa forma e função esquemática-relacional assumida pelo espaço. Nesse trabalho, os conceitos de *espaço abstrato* e de *espaço diferencial* assumirão o protagonismo das discussões de Lefebvre. O primeiro, conforme aponta Bastos *et al.* (2017:254), “*corresponde à expressão espacial do trabalho tornado abstrato pela produção capitalista sob o controle do Estado moderno*”. Em oposição a ele, o *espaço diferencial*, fruto e energia das lógicas e movimentos cotidianos, expõe e reproduz outras determinadas relações que escapam aos domínios do espaço homogêneo/fragmentado constituído/produzido de forma abstrata (Lefebvre, 2000).

Marco essa questão como introdutória, para além de sua relevância na obra de Lefebvre, uma vez que a noção de que o espaço não é nem elemento natural nem reflexo direto do desenvolvimento das forças produtivas capitalistas, mas sim, ao mesmo tempo, um objeto de montagem e um elemento mediador-promotor das relações de produção ordenadas, principalmente, pela ação abstrata do Estado, constitui-se como uma das bases narrativas que adoto para tratar sobre as expressões do espaço indiano constituídas pós independência. Há, no entanto, um recorte escalar/perspectivo importante.

Tais hipóteses sobre o espaço, como apontado, revelam-se melhores desenvolvidas tanto em *Espaço e Política* (Lefebvre, 2016) quanto em *A Produção do Espaço* (Lefebvre, 2000). Elas são fruto, por sua vez, da teoria/ciência do *urbano* ou da *sociedade urbana*, que permeiam o trabalho do autor em diferentes obras e abordagens (Lefebvre, 1971, 1999b, 2001). Nessa construção, a relação dialética rural-urbano e campo-cidade aparece central para Lefebvre. Sobre esse ponto é que nos dedicaremos mais no presente trabalho.

A respeito do tema, talvez a melhor síntese lefebvriana seja o eixo espaço-temporal proposto por Lefebvre em *O Direito a Cidade* e esboçado, graficamente, em *A Revolução Urbana*. No esquema, o ponto zero marca a ausência de urbanização, enquanto o limite máximo compreende o momento de plena urbanização da sociedade (Lefebvre, 1999b). O eixo é ao mesmo tempo espacial, uma vez que se estende em um espaço por ele modificado, e temporal tendo em vista que se desdobra pelo tempo (Lefebvre, 1999b).

Tem-se com ele uma proposta de periodização, à la proposições da economia política (Marx, 1980; Dobb, 1946), que tem no elemento espacial sua base.

Importante marcar que tal esquema não busca estabelecer uma ordem progressiva, no sentido evolutivo, entre os diferentes que constituem o eixo (a cidade mercantil, o urbano industrial, etc.). O esforço e a confusão gerados por análises desse tipo – *organicistas*, *continuístas* e *evolucionistas*, nos termos sublinhados pelo autor – são desqualificados logo no capítulo inicial de Lefebvre (1999b). A esquematização serve, apenas, para firmar determinadas balizas que permitam uma análise mais sistematizada das “*transformações descontínuas*” (*Idem*, p. 13) que fazem parte do processo de produção do espaço e da sociedade (virtual) urbana. A via traçada pelo eixo é, também, de mão dupla ou, nas palavras de Lefebvre, *regressiva-progressiva* (*Idem*, p. 31)<sup>4</sup>. Dessa forma, tanto a sociedade que se encontra temporalmente “à frente” revela a sua anterior como o contrário.

Nessa representação, parece-nos que existem duas questões principais. A primeira diz respeito à descrição de cada lugar/tempo (agrário-industrial-urbano) e a segunda concerne à relação estabelecida entre tais conjuntos. Atravessam toda a discussão as definições que buscam distinguir o *campo* do *rural* e a *cidade* do *urbano*. Sobre isso, abordagens como a de Azevedo (2012) resumem a distinção a partir dos conceitos lefebvrianos de *morfologia material* (campo/cidade) e *morfologia social* (rural/urbano). Sodré e Tavares (2016), por sua vez, denominam os primeiros elementos como palpáveis/concretos e os segundos como abstratos e não mensuráveis. Complementarmente, Monte-Mór (2006:6) aponta que os conceitos de urbano e rural revelam-se como “*adjetivos (...) e dizem respeito a uma gama de relações culturais, sócio-econômicas e espaciais entre formas e processos derivados da cidade e do campo*”.

Por Lefebvre (2016 [1971]), pode-se argumentar que a dicotomia se expressa e se resolve através de uma perspectiva que segrega aquilo que é presença constante em termos de existência histórica (campo/cidade) e aquilo que, necessariamente, não o é (rural e urbano). Se é verdade que “*existiram cidades na era agrária e na era industrial*” (Lefebvre, 2016:77), por equivalência, é certo dizer que em ambas as eras houve campo. Para o rural e o urbano, no entanto, enquanto extrapolações de suas materialidades físicas, a relação é, em certos termos, de nulidade de um para com o outro.

---

<sup>4</sup> O método regressivo-progressivo, de origem marxista, é central na obra de Lefebvre, pois relaciona o presente ao passado (regressivo) e ao futuro, ao virtual (progressivo), sendo a base da sua abordagem dialética. Sobre esse ponto, dentre outras referências, ver Stanek (2011), principalmente o capítulo 3: Critique: Space as Concrete Abstraction.



O urbano, como virtualidade superadora da cidade industrial, nas palavras de Lefebvre, promove a “sua restituição a uma escala mais ampla que outrora, a da sociedade inteira” (*Idem*, p. 79). Ao fazê-lo, mantém o campo, mas estilhaça os elementos sociais (por ele modificada) de seu entorno, a comunidade rural. No urbano virtual, tal anulação é, ao mesmo tempo, destruidora e criadora de possibilidades.

O sentido da nulidade trazido por essa explosão da cidade estabelece-se, sobretudo, pelo reforço dos movimentos de *simultaneidade* e de *centralidade*, elementos marcantes do período/estrutura urbana (Lefebvre, 2016). Nesses termos, o autor já colocara anteriormente (Lefebvre, 2001 [1968], p. 75) que, ao longo do tempo histórico, a “oposição ‘urbanidade-ruralidade’ se acentua, enquanto a oposição cidade-campo se atenua”.

Na caracterização desse espaço social rural (ruralidade), talvez a melhor e mais evidente composição de Lefebvre encontre-se na coletânea *De lo rural a lo urbano*, lançada em 1971. A publicação mostra-se dividida em 03 grandes seções e versa, sobretudo, sobre as lacunas deixadas pelos trabalhos da sociologia rural, os distintos aspectos que marcam a vida cotidiana no campo e a crítica ao urbanismo tecnicista (Portraz, 2018).

Na compilação, principalmente em sua parte introdutória, Lefebvre articula duras críticas aos estudos franceses, estadunidenses e soviéticos sobre a sociedade camponesa tanto em termos das *tendências direitistas* (fisiocratas) quanto *esquerdistas* (marxista) por eles assumidas (Lefebvre, 1971, p. 20). Pelo lado dos primeiros, ressalta o autor, o estudo das comunidades rurais ou reflete diretamente os interesses da classe burguesa ou “descobre” virtudes e valores morais (“*la estabilidad, la obediência, la resignación*”, *Idem*, p. 22) que contribuem politicamente para a constituição do poder e autoridade de tal classe<sup>5</sup>. Pelo lado dos segundos, o rural resume-se como estágio econômico arcaico e de necessária superação. A *geografía humana* complementa tais perspectivas com análises enciclopédicas “*donde encontramos un poco de todo*” (*Idem*, p. 23).

Assim, o estudo do camponês e do ambiente social rural, independentemente da tendência, constrói uma pintura sobre eles que se dá, sempre, pela perspectiva daquilo ou daqueles que os sucedem. Daqui a conclusão de Lefebvre, logo no primeiro artigo

---

<sup>5</sup> A mescla desses valores para constituição do papel do Estado moderno e a formação da sociedade industrial é realçado por Lefebvre, posteriormente, em *A Revolução urbana*. Como se lê: “*No que concerne ao período da industrialização, ele fez nascer um paternalismo do chefe da empresa (patrão) (...). O que aconteceu, e ainda acontece, é a superposição e consolidação do patriarcalismo (camponês) e do paternalismo (industrial) para engendrar a figura do Chefe de Estado perfeito*”. (Lefebvre, 1999b, p. 46).

(original de 1949), de que “*hoy día la vida campesina*”, dado seu emaranhamento agudo com a vida urbana e a economia monetária, “*carece de autonomia*” (*Idem*, p. 37),

Assim sendo, o autor dedica-se a construir uma abordagem que, a partir da caracterização daquilo que denomina como a “*comunidade do povo ou a comunidade rural*” (*Idem*, p. 26), preserve ou enxergue tal autonomia. Nos termos expostos anteriormente, entendo que Lefebvre procura sublinhar aqui o sentido de *ruralidade* ou de rural, para além do campo, que acompanhará seu trabalho ao longo do tempo. Afirmo isso uma vez que as considerações do autor sobre o campo e o agrário manifestas no ensaio compreendem, para além dos elementos físicos e práticos que os compõem, as questões ligadas às rotinas e arranjos sociais que firmam as bases dessa organização comunitária. Esse olhar mais detido sobre o rural mostra-se bastante rarefeito nas demais obras do autor aqui analisadas. Assim, realizo uma exposição mais detalhada das abordagens existentes em Lefebvre (1971).

Inicialmente, Lefebvre aponta a *comunidade do povo* como um nível intermediário entre a *comunidade mais vasta* (clãs, unidades federativas, etc.) e a *comunidade familiar*. A caracterização e definição dessa escala compreendem, especialmente, cinco grandes elementos.

Em primeiro lugar, Lefebvre aponta que a *comunidade rural* não é uma força produtiva e, também, não significa um modo de produção específico, ainda que se encontre relacionado ao seu desenvolvimento. Trata-se, como seu conceito definidor, de uma “*forma de comunidade*” (*Idem*, p. 27). Com vida e histórias próprias, diz o autor, tal comunidade persiste e resiste, aparece e desaparece (literalmente pelo nomadismo), mistura-se e rearranja-se com os diferentes modos de produção que se impõem continuamente. Como a família e a nação, essa forma comunitária se desenvolve “*ante el nivel de las fuerzas productivas y el modo de producción sin por esto identificarse com estas determinaciones del proceso económico-social*” (*Ibidem*). A ruralidade campesina, no contexto de tais mudanças, também se modifica e apresenta uma espécie de resistência plástica frente ao desenvolvimento das forças produtivas.

Em segundo lugar, a *comunidade rural* é uma forma de *comunidade orgânica* que se contrapõe ao que Lefebvre denomina como “*solidariedade mecânica de elementos individuais*” (*Ibidem*). Nessa perspectiva, tal sistema comunitário não adota, nas palavras do autor, “*uma atomização pelo individualismo puro*” (*Ibidem*) da comunidade. Em palavras, indivíduos e comum social não se dissociam.

O terceiro elemento remete ao regime de propriedade, sobretudo a do solo. Nesse ponto, Lefebvre destaca que todas as comunidades vivem, de forma tencionada, dentro dos limites marcados pela propriedade privada e a coletiva. Nesse lugar, são múltiplos os sistemas possíveis de divisão proprietária. Há a plena coletivização, a marcação/apropriação de terras indivisas, a distribuição fundiária equânime, a distribuição fundiária desigual, dentre outros (Lefebvre, 1971, p. 29). Na comunidade rural, os aspectos distributivos guiam-se, por sua vez, por características familiares (número de pessoas), produtivas (propriedade de ferramentas) ou, até mesmo, pelo grau de riqueza monetária possuída.

À propriedade do solo, somam-se as denominadas “*disciplinas coletivas*” (*Idem*, p. 29) que também constituem os elementos base de tais comunidades. Tais disciplinas referem-se de forma direta à rotina de trabalho das comunidades rurais. Sistemas de pastoreio coletivo, cultivos rotativos regulados coletivamente, pastagens livres geridas pela comunidade, dentre outros, representam tais disciplinas. Lefebvre chega a apontar as cooperativas agrícolas modernas como um novo lugar de tal coletividade produtiva. O fundamento dessas práticas encontra-se na substituição do individualismo pulverizado pela comunidade organizada em torno da produção (retorno ao segundo elemento). Lefebvre faz questão de marcar que tais *disciplinas* não equivalem a *obrigações* coletivas baseadas em possíveis sanções/penalidades (*Idem*, p. 30). Estabelecidas, sobretudo, a partir de *relações de vizinhança*, sobremaneira importantes na comunidade rural, as disciplinas mostram-se como rotinas de compartilhamento e cuidado comum.

Por fim, Lefebvre aponta que as *comunidades rurais* tenderam, quase sempre, a estabelecer *funções diretivas*. Essas, em um primeiro momento, tinham sentido praticamente técnico (organização da produção, condução de rituais, distribuição de rebanhos, etc.). Posteriormente, os líderes eleitos/apontados passaram a assumir, também, funções políticas (decisões judiciais no interior da comunidade, defesa contra elementos externos, etc.). As diferenciações nos modos e na organização das forças produtivas que conduziram, dentre outras coisas, à formação do Estado moderno, engendram as causas das mudanças de tais *funções diretivas* (*Idem*, p. 31).

Lefebvre reconhece os limites de sua caracterização, sobretudo por ela não alcançar as múltiplas mudanças que ocorrem no interior dessa comunidade rural ao longo do tempo. O autor aponta também a falta de uma proposta teórica concreta sobre as origens de tal forma de organização social. Finalmente, o Lefebvre ressalta que há lacunas

na exploração das relações entre a comunidade rural campesina e as outras formas de organização (urbana, industrial, feudal) expressas no tempo e no espaço. Apesar desse último ponto, Lefebvre marca em seu ensaio que a comunidade rural se encontra rompida tendo em vista as formas (obras) destruidoras conectadas à economia mercantil e às ações do Estado (*Idem*). Olhando para a Europa, sobretudo a França, o autor percebe esse rompimento/nulidade quase como pleno. Aspira, nesse contexto, por seu renascimento (ressurreição):

*Si es cierto que la comunidad campesina puede renacer en la actualidad, en función de exigencias modernas sobre bases modernas, nada más interesante que este renacimiento; quizá de él pueda surgir un setido nuevo de la Tierra. (Lefebvre, 1971, p.38).*

O embate relacional com outras formas de organização social, fator que implode a comunidade rural, acabou por permear de forma aguda as obras posteriores do autor. Nada mais natural uma vez que, conforme apontado anteriormente, é nessa interação *progressiva-regressiva* de formas, plotadas sobre um eixo histórico, que se firmam as bases da teoria lefebvriana sobre a produção do espaço, bem como, sobre sua natureza no momento/hipótese virtual da sociedade urbana.

Sob essa ótica é que Lefebvre dirá, dentre outras coisas, que a “*relação mutante – e mutante significa conflitual – cidade e campo é o suporte permanente das mudanças na sociedade*” (Lefebvre, 1999, p. 86). Complementarmente, o autor mais de uma vez dirá que a relação geral entre a cidade e o campo está longe ser plenamente resolvida (Lefebvre, 1999b, 2001). Da mesma forma, como elementos sociais que extrapolam às suas materialidades físicas, o urbano (industrial ou virtual) e o rural mantém-se em relação pouco estabilizada. Tratam-se de elementos constitutivos do chamado *campo cego* que marca a *fase crítica* do eixo de transições (Lefebvre, 1999b).

Ainda assim, Lefebvre discute diferentes elementos constitutivos e balizadores dessa interação ao longo do tempo. Ressalto aqui algumas delas que nos parecem mais intimamente ligadas a objeto de pesquisa do presente trabalho. Sublinho, especialmente, as expressões relativas aos distintos processos de domínio/comando que se colocam entre as espacialidades em questão.

Como elemento básico dessa oposição encontra-se a divisão social do trabalho, a qual, por sua vez, depende do modo de produção prevalecente (Lefebvre, 2016). O campo, como lugar de contato mais direto com a terra, concentra as formas de trabalho e a mão de obra operante na coleta. Posteriormente, congrega a produção de alimentos. A cidade, como estrutura diferenciada, reúne artesãos, comerciantes e, posteriormente a

mão de obra industrial. As divisões sociais e técnicas do trabalho e da produção compromete e é comprometida pela relação espacial campo-cidade (*Idem*).

Se a *cidade política*, elemento inicial do eixo lefebvriano (Lefebvre, 1999b), constitui-se, basicamente, como *cidade do poder*, segregando fisicamente tanto o mercado de trocas como a produção, na *cidade industrial*, o mercado e as relações de troca espalham-se. A produção, em escala, reserva-se aos limites urbanos. No meio desse caminho, campo e cidade sofrem uma inflexão em termos da preponderância de um sobre o outro. “*O peso da cidade no conjunto social*”, dirá Lefebvre, “*torna-se tal que o próprio conjunto desequilibra-se*” (*Idem*, p. 21). Longe de ser um processo natural, tal inflexão, ainda em curso, organiza-se como projeto de poder em diferentes sentidos (Marx, 1980; Federici, 2017).

Tal a inversão é marcada por certos elementos. A superação da agricultura sobre a coleta, o fim da cidade como *heterotopia* (lugar diferenciado), a constituição de uma escrita para a cidade, qual seja, a do desenho urbano e da planimetria, e a conquista da indústria (não cidade) sobre a cidade (Lefebvre, 1999b). A cidade não heterotópica revela-se, nos conceitos lefebvrianos, como mediação de uma ordem próxima (o campo), a qual domina e extrai trabalho excedente, e de uma ordem distante expressa pelo conjunto social em seu conjunto (Lefebvre, 2016).

A propriedade do solo, mais do que modificada na história dessa oposição, aparece como seu aspecto central. Referindo-se ao crescente movimento de privatização de terras que marca o processo de acumulação primitiva capitalista e o *desequilíbrio* apontado, Lefebvre dirá, poeticamente, que o “*cordão umbilical que ligava a sociedade à natureza foi mal cortado*” (Lefebvre, 1999, p. 161). A cidade, na abordagem do autor, aparece como agente que tanto exigia o corte. Revela-se, complementarmente, como instrumento de profanação do relacionamento sacralizado existente entre o homem e o solo no ambiente camponês (Lefebvre, 2001).

A terra, submetida ao mercado por demanda cidadina, conforma um espaço fragmentado. Através dos mecanismos de formação de rendas absolutas e diferenciais em nível urbano<sup>6</sup>, tal fragmentação mostra-se, combinada ao afluxo de pessoas rumo a cidade, cada vez mais rentável. Com isso reforça-se o *desequilíbrio* campo-cidade e a produção *do* espaço torna-se mais destacada que a produção *no* espaço (Lefebvre, 1999b).

---

<sup>6</sup> Uma compilação das ideias de diferentes autores, inclusive H. Lefebvre, sobre tais mecanismos e processos pode ser vista, dentre outras referências, em ALMEIDA & MONTE-MÓR (2011).

A exacerbação do desequilíbrio expressa-se pela constituição de uma *rede*, uma *malha*, um *tecido urbano* (Lefebvre, 2001). Não se trata aqui, ainda, da virtualidade urbana a ser alcançada/perseguida, tampouco refere-se apenas à morfologia física cidadina. Trata-se, julgo aqui, de um intermédio que pode, ou não (*campo cego*), resultar na práxis emancipatória da sociedade urbana.

*Estas palavras, o “tecido urbano”, não designam, de maneira restrita, o domínio edificado das cidades, mas o conjunto das manifestações do predomínio da cidade sobre o campo. Nessa acepção, uma segunda residência, uma rodovia, um supermercado em pleno campo, fazem parte do tecido urbano. Mais ou menos denso, mais ou menos espesso e ativo, ele poupa somente as regiões estagnadas ou arruinadas, devotadas à “natureza”. (Lefebvre, 1999b, p. 15).*

O espraiamento do tecido também não implica dissolução ou planificação (tornar plano) do campo e da cidade, do rural e do urbano. Nos termos de Lefebvre (2001), a expansão do tecido, maximizada nas sociedades industriais mais avançadas, não anula ou faz desaparecer a formação/manutenção de diferenciações.

Há, contudo, um deslocamento do conflito. Não mais interessa, relativamente, a disputa campo-cidade (como já dito, longe de ser resolvida), e sim a oposição tecido urbano-centralidade que passa a submeter e organizar a divisão (social, técnica, sexual, etc.) do trabalho. Distante de polos segregados, “*a única questão que se apresenta*”, dirá Lefebvre, “*é a seguinte: a que formas sociais e políticas, a que teoria vai-se confiar a realização na prática de uma centralidade e de um tecido renovados, libertados de suas degradações?*”. (Idem, p. 75).

Pode-se entender como degradação, assumo aqui, a paulatina desconstituição da comunidade rural e de suas características. Soma-se a ela o sentido *corrosivo* (Lefebvre, 2001) que a cidade industrial expandida exerce sobre o campo, *penetrando* a vida urbana na vida camponesa. Tal penetração, dentre outras coisas, transfere seus elementos biológicos, digamos naturais, da era industrial ao longo do tecido. Impõe uma homogeneidade metódica em nome e a partir da lei, do Estado e da razão (Lefebvre, 1999b). Possui uma *solidariedade mecânica*, remetendo aqui, novamente, a Lefebvre (1971). Incorpora a racionalidade da empresa e de sua organização na vida cotidiana acentuando a divisão do trabalho (Lefebvre, 2016).

Nesses termos, *a centralidade e o tecido renovados* devem mostrar-se como oposições ou como um reforço emancipatório das contradições embrenhadas nessa tessitura social espraiada pela realidade industrial. Contra a homogeneidade, o espaço (tempo) diferencial (Lefebvre, 1999b, 2000).

Contra o estilhaçamento/pulverização via propriedade privada do solo, o *direito à cidade*, como “*constituição ou reconstituição de uma unidade espaço-temporal, de uma reunião, no lugar de uma fragmentação*” (Lefebvre, 2016). Ou seja, o *direito à cidade* como *direito à centralidade*. Pretende-se, assim, a construção de uma, chamarei aqui, “unidade diferencial” (não homogênea) com centralidades múltiplas e fluidas (?) pela extensão do tecido urbano (estendido).

Temos, até agora, um esquema formado por: a) Comunidade rural e ruralidade; b) Relações de mediação campo cidade: i) predomínio da segunda sobre o primeiro (momento 1) via, dentre outras coisas, a propriedade privada do solo e; ii) predomínio da centralidade sobre a cidade (momento 2) via unificação (homogeneização) e fragmentação do espaço industrial e; c) Unidade diferencial.

A *sociedade urbana*, conceito lefebvriano que compreende o ponto “c”, revela-se, ao mesmo tempo, como uma proposta teórico conceitual que não pode ser resumida a uma análise puramente empírica formal (Costa, Santos e Costa, 2013), e como uma realidade concreta que, a partir da extensão do tecido urbano, multiplica uma *práxis* política que se mostrava restringida ao ambiente das cidades (Monte-Mór, 2006). Conforme defende Lefebvre, a sociedade urbana deriva, necessariamente, das contradições impostas e exacerbadas pela era industrial, ou seja, das lutas e disputas políticas que ela evidencia e espraia através do tecido.

Em mais um esforço esquemático conceitual, talvez dispensável, denominaria a *sociedade urbana* como um transbordamento social, cultural e político do *tecido urbano*. Trata-se da extrapolação de sua manifestação física estrutural (o urbano salpicado pelas rodovias, equipamentos de comércio, serviços, telecomunicações, etc.) para um sentido de luta e de articulações no campo individual e comunitário.

Em termos menos pragmáticos, Lefebvre (1999b, 2001) “resolve” essa dicotomia teoria/prática fundida no urbano, caracterizando-o como uma *abstração concreta*.

*Portanto, o urbano é uma forma pura: o ponto de encontro, o lugar de uma reunião, uma simultaneidade. Essa forma não tem nenhum conteúdo específico, mas tudo a ela vem e nela vive. Trata-se de uma abstração, mas, ao contrário de uma entidade metafísica, trata-se de uma abstração concreta, vinculada à prática. (...) pode-se dizer que o urbano é forma e receptáculo, vazio e plenitude, superobjeto e não-objeto.* (Lefebvre, 1999b, p. 110).

Também auxilia na compreensão dessa dicotomia, a concepção lefebvriana, expressa na citação, do urbano como uma *forma*. “*Enquanto forma, o urbano tem um nome: é a simultaneidade*” (Lefebvre, 2001, p. 80). Trata-se de um elemento abstrato

(simultaneidade de sentimentos, congregação de tudo pura e simplesmente), como extremamente concreto e materializado na formação de um ou de mais centros. “*Não existe realidade urbana sem centro*”. (Ibidem). Ao mesmo tempo agregadoras e excludentes, tais centralidades e as disputas em torno de sua formação/destruição, como já dito, assumem protagonismo na era urbana.

Essa “vastidão” (teórico/prático/vazio/completo/local/global/espacial/temporal) revelada pelo conceito também torna possível sua aceção como um *fenômeno* (Lefebvre, 1999b). Esse, por sua vez, abrange e extrapola as análises descritivas e parcelares (economia, geografia, demografia, etc.) sobre o urbano. Extrapola a própria ideia de *sociedade urbana*, absorvendo-a e permitindo sua análise, ainda que perspectiva. “*O fenômeno urbano se apresenta*”, dirá Lefebvre, “*como realidade global (...) implicando o conjunto da prática social*”. (Lefebvre, 1999b, p. 51).

O *fenômeno* reúne, assim, tanto as expressões quanto as inter-relações rural-urbana. Por sua *universalidade* encerra proposições que objetivem uma síntese reducionista de tal interface. Entendo que se trata do conceito que abarca todos os pontos aqui discutidos e permite, até mesmo, sua reinterpretação. Em sua abrangência guarda as peculiaridades e os elementos formativos que promovem não apenas rupturas, mas também pontos de coesão na dialética campo-cidade.

A próxima subseção, considerando tal perspectiva e nela mergulhando, dedica-se à exploração de um desses elementos, o qual, se apresenta como protagonista no presente trabalho. Referimo-nos aqui à prática planejadora/planificadora do Estado.

### **1.1.2. Relação institucional rural-urbana: Estado e planejamento**

Em diferentes momentos das obras acima destacadas, Lefebvre fará menção à prática do planejamento, derivado da ação estatal, como elemento constituinte dos momentos de transição, bem como, das expressões assumidas pelo campo e pela cidade ao longo do tempo.

Sobre esse último aspecto, com maior ênfase sobre a produção do espaço urbano-cidadino, o autor definirá o plano, em suas bases iniciais, como a *escrita da cidade* (1999b). Tal expressão extrapola, contudo, o seu objeto direto. “*Quanto ao ‘plano’, ele não permanece inocentemente no papel. No terreno, o trator realiza ‘planos.’*” (Lefebvre, 2001, p. 28). Sob uma forma ideológica de controle das formas e da vida cotidiana nas cidades – o *urbanismo* – o plano-desenho assume outras funções. Revela-se como sistema de opressão e é objeto de duras críticas por parte de Lefebvre (1971; 2001).



Mostram-se ausentes, por outro lado, análises que remetam ao uso de tais instrumentais na concepção de uma forma de física e de comando social sobre a vida rural-camponesa. Entendo que tal lacuna se dá tendo em vista as considerações apontadas anteriormente sobre a dinâmica de inflexões entre o campo e a cidade. O *fenômeno urbano*, como prática total, dirime, quero dizer, a localização específica de determinado evento. Assim, ainda que *centrado* na cidade, o plano, o desenho e o urbanismo são, também, expressos no campo. Alteram-no, “à distância” e, a partir de diferentes medidas, incrementam o domínio daquela sobre esse<sup>7</sup>.

Complementar a essa forma “indireta” de modificar o campo, enquanto *heterotopia* da cidade, o planejamento e ação estatal atuam em tal dinâmica relacional de forma direta, mediando-a continuamente e destruindo aspectos básicos da comunidade rural camponesa. Marcas desses processos encontram-se nos regulamentos e outros processos extraeconômicos ligados à acumulação primitiva (Marx, 1980; Federici, 2017), já mencionados, que imprimem sobre o espaço determinados desequilíbrios no binômio campo-cidade. Em uma das manifestações de Lefebvre sobre a ação mediadora/destruidora, lê-se:

*(...) no es, o no es solamente, la diferenciación social, la desigualdad de condiciones, lo que lleva al rompimiento de la comunidad. Para llegar a ello se necesitó el efecto disolvente de la economía mercantil; también la presión, hábil o brutal, del Estado. El progreso histórico, aquí como em otras ocasiones, se cumple a través de la destrucción de formas que tuvieron su momento de grandeza e fuerza. (Lefebvre, 1971, p. 34).*

As interfaces estabelecidas entre as espacialidades em questão, também como explorado na seção anterior, tem natureza dialética, mas sentido pragmático e objetivo, qual seja, o do incremento do domínio da cidade e da submissão do campo. A realidade urbana, em sua universalidade, se não redistribui os pesos, pulveriza, em determinado momento, novas centralidades.

O reconhecimento da ação do Estado nesse caminho encontra em *A Revolução Urbana* uma manifestação teoricamente mais elaborada. Naquilo que o autor denomina como o *quadro sincrônico*, estabelecido na era urbana pelo conjunto sucessivo dos outros campos/eras sociais (agrária, industrial, etc.), Lefebvre distingue 03 grandes níveis de (abstr) ação.

---

<sup>7</sup> Um exemplo básico de tais medidas, considerada a contemporaneidade brasileira, revela-se nas expansões contínuas de perímetros urbanos municipais. Ao menos em termos categóricos-formais, tais medidas, centradas na cidade, levam ao “fim” das zonas rurais de determinadas localidades. Sobre um desses casos limite, ver ALMEIDA (2018).

São eles: a) o nível *global* (G), lugar do poder estatal e das relações *abstratas*; b) o nível *misto* (M), nível de mediação constituído pela estrutura cidadina, exclusive as estruturas construídas diretamente ligadas ao Estado e ao viver privado e; c) o nível privado (P), formado, concretamente, pelas edificações individuais e, abstratamente, pela oposição entre as noções de *habitar* e *habitat* (Lefebvre, 1999b). Em um jogo de *importâncias relativas*, esses níveis se colocam com maior ou menor peso no *continuum* espaço-temporal. Na era urbana, sublinha Lefebvre, o nível P, sob a consciência *poética* do *habitar*, predomina sobre os demais (*Idem*, p. 85).

Em termos de nossa argumentação e objeto de trabalho, interessa-nos mais o primeiro deles, o nível G<sup>8</sup>. Em sua amplitude de ação, damos foco à mediação por ele realizada entre *morfologias físicas* e *sociais* do rural e do urbano. Em verdade, e não por acaso, esse também parece ser o tópico de maior interesse de Lefebvre ao discutir as funções de tal nível. Assim, destaca o autor:

*Enquanto vontade, o Estado não vai transcender a separação cidade-campo? Isso o levaria a fortalecer os centros de decisão até transformar os núcleos urbanos em cidadelas do poder. Simultaneamente, ele não vai representar a urbanização e o planejamento geral do território de maneira descentralizada e, desde então, separá-los em zonas das quais algumas serão destinadas à estagnação, ao desaparecimento, ao retorno à “natureza”? O Estado organizaria, assim, para utilizá-lo, o desenvolvimento desigual num esforço em direção à homogeneidade global. (Lefebvre, 1999b, p. 77).*

A *vontade* não é necessariamente existente. Pode ou não se manifestar em determinado lugar de forma mais ou menos evidente. Ao efetivar-se, contudo, é levada a cabo através de atribuições específicas que recaem sobre tal agente, quais sejam, o planejamento territorial e a planificação (planejamento explodido, sobretudo às funções econômicas). Em termos mais amplos, e conforme denomina Lefebvre, a estratégia do dirigismo de Estado que tem no urbanismo institucional seu *corolário* (Lefebvre, 1999b).

A planificação espacial, como elemento novo do nível G e fruto da propriedade privada do solo, opera no incremento da divisão social do trabalho reforçando as segregações e as desigualdades na distribuição de trabalho e de (mais) valor, bem como, operando na constituição de um *consumo produtivo* do espaço (Lefebvre, 2016).

Voltando aos níveis, Lefebvre indica o planejamento na era industrial como uma arma de ataque tanto à cidade antiga quanto ao urbano industrial.

---

<sup>8</sup> A segregação do Estado enquanto nível, como ocorre com outras questões e conceitos do autor (tecido e fenômeno urbano, etc.), aparece como uma modificação das formulações presentes em *O direito à cidade* (Lefebvre, 2001). Nesse último, o nível mais geral apresenta-se como a estrutura/conjunto social do qual a cidade (intermediário) toma pequena parte.

O ataque pelo alto [nível G], se se pode dizer, comporta um projeto global, submetendo o território nacional a um “planejamento” comandado pela industrialização. Dupla exigência, duplo postulado: o espaço inteiro deve ser planejado. As particularidades dos sítios e situações devem desaparecer face às exigências gerais, tecnicamente motivadas. (Lefebvre, 1999b, p. 88-89).

Nesse ponto de toque entre a mediação rural-urbana, o Estado e o planejamento em termos ampliados, faremos referência aqui aos conceitos desenvolvidos por Friedman (1987). O trabalho do autor expõe aspectos importantes de como tal ação ocorre de maneiras múltiplas e interfere/relaciona-se com outras esferas (níveis?) do conjunto social. Nos parágrafos abaixo realizo um esforço de exposição de tais aspectos.

### *Planejamento: teoria e prática na perspectiva de J. Friedmann*

Em sua abordagem, Friedmann (1987) trabalha com uma série de recortes de cunho territorial, político e social. Complementarmente, distingue aquilo que denominarei aqui como “intenções de ação”, as quais apontam para diferentes formas de abordagem (manutenção, transformação, mudança radical, etc.) frente aos recortes estabelecidos. Organizados de forma hierárquica a partir de seus níveis de abrangência, tais conceitos apresentam relações distintas e multivariadas entre si.

Apresento abaixo uma versão do esquema<sup>9</sup> conceitual desenvolvido pelo autor em sua obra *Planning in the Public Domain*. A ilustração torna mais claro o exposto no parágrafo anterior. Nos retângulos sombreados encontram-se os “recortes”, enquanto nos em branco aparecem as “intenções de ação”. As linhas tracejadas apresentam os limites de interação entre cada um deles. Destaco em seguida algumas definições do autor sobre os conceitos esquematizados.

---

<sup>9</sup> Como alteração do original encontra-se apenas a tradução livre dos conceitos. Os originais, pela ordem hierárquica, são: *Territorially Based System of Social Relation; System of Political Order; System Maintenance; System Change; System Transformation; Political Practice; Bureaucratic Practice; Societal Guidance; Administration; Planning; Allocative Planning; Innovative Planning; Radical Planning and Practice e Revolutionary Practice*. Para o original, ver: Friedman (1987, p. 30).

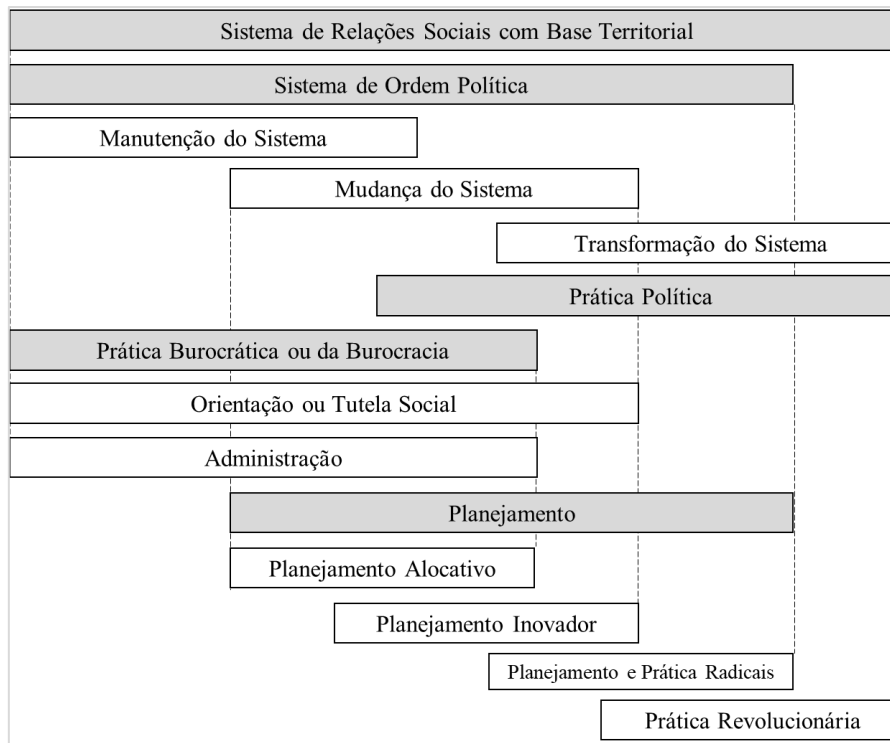


Figura 1 - Planejamento no domínio público: conceitos básicos.  
 Fonte: Friedman, 1987 (traduzido).

Conforme Friedman caracteriza, o primeiro grande nível define a maior fronteira/limite de análise. Com natureza político-territorial estabelece-se pelas divisões administrativas e geográficas de aglomerados internacionais, países, estados, municípios, etc. Trata-se de uma unidade de agregação. O *Sistema de Ordem Política* – SOP remete, em palavras, ao modo/projeto/formato de governo implementado (democracias, ditaduras regimes consensuais, etc.) em determinado *Sistema Social de Base Territorial*.

O SOP abarca, ainda que não plenamente, a *Prática Política* no espaço. Ao mesmo tempo, absorve em sua integralidade a *Prática Burocrática* (forma estatal). Ainda que sejam ambas necessárias à conformação da ordem política e da governança territorial, a prática burocrática e a política “*are often in conflict*” (Friedman, 1987, p. 35).

O SOP compreende, de forma mais direta, aos sistemas de governo formal e às intenções e ações voltadas para a sua *manutenção* ou sua *mudança*. Escapam a ele, de forma integral, as *Práticas Revolucionárias*. Na abordagem de Friedman, essas últimas coincidem como atos violentos contra os regimes/sistemas políticos de governo. Nessa caracterização da prática revolucionária como destruidora – ação desconstituente do SOP – encontra-se uma ponte de contato com a perspectiva lefebvriana. Conforme apontado pelo francês em *Espaço e Política*:

*Não existe abuso de poder, pois sempre e onde quer que exista, o poder abuse. A revolução total deveria pôr fim a esse poder abstrato que passa por utilizar*

*meios objetivando um fim desconhecido, ao passo que se converteu em seu próprio fim. Essa revolução lhe poria fim, substituindo-o por poderes, os da apropriação e da re-apropriação. A ideia de subversão completa a de revolução. Ela visa à destruição da política, pois todo poder estatista é destruidor. (Lefebvre, 2016, p. 23).*

Complementarmente, remetendo aos conceitos de Lefebvre, pode-se arriscar dizer que *Sistema de Ordem Política* constitui, para um espaço definido, o denominado *nível G*. Incorpora, assim, os aparelhos do Estado, suas rotinas de ação e instrumentos de gestão, dentre eles, o planejamento e a planificação. Conformam esse espaço, de forma estrutural, as 3 *intenções de ação* compreendidas pelos retângulos que remetem à *Manutenção do Sistema*, à *Orientação ou Tutela Social* e à *Administração* as quais, por sua vez, são abarcadas pela *Prática Burocrática*. Esse recorte e suas respectivas intenções estruturam, por assim dizer, o núcleo duro do Estado. Permitem que ele exista nos níveis mais concretos (recursos humanos, financeiros, patrimoniais, etc.) possíveis ao mesmo tempo que o tornam *abstrato*, tendo em vista o elevado grau de generalização de suas ações.

O recorte do *Planejamento* – do dirigismo, do tecnicismo, da planificação, etc. – tem sua fronteira inicial marcada pela *Mudança do Sistema*. O sentido de mudança não equivale aqui, ao menos não unicamente, ao de alteração do SOP. Remete, por outro lado, ao seu incremento, aprimoramento, etc. que pode advir da prática planejadora. O *Planejamento* promove, complementarmente, mudanças em nível institucional. Exerce, por fim, uma função de *inteligência*. Informa tanto a estrutura formal existente sobre possíveis movimentos que têm como objetivo alterar o SOP quanto os agentes responsáveis por tais iniciativas.

Dentre as 03 manifestações do *Planejamento*, uma delas – *alocativa* – encontra-se compreendida plenamente pelo centro rígido (prática burocrática e administração) estatal. Remete, dentre outras coisas, à planificação econômica e às interferências na dinâmica da divisão social do trabalho. Nesses termos, volta-se, dentre outras coisas, para a relação entre o campo e a cidade. A segunda forma – *inovadora* – tem seu limite marcado pelas mudanças no sistema. Friedman aponta para tal inovação como um dos elementos práticos que torna possível a mediação entre a manutenção estrita e a transformação plena do SOP. A terceira forma – *práticas radicais* – mostra-se enquadrada pela Transformação do Sistema ainda que não abarcando toda a sua amplitude. Nessa terceira forma encontram-se, por exemplo, as práticas que correm mais ao largo do

*mainstream* econômico e político como a produção cooperativa, as iniciativas feministas, etc. (Friedman, 1987, p. 34).

Tendo isso em consideração, é importante ressaltar que a análise de Friedman extrapola tal construção pragmática/instrumental do Estado e do planejamento. Em verdade, a maior parte da obra dedica-se à discussão dos conceitos teóricos que expressam as formas diferenciadas de relação entre o planejamento e os distintos sistemas de ordem política existentes.

A primeira tradição teórica apontada pelo autor, denominada *Reforma Social*, mostra-se a central desse campo de estudo. Compreende, sobretudo, as formulações que promovem um diálogo entre a ação estatal e a orientação ou tutela social. "*From Bentham to Lindblom, from Saint-Simon to Etzioni and Perloff*" (Friedman, 1987, p. 135), tal perspectiva é marcada por um certo distanciamento entre o agente planejador (Estado) e o objeto de planificação.

A segunda tradição – *Planejamento como Análise de Políticas* – remete, por sua vez, à instrumentalização da prática planejadora e à sua “profissionalização” enquanto técnica de engenharia e de alocação. Compreende, dentre outras inovações, a econometria, a matemática aplicada e a teoria organizacional (*Idem*, p. 149). O distanciamento planejador-planejado é intensificado nessa tradição.

O *Planejamento como Aprendizado Social*, terceira perspectiva, assume uma relativa inversão da lógica existente, sobretudo, na tradição analítica. Como apontado por Friedman, “*in the social learning tradition, actor and learner are assumed to be one and the same*” (*Idem*, p. 185). A separação estrita entre técnica e objeto de planejamento perde lugar. Friedman a considera como “um grande passo à frente” (*Idem*, p. 216) em relação à tradição anteriormente apresentada uma vez que decisões construídas *a priori* são substituídas pela ação e pela prática social construídas coletivamente.

Por fim, o *Planejamento como Mobilização Social* remete às formulações teóricas e ações práticas de oposição a ordem vigente. Retornando ao esquema anteriormente apresentado, trata-se da tradição na qual a ação planejadora extrapola ou deixa de ser vista como uma forma de orientação social. Segundo Friedman, as 03 formas anteriores, mesmo a de aprendizado social, enquadravam-se de alguma forma nessa intenção de tutela. As perspectivas utopistas e radicais de Owen e Fourier e as elaborações neomarxistas, onde Friedman enquadra Lefebvre (!), encontram-se, dentre outras, compreendidas por tal tradição.

Considero importante o apontamento, ainda que breve de tais tradições, uma vez que elas, como abordagens simultâneas, se sobrepõem nos espaços de realização da prática planejadora, sobretudo o Estado. Nesses termos, auxiliam consideravelmente nessa espécie de *zoom*, via Friedman, que realizo sobre a prática de *nível G* apontado por Lefebvre.

Ainda que o autor norte americano não se detenha à análise da planificação territorial e de sua influência na relação campo-cidade, evidente no trabalho do francês, parece-nos mais do que razoável adotá-lo como referência para esse fim tendo em vista a amplitude de suas considerações sobre o Estado e a prática do planejamento. Mais a mais, dentre os distintos “usos do planejamento” apontados por Friedman logo no início da obra (1987:28), encontram-se vários que se referem aos processos de extensão do *tecido* e constituição da *forma urbana* trabalhadas por Lefebvre<sup>10</sup>. Pelos seus conceitos e perspectivas críticas tais autores se tocam.

Retorno aqui à obra de Lefebvre apenas para ressaltar que nesse cenário de tangenciamento e interface entre o poder estatal, a sua função planejadora e a mediação campo-cidade, o autor francês sublinha, em especial, um momento/forma específicos de estabelecimento de tais relações, qual seja, a lógica neoliberal. Nesse sentido, escreve que:

*Sabe-se que nos países capitalistas atualmente existem duas estratégias principais: o neoliberalismo (...) e o neodirigismo. Sabe-se também que existem compromissos. O neoliberalismo deixa algum lugar ao ‘setor’ público e às ações concertadas dos serviços do Estado; o neodirigismo apenas prudentemente apodera-se do ‘setor privado. Sabe-se, enfim, que setores e estratégias diversificados podem existir. (Lefebvre, 1999b, p. 76, grifos nossos<sup>11</sup>).*

Esse recorte, ao mesmo tempo pontual (sobre o momento) e referencial (remete aos modelos anteriores), implica modificações e ajustes nas dinâmicas desenhadas por Friedman. É no interior desse lugar que procuraremos discutir as questões principais do presente trabalho. Assim sendo, destaco na próxima seção as formas e sentidos da aproximação multivariada (referencial, complementar, etc.) que busco promover entre tais conceitos e minha proposta de pesquisa.

---

<sup>10</sup> Dentre os 10 possíveis usos indicados pelo autor, pode-se ressaltar, dentre outras, a de número 04 (planejamento para fins de estímulo agrícola), 05 (planejamento como proteção dos direitos de propriedade) e 07 (planejamento para fins de desenvolvimento territorial).

<sup>11</sup> A maior parte dos grifos em negrito que aparecem nas citações longas foram feitos pelo autor do presente trabalho. Assim sendo, doravante a identificação entre parênteses será feita apenas no caso de grifos originais.

### 1.1.3 Referenciais teóricos de decolagem e questões de pesquisa: caminhos de aproximação

Em linhas gerais, o que pretendi destacar nas obras e conceitos apresentados anteriormente foi o seguinte:

- ⟨ Existe uma relação dialética campo-cidade, a qual, desenhada como um eixo espaço-temporal, aponta para a construção de formas de predomínio do segundo elemento do binômio sobre o primeiro;
- ⟨ Nesse processo algumas coisas se dissolvem como a *heterotopia* da cidade e o campo *natural*. A expansão do *tecido urbano* e constituição da *forma urbana* (centralidade-simultaneidade) dão conta desse movimento;
- ⟨ No entanto, outras coisas são realçadas: a tensão com a *ruralidade* (sentimentos e expressões da comunidade orgânica – rural camponesa), as segregações da centralidade, a ineficácia das ciências parcelares, etc;
- ⟨ O *fenômeno urbano* abarca todo esse processo. Apresenta caráter *universal*. Mais do que uma *ciência* estabelece um *conhecimento* sobre a(s) *problemática(s)* levantadas e percebidas pela perspectiva *regressiva-progressiva*;
- ⟨ As relações rural-urbana e campo-cidade formam e são formadas por expressões de tais *morfologias*. Existem, assim, a cidade política, a natureza intocada, o urbano industrial, o campo agrícola, etc;
- ⟨ A *sociedade urbana* emerge, nesse contexto, como uma “expressão-relação” e vice-versa. Pela extensão do tecido (físico, social e político) urbano-industrial transforma a dicotomia em conjunto e produz uma unidade que, multicentral, é também diferencial. Tem natureza virtual;
- ⟨ Existem “elementos formativos” desse processo. Práticas econômicas e extraeconômicas. Existem atores-níveis que dialogam e sobrepõem-se uns aos outros com maior e menor equilíbrio ao longo do tempo. O Estado ocupa um desses lugares, o mais geral;
- ⟨ Esse nível é poderoso. Demonstra papel fundamental nas mediações, expressões e relações do eixo histórico espacial. Atua, dentre outras coisas, através de sua ação planejadora/planificadora/dirigista;
- ⟨ Tal ação é multiforme. Desdobra-se vertical (com outros recortes sociais) e horizontalmente (expressa distintas intenções de ação);



- ◁ Nesses desdobramentos, o planejamento vota-se tanto para o nível espacial (físico e social) como na realização de *inovações* com fins ao aprimoramento do Estado ou à mediação dos conflitos que podem conduzir a uma transformação da Ordem Política;
- ◁ Há um espaço residual nessa prática que se volta a transformações mais profundas no Sistema. Teoricamente, o planejamento é aqui definido como Mobilização Social;
- ◁ Existe um momento (estratégia), que calha de ser o atual, no qual determinados *compromissos* são firmados e interferem nessa relação entre nível-espacialidades-instrumento. Tal momento político-econômico denomina-se como *neoliberal*.

Consideradas tais questões, pretendo construir ao longo do presente trabalho uma narrativa que, dentre outras coisas, realize uma espécie de aproximação multivariada com esses conceitos e formulações. Multivariada porque, como será percebido no texto, ela muda consideravelmente tendo em vista o tópico em discussão. Como metáforizei no título, entendo tal referencial como componente de uma decolagem. Ao mesmo tempo que toda a viagem depende dele, as condições, trajetos e ritmos do percurso, bem como, os lugares de pouso não encontram relação direta com os elementos da partida. Há um risco – extremo! – de que, comprometida a decolagem, um desastre aconteça. É preciso corrê-lo e, ao mesmo tempo, minimizá-lo.

Para isso, tentei apresentar de maneira relativamente detalhada os conceitos e suas inter-relações. O que significam, como se desdobram e como se tocam. Complementarmente, é preciso indicar como os encaro frente a tese ora desenvolvida.

Em primeiro lugar, entendo que é possível estabelecer alguns “encaixes” importantes entre o tema explorado, apresentado logo na introdução, e tal referencial. Encaixados os conceitos, alinham-se, conseqüentemente, as perspectivas críticas de análise.

Assim, há nas minhas tratativas sobre a Índia pós independência um lugar claro que é fronteirizado pelas relações desenvolvidas entre o rural e o urbano. Como Lefebvre (em termos do realce e não da qualidade!), evoco tal lugar como central na conformação espacial e social da Índia contemporânea. No entanto, reduzo a exploração lefebvriana uma vez que restrinjo a análise de tal processo ao papel exercido pelo Estado e pelos seus discursos e narrativas de planejamento e planificação. A aproximação, aqui, muda de profundidade. É menos densa em termos do *fenômeno urbano* em sua universalidade, mas

mais acurada no trato com seu *nível* mais geral. Pretendo demonstrar como esse elemento formativo mostra-se capaz, até mesmo, de transcender as fases marcadas do eixo histórico espacial lefebvriano, provocar rupturas bruscas na relação campo-cidade e, conseqüentemente, na construção de *expressões* de tais espacialidades.

Complementarmente, reafirmo a ideia de que o rural, o industrial e o urbano são *projetos* em desenvolvimento, simultâneos e sincrônicos, diferentemente do que uma leitura simplista do Lefebvre levaria a crer. Os processos permanecem dialeticamente imbrincados, não havendo o final de um e o início de outro. Sob essa perspectiva, ilumino as imposições da estrutura de planejamento estatal sobre esses projetos. Argumento que o arranjo citadino-urbano na Índia ganha forças com a paulatina transformação do Estado central que ocorre após a década de 90. Discuto, complementarmente, o fato de que, apesar da extensão do tecido urbano projetado/imposto pelo novo Estado indiano, a centralidade do campo/rural não é, necessariamente, deslocada. A presença de uma *morfologia política* constituída no campo preserva, dentre outras coisas, os institutos fundantes da *comunidade rural* descrita por Lefebvre (1971).

Costurando interlocuções, minhas análises tocam várias vezes o aparato e o esquema conceitual desenhados por John Friedman. Há um território estipulado, um sistema político e há um modo de planejamento preponderante que reforça constantemente o ordenamento e o poder estatal. Por outro lado, a realidade indiana demonstra que o SOP não pode ser conjugado no singular. Ele também se desdobra horizontalmente e demonstra, numa mesma estrutura formal, elementos praticamente antagônicos entre si (controle x democracia; tecnicismo x aprendizado social; etc.). Quem comanda tais diferenciações? As relações, ou melhor, as expressões do campo e da cidade ao longo do tempo. Quando tais *morfologias* são iluminadas pode-se dizer, humildemente, que o esquema de Friedman entra em turbulência.

Em meio a essas trocas, perguntas são levantadas. Dentre elas:

- ◁ O urbano como emancipação, renovação multicentral do espaço-tempo, virtualidade teórica e extensão de tecido depende necessariamente da consolidação do urbano-cidade-industrial?
- ◁ Até que ponto prevalece a força do Estado contemporâneo e da planificação nos processos de anulação da dicotomia campo-cidade e extensão do (pre)domínio do segundo elemento sobre o primeiro?

- ◁ Não seria o rural ou a ruralidade da comunidade orgânica camponesa justamente o lócus de formação e extrapolação da *práxis* política que firma possibilidades/virtualidades de uma unidade diferencial do espaço urbano?
- ◁ Como os compromissos da estratégia neoliberal engendram modificações narrativas e não narrativas nesse cenário?
- ◁ Até que ponto pode-se dizer que a prática política é quem sobrepuja o SOP, e não o contrário, moldando-o de forma multivariada?

As questões, por sua vez, engendram hipóteses:

- ◁ O desenvolvimento “em salto” da sociedade urbana;
- ◁ A narrativa planificadora como engrenagem principal na dinâmica rural-urbana indiana;
- ◁ Uma espécie de “ruralidade extensiva”;
- ◁ O contrato neoliberal como um contrato cidadão urbano;
- ◁ O lugar formal da política é também, virtualmente, emancipatório.

Nos muitos parágrafos que se seguem procuro examinar tais questões e hipóteses. Certamente algumas delas ficarão bastante aquém de uma exploração suficiente. Esperamos, contudo, que as bases aqui lançadas, caso não sirvam para constituir trajetórias completas sobre a urbanização indiana, promovam, ao menos, uma boa iluminação para novas decolagens.

## **1.2. Complementos à partida: uma primeira aproximação com a Índia no contexto urbano-rural**

*A problemática urbana é mundial, mas a maneira de abordá-la depende da estrutura econômica, social, política dos países, assim como das superestruturas ideológicas. (Heri Lefebvre, A Revolução Urbana, p. 125).*

Como elementos complementares à decolagem teórica apresentada na seção anterior, apresento aqui uma breve “introdução à Índia” a partir de informações mais gerais sobre sua dinâmica rural-urbana no período pós independência. A plataforma de dados mantida pelo Banco Mundial (*World Bank Data*) foi utilizada – ironicamente, como se verá ao longo da tese – como fonte principal de consulta.

O esquema abaixo sintetiza a sucessão de marcos históricos, sobretudo em termos da organização política, que precederam a formação do Estado Nacional indiano após 1947. A linha do tempo foi baseada em Nehru (2004 [1946]) e Taphar (1990).

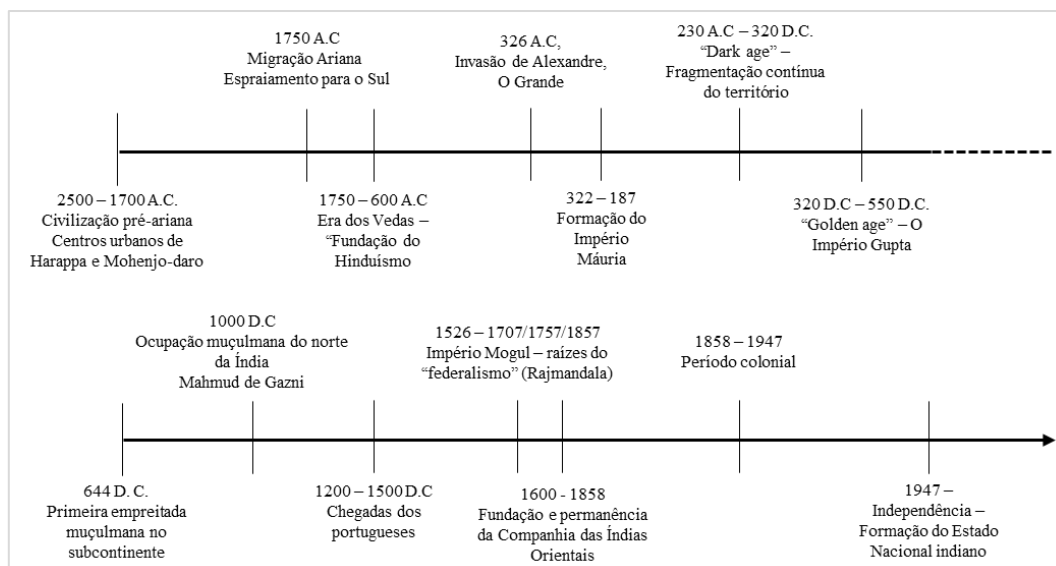


Figura 2 - Linha do tempo. Marcos políticos principais na história indiana. Civilização pré-ariana – 1947.  
 Fonte: Elaboração própria com base em Nehru (2004) e Taphar (1990).

Para além da simples narrativa cronológica, tanto J. Nehru quanto Romila Thapar, bem como Nandhi (2015), argumentam que a presença desses distintos domínios externos, ao tempo que submetem, são também submetidos à capacidade de adaptação e transformação da civilização indiana. Tal processo de permanência, marcada pela multiplicidade e por um certo hibridismo sociocultural – que em nada se confundem com a ideia contemporânea de resiliência – estabelecem uma certa marca identitária da população que se constitui ao longo do tempo (Khilnani, 2004).

De tal cenário de constantes negociações e interlocuções sucessivas explica-se, dentre outras coisas, o fato de que em nenhum dos períodos marcados acima tem-se um sistema de governo capaz de promover a unificação de todo o território. Nem mesmo sob o domínio do império britânico na fase colonial (pós 1858) tal pretensão foi plenamente alcançada haja vista a permanência dos poderes e das autoridades de governadores e príncipes provinciais (Nehru, 2004).

O cenário pós independência é que, em certos termos, dará uma maior forma à ideia de um Estado nacional, sobretudo, tendo em vista a influência do próprio J. Nehru. Como primeiro ministro, Nehru adota a crença na necessidade e a prática de constituição de um governo central robusto para a condução da Índia independente (Rudolph & Rudolph, 2011). Aproveitando-se do aparato imperial britânico que, dentre outras coisas, distribuía poderes entre a metrópole e as províncias da colônia, o novo governo passou, então, a instituir uma série de acordos individuais com os estados de modo a integrá-los ao Estado em formação (Furber, 1951).

A dinâmica de ocupação do território, marcada pela dicotomia rural-urbana, obviamente, terá lugar importante na constituição dessa trajetória. Niharranjan Ray (1976), em trabalho seminal sobre o tema, ressalta pelo menos duas dimensões principais em que podem ser percebidas expressões de tais espacialidades e de sua relação.

A primeira de tais dimensões diz respeito à tradição e aos escritos religiosos. De maneira sucinta, Ray identifica nos textos da Índia hinduísta (*Hindu-Brahmanical*) uma postura de valorização e elogio à vida rural, enquanto a Índia islâmica (*Indo-Muslim*) dedica-se ao tratamento e contemplação da vida e da estrutura das cidades. A partir dos textos mais antigos (*Dharmasastras* e *Arthasastras*), tais percepções são reforçadas e modificadas ao longo do tempo.

Na era moderna, as obras de Rabindranath Tagore (considerado maior poeta e escritor indiano) e de Mahatma Gandhi, com forte apelo a uma ruralidade indiana de feições quase idílicas, demonstram a resistência das caracterizações da tradição hinduísta (Ray, 1976). O conjunto canônico dos *Vedas*, literatura sagrada hindu, revela por si só esse apelo ao campo como lugar sagrado de vida. Sobre e por ele é que se clamam as bênçãos e a presença das deidades<sup>12</sup>.

A segunda dimensão levantada por Niharranjan, produto e causa da primeira, remete ao campo arqueológico. De maneira geral, acentua o autor, a cidade aparecerá em grande medida como uma heterotopia em relação ao campo. Marcadas como centros de poder, sobretudo dos impérios muçulmanos, como entrepostos comerciais (cidades portuárias) ou como lugares de peregrinação, as cidades e a vida urbana, apesar de presentes, não são incorporadas à *tessitura* (*Idem*, p. 21) da sociedade indiana.

Nesse contexto, Ray argumenta que se a prevalência das vilas e do campo ao longo do tempo não permite a comparação do meio urbano e das cidades indianas, em termos de sua complexidade e abrangência, com as de outras civilizações, da mesma forma ocorre com a vida rural. Nesse caso, contudo, o sinal se inverte “em favor” da Índia. Como ressalta o autor:

*Pelo que venho tentando argumentar, seria evidente que, como a civilização indiana era essencialmente baseada em aldeias, as cidades indianas eram, relativamente falando, menores e muito menos complexas do que as da Ásia Ocidental, dos países do Mediterrâneo Oriental e da Europa. Por outro lado,*

---

<sup>12</sup> Dentre os muitos exemplos, lê-se nos hinos 97 (verso 1 e 2) e 174 (verso 1) do Livro I: “*Nós te adoramos, por campos agradáveis, por boas estradas, e por riquezas. Que o nosso pecado seja arrependido*” e “*Idra, muito adorado, com eles protege como o leão o devastador e ativo Agni para residir em nossos campos lavrados a em nossa herdade*”. Agni e Hidra, respectivamente, são deidades dedicadas ao cuidado do fogo e da água. As citações do Veda foram retiradas da versão traduzida por Eleonora Meier e disponível em: [https://www.academia.edu/29545268/O\\_Rig\\_Veda\\_Livro\\_1\\_em\\_Portugu%C3%AAs](https://www.academia.edu/29545268/O_Rig_Veda_Livro_1_em_Portugu%C3%AAs).

*a aldeia indígena era caracteristicamente maior e mais complexa do que as aldeias das partes do mundo mencionadas. A aldeia indígena tinha uma divisão de trabalho mais elaborada e uma organização social muito mais complexa, cujo lócus era a própria aldeia. Nas outras partes do mundo referidas, o excedente gerado na aldeia foi para apoiar as pessoas fora da aldeia; na Índia, além de fazer isso, também sustentava uma população não trabalhadora substancial dentro da aldeia. – (Ray, 1976, p. 891, tradução livre<sup>13</sup>)<sup>14</sup>.*

Tem-se aqui uma certa proximidade com as características levantadas por Lefebvre (1971) sobre os aspectos que marcam a ruralidade camponesa da França. A vila, aqui também, revela como lugar atômico de uma *comunidade orgânica* que funciona internamente e resiste às transformações dos sucessivos impérios formados e desconstituídos ao longo do tempo.

Sobre o último ponto levantado por Niharranjan Ray – diferenciações de complexidade – é importante marcar que, mesmo conceitualmente, há aguda diferenças entre o que caracteriza um ambiente como urbano-citadino na Índia e em outras nações. Tal questão acaba por implicar problemáticas em termos de comparações muito gerais com as apresentadas nesta breve introdução. Ao contrário do Brasil, que assume, principalmente, a definição de legislações municipais para caracterização dos ambientes rural e urbano, na Índia, tal categorização passa por um critério tanto demográfico quanto econômico.

Segundo definição dada pelo último censo indiano, o espaço urbano divide-se basicamente em três categorias, quais sejam: a) *Statutory towns* (STs), b) *Census Town* (CT) e c) *Outgrowth* (OG). Suas características são as seguintes:

1. **ST:** *All places with a municipality, Corporation, cantonment board or notified town area committee etc.;*
2. **CT:** *Places that satisfy the following criteria: (a) A minimum population of 5000 (b) At least 75% of the male main working population engaged in non-agricultural pursuits (c) A density of at least 400 per sq.km;*
3. **OG:** *A viable unit such as a village or part of a village contiguous to a statutory town and possess the urban features in terms of infrastructure and amenities such as pucca roads, electricity, taps, drainage system, educational institutions, post offices, medical facilities, banks etc. Examples of OGs are railway colonies,*

---

<sup>13</sup> Todas as citações em inglês advindas de artigos acadêmicos e de documentos oficiais foram traduzidas para o português pelo próprio autor do presente trabalho (tradução livre). As citações provenientes de textos legislativos ou de relatos de entrevistas, por sua vez, foram mantidas no original de modo a se evitar maiores distorções em seus conteúdos. Os conteúdos originais das traduções são sempre apontados em notas de rodapé e foram grafados em itálico.

<sup>14</sup> *From what I have been trying to argue it would be evidente that since Indian civilization was essentially village-based, Indian cities were, relatively speaking, smaller and much less complex than those in West Asia, in Eastern Mediterranean countries and in Europe. Conversely, the Indian village was characteristically larger and more complex than the villages of the parts of the world just referred to. The Indian village had a more elaborate Division of labour and a much more complex social organization, the locus of which was the village itself. In the other parts of the world referred to, the surplus generated in the village went to support people outside the village; in India besides doing so, it also supported a substantial non-working population within the village.*

*university colonies and port areas, that may come up near a city or statutory towns outside its statutory limits but within the revenue limit of a village or villages contiguous to the town or city*<sup>15</sup>.

O Censo traz ainda a definição de *Aglomeração Urbana*, constituída pelo contínuo entre determinada cidade e sua extensão (OG) ou entre duas diferentes cidades e o tecido urbano existente entre elas. Tudo o que não se encaixa em tais categorias, por sua vez, será caracterizado pelo Censo como rural, inclusive as áreas de floresta.

Conforme apontado por Bhagat (2005), as definições passaram por mudanças ao longo do tempo de modo a acoplar tanto características administrativas quanto econômicas. Uma vez que as *Statutory Towns* são definidas pelos Estados, o autor aponta para a existência de certa tensão existente entre os diferentes níveis federativos. Tendo em vista que a manutenção do *status* não urbano implica às localidades tanto menores obrigações tributárias como menor participação orçamento destinado aos *Gram Panchayats* – entidades de governança rural – aparentemente há uma tendência pela não transformação categórica. Tais elementos acabam por influenciar no grau de urbanização mensurado por instituições de pesquisa uma vez que determinadas áreas, seguindo critérios distintos, poderiam ser facilmente apontadas como urbanas ou “quase” urbanas em países como o Brasil.

Chapman & Wanmali (1981), também considerando os aspectos históricos e conceituais dessa dicotomia, apontam para o sistema urbano da Índia contemporânea (pós independência) como uma *combinação* de sistemas passados (cidades como centros de poder do Império Mogul e cidades como centros comerciais do domínio inglês). Tal combinação, ideologicamente, mostra-se conformada pela crença geral de que o urbano se revela como *habitat* da modernidade e do dinamismo, enquanto o rural concentra as raízes do atraso (Chapman & Wanmali, 1981). Tratar-se-ia aqui de uma inversão, ainda incipiente, das tradições socio religiosas apontadas por Ray (1976) e que apelam para a prevalência do rural sobre o urbano. A constituição ideológica dessa identificação espaço temporal (urbano-moderno e rural-arcaico) é um de nossos objetos de investigação<sup>16</sup>. Contudo, ainda estamos em fase de decolagem. Assim sendo, apresento a seguir alguns outros vislumbres sobre tais espacialidades em níveis mais abstratos.

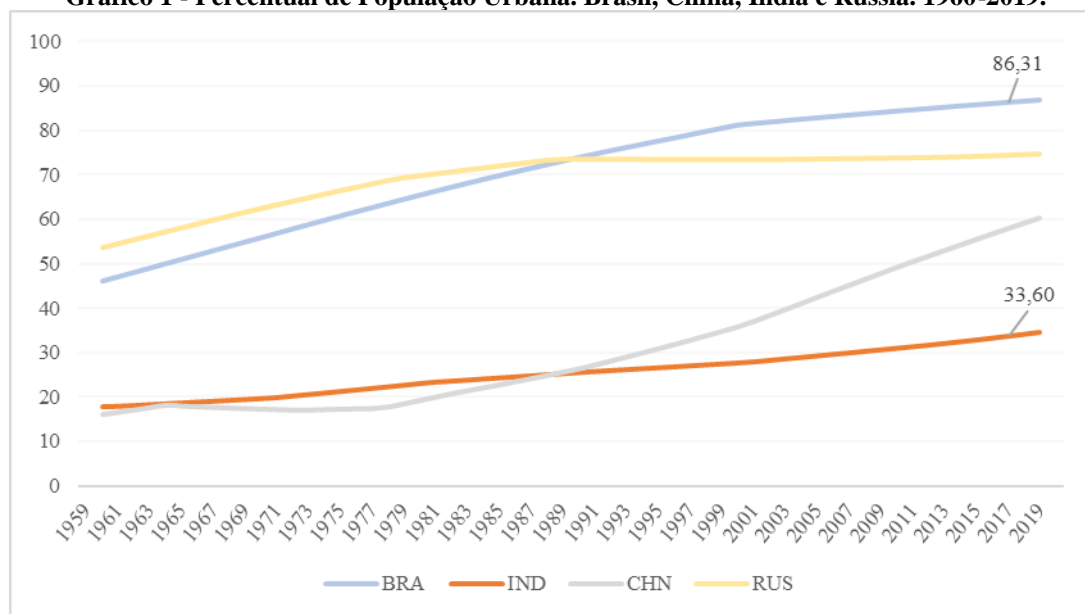
---

<sup>15</sup> [http://censusindia.gov.in/2011-prov-results/paper2/data\\_files/kerala/13-concept-34.pdf](http://censusindia.gov.in/2011-prov-results/paper2/data_files/kerala/13-concept-34.pdf).

<sup>16</sup> Adoto aqui a noção lefebvriana de ideologia, expressa, dentre outros lugares, em Lefebvre (1999b). O conceito refere-se, assim, ao discurso *institucional*, sobretudo o do Estado.

Compreendidas as especificidades conceituais acima destacadas, nota-se que, mesmo na contemporaneidade, observam-se baixos níveis de urbanização no território nacional indiano. Kundu (2014) caracteriza tal trajetória como uma *urbanização preguiçosa*<sup>17</sup>, sobretudo quando comparada a de outros países do Sul Global (Gráfico 1).

**Gráfico 1 - Percentual de População Urbana. Brasil, China, Índia e Rússia. 1960-2019.**



Fonte: Elaboração própria com base em World Bank Data.

A comparação com a China evidencia de forma mais aguda a diferença do processo de urbanização da Índia em termos do grau por ele alcançado. Enquanto ambas as nações partem do percentual, em torno, de 17%, a República mais oriental atinge o patamar de 57,96% em 2019.

Em todo caso, é preciso ressaltar que, embora o percentual indiano mostre-se inferior ao dos demais países, a variação percentual entre as percentagens inicial e final é da mesma magnitude ou até mesmo maior. Assim, enquanto no Brasil a participação da população urbana varia 88,2% (46,14% para 86,31%), na Índia, o incremento é de 92,3% (de 17,92% para 33,6%). Na Rússia, o valor foi de 38,8% e na China de 272,2%.

Dessa forma, se concordamos com Kundu (2014) que o processo é *preguiçoso* em termos da comparação entre graus finais de urbanização – sublinhando-se, mais uma vez, as diferenças conceituais que definem o que é urbano e o que é rural em cada uma das nações - é preciso dele discordar quando o que se tem em perspectiva é a variação entre os volumes inicial e final da medida. Os dados sobre as variações populacionais auxiliam

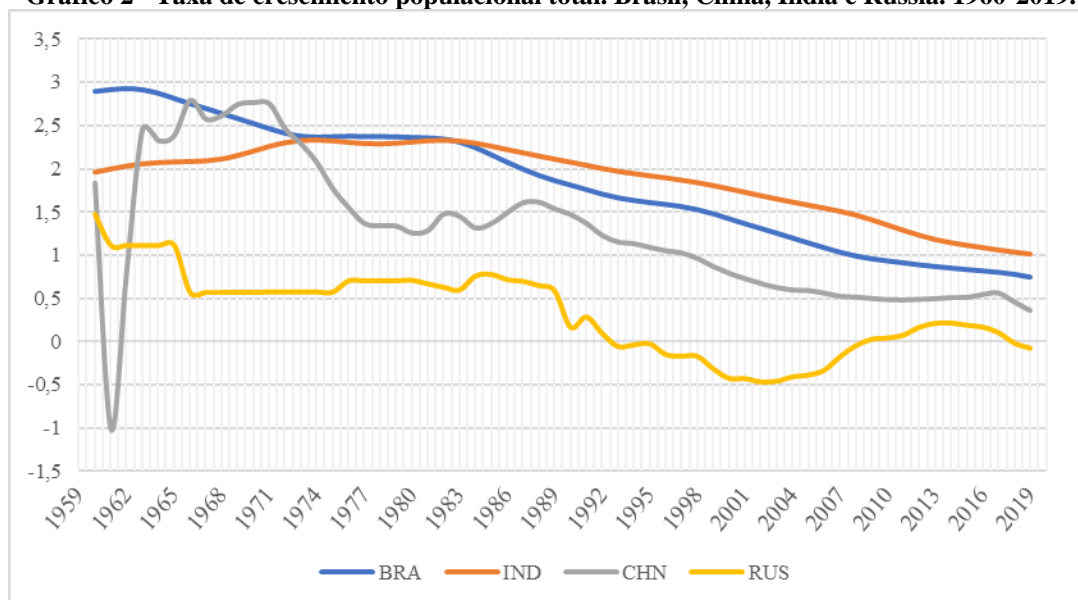
<sup>17</sup> “*Sluggish urbanization*” no original. Na mesma coletânea, que assume uma abordagem a partir do centro global, o processo brasileiro é denominado por George Martine e Gordon McGranahan como “negligente” e o da África do Sul, caracterizado por Ivan Turok, é assumido como “torturado”.



na compreensão desse cenário. Ao longo do período destacado a Índia passa da terceira para a primeira posição em termos da taxa de crescimento da população total (Gráfico 2). Ao diferenciarmos territorialmente (Gráfico 3), nota-se que a taxa urbana na Índia, quando comparada ao Brasil, mostra-se maior em praticamente todo o período destacado. No último ano da série, o percentual é similar, até mesmo, ao chinês. Ao contrário das outras nações, contudo, a taxa rural, apesar de decrescente, mantém-se sempre positiva. Na China, não exposta no gráfico, tal medida foi de -2,5% em 2019.

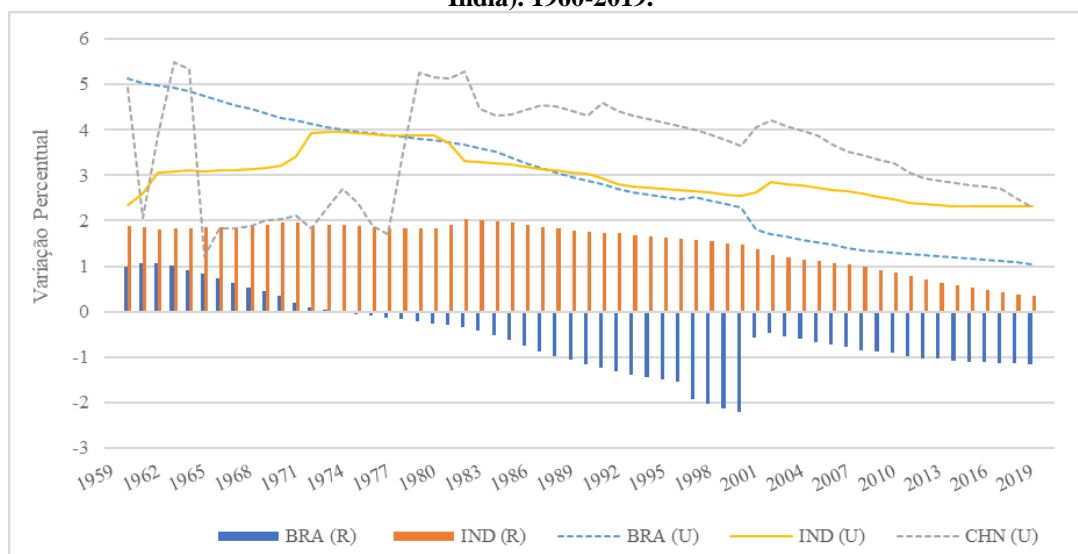
Em linha gerais, tem-se, assim, um cenário em que a aparente urbanização vagarosa não se dá por uma incapacidade de desenvolvimento ou de “reprodução urbana”. Existente de forma consolidada, tal realidade é, contudo, contrabalanceada pela, ainda existente, capacidade rural de reproduzir-se.

**Gráfico 2 - Taxa de crescimento populacional total. Brasil, China, Índia e Rússia. 1960-2019.**



Fonte: Elaboração própria com base em World Bank Data.

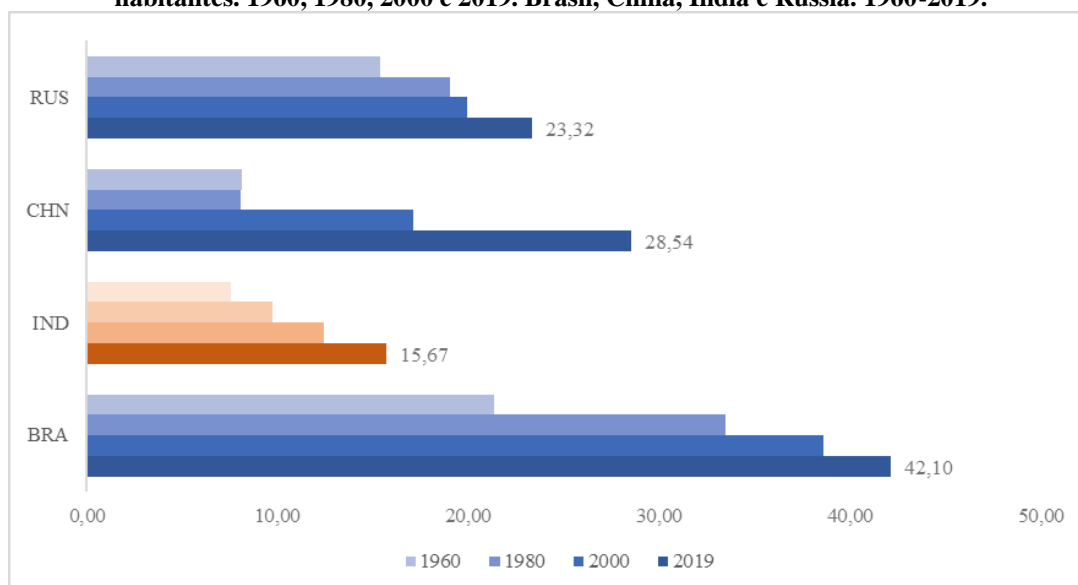
**Gráfico 3 - Taxa de crescimento populacional urbana (Brasil, Índia e China) e rural (Brasil e Índia). 1960-2019.**



Fonte: Elaboração própria com base em World Bank Data.

Em termos da *forma urbana* que tal processo assume, tem-se que as mudanças nos percentuais ocorrem - semelhantemente ao caso brasileiro ao longo das décadas de 60, 70 e 80 (Reis Filho, 2006) – a partir da combinação entre os processos de urbanização e de metropolização (Narayana, 2010). Os dados relativos à concentração urbana revelam que, em 2019, 15,67% dos indianos residiam em aglomerações urbanas com mais de 1 milhão de habitantes. Trata-se, como visto, de praticamente metade do contingente urbano total (46,4%). Em 1960, o percentual de aglomeração era de 7,55% para um volume urbano total de 17,92% - proporção igual a 42%. No Gráfico abaixo é possível visualizar uma comparação entre os percentuais de concentração nos países destacados.

**Gráfico 4 - Percentual da população residente em aglomerações urbanas com mais de 1 milhão de habitantes. 1960, 1980, 2000 e 2019. Brasil, China, Índia e Rússia. 1960-2019.**



Fonte: Elaboração própria com base em World Bank Data.

Como se vê, enquanto no Brasil e na China percebem-se cenários semelhantes ao indiano em termos da relação concentração/urbanização - 42,1% de 86,31% no primeiro e 28,54% de 57,96% no segundo - na Rússia tem-se um maior descolamento dos indicadores. A República chinesa, seguindo o padrão geral da taxa de urbanização, é a que percebe a maior variação percentual entre os graus de concentração (251,4%), passando de 8,12 pontos percentuais em 1960 para 28,54% em 2019. O país é seguido pela Índia, a qual demonstra dinâmica de aglomeração, em termos de variações percentuais, superior à do Brasil (107,6% contra 97%).

Corroboram essas informações os dados que apontam para o crescimento do número de cidades e de aglomerações ao longo dos dois últimos Censos realizados (2001-2011). Como se percebe, a categoria *Statutory Towns* é a que apresenta menor variação percentual. O elevado aumento das *Census Towns*, por sua vez, sinaliza para mudanças na constituição do espaço urbano e econômico indiano. Também crescem consideravelmente as cidades e aglomerações de Classe I e II, mais populosas. Percebe-se, ainda, que, embora o número absoluto de vilas aumente – cerca de 12.000 novas – a variação percentual é bastante baixa (1,9%).

**Tabela 1 - Número de cidades por categoria e vilas rurais. Índia. 2001, 2011.**

Classe	Porte Populacional	2001	2011	Variação (%)
		Número	Número	
Statutory Towns	-	3.799	4.041	6,4%
Census Towns	-	1.362	3.894	185,9%
<b>Total</b>		<b>5.161</b>	<b>7.935</b>	<b>53,7%</b>
Classe 1	Acima 1 milhão	393	465	18,3%
Classe 2	Acima 10 milhões	35	53	51,4%
Vilas	-	638.365	650.216	1,9%

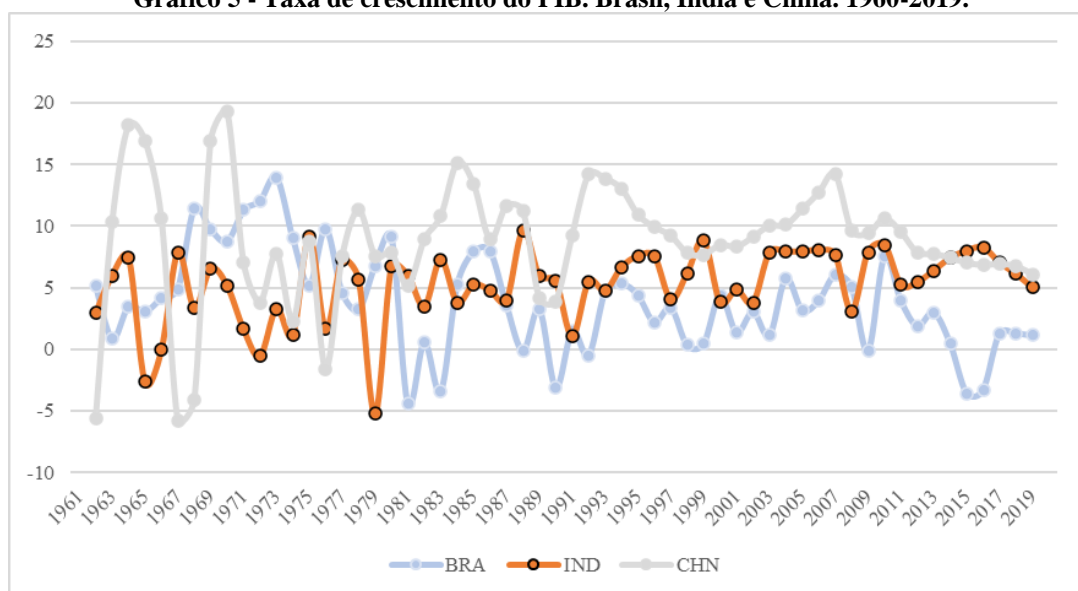
Fonte: Ministry of Housing and Urban Affairs.

Em certos termos, pode-se dizer que há sim, no período contemporâneo, uma tendência forte ao estabelecimento da realidade urbana-citadina na dinâmica da vida cotidiana indiana, revertendo ou reconfigurando a tradição rural que prevalece historicamente. Como destacado na introdução do trabalho, procuro demonstrar aqui que tal guinada assume raízes ideológicas a partir de um arranjo entre o planejamento estatal

e a lógica neoliberal. Tal reconfiguração, expressa na dinâmica de ocupação do território, sinaliza para determinadas mudanças na dinâmica econômica indiana e na divisão social do trabalho no contexto nacional.

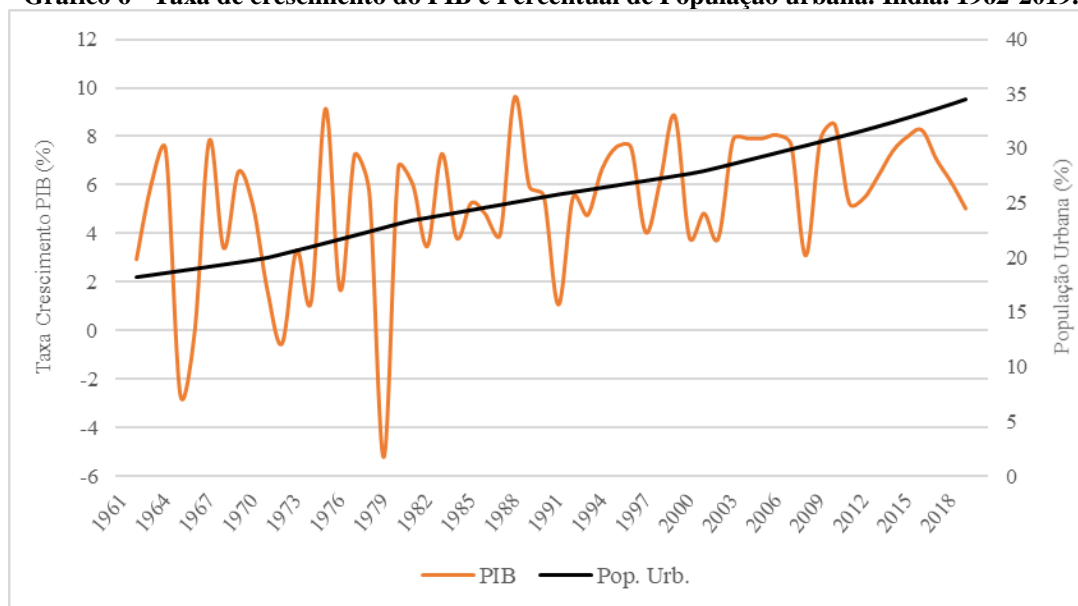
Em termos mais abstratos, nota-se que a economia do país percebe no período que vai de 1960 a 1979 os movimentos mais bruscos em termos da variação de seu Produto Interno Bruto. No último ano desse recorte tem-se a queda mais aguda do PIB (-5,4%). É também nesse momento que percebem as variações mais abruptas da variável para a China, enquanto o Brasil demonstra trajetória mais amena e em nível médio mais elevado. A partir da década de 80, contudo, não se percebem mais períodos recessivos tanto na Índia como na República chinesa, realidade que se diferencia da brasileira.

**Gráfico 5 - Taxa de crescimento do PIB. Brasil, Índia e China. 1960-2019.**



Fonte: Elaboração própria com base em World Bank Data.

**Gráfico 6 - Taxa de crescimento do PIB e Percentual de População urbana. Índia. 1962-2019.**



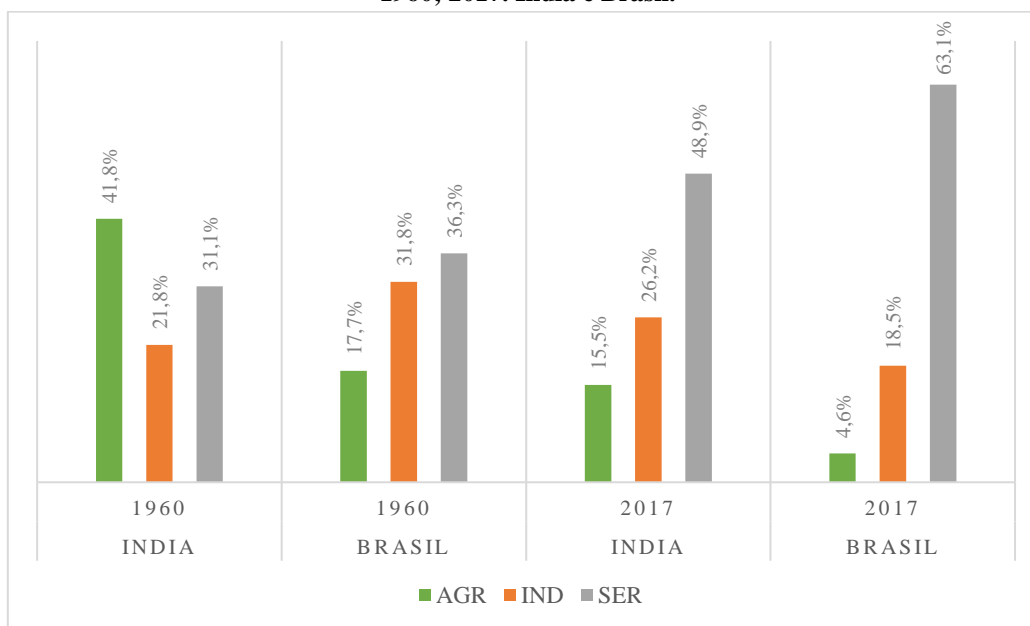
Fonte: Elaboração própria com base em World Bank Data.

Ainda que as relações diretas entre urbanização e crescimento econômico mostrem-se levantadas em diferentes trabalhos (Hoelscher & Aijaz, 2006, Turok & Mc Granahan, 2013) – binômio que será adotado como justificativas às inflexões territoriais na Índia contemporânea – não é possível notar, ao menos visualmente, uma relação direta entre o avanço da população para os centros urbanos e a aceleração constante das taxas de crescimento do PIB da Índia contemporânea. Em palavras, tem-se que a urbanização, mesmo no ambiente indiano de alta ruralidade, não implica, necessariamente, em crescimento em níveis constantemente acelerados (Gráfico 6), apesar da nulidade de recessão nos últimos 40 anos.

Complementarmente, as variações na composição desse produto apontam para determinados pontos que explicam, dentre outros fatores, a composição rural-urbana nacional. Conforme visto abaixo, na década de 60, o componente agropecuário compreendia mais de 40% do PIB nacional. No Brasil, o patamar era de 17,7%.

Ao longo do período, tal percentual passa por queda abrupta, contudo. Ainda que mais de 65% da população concentre-se na zona rural em 2017, o PIB AGRO passa a ser de 15,5%. A razão 15/65, de 2017, mostra-se consideravelmente inferior à de 1960, igual a 42/84. Dessa forma tem-se um certo esvaziamento econômico do campo em maior medida que de sua perda populacional, fator que sugere um processo de precarização relativa das condições de vida no ambiente rural e, sobretudo, aponta para uma reorientação econômica nacional. O emprego da mão de obra, seguindo esse cenário, também percebe quedas no período mais recente.

**Gráfico 7 - Composição setorial do Produto Interno Bruto. Agricultura, Indústria e Serviços. 1960; 2017. Índia e Brasil.**



Fonte: Elaboração própria com base em World Bank Data.

Se, em 1991, 62,6% da força de trabalho encontrava-se ligada ao setor primário, tal percentual passa para 42,4% em 2019. Mesmo com a diminuição, o percentual é consideravelmente superior que o brasileiro, igual a 19,8% no último ano de referência.

Em termos dos demais setores, nota-se um maior descolamento na relação entre os serviços e as atividades industriais ao longo do tempo. Como se vê, em 2017, o setor terciário sobrepuja o secundário em mais de 22 pontos percentuais. Em 1960, tal diferença era igual a 10 pontos. O descolamento brasileiro é ainda maior, com a diferença, contudo, de que, mesmo em 2017, o patamar indiano é inferior ao do Brasil (mais urbano) de 60.



Figura 3 – Distribuição do emprego da força de trabalho por setor. Índia (esq.) e Brasil (dir.). 1991, 2000, 2010 e 2019.

Fonte: Elaboração própria com base em World Bank Data.

Ao pensarmos nos termos espaciais aqui sublinhados, tem-se que a urbanização indiana contemporânea vai se constituindo, em grande medida, desacompanhada de uma maior robustez industrial. O processo difere do brasileiro, marcado por uma contínua (des)industrialização derivada do declínio do fordismo e da implementação das políticas de liberalização ao longo da década de 90 (Cano, 2012). Na perspectiva de determinados autores (Bhalla, 2004; Meher, 2015; Kundu & Saramasti, 2012), a realidade indiana estabelece um modelo de crescimento econômico urbano tido como insustentável tendo em vista sua incapacidade de absorver o volume de mão de obra que migra do campo, sobretudo a menos especializada.

Escapa da análise de tais trabalhos, contudo, o fato de que essa caminhada se revela não como mero fruto de especificidades econômicas locais, mas como um projeto que adotará o urbano não como lugar da aglomeração (implosão) industrial, mas sim como plataforma de projeção da Índia ao tecido urbano global. É nesse ponto, bem como nas relações econômicas e territoriais que ele estabelece, que nos debruçamos no presente trabalho.

Nos termos gerais, o que temos, então, é uma realidade histórico religiosa que, combinada à forte presença do campo em termos da subsistência e dinâmica econômica nacional, estabelece fundações robustas para a existência e permanência ruralidade do subcontinente indiano. Por outro lado, em que se considere a especificidade da definição conceitual, percebe-se a presença de um processo de urbanização com fortes áreas aglomerativas e que se manifesta, dentre outras coisas, na queda relativa da economia primária em proporções maiores que da transição populacional.

Há aqui também um certo distanciamento da “lógica” que guia o pensamento lefebvriano que tem na relação industrialização-urbanização e urbanização-industrialização um agudo componente. Em todo caso, como epígrafe no início desta seção, a problemática que abarca esse binômio e que tem caráter mundial precisa, justamente, ser pensada segundo as questões específicas de cada contexto. Na Índia, as relações transformadas e as submissões produzidas entre o campo e a cidade que, conforme aponta Lefebvre “*ainda ocultam a problemática urbana*” (Lefebvre, 199b, p. 132), constituem, dentre outros fatores, tal especificidade. A questão conceitual que confere a “natureza” urbana ou rural dos territórios indianos compõe também tal contexto.

Feito esse breve panorama histórico descritivo, avalio a seguir como os discursos e práticas sobre as espacialidades rural e urbana foram constituídos no período pós

independência, destacando a inflexão que instituiu a cidade e o processo de urbanização como motores do crescimento nacional ocorrida após os anos 90 e 2000. Como grande pano de fundo desse cenário, encontra-se, por sua vez, a estrutura ideológica e institucional que permitiu a sua consolidação, qual seja, o discurso de fundação do Estado neoliberal indiano. Na articulação desses movimentos, bem como, na apresentação de suas expressões concretas em dois casos empíricos está a centralidade de nossa discussão.

## **2. PAPEL DO ESTADO EM DIFERENTES ESTADOS**

Os discursos e processos de enfraquecimento do Estado e dos espaços públicos democráticos a ele ligados na Índia contemporânea são as temáticas que discuto no presente capítulo. Dedico maior ênfase e atenção ao período posterior à década de 90, quando as práticas de privatização e liberalização econômica ganharam força no País (Kale, 2002; Chattopadhyay, 2017), semelhantemente a outras nações do Sul Global. Trata-se de uma discussão centrada, assim, nas alterações presentes no âmbito e papel do *nível G* lefebvriano e do *Sistema de Ordem Política* sugerido por Friedmann (1987).



Apesar de ser fato extensivamente documentado na literatura que essa desconstrução do Estado indiano ocorreu tanto em termos de seu papel como organizador do setor produtivo (Joshi & IDM Little, 1996; Datta, 2013; Guha, 2009) ou como promotor de políticas ligadas ao bem estar social (Banerjee, 2018; Coelho, 2010), o que busco aqui é recontar tal história a partir de suas narrativas oficiais tentando compreender as nuances nas expressões neles presentes em determinados e diferentes períodos entre 1947 (ano da independência) e o momento atual.

Para tal análise, conforme indicado na Introdução, utilizo aqui, sobretudo o conteúdo existente nos Planos Quinquenais – *Five Years Plans (FYP)* – que se apresentam como o instrumento básico de planejamento político econômico do Governo Central. Procuo apontar como novas palavras e expressões surgiram e foram reforçadas ao longo do tempo tanto no que tange à constituição do papel principal a ser desempenhado pelo Estado neoliberal, qual seja, o de agente facilitador e não mais dirigista do mercado, quanto à formatação e desenvolvimento da própria estrutura administrativa e funcional do Estado em si.

Complementarmente, e de maneira fundamental, procuro promover aqui também uma concatenação que também tenha natureza articulada. As interferências diretas do Banco Mundial - BM na formatação desse novo papel estatal aparecem, nesse contexto, como os nós principais de articulação. Documentada de forma setorial em diferentes trabalhos (Benjamin, 2010; Baidu and Kanath, 2009; Goldman, 2010), tal conexão mostra-se fundamental não apenas para se compreender a reformulação do Estado indiano, mas também para apontar o fato de que o movimento de liberalização e globalização econômica – base do “novo” urbano” - é também um processo de dominação e reforço de uma forma de dependência política. Como será demonstrado, trata-se mais do que simplesmente dizer onde ou não o Estado deve atuar, mas também definir seu tamanho, suas sistemáticas de trabalho e o perfil ideal dos estadistas e seus subordinados. A resultante de tal articulação, vista para o caso indiano a partir da proximidade dos discursos, declarações e medidas sugeridas pelo organismo internacional e tomadas pelo Governo Central, é a constituição de uma nova forma de submissão colonial a qual, apesar da ausência militar de outra nação sobre o território, se expressa veladamente através da subordinação de um Estado soberano aos imperativos e demandas de uma estrutura a ele

exterior<sup>18</sup>. Tal relação de dependência e influência transcende assim em muito o saldo monetário credor-devedor entre o Banco e determinado País, mas expressa-se consideravelmente em termos qualitativos e estruturais.

Para a análise das manifestações da entidade internacional em questão utilizo como principal referência os denominados “*World Development Reports*” (WDRs)<sup>19</sup> publicados anualmente pelo Banco Mundial. Formulados e disponibilizados desde 1978, os WDRs - “*projetado(s) para fornecer uma avaliação abrangente e contínua das questões de desenvolvimento global*”<sup>20</sup> (WDR, 1978, Prefácio) - constituem-se como os canais básicos de expressão dessa identidade que o BM auto construiu de ser o mecanismo responsável pelo diagnóstico e prognóstico de questões centrais para o desenvolvimento das nações dita subdesenvolvidas<sup>21</sup>.

Defendo que essa postura assumida pelo Banco reforça a caracterização da instituição como um agente colonial, ao conter e representar<sup>22</sup> o que são e o que devem ser os caminhos políticos e diretrizes econômicas a serem tomadas por determinado País tendo nos empréstimos uma ferramenta de barganha. Revela-se colonial também por, apesar de caracterizar-se como Mundial, a coordenação da Agência e seus espaços decisórios, longes de mostrarem-se como abertos e democráticos, funcionam de maneira extremamente hierárquica e concentram na mão dos principais países contribuinte os poderes de aprovação e veto de determinada medida (Shiravastana, 2010). Reforça assim

---

<sup>18</sup> Caminho aqui no sentido da abordagem de Grosfoguel (2008) ao trabalhar o conceito de “colonialidade global”. Na perspectiva do autor, para além do Banco Mundial, o FMI, o Pentágono e a OTAN cumprem na contemporaneidade o papel das nações colonizadoras impondo através dos Estados Unidos uma “*situação*” colonial aos países periféricos ainda que esses não estejam sujeitos à “*administração*” de uma colônia específica.

<sup>19</sup> Em termos concretos, a partir da determinação de um tema estratégico, os relatórios apresentam-se como verdadeiras cartilhas orientadoras indicando direta ou indiretamente as condições e condicionantes colocadas pela organização para a continuidade ou realização de novos projetos por ela financiados. A elaboração dos relatórios constitui, juntamente com outras iniciativas como a publicação de artigos acadêmicos, revistas especializadas, etc., a estrutura da entidade de modo a caracterizá-la como mais do que uma agência financeira, mas também uma instituição “Criadora de Conhecimento”, expressão utilizada por Dharmadhikary (2010). A gestão de Robert Mc Namara (1968-1981), que assume a Presidência do Banco após ser Secretário de Defesa dos EUA, marca a guinada do Banco Mundial nesse sentido (Goldman, 2006). O Apêndice A apresenta o ano e o título de todas as edições. O acesso aos relatórios pode ser feito em: <http://www.worldbank.org/en/publication/wdr/wdr-archive>.

<sup>20</sup> *Designed to provide a comprehensive, continuing assessment of global development issues.*

<sup>21</sup> Uma série de instituições assume, sobretudo a partir da década de 70, a estratégia de emissão de relatórios com caráter de manual/cartilhas para o desenvolvimento das nações. Dentre elas encontram-se o FMI e o Conselho para Desenvolvimento das Nações Unidas. Uma boa sistematização sobre tais atores-ferramentas pode ser vista em Santos (1998). No presente trabalho dá-se maior ênfase ao Banco Mundial tendo em vista a aproximação aguda entre a Instituição Financeira e a Índia.

<sup>22</sup> Edward Said em *Orientalismo* aponta 4 verbos fundamentais ligados a ação colonial e formação do discurso Orientalista. São eles: Julgar, Estudar/Descrever, Disciplinar e Ilustrar. Por tais ações os Sujeitos colonizadores buscavam em última medida *Conter* – no sentido de reprimir – e *Representar* o Outro colonizado. Tomo daqui de empréstimo as expressões. A avaliação dos relatórios do Banco Mundial em termos de seu conteúdo e formato (Sumários Executivos, Box Ilustrativos, Apêndices Estatísticos, etc.) permite também percebê-los como evidentes ferramentas de ação dos 4 verbos iniciais.

a separação entre coordenadores e coordenados na dinâmica de produção e reprodução do modo de produção capitalista em suas diferentes escalas.

Voltando aos aspectos relativos diretamente ao papel do Estado indiano, destaquei anteriormente que a transformação do papel de tal instituição ao longo do tempo, sobretudo ao longo da década de 90, é objeto de discussão de diferentes trabalhos. Há também vasta literatura que aborda tal processo para outros países do Sul Global como o Brasil (Carinhato, 2008; Fix, 2009; Gross, 2002), Chile (Tomic, Trumper & Dattwyller, 2006), África do Sul (Williams & Taylor, 2000), dentre outros.

Desse modo, o que pretendo aqui é apontar não a existência da transformação como algo que aconteceu não apenas a partir de determinadas políticas econômicas, mas também como resultante, por vezes prioritariamente, da construção e expressão de um discurso declarado pelo Estado indiano em alinhamento com institutos internacionais sobre sua natureza e função. As questões relativas ao urbano e ao rural, por equivalência, seguirão pelo mesmo caminho.

Argumento assim que, antes da tomada de qualquer medida no campo econômico ligada a uma diminuição/reposicionamento do Estado, faz-se necessário constituir uma fala que manifeste *a priori* a que se presta o Estado. Tal discurso, por sua vez, passa ao largo de uma justificativa legitimamente social – constituída pela escolha soberana da população de determinada localidade – ou numericamente demonstrada. A reprodução constante de tal discurso e seu reforço no imaginário e no debate cotidiano a partir dos meios oficiais bem como de canais de comunicação, os quais, dentre outras coisas, tornam quase que sinônimos o conceito de Estado com ideias ligadas a práticas ineficientes e corruptas, abre maior e contínuo espaço para a (re)produção de novas práticas de enfraquecimento da ação estatal. Vejamos como tal processo ocorre a partir do planejamento central.

Em sua maioria, os Planos Quinquenais mostram-se estruturados em grandes eixos temáticos (Agricultura, Habitação, Desenvolvimento Industrial, etc.), os quais contêm tanto uma análise a respeito do tópico em questão quanto uma apresentação das políticas e orçamentos a eles dedicados. Trata-se, em grande medida, do planejamento *alocativo*, fundamentado teoricamente na tradição interposta entre a *reforma social* e a *análise de políticas públicas*, nos termos de Friedmann (1987).

Até 2014, os *FYPs* constituíram o principal instrumento de orientação das políticas do Governo Central. Nesse ano, com a eleição de Narendra Modi - *Bharatiya Janata*

*Party (BJP)* - como primeiro ministro<sup>23</sup>, os *FYPs* foram substituídos por planos trienais de caráter mais “estratégico”, denominados *Three Year Action Plan*. Ao longo do período analisado (1947-2018) o processo de planejamento quinquenal foi interrompido em duas ocasiões nas quais os *FYPs* foram substituídos por Planos Anuais (Quadro 1).

**Quadro 1 - Planos de Desenvolvimento. Governo Central Indiano. 1951-2020.**

<b>Id</b>	<b>Plano de Desenvolvimento</b>	<b>Período</b>
1	Primeiro FYP	1951 - 1956
2	Segundo FYP	1956 -1961
3	Terceiro FYP	1961 - 1966
4	Plano Anual	1966 - 1967
5	Plano Anual	1967 - 1968
6	Plano Anual	1968 - 1969
7	Quarto FYP	1969 - 1974
8	Quinto FYP	1974 - 1979
9	Sexto FYP	1980 - 1985
10	Sétimo FYP	1985 - 1990
11	Plano Anual	1990 - 1991
12	Plano Anual	1991 - 1992
13	Oitavo FYP	1992 - 1997
14	Nono FYP	1997 - 2002
15	Décimo FYP	2002 - 2007
16	Décimo Primeiro FYP	2007 - 2012
17	Décimo Segundo FYP	2012 - 2017
18	Primeiro Plano Trienal	2017 - 2020

Fonte: Planning Commission, GOI.

A subseção que se segue, denominada “Do dirigismo ao parceirismo” evidencia para o período analisado os discursos que marcam o posicionamento e a compreensão do Estado indiano sobre seu papel, sobretudo no campo econômico, o qual com o decorrer dos anos torna-se o grande campo entre os demais possíveis (social, político, cultural, etc.). Em seguida, a subseção “Governança” aborda de modo mais detalhado um segundo nível de transformação, qual seja, a da própria estrutura administrativa e do modo de trabalho interno do Estado e a força de trabalho que o compõe.

## **2.1. Do dirigismo ao parceirismo ou Do “sobre” ao “sob”**

Os primeiros anos que se seguiram ao processo de Independência da Índia foram marcados pelo esforço de constituição de um Estado soberano e que estivesse à frente dos

<sup>23</sup> A Índia adota um sistema parlamentarista com eleição indireta para escolha do Primeiro Ministro. Os dois partidos nacionais principais são o Bharatiya Janata Party (BJP) e o Indian National Congress (INC) com alinhamentos mais à direita e ao centro respectivamente. O segundo, de cunho fortemente socialista nos anos pós independência, abrigou em seu interior figuras importantes da história política indiana como Jawaharlal Nehru e sua filha Indira Gandhi. A vitória de Modi marcou a primeira chegada do BJP ao poder. Sobre a temática, ver Suri, Elliott & Hundt (2016): *Democracy, Governance and Political Parties in India: An Introduction*.

processos de desenvolvimento social e econômico do País. O sistema de planejamento central, herança da estrutura colonial (Ramesh, 2017), foi materializado pela constituição de uma Comissão de Planejamento em 1951 seguido da elaboração do primeiro Plano Quinquenal, instrumento inspirado no de mesmo formato utilizado como orientação das políticas na União Soviética. Tal sistemática demonstra o alinhamento do País, que se torna evidente a partir do Segundo Plano (1956-1961), com o polo socialista no contexto da Guerra Fria.

Nesse contexto, o primeiro FYP, apoiado no conteúdo da Constituição Nacional de 1947, aponta logo em sua Introdução que, dentre os objetivos diretivos da política estatal, destaca-se em particular que, “*o Estado deve se esforçar para promover o bem-estar das pessoas, garantindo e protegendo tão efetivamente quanto pode uma ordem social*<sup>24</sup>” (GOI, 1951: Introdução)<sup>25</sup>. Além de marcar tal orientação como prioritária para a política de planejamento, o Plano estabelece de maneira aguda que o papel do Estado como promotor do bem-estar social só poderia ser alcançado uma vez que a estrutura estatal tivesse suficiente poderes em suas mãos. Nas palavras do instrumento, o plano “*deveria ser a expressão de uma unidade básica de propósito da comunidade*” (*Ibidem*)<sup>26</sup>. Tratava-se, assim de uma quase reificação da vontade comum conduzida pelo Estado.

Poder efetivo, exercício de controle e ampliação do poder estatal são expressões que se manifestam de forma recorrente na construção de tal discurso. Tal crescimento não significava, contudo, a plena nacionalização dos meios de produção. Tampouco objetivava a constituição de dois polos autônomos (Estado x Mercado). Ao contrário, tratava tais instituições como “*partes de um organismo único*” (*Idem*, capítulo 2)<sup>27</sup>.

Apesar das transformações ocorridas ao longo do tempo no que tange às observações do Estado indiano sobre si mesmo, essa concepção permanece. O que se altera, por sua vez, é qual o componente desse “organismo único” que deverá se submeter aos imperativos do outro. Destruir a existência do mercado privado, interpretá-lo como inimigo do bem-estar social ou mesmo colocá-lo como adversário do Estado,

---

<sup>24</sup> (...) *the State shall strive to promote the welfare of the people by securing and protecting as effectively as it may a social order.*

<sup>25</sup> O conteúdo do primeiro ao nono Plano Quinquenal encontra-se disponível apenas para acesso *online* em: <http://planningcommission.nic.in/plans/planrel/fiveyr/welcome.html>, sem a numeração de páginas. A partir do décimo é possível realizar o *download* dos materiais em formato pdf. no mesmo portal. Todas as expressões literais que aparecem no texto são livres, ou seja, realizadas pelo próprio autor do trabalho.

<sup>26</sup> *A national plan has to be an expression of a basic unity of purpose in the community.*

<sup>27</sup> *parts of a single organism.*

definitivamente, nunca foi algo ligado ao modelo de planejamento, organização e execução das políticas da Índia pós independência.

Como ressaltado o que se estabelece é uma relação de comando ou, utilizando o termo extremamente recorrente na estrutura do Plano, de “controle rígido” da centralidade estatal sobre os fluxos produtivos e monetários do ambiente de mercado. Controle industrial, com o monopólio de diferentes setores ligados à indústria pesada e de infraestrutura (energia nuclear, rodovias, aço, telefonia, dentre outros), controle dos bens de consumo de forma a equalizar as demandas básicas de sobrevivência com a oferta, controle de preços, de crédito, de fluxos monetários, etc. No campo discursivo, evoca-se de maneira principal, no entanto, o controle de um ímpeto individual na produção ou no consumo que resulte em distorções na promoção do bem estar coletivo e social, prerrogativa principal a ser perseguida pelo Estado. Ao mesmo tempo que inspirada na prática soviética-comunista, essa anunciação do controle individual reverberava, em grande medida, nas obras de Gandhi, sobretudo em *Hindi Swaraj*<sup>28</sup>.

Nesses termos, se por um lado a diferenciação entre Estado e mercado não se constitui de forma categórica, até mesmo o contrário, fica bastante marcada e realçada nas declarações presentes no Plano a separação entre aquilo que se constitui em vantagem individual e bem coletivo. O alcance desse último, por sua vez, necessariamente requer mecanismos de controle e incentivos os quais constituem a base de uma economia planificada. A partir de tal perspectiva, ilumina-se como questão central, mais do que a ideia de disputa Estado x Mercado, a significância do conceito de bem público/comunitário, o qual necessariamente dissocia-se do bem privado ou da somatória das vantagens individuais. Nesses termos, há de se observar ao longo do tempo que o reposicionamento do Estado e do mercado em sua unidade orgânica implica, por sua vez, em modificações dessa relação entre diferentes naturezas de bem-estar.

Como apontado por Joshi & Little (1994; 1996), o período que vai da conclusão do Primeiro Plano ao fim do terceiro, momento de expressivo crescimento econômico (Manish, 2011), é interpretado como um bloco relativamente único no que tange à perspectiva, às práticas e aos conceitos da economia planificada. Os autores chegam a apontar que a morte de Nehru – primeiro ministro a ocupar o cargo pós independência -

---

<sup>28</sup> O estudo de caso sobre Mendha-Lekha dedica-se, introdutoriamente, a uma análise mais detalhada dessa obra e de tal ponto.

em 1964 “*simboliza a divisão entre a velha e a nova ordem na política indiana*” (1994:67)<sup>29</sup>.

Há, no entanto, nuances importantes de serem observadas nesse período no que tange à manifestação do Estado sobre seu papel, função e relação de controle-incentivo com sua outra metade, o mercado privado.

Inicialmente, destaca-se que o segundo Plano Quinquenal trouxe consigo o surgimento de um novo conceito, qual seja, o do “Padrão Socialista da Sociedade - PSS”. Conforme apontado em seu conteúdo, o PSS estabelece-se como um “*padrão de desenvolvimento*”, no qual “*o critério básico para determinar as linhas de avanço não deve ser o lucro privado, mas o ganho social*” (GOI, 1956, capítulo 2).

O Padrão Socialista estabeleceu uma forma de conceituar sinteticamente a disputa colocada nos textos do Primeiro Plano entre o alcance do bem público e do ganho privado. Estabelecer tal Padrão representou assim, antes de tudo, o reforço da noção de que o alcance de um estágio de bem-estar social transcende a livre iniciativa e os benefícios privados e mesmo públicos dela decorrentes. O aparecimento do conceito traz consigo um incremento do Papel do Estado no cenário político econômico reforçando a necessidade de um agente forte e específico no controle dessa conjuntura de modo a efetivar de fato o PSS.

Em termos dos comandos estabelecidos, a instituição do PSS resultou, sobretudo, no aumento do monopólio do Estado sobre a produção industrial com a revisão da Política Industrial Nacional em 1956. A política instituiu a divisão do setor secundário em três grandes categorias com diferentes níveis de presença do poder público na produção e circulação das mercadorias<sup>30</sup>.

Na relação entre Estado e empreendimentos privados como membros de um mesmo organismo reforça-se a necessidade de crescimento do espaço do primeiro sobre o segundo. Tal processo, no entanto, teria um tempo delimitado, ou seja, até que os níveis de crescimento econômico, de diversificação e de distribuição da riqueza produzida alcançassem os padrões do PSS. Feito isso, a esfera privada poderia assumir maior espaço na dinâmica econômica nacional (*Idem*).

---

<sup>29</sup> *symbolizes the divide between the old and the new order in Indian politics.*

<sup>30</sup> A divisão pode ser vista no segundo FYP, capítulo 19, *Programme of Industrial Development*. Basicamente, tratavam-se de 3 categorias (A, B e C). A primeira, de controle pleno do estado, concentrava, sobretudo, as indústrias extrativas minerais, siderúrgicas e do setor energético. A terceira, ligada principalmente à produção de bens de consumo, poderia de ser comandada plenamente pela iniciativa privada.

A presença e o reforço do Padrão Socialista da Sociedade permanecem nos *FYPs* até o fim da quarta edição em 1974, 10 anos após a morte de Nehru. Nos dois Planos subsequentes, mantém-se o discurso constituído anteriormente. Nota-se que há quase uma repetição literal dos conceitos do segundo FYP. O terceiro Plano ressaltou ainda a importância do papel do Estado na defesa dos interesses nacionais de longo prazo em relação não apenas aos imperativos do ganho individual, mas também em termos das disputas regionais e setoriais que pudessem comprometer os grandes objetivos e metas traçadas (GOI, 1961).

Ao contrário do apontado por Joshi & Little (1994; 1996), levando-se em conta as declarações diretas do próprio Estado indiano sobre seu papel, o falecimento de Nehru não criou uma ruptura na retórica e na prática da relação entre o Público e o Privado. Ao contrário, ocorre uma proposta de fortalecimento ainda maior das sistemáticas de controle estatal. O quarto FYP chega a apontar a necessidade de um comando governamental “*maior do que o até então tentado*” (GOI, 1969: capítulo 1). Como medida diretamente ligada a tal intenção, o Plano estabeleceu um processo de nacionalização do setor bancário com o controle de 14 grandes bancos em operação a época.

As expressões e discursos presentes nos quatro primeiros Planos Quinquenais, compreendendo um período de 27 anos após o processo de independência demonstram a presença de um Estado que tem como uma de suas principais funções fazer-se protagonista na dimensão político econômica do País.

A partir do quinto FYP (1974-1977) um processo de mudança de tal cenário discursivo se manifesta. Esse, por sua vez, se dará menos pela substituição de um discurso por outro no que tange ao papel do Estado e mais pela a sua ausência. Trata-se então de se dizer algo a partir do espaço deixado em branco<sup>31</sup>, da lacuna não preenchida a respeito de determinado tópico.

Historicamente, o período mostra-se marcado em nível internacional pelos resultados da crise do petróleo de 1973, pelo início de uma guinada rumo à liberalização na China e pelo enfraquecimento da União Soviética na manutenção do bloco socialista global (Kumar, 2010).

Diferentes autores (Shrivastava, 2010; Dharmadhikary, 2010; Patnaik, 2010) destacam que a década de 70 marca, também, o crescimento da atuação direta do Banco

---

<sup>31</sup> Ainda que não tratando da mesma questão, a inspiração para tal comentário sobre o discurso presente na lacuna advém do comentário de Spivak (2014) sobre a obra *Gramatologia* de Jacques Derrida (1973).



Mundial na Índia. Segundo apontam tais trabalhos, é possível observar uma modificação na postura e no caráter da própria agência financeira em si. Saindo de uma mera posição como credora, a entidade passa a ser uma espécie de investidora nos países em desenvolvimento. A abertura do mercado de tais nações e o fim do processo de substituição de importações mostram-se como as bases principais para o incremento dos auxílios financeiros dela advindos (Shrivastava, 2010).

Como apontado no início do presente capítulo, foi também esse o período (1978 – primeiro ano do sexto FYP) em que o BM passou a emitir os Relatórios de Desenvolvimento Mundiais posicionando-se como agente de diagnóstico e prognóstico dos caminhos econômicos e políticos necessários ao crescimento dos países, sobretudo, os do Sul Global. Nesse contexto em formação, o discurso sobre o papel do Estado no contexto indiano será marcado entre o quinto e o sétimo FYP por declarações bastante rarefeitas e superficiais, sobretudo quando comparadas com os quatro primeiros planos. Pode-se dizer que se trata de um momento de transição, no qual, o apontamento assertivo estabelecido inicialmente - a necessidade da atuação clara e aguda do Estado para garantia do bem público - apresentou rupturas e poderia, ou não, caminhar para uma reformulação.

O Quinto Plano mostra já na sua estrutura que o próprio instrumento utilizado para o planejamento econômico também mostrava sinais de fraqueza. Composto por apenas 7 capítulos, o Plano mostra-se significativamente menor que os demais (Quadro 2).

Na sexta versão, observa-se desde a apresentação do Plano que o momento de instabilidade econômica ainda não se encontra superado o que exigirá um considerável esforço coletivo para a retomada da trajetória de crescimento.

Como apontado anteriormente, no que tange especificamente ao papel do Estado, a grande marca desse período (1974-1990) encontra-se na nulidade conceitual. Ainda que se apresentem as políticas a serem executadas, a figura do agente estatal como uma instituição desaparece. Uma contagem simples de palavras revela que, enquanto entre os primeiros planos, o vocábulo “Estado”, no sentido geral, aparece, em média, 40 vezes nos discursos introdutórios, tal medida cai para 3 menções entre o Quinto e o Sétimo *FYP*. Da mesma forma ocorre com os conceitos de ganho ou de iniciativa privada bem como de bem público ou comum. A presença de tais expressões e, sobretudo, da dicotomia que entre elas se estabelece entre 1947 e 1974 não encontra mais espaço no conteúdo dos instrumentos de planejamento.

**Quadro 2 - Planos Quinquenais, Período e Número de Capítulos. Índia. 1951-2020.**

<b>Id</b>	<b>Planos Quinquenais</b>	<b>Período</b>	<b>Número de Capítulos*</b>
-----------	---------------------------	----------------	-----------------------------

1	Primeiro FYP	1951 - 1956	39
2	Segundo FYP	1956 - 1961	30
3	Terceiro FYP	1961 - 1966	35
4	Quarto FYP	1969 - 1974	23
5	Quinto FYP	1974 - 1979	6
6	Sexto FYP	1980 - 1985	28
7	Sétimo FYP	1985 - 1990	21
8	Oitavo FYP	1992 - 1997	19
9	Nono FYP	1997 - 2002	10
10	Décimo FYP	2002 - 2007	24
11	Décimo Primeiro FYP	2007 - 2012	31
12	Décimo Segundo FYP	2012 - 2017	24
13	Primeiro Plano Trienal	2017 - 2020	24

Fonte: Elaboração Própria

\*Não considera Prefácios e Apêndices

Complementarmente, ocorre uma transformação do conceito de socialismo. O PSS, fundado no período do segundo Plano e enfatizado ao longo do terceiro e do quarto, é eliminado do texto do quinto e assim permanece ao longo do sexto. No sétimo (1985-1990), por sua vez, a versão do conceito é modificada. Se, antes, a proposta do PSS constituía-se na orientação pelo Estado das forças e sistemas produtivos como modo de promover o crescimento econômico e a distribuição da riqueza, resta agora, no momento do sétimo plano, apenas essa última preocupação, qual seja, a de se conectar crescimento e distribuição das vantagens dele advindas. O mecanismo para tal, no entanto, não aparece claramente destacado. A “essência” do conceito de socialismo minimiza os aspectos de controle estatal, mantendo a perspectiva alocativa dos recursos (GOI, 1985).

Essa característica de nulidade da figura estatal produz, por assim dizer, um “ponto cego” no que concerne aos atores responsáveis pelo processo de condução econômica nacional. Esse esvaziamento conceitual cumpre papel importante para a guinada concreta rumo à liberalização econômica pós 1990. O ocultamento discursivo fornece um trampolim às medidas reformistas.

Corroborar esse argumento o fato de que, excetuando-se as políticas de liberalização tomadas pelo primeiro ministro Rajiv Gandhi ao longo do sétimo *FYP*, mas que não conseguem estabelecer-se de forma plena (Joshi & Little, 1994), as medidas de controle estatal sobre a produção e a circulação mantêm-se ao longo dos períodos de vigência do quinto e do sexto plano. Nesse momento, como vimos, a conceituação do Estado como agente dirigista rumo ao bem estar comum já se encontra quase que plenamente ausente dos instrumentos de planejamento.

Nesses termos, cabe dizer que, apesar dos momentos de transformação discursiva sobre o papel estatal darem-se *como consequência* de medidas estruturais tomadas em um contexto de crise nacional e internacional eles também às antecedem ou abrem caminhos a elas. Assim sendo, constituir determinada postura ou orientação política econômica passa necessariamente pela formação e reforço de determinadas declarações e construções/desconstruções conceituais ao longo do tempo. A etapa que se inicia na década de 90 com o fim do sétimo Plano, a janela de dois planos anuais e o início do oitavo *FYP* aponta também nesse sentido.

Acredito ser fundamental reforçar que, considerando a análise dos textos dos Planos, o cenário de vazio conceitual entre o quinto e o sétimo *FYP* não apontava para uma plena reformulação do papel estatal na dinâmica de planejamento econômico nacional. Como apontado, apesar das medidas liberalizantes no sétimo *FYP*, diferentes tipos de controle do Estado permaneciam vigentes. Há de se sublinhar ainda que, mesmo pelo lado estrito do crescimento econômico, o argumento sobre a necessidade de uma maior abertura econômica não encontrava sólida justificativa. As taxas de crescimento mostram-se equivalentes entre os períodos sinalizados até agora (Fase 1 e 2 na Figura ) com o maior momento recessivo (1979) experimentado nos anos em que se dá o fim do quinto *FYP*, o qual, a partir da ausência, marcou o início da transformação do reconhecimento do papel do Estado no campo econômico.

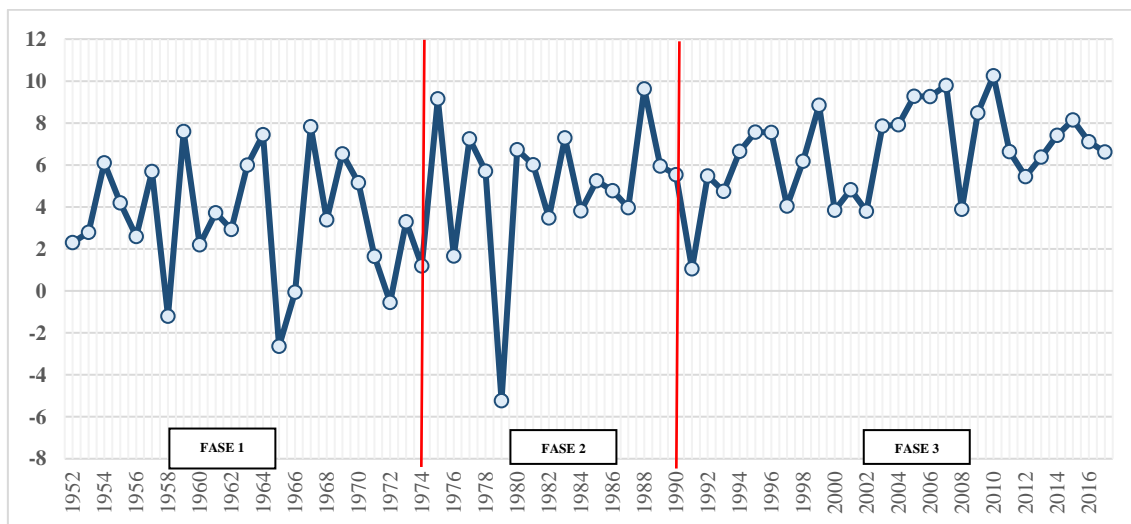


Figura 4 - Taxa de Crescimento do Produto Interno Bruto indiano. 1952-2017.  
Fonte: World Bank and Trading Economics data.

O início do Oitavo Plano Quinquenal, por sua vez, como se iniciasse uma nova história, não apenas resgata os conceitos anulados no período anterior como apresenta de forma bastante acentuada a necessidade de reformulação da ação estatal a partir de uma

racionalidade completamente distinta da até então seguida. A consideração paralela entre os discursos presentes nos sete planos anteriores sugere a existência de algum tipo de evento capaz de criar um movimento de inflexão discursiva de tal natureza. A citação abaixo destaca os elementos básicos dessa guinada.

*Em linha com as novas circunstâncias, redefinimos o papel da Comissão de Planejamento. De um sistema de planejamento altamente centralizado, estamos gradualmente nos movendo em direção ao planejamento indicativo. Por meio de uma clara priorização de metas, esforços serão feitos para reduzir os gargalos, possibilitando as maiores taxas de crescimento possíveis. Se cada setor puder visualizar claramente o que se espera dele, então poderá se preparar para cumprir a meta definida. Por meio do instrumento de planejamento indicativo, será possível dar uma imagem clara dos efeitos sobre a economia como um todo, de qualquer mudança na política governamental. (...) Isso faz com que seja um Plano diferente. É um Plano para gerir a mudança, para gerir a transição da economia planificada centralmente para a economia de mercado sem rasgar o nosso tecido sociocultural. (GOI, 1992, Prefácio)<sup>32</sup>.*

A partir dessa reorientação é que aparecem pela primeira vez e de forma excessivamente repetida algumas expressões que buscam reificar o papel do mercado na condução dos processos e da dinâmica econômica nacional. Ao conceito de *market-led economy* fazem-se presentes expressões como *market forces*, *market mechanisms* ou *market system*, os quais simplesmente não existiam no texto e contexto dos Planos, mas foram a eles incorporados.

Acompanhando o surgimento das novas expressões e o desaparecimento de outras, inverte-se também a própria busca fundamental a ser alcançada pela atuação estatal. Enquanto em 1951 o texto do Plano sublinhava o papel fundamental do Estado na promoção do bem-estar das pessoas através da segurança e da proteção da ordem social, a orientação dos trabalhos da Comissão de Planejamento – instituto que substitui em diferentes momentos o conceito de Estado no Oitavo Plano – volta-se para o atingimento das mais altas taxas de crescimento que forem possíveis.

No caminho para a realização desse propósito, o que se propõe de maneira mais acentuada é o afastamento agudo do setor público das atividades produtivas, sobretudo industriais, e sua concentração em áreas que propiciem um ambiente favorável para a expansão dos empreendimentos privados. Tal ponto discursivo marca a transição do

---

<sup>32</sup> *In line with the changed circumstances, we have redefined the role of the Planning Commission. From a highly centralised planning system, we are gradually moving towards indicative planning. Through clear prioritisation of goals, efforts will be made to reduce the bottlenecks, making higher rates of growth possible. If each sector can clearly visualise what is expected of it, then it can gear up to meet the set target. Through the instrument of indicative planning, it will be possible to provide a clear picture of the effects on the entire economy of any change in governmental policy. (...) This makes it a Plan with a difference. It is a Plan for managing the change, for managing the transition from centrally planned economy to market-led economy without tearing our socio-cultural fabric.*

mecanismo dirigista do Estado para um comportamento de parceria com o mercado proporcionando as condições para sua reprodução.

Nesse novo cenário, o Estado passou a se orientar a partir de 03 grandes princípios, quais sejam eles: a) a realização de investimentos apenas na infraestrutura necessária para a promoção do crescimento e onde a iniciativa privada não pudesse atuar em um horizonte temporal razoável; b) a retirada de investimentos não ligados especificamente a determinados propósitos públicos (terras estatais, florestas, água, dentre outros) e; c) a retirada plena de investimentos em áreas ligadas à produção e à distribuição de mercadorias, assegurando, contudo a oferta de bens e serviços aos mais pobres. Em resumo, o nono *FYP* apontou que “*o princípio da economia de mercado deve ser aceito como o principal princípio operativo*”<sup>33</sup> (GOI, 1992, Objetivos de Orientação), ainda que tal princípio nunca antes tivesse aparecido, sido explicitado ou explicado nos mais de 40 anos decorridos desde a independência.

Complementarmente, a ideia de um bem público/comum encontra-se ausente no texto e se afasta definitivamente da dicotomia em relação ao bem privado e os ganhos advindos dos empreendimentos particulares. Unem-se, assim, a declaração de inversão estratégica a respeito do alvo do planejamento – do alcance do bem-estar social ao conceito métrico de crescimento econômico - e o auto reconhecimento do Estado de que não lhe cabe estar *sobre*, mas sim *sob* os imperativos do mercado. O “organismo orgânico” Estado-Mercado é desfeito, por conseguinte. O último elemento do binômio passa, também, a ser reconhecido como o instrumento mais eficaz na provisão dos bens e serviços de alta ou de baixa complexidade, sobretudo aqueles ligados ao atendimento das necessidades básicas de vida (Kumar, 2010).

Ainda que na esfera do Oitavo Plano a caracterização de tais serviços como bens individuais que serão acessados via mercado não ocorra de forma plena, a ideia da sua provisão como uma *função pública* desaparece totalmente. Nesses termos, a ação estatal para a provisão de equipamentos e de infraestrutura de saúde, educação, transporte, etc., é percebida agora como uma atividade complementar à do mercado. Anula-se, também, a compreensão do Estado como agente de freio ao ímpeto individual. Ao contrário, esse deve ser estimulado uma vez que é por meio desse ímpeto que o parcerismo seletivo junto ao Mercado terá concretude em termos da geração de ganhos e lucros.

---

<sup>33</sup> *the principle of market economy should be accepted as the main operative principle.*

Evidente e importante destacar que, se de um lado, no contexto internacional, a desconstituição da União Soviética tem papel fundamental na transição efetiva da economia planificada a uma economia de mercado não só na Índia, mas em diferentes nações alinhadas ao bloco socialista, por outro, o surgimento de políticos "mais liberais" no território nacional contribui decisivamente para que as medidas neoliberais pudessem de fato serem efetivadas (Mukerji, 2017). Nenhum dos dois processos, no entanto, é capaz de enunciar o que constitui a origem ou motiva de maneira específica para o contexto indiano, transcendendo então as formulações gerais do Consenso de Washington, a redefinição dos papéis, conceitos e da prática discursiva que até então auto instituídos e proclamados pelo Estado. Para isso será preciso a constituição de uma narrativa *ideológica*.

#### A narrativa ideológica da transição

Como justificativa à mudança de postura do Estado, o texto presente no oitavo FYP aponta que “*Há hoje **um reconhecimento** de que em muitas áreas de atividade, o desenvolvimento pode ser melhor assegurado liberando-os de controles e regulamentos desnecessários e retirando a intervenção do Estado*<sup>34</sup>” (GOI, 1992, Objetivos de Orientação). De onde, no entanto, vem esse reconhecimento que, ao leitor do Plano, é assumido como algo dado e consolidado, ou em que se baseia sua produção? Como apontado na Introdução do trabalho, argumento aqui que o Banco Mundial, a partir de seus Relatórios de Desenvolvimento e outras publicações específicas, fornece boa parte das respostas às questões colocadas.

Fundado com o principal objetivo de auxiliar os países em obras de reconstrução após a II Guerra Mundial, na década de 60 o BM passou a atuar nas nações menos desenvolvidas tendo como foco a elaboração de estratégias para erradicação da pobreza. A formação da *Corporação Financeira Internacional* 4 anos antes – 1956 – ampliou consideravelmente o escopo da agência financeira autorizando que os empréstimos por ela realizados fossem destinados a companhias e a bancos privados. De um total de 4 empréstimos em 1944, totalizando 495 milhões de dólares, o Banco fechou o ano de 2015 com a realização de 302 novos acordos e um total de mais de 60 bilhões de dólares em operações financeiras<sup>35</sup>.

---

<sup>34</sup> *There is today a **recognition** that in many areas of activity, development can best be ensured by freeing them of unnecessary controls and regulations and withdrawing State intervention.*

<sup>35</sup> <http://www.worldbank.org/en/about/history>.

Em meados da década de 70, por sua vez, a instituição se firmou, também, como uma agência “geradora de conhecimento”. Nesse contexto, um elevado volume de recursos da entidade foi destinado à realização de pesquisas e ao levantamento de dados que auxiliaram tanto na gestão das operações financeiras por ela realizadas quanto na constituição de seus discursos de desenvolvimento (Goldman, 2006).

Revisadas em 2016, as áreas de atuação do Banco que englobam tanto suas operações de crédito quanto outras ações difusas encontram-se divididas em 8 grandes temas. As subcategorias especificadas (Quadro 3) demonstram que 50% de tais temas dedicam-se às áreas de *Economic Policy*, *Private Sector Development* e *Finance and Public Sector Management*. Todas elas encontram-se ligadas diretamente à intervenções na política econômica de determinado País e/ou na relação entre Estado e Mercado nele estabelecida. A realização de empréstimos ou de consultorias<sup>36</sup> sobre determinada temática revelam-se como os 2 principais instrumentos concretos de auxílio/intervenção.

No interior da subcategoria “*Rule of Law*”, o Banco possui uma linha específica de ação denominada “*Legal institutions for a Market Economy*”, voltada especificamente para a promoção de novas ou reformuladas legislações “*essenciais para facilitar o crescimento e melhorar as políticas de equidade, desde o ambiente de investimento até o fornecimento de infraestrutura, a segurança ambiental e a identidade legal*”<sup>37</sup>. (World Bank, 2016, p. 39).

Quando olhamos para os dados relativos aos projetos e empréstimos realizados pelo Banco Mundial na Índia, nota-se que eles se encontram quase majoritariamente ligados ao desenvolvimento produtivo de diferentes setores, sobretudo a agricultura. Complementarmente, o financiamento de infraestrutura, sobretudo para o fornecimento de água, apresenta-se como grande canal de ação.

**Quadro 3 - Áreas temáticas e subcategorias de atuação via empréstimos e assessoria do Banco Mundial. 2016.**

<b>Id</b>	<b>Área temática</b>	<b>Subcategoria</b>
1	Economic Policy	Fiscal Policy
		Macro-financial policies

<sup>36</sup> *Advisory Services and Analytics (ASA) products*, no original. Sobre isso, ver: <http://projects.worldbank.org/theme?lang=en&page>.

<sup>37</sup> *essential to facilitate growth and equity enhancing policies from investment climate to infrastructure provision to environmental safety to legal identity.*

		Economic Growth and Planning
		Trade
2	Private Sector Development	Business Enabling Environment
		Jobs
		Public Private Partnerships
		Enterprise Development
		Regional Integration
3	Finance	Financial Stability
		Financial Infrastructure and Access
		Finance for Development
4	Public Sector Management	Public Finance Management
		Rule of Law
		Public Administration
		Data Development and Protection
5	Social Development and Protection	Social Inclusion
		Social Protection
		Fragility, Conflict and Violence
6	Human Development and Gender	Gender
		Disease Control
		Health Systems and Policies
		Demographic and Aging
		Education
		Labor Market Policy and Programs
		Nutrition and Food Security
7	Urban and Rural Development	Urban Development
		Rural Development
8	Environment and Natural Resource Management	Climate Change
		Environmental Health and Pollution Management
		Environmental policies and institutions
		Water Resource Management
		Energy

Fonte: Elaboração com base em World Bank, 2016

Dentre os 212 projetos financiados e efetivamente realizados no país entre 1955 até 2019, apenas 06 encontram-se relacionados de alguma maneira com ações diretamente governamentais ou que incidam na sistemática de atuação do Estado. Nesse grupo, 3 projetos destinaram-se ao fortalecimento dos órgãos de governança rural – *Gram Panchayat* - e outros 03<sup>38</sup> voltaram-se, de fato, a uma reformulação de maior escala em nível local ou estadual da política econômica e da atuação estatal (Tabela 2).

Tal realidade nos sugere que, se há mesmo uma relação entre a transformação ocorrida no papel conferido ao Estado indiano e o Banco Mundial, ela necessariamente ocorre em outra esfera que não a da ação direta através de projetos de financiamento. Tal esfera, argumento aqui, revela-se em grande parte no âmbito discursivo e não necessariamente na concessão de crédito que incida diretamente sobre o papel do Estado.

<sup>38</sup> São eles: I) Andhra Pradesh Economic Restructuring Project (1998); II) Kerala Local Government and Service Delivery (2011) e; III) Jharkhand Municipal Development Project (2018).



Em palavras, o estabelecimento de macro declarações e de macro princípios/políticas orientadores delas derivados, os quais necessariamente permeiam todas as ações concretas do Banco Mundial, é também uma forma, se não a maior, de interferência da Agência financiadora sobre determinada nação.

O fato de que, como apontado pelo próprio Banco, os empréstimos realizados apresentem baixíssimas ou mesmo nulas taxas de retorno<sup>39</sup> corrobora e reafirma a questão de que importa mais para a organização aplicar uma sistemática político econômica entendida por ela como a necessária ao crescimento – tendo sempre como justificativa a redução da pobreza – do que necessariamente o retorno financeiro, o qual obviamente também tem seu lugar. Pelo lado dos países, a permanente proximidade com o Banco, mesmo tendo em vista um cenário de superávit financeiro e de saldo positivo em termos de reservas financeiras (Kumar, 2010), sugere também a existência de outras perspectivas, interesses e afinidades estabelecidas nessa relação.

Como pilar dessa esfera discursiva, encontra-se a necessidade cada vez maior de uma separação/afastamento do Estado da esfera produtiva rumo à constituição de uma economia de mercado. Historicamente, julgo que o primeiro grande marco na constituição desse discurso, no espectro da agência financeira em questão, se dá com a emissão do Relatório de Desenvolvimento Mundial de 1983, 5 anos após o início da série. Intitulado, “*Management in Development*”, e elaborado no contexto da persistente recessão econômica dos anos 80, o relatório, dividido em duas partes principais, buscava discutir “*como os países em desenvolvimento administraram seus esforços de desenvolvimento e como eles podem ser melhorados*”<sup>40</sup> (World Bank, 1983:1).

No contexto indiano, estamos falando do período de validade do sexto FYP – discurso de ausência/nulidade do Estado como conceito, manutenção dos controles estatais e taxa de crescimento média de 5,8% ao ano entre 1980-83 – o qual não sinaliza para um momento recessivo. O discurso de crise, no entanto, fez-se fundamental à instituição financeira para a realização de seus argumentos.

---

<sup>39</sup> <http://projects-beta.worldbank.org/>.

<sup>40</sup> *how developing countries have managed their development efforts, and how these might be improved.*

**Tabela 2 - Categoria, Número e Custo de Projetos financiados pelo Banco Mundial. Valor absoluto e percentual por categoria. Índia. 1955-2017<sup>41</sup>.**

<b>Categoria</b>	<b>Número de Projetos</b>	<b>Percentual Projetos</b>	<b>Valor Repassado (milhões USD)</b>	<b>Percentual Valor</b>
Agricultura	34	16,04%	5.567,08	12,53%
Educação	9	4,25%	2.259,50	5,09%
Energia	14	6,60%	4.282,20	9,64%
Fornecimento e gerenciamento de água	43	20,28%	7.274,15	16,38%
Governo e Ação do Estado	6	2,83%	1.931,40	4,35%
Indústria	5	2,36%	300,00	0,68%
Infraestrutura Rural	6	2,83%	2.768,60	6,23%
Infraestrutura Urbana	4	1,89%	520,80	1,17%
Irrigação	8	3,77%	2.374,00	5,35%
Recuperação de Desastres	8	3,77%	3.008,00	6,77%
Recursos Naturais e Florestas	6	2,83%	418,40	0,94%
Redução da Pobreza	10	4,72%	1.025,96	2,31%
Saúde	5	2,36%	673,95	1,52%
Subsistência Rural	8	3,77%	1.643,20	3,70%
Transporte	11	5,19%	2.459,20	5,54%
Outros	35	16,51%	7.908,06	17,81%
<b>Total</b>	<b>212</b>	<b>100,00%</b>	<b>44.414,50</b>	<b>100,00%</b>

Fonte: Elaborado com base em World Bank Project and Operations Data.

Partindo dessa premissa não muito clara, o relatório dedica 8 de seus 10 capítulos técnicos (Quadro 4) para tratar especificamente sobre ação estatal – como produtor ou regulador. A instituição financeira coloca tal variável como a principal a ser avaliada e considerada para orientar a gestão do desenvolvimento dos países.

Nesses termos, o resultado conclusivo da Parte II do WDR, tendo em vista o diagnóstico proposto pela Parte I, indica necessariamente uma reorientação do papel governamental. Nas palavras do próprio relatório:

*Este capítulo [5] sugeriu que as intervenções governamentais podem resultar em grandes perdas de eficiência e, portanto, devem ser seletivas. Em face das fortes pressões políticas e sociais, os governos sempre serão tentados a fazer mais do que pode ser realizado com eficiência. Ainda assim, o amplo reexame do papel do estado é evidência de um novo realismo. Na busca por maior custo-efetividade na prestação de serviços, os governos estão explorando formas de aproveitar a iniciativa privada e simular condições competitivas<sup>42</sup>. (World Bank, 1983, p. 56)*

<sup>41</sup> A categorização foi realizada pelo autor uma vez que não é evidenciada nos dados fornecidos pelo Banco Mundial. Na categoria “Outros” aparecem ações com poucas – menos de 3 – repetições ao longo do período como Projetos para realização de Parcerias Público Privadas, Atuação junto a comunidades tribais, empoderamento feminino em ações produtivas, dentre outros.

<sup>42</sup> *This chapter [5] has suggested that government interventions can result in large losses of efficiency and should therefore be selective. In the face of compelling political and social pressures, governments will always be tempted to do more than can be accomplished efficiently. Yet today's widespread reexamination of the role of the state is evidence*

**Quadro 4 - Estrutura do Relatório de Desenvolvimento Mundial "Management in Development".  
Banco Mundial. 1983.**

Capítulo	Title
1	Overview
Part I - World Economic Recession and Prospects for Recovery	
Capítulo	Title
2	The prolonged recession
3	The outlook for developing countries
Part II - Management in Development	
Capítulo	Title
4	The search for efficiency
5	The role of the state
6	Pricing for efficiency
7	National economic management
8	Managing state-owned enterprises
9	Project and program management
10	Managing the public service
11	Reorienting government
12	Concluding themes

Fonte: Elaborado com base em World Bank, 1983.

Observa-se aqui a proximidade entre os discursos declarados pelo Banco e o assumido pelo Oitavo *FYP* nove anos depois<sup>43</sup>, sobretudo no que tange ao aparecimento do conceito de *seletividade* da ação estatal. Essa lógica fundante evolui ao longo do tempo tornando cada vez menores os papéis selecionados pelo discurso do Banco e pelo planejamento indiano.

Na abordagem do Relatório, a principal função a ser cumprida pelos países em desenvolvimento para o crescimento global seria a da redução da ineficiência, a qual, conforme se sugere, encontra-se intimamente ligada à ação do Estado na dinâmica econômica<sup>44</sup>. Interessante ressaltar mais uma vez, no entanto, que todos os casos analisados pelo banco – transporte público em Buenos Aires, produção rural na China, suprimento de água na Índia, dentre outros – e que comprovam a grande perda de eficiência da intervenção governamental, revelam-se todos, como já dito, em países que apresentavam maiores taxas de crescimento do que as nações industrializadas e ditas liberais. Ainda que o WDR aponte para a necessidade de uma reformulação das políticas

---

*of a new realism. In the search for greater cost-effectiveness in the provision of services, governments are exploring ways of tapping private initiative and simulating competitive conditions.*

<sup>43</sup> Vide primeira citação da página 53. Soma-se a ela a declaração também presente no Plano de que: “*The public sector plan will have to become very selective in the coverage of activities and in making investments and should clearly define its objective principles*”. (GOI, 1992, Objetivos e Orientação).

<sup>44</sup> “*What is needed for sustained world economic growth is concerted action by both the industrial and the developing countries. The former to help provide a more stable and favorable external economic environment through steady but noninflationary expansion, a more open trading system, and continued steady growth in both commercial and concessionary capital flows. The latter, by adopting policies that increase efficiency*”. (World Bank, 1983, p. 26)

protecionistas nesses últimos, o grande foco de atenção recai sobre as fraquezas institucionais e de gestão dos países em desenvolvimento. Em termos conclusivos, a agência prognostica sobre a “importância de contar com os mercados para fazer o que a experiência tem mostrado que os mercados geralmente fazem melhor (*Idem*, p. 126).

Para além disso, o Relatório aponta que o “*O capital privado internacional é essencial para o processo de desenvolvimento, tanto na forma de investimento direto quanto de empréstimos comerciais*<sup>45</sup>” e que, nesse contexto, “*o papel das instituições financeiras internacionais é extremamente importante*<sup>46</sup>” (World Bank, 1983, p. 125). Não se pode esquecer que, no limite, o Banco Mundial é uma instituição financeira atuante no mercado de créditos e que precisa de agentes tomadores de empréstimos.

Os anos que se seguiram a 1983 evidenciam uma repetição de tal discurso sobre a seletividade estatal em termos setoriais. Áreas como o Fluxo de Capital Internacional (1985), a Agricultura (1986) e a Indústria (1987)<sup>47</sup> são algumas das contempladas. O volume de 1988 voltou a atenção mais uma vez ao setor público de maneira mais direta com o relatório *Public Finance in Development*. No documento, grande ênfase é dada à necessidade de reformas nas políticas fiscais, tributárias e na gestão dos empreendimentos de propriedade estatal<sup>48</sup>. Nesse ponto, o princípio da seletividade introduzido em 1983 ganha formatos mais concretos.

Em termos setoriais, as áreas de educação, saúde, serviços urbanos e de infraestrutura rural são apontadas como os lugares principais onde o poder público pode atuar, mas somente nas partes onde o mercado não seja capaz de realizar integralmente a provisão/gestão dos serviços. No caso do transporte urbano, como exemplificado pelo WDR, cabe ao Estado garantir a instalação da estrutura viária até as áreas mais periféricas da cidade, deixando, contudo, a operação a cargo da livre concorrência.

Três anos mais tarde, em 1991, o discurso sobre a ação estatal e a necessidade de constituição de uma economia de mercado aparece novamente enfatizado. Intitulado “*The*

---

<sup>45</sup> *International private capital is essential to the development process, in the form of both direct investment and commercial lending.*

<sup>46</sup> *the role of international financial institutions is extremely important.*

<sup>47</sup> Como exemplo, o relatório de 1986 – *Trade and Pricing Policy in Agriculture* – aponta que: *Balanced agricultural strategies in developing countries require not only public spending on essential agricultural services, but also a sound policy environment within which private markets can efficiently function (...) While full liberalization is unlikely, there is justification for moving forward now with partial and gradual liberalization. One approach to partial liberalization for agricultural products would be for each country to review how it could reduce protection of the most heavily protected products.* (World Bank, 1986, p. 150,151).

<sup>48</sup> *State-owned enterprises*, no original.

*Challenge of Development*<sup>49</sup>”, o relatório apresenta o conceito de “abordagem amigável ao mercado<sup>50</sup>” que tem em seu interior 04 elementos básicos, qual sejam: a) O investimento em pessoas; b) O clima para a realização de empreendimentos; c) A Integração com a Economia Global e; d) A Fundação Macroeconômica, caracterizada como “*um dos bens públicos mais importantes que os governos podem fornecer*<sup>51</sup>” (World Bank, 1991a, p. 9). Nesse contexto descola-se a ideia de *bem* ou de *bens públicos* da provisão de determinadas categorias de estruturas ou serviços ou da busca pelo bem estar social para uma função legislativa. O arranjo desses quatro fatores deve resultar, por seu turno, na diminuição do Estado e no realinhamento de sua atuação rumo a um papel acessório/complementar.

Enquanto em 1988 há a divulgação de orientações para a gestão dos empreendimentos de propriedade estatal, em 1991 a questão das privatizações assume lugar de destaque e aparece de forma incisiva dando um passo a mais na questão da seletividade, sobretudo no que tange à retirada do Estado do setor produtivo. Reafirma-se, por outro lado, a necessidade de ação onde o mercado *falhe* em atender as necessidades da população com realce à manutenção da infraestrutura física, à proteção ambiental e aos investimentos em desenvolvimento humano.

De forma conclusiva, o WDR apresenta um plano com duração de 10 anos para a transição de uma economia central planificada para a economia de mercado, processo que exigiria “*reformas complexas e sem precedentes*<sup>52</sup>” (World Bank, 1991a, p. 145). Destacando a inexistência de um guia para tal transição necessária à superação do momento de crise iniciado na década de 90 – ainda que, mais uma vez, não se observe momentos recessivos em boa parte dos países em desenvolvimento – o Banco se propõe a estabelecê-lo. Divididas em 4 grandes categorias posicionadas em ordem de prioridade – Macroeconomia, Mercados, Propriedades Estatais e Governo - o plano escalona temporalmente as ações necessárias para a transição (Quadro 5).

---

<sup>49</sup> Interessante notar como em 1983 o Banco já apontava o receituário para a “Gestão do Desenvolvimento”, o qual só 8 anos depois é colocado como um desafio às nações do Sul Global. Conforme apontado, à época do primeiro Relatório o conceito de crise era mais difícil de ser emplacado ainda que tenha sido feito forçadamente.

<sup>50</sup> *Market-friendly approach*, no original.

<sup>51</sup> *one of the most important public goods that governments can provide.*

<sup>52</sup> *complex and unprecedented reforms.*

**Quadro 5 - Plano de Transição para economia de mercado. Banco Mundial. 1991<sup>53</sup>.**

Seção	Subseção	Atividade	Ano de Início	Ano de Fim
Macroeconomia	Macroeconomia	Estabilização	0	3
		Manutenção da Estabilização	3	10
Mercados	Bens e Serviços - Preços	Liberalização da maioria dos preços	0	2
		Liberalização de preços de necessidades específicas (incluída moradia)	2	6
	Bens e Serviços - Comércio	Remoção de Restrições Quantitativas	0	1
		Ajuste de tarifas	1	5
	Bens e Serviços - Distribuição	Privatização e fim do monopólio	1	3
		Desenvolvimento	3	7
	Mercado de Trabalho	Desregulamentação da contratação e demissão	0	2
		Liberalização de negociações salariais	2	6
Propriedade Estatal	Pequenos Empreendimentos	Desenvolver e privatizar	0	3
	Grandes Empreendimentos	Avaliação	0	1
		Reestruturação e Privatização	1	10
	Investimento Estrangeiro	Revisão de Regulamentações	0	2
Governo	Estrutura legal	Reforma de leis comerciais, de propriedade e tributárias	1	3
		Extensão das reformas a outras áreas	3	8
	Estrutura institucional	Reforma das instituições legais e regulatórias e da administração fiscal	0	10
	Rede de proteção social	Enfrentar emergências	0	1
		Institucionalização	1	8

Fonte: Elaborado com base em World Bank, 1991a. Traduzido.

No mesmo ano de emissão de tal WDR, o BM realizou uma publicação específica para o caso indiano, denominada *Country Strategy Paper*. À época de sua disponibilização – 18 de julho de 1991 – a análise foi caracterizada como *Extremamente Confidencial* sendo disponibilizada ao público apenas 10 anos depois. O documento trata de maneira explícita do plano e das ações de interferência tanto do Banco como do Fundo Monetário Internacional no país, apontando, desde a Introdução, que a “*A Índia está em um momento em que não tem escolha a não ser se ajustar*<sup>54</sup>” (World Bank, 1991b, p. 1).

Para a adequação, o Banco lista 5 pautas que serão constituintes da relação entre a Instituição e o país e entre o país e a economia mundial. São elas: a) O suporte a uma *estabilização forçada* com a realização de reformas e de empréstimos da ordem de até 2 bilhões de dólares por ano com ênfase no reposicionamento do País no mercado

<sup>53</sup> O original em inglês pode ser visto em World Bank, 1991, p. 146.

<sup>54</sup> *India is at a juncture where it has no choice but to adjust.*

internacional e na entrada de capital estrangeiro; b) A exposição do Banco deve se dar de forma cuidadosa com a redução do volume de empréstimos para a ordem de 200 a 300 milhões caso as reformas não sejam executadas; c) O desenvolvimento do setor privado e a retração ordenada do setor público; d) A promoção da eficiência e o suporte ao desenvolvimento institucional em diferentes áreas (agricultura, recursos humanos, infraestrutura, dentre outros) e; e) O apoio a reformas que visem melhorar o custo-benefício dos serviços ofertados e a redução da pobreza.

Seguindo tais elementos, o cenário de ajuste deveria passar pela mudança na política de comércio com liberalização dos controles sobre importação, por uma reforma tributária, pela desregulamentação da indústria doméstica, por uma reforma no setor financeiro, flexibilizando a legislação sobre empréstimos e permitindo a entrada da iniciativa privada na atividade e, obviamente, pela diminuição dos empreendimentos públicos (WDR, 1991b). Nesse ponto se dá de forma concreta a tradução dos mecanismos discursivos do Banco em uma relação negocial em que a capacidade e a velocidade do país em realizar as reformas e macro princípios apontados pelo banco – a abordagem amigável ao mercado – encontra-se diretamente relacionada com o suporte financeiro dado ou não pela instituição.

Essa barganha assume um sentido colonial tanto por conferir ao ajuste um sentido quase que “civilizatório” e indispensável ao País, quanto pelo fato do estímulo à liberalização e internacionalização econômica implicar em um reforço da posição subalterna exercida pelos países em desenvolvimento na dinâmica econômica mundial (Patnaik, 2010).

Complementarmente, o estreitamento da relação entre a agência credora e o país resulta necessariamente em uma multiplicação dos papéis exercidos pela primeira em relação ao segundo. Nas palavras do próprio Banco:

*Os interesses do Banco, em termos de seus interesses de gestão de risco institucional estreitamente definidos e sua parceria para o desenvolvimento de longa prazo da Índia, são mais bem atendidos por uma resposta flexível e de apoio ao ambiente de crise atual e às necessidades de médio prazo da Índia. Para essa resposta, o Banco precisa fortalecer suas funções como **consultor** (por meio de ESW de alta qualidade e da intensificação de diálogos políticos), como **credor** (por meio de veículos de empréstimo que melhoram a utilidade e confiabilidade das transferências de recursos do Banco para a Índia e, no caso, fornecer apoio significativo para reformas estruturais), e como um **coordenador de ajuda**<sup>55</sup>. (World Bank, 1991a, p. 12, grifos do original).*

---

<sup>55</sup> *The Bank's interests, in terms of both its narrowly defined institutional risk management interests and its long standing development partnership with India, are best served by a flexible and supportive response to the current crisis*

Importante destacar que a prática de troca estabelecida pelo Banco Mundial na qual as reformas estruturais aparecem como condicionantes aos empréstimos realizados antecede em mais de 10 anos a emissão do relatório acima destacado. Denominados como “*Structural Adjustment Loans - SALs*”, tais empréstimos e programas são apontados no *World Bank Annual Report*<sup>56</sup> publicado no início da década de 1980. Diferentemente dos empréstimos realizados até então pela Instituição, os *SALs*, aponta o relatório, voltavam-se mais a questões de longo prazo do que à resolução de crises imediatas de determinado país. Tratam assim de promover de fato uma reconstituição política, institucional e econômica a partir de uma linha de crédito específica.

Assim, nesse cenário que combina uma série de conteúdos discursivos a uma estratégia de barganha financeira estruturada em programas especiais de crédito é que se encaixa a brusca transição declaratória sobre o papel do Estado indiano observada entre o fim do sétimo e início do oitavo *FYP*.

Seguindo o receituário apresentado pelo Banco, uma série de reformas foi realizada no país. Nesse bojo, enquanto as áreas ligadas ao fim do monopólio estatal – o número de indústrias assim categorizadas cai de 18 para 3 entre 1991 e 1999 – à desregulamentação comercial, à entrada de capital estrangeiro e à abertura do setor financeiro para a iniciativa privada ocorrem de forma mais acelerada, o processo de privatizações, de reforma da legislação trabalhista e fundiária e de diminuição dos investimentos públicos encontram maiores resistências (Kale, 2009).

Em seu escopo geral, apesar da velocidade maior ou menor de determinada categoria de reformas, o pacote de medidas seguiu de forma bastante aproximada o formato estabelecido pelo Banco Mundial, ou seja, combinando medidas de estabilização (controle da inflação e redução do déficit no Balanço de Pagamentos) e práticas de liberalização (Narayana, 2010). O caminho progressivo das reformas e, sobretudo, o contexto de parcerias em que elas acontecem, consolida, por sua vez, o novo discurso a respeito do papel do Estado indiano. Os Planos Quinquenais seguintes reafirmarão tal papel. A proximidade das declarações presentes no nono *FYP* (1997-2002) e as

---

*environment and to India's medium term needs. To so respond, the Bank needs to strengthen its roles as an advisor (through high-quality, timely and relevant ESW and intensified policy dialogue), as a lender (through lending vehicles that improve the usefulness and reliability of the Bank's resource transfers to India and, in the event, provide significant support for structural reforms), and as an aid coordinator.*

<sup>56</sup> Diferentemente dos *World Development Reports*, que elegem um tema e discutem o diagnóstico e prognóstico a ele relacionado, os Relatórios Anuais voltam-se especificamente para apresentação das atividades e produtos ofertados pelo Banco ao redor do mundo em determinado exercício. O acesso a todos os volumes pode ser feito em: <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/2127>.



manifestações dos relatórios do Banco Mundial até mesmo na indicação das áreas de seletividade a que deve se restringir a atuação do Estado evidencia tal processo. No lugar de um *controle onipresente* sobre a produção, o documento aponta para a *massificação* dos serviços e para a *provisão de infraestrutura econômica* (energia, estradas, telecomunicações, etc.) como foco principal da ação estatal (GOI, 1997, Objetivos, Estratégias e Perspectivas de Desenvolvimento).

No mesmo ano de emissão do Plano – 1997 - o Relatório de Desenvolvimento do Banco Mundial foi intitulado “*The State in a Changing World*” e buscou consolidar as posições estabelecidas ao longo dos anos passados, bem como, propor novas declarações sobre o papel a ser exercido pelo Estado nesse processo de mudança, promovido e até mesmo comandado pelo próprio Banco<sup>57</sup>. O WDR, voltado ao reforço das práticas de liberalização e internacionalização econômica dos países, chega a lançar uma espécie de cartilha com argumentos discursivos para refutação de declarações que se mostrem contra ao processo de privatização e de diminuição do papel estatal no setor produtivo<sup>58</sup>.

Como apontado anteriormente, a questão das privatizações aparece no bloco de programas que apresentam ritmo menos acelerado de execução na Índia. A instituição de um ministério específico para tal fim – *Desinvestment Ministry* – em 1999 (Kale, 2002), incorporado em 2016 a um Departamento de Gestão dos Investimentos e Ativos Públicos – *DIPAM* na sigla original<sup>59</sup> - procurou trazer maior celeridade a esse processo. A Tabela abaixo aponta o número de projetos e volume de recursos arrecadados com a privatizações totais ou parciais<sup>60</sup> entre 2009 e 2019, período disponibilizado pelo Departamento. A informação serve como referência a respeito da continuidade e do esforço realizado pelo Estado nesse processo bem como de sua aceleração em período recente com a ascensão de Narendra Modi ao cargo de primeiro ministro.

---

<sup>57</sup> Tal papel de comando mostra-se por vezes mascarado e diminuído nos discursos da Instituição Financeira. Dentre outras coisas, tal ocultação se dá a partir de uma separação estrita – e irreal - entre as dimensões econômicas e políticas de determinado país. A Instituição Financeira, supostamente, teria autonomia para atuar apenas sobre a primeira. Conforme apontado em relatório de 1992 com parte de uma série denominada “Development in Practice”: “*The Bank's mandate is the promotion of sustainable economic and social development. The Bank's Articles of Agreement explicitly prohibit the institution from interfering in a country's internal political affairs and require it to take only economic considerations into account in its decisions*” (World Bank, 1992, Prefácio).

<sup>58</sup> São listadas 6 grandes declarações contrárias à privatização seguidas de suas possíveis refutações. São elas: 1) “*We can't throw public sector workers into the street. It's wrong and they won't stand for it.*”; 2) “*Privatization is just another way for powerful politicians and businessmen to scratch each other's backs, and get rich at the expense of the people.*”; 3) “*Our citizens won't accept our handing over precious national assets to foreign (or local) fat cats.*”; 4) “*Our local private sector is too weak. Without state enterprises, our economy will grind to a halt*”; 5) “*All that privatization will do is replace a public monopoly with a private monopoly.*” e; 6) “*Why put ourselves through this trauma? Let just manage our state enterprises better*”. Para conhecer e “aprender” as refutações, ver: World Bank, 1997, p. 64, Box 4.2.

<sup>59</sup> Department of Investment and Public Asset Management. Para mais, ver: <https://dipam.gov.in/>.

<sup>60</sup> Processo de abertura de capital da empresa pública com manutenção de parte majoritária de propriedade do governo.

**Tabela 3 - Número de Projetos e Valores Arrecadados em Processos de privatização/desinvestimento. Índia. 2009-2019.**

<b>Exercício Financeiro</b>	<b>Número de Projetos</b>	<b>Valor* (USD)</b>
2009 - 2010	5	3.317.315.493
2010 - 2011	6	3.118.901.408
2011 - 2012	2	1.956.908.451
2012 - 2013	8	3.374.198.592
2013 - 2014	12	2.228.092.958
2014 - 2015	9	3.671.584.507
2015 - 2016	9	3.379.830.986
2016 - 2017	20	4.995.474.648
2017 - 2018	31	5.666.307.042
2018 - 2019	15	5.004.600.000
<b>Total</b>	<b>117</b>	<b>36.713.214.085</b>

Fonte: Elaborado com base em informações do DIPAM

\* Valores disponibilizados em rúpias indianas e convertidos aqui na cotação de 2019 de 1 dólar americano para 71 rúpias.

Para além de tais medidas concretas, a constituição do imaginário de que o ambiente neoliberal é algo que necessariamente e inevitavelmente precisa ser constituído – discurso esse que encampa e se coloca *a priori* às reformas político econômicas – é também resultado, se não o maior de todos, desse cenário. Avaliando as mudanças executadas na Índia, o economista chefe do Banco de Desenvolvimento Asiático – BDA, Arvind Panagariya, ressaltou em 2001 que o grande avanço alcançado no país, mais do que os indicadores de crescimento, foi o *reconhecimento* da importância das medidas e a atitude em relação a elas. Nas palavras do dirigente:

*“A maior mudança nos últimos 10 anos foi na **atitude em relação às reformas**. Enquanto os defensores das reformas na Índia eram raros durante a década de 1980, praticamente todos os partidos políticos hoje reconhecem a **necessidade de reformas contínuas**. Ainda existem diferenças sobre quais reformas empreender primeiro e em que ritmo, mas poucos discordam de que as reformas devem continuar. Os temores iniciais de que mudanças nos governos irão interromper ou mesmo reverter o processo de reforma **provaram ser infundados**”*. (Panagariya, 2001, p. 2).

A fala de Panagariya reverbera o discurso promovido pelo Banco Mundial – a quem o BDA responde – em sua análise sobre a trajetória político econômica indiana entre 1950 e 1997. Conforme aponta o WDR de 1997, “antigo consenso nacional sobre o

<sup>61</sup> (...) the greatest change in the last 10 years has been in the attitude toward reforms. Whereas the vocal supporters of reforms within India were rare during the 1980s, virtually every political party today recognizes the need for continued reforms. Differences on which reforms to undertake first and at what pace still exist, but few disagree that reforms must continue. Initial fears that changes in governments will bring the reform process to a halt or even reverse it have proven to be without foundation.

socialismo”, existente no país, “deu lugar, ao longo de alguns anos, a **um novo consenso sobre a liberalização**<sup>62</sup>”. (World Bank, 1997, p. 24).

Reforçam tal posição diferentes avaliações comparativas entre os períodos de dirigismo e de parcerismo indiano (Manish, 2011; Joshi & Little, 1994, 1996; Kulkarni & Skolfa, 2010; Kumar, 1997; Ramesh, 2017) que, de maneira geral, definem o primeiro período como fruto de uma orientação “ideológica” enquanto o segundo como resultado de uma “racionalidade econômica”. Dessa forma, cria-se um distanciamento até mesmo intelectual entre tais momentos. Insere-se também nesses discursos uma noção evolutiva entre a fase dirigista e a economia de mercado. Nesses termos aponta-se para a necessidade de se abandonar o passado centralizador e ineficiente rumo a um sistema de controle e alocação eficaz de recursos.

O WDR de 1996 exemplifica esse último fator logo em seu título. Denominado “*From Plan to Market*” o relatório destaca que a grande razão para a transição é “*liberar os enormes talentos e energias das populações desses países, e como ajudá-los a alcançar sua visão de um futuro de oportunidades e bem-estar para todos os seus cidadãos*<sup>63</sup>” (World Bank, 1996b, Prefácio). O texto do décimo FYP (2002-2007) apropria-se fortemente dos traços dessa perspectiva evolutiva. Na apresentação do Plano, ressalta-se a necessidade compulsória de abandono do *mind-set de escassez* (GOI, 2007, p. 3) que deu origem ao regime de controle exacerbado, cedendo lugar a um ambiente que recebe o empreendedorismo de *braços abertos*<sup>64</sup> (*Ibidem*).

Repetindo os mesmos discursos de suas publicações anteriores, chama atenção a especificidade geográfica presente no WBR de 1996, fator incomum na série. Voltado de maneira mais direta aos países do leste europeu bem como à China e ao Vietnã, são quase nulas as referências aos demais países e regiões em desenvolvimento. Tal ausência, por sua vez, revela uma presença. No contexto da segunda metade da década de 90 os países latino americanos, africanos e outras nações asiáticas já em muito tinham avançado nas reformas neoliberais defendidas pela Instituição. Restava agora ser mais incisivo sobre economias reconhecidas como “mais fechadas” e de relação política mais estreita com a

---

<sup>62</sup> Thus the old national consensus on socialism has given way over the course of a few years to a new consensus on liberalization.

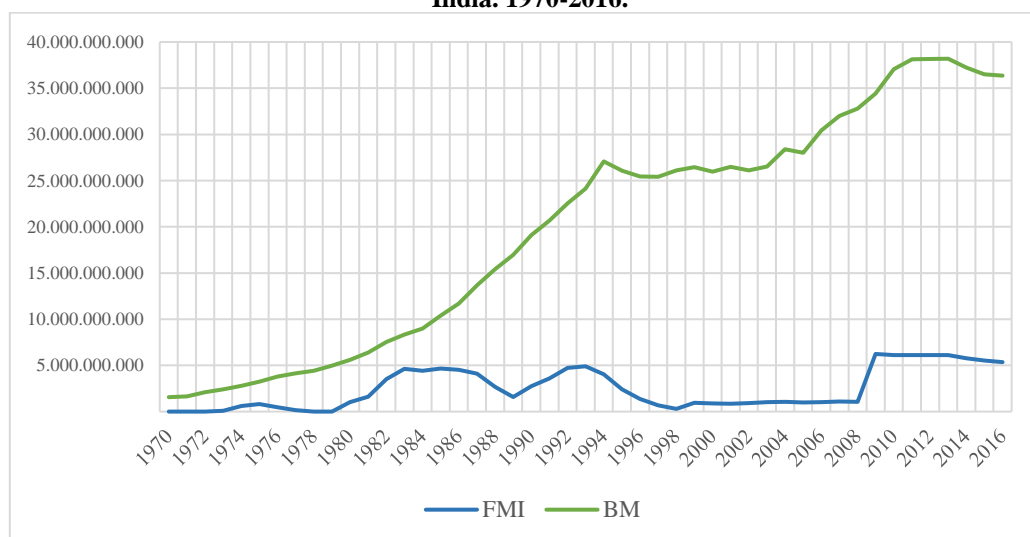
<sup>63</sup> unleash the enormous talents and energies of these countries' populations, and how to help them achieve their vision for a future of opportunity and well-being for all their citizens.

<sup>64</sup> We must shed the mind-set of shortages that had given birth to this regime of pervasive controls, and create an environment which welcomes entrepreneurship with open arms. (GOI, 2007, p. 3).

já inexistente União Soviética. Esse modelo de avanço territorial constitui, dentre outros fatores, a *Natureza Imperial* do BM (Goldman, 2006).

Na Índia, a consolidação dessa relação entre a Instituição Financeira e o país, marcada nas declarações dos Planos Quinquenais pós 1990 e nas medidas adotadas, revela-se também no crescente volume de empréstimos repassados ao longo do tempo. O Gráfico e a Tabela abaixo elucidam essa questão. O primeiro apresenta os montantes totais de débitos entre a Índia e o Banco Mundial/FMI. A segunda escalona no tempo os recursos repassados e o número de projetos realizados pelo Banco no País. As informações revelam a grande prevalência dos recursos advindas do Banco Mundial em relação ao Fundo Monetário Internacional<sup>65</sup> ainda que aponte para coincidência entre os períodos principais de elevação dos montantes totais de operações das duas instituições no País – início dos anos 80, 90 e pós 2008.

**Gráfico 8 - Montante total de Débitos (USD) com Banco Mundial e Fundo Monetário Internacional. Índia. 1970-2016.**



Fonte: World Bank data.

Conforme já vimos, mais do que uma boa vontade do BM em financiar projetos em determinada nação, a relação que se estabelece é de barganha política na qual um maior ou menor volume de recursos é função da realização ou não de reformas de cunho estrutural. Deixando isso de forma evidente, a instituição destaca que os “*acordos com organizações multilaterais, como o FMI ou o Banco Mundial, geralmente incluem algum*

<sup>65</sup> A respeito das diferenças e similaridades entre as duas agências, o website do Fundo destaca que: “*Despite these and other similarities, however, the Bank and the IMF remain distinct. The fundamental difference is this: the Bank is primarily a development institution; the IMF is a cooperative institution that seeks to maintain an orderly system of payments and receipts between nations. Each has a different purpose, a distinct structure, receives its funding from different sources, assists different categories of members, and strives to achieve distinct goals through methods peculiar to itself*”. Para mais, ver: <https://www.imf.org/external/pubs/ft/exrp/differ/differ.htm>.

*grau de condicionalidade política*<sup>66</sup>” (WDR, 1997, p. 101). Em palavras, adotar e aproximar-se cada vez mais dos grandes princípios ideologicamente defendidos pelo Banco resulta, por sua vez, em maiores possibilidades de novos fluxos financeiros entre a Agência e determinada nação.

**Tabela 4 - Número de Projetos e Volume de Repasses do Banco Mundial por década. Índia. 1950-2019**

<b>Período</b>	<b>Número de Projetos</b>	<b>Valor (Milhões USD)</b>
1950-1960	3	31
1961-1970	6	388
1971-1980	15	788
1981-1990	24	6.056
1991-2000	46	9.481
2001-2010	59	11.859
2011-2019	57	15.122
<b>Total</b>	<b>210</b>	<b>43.725</b>

Fonte: Elaborado com base em World Bank Project and Operations Data.

A inflexão sobre o papel estatal e sobre o *mind-set* orientador que foi trazida pelo texto do oitavo FYP e reforçada no nono, é amadurecida ao longo dos demais Planos Quinquenais. No texto do décimo segundo FYP (2012-2017), por exemplo, lemos que o “*setor privado agora tem uma capacidade comprovada de investir e estimular o crescimento em muitas áreas da economia e, portanto, as iniciativas do setor público nessas áreas não são mais necessárias*<sup>67</sup>” (GOI, 2012, Prefácio, p. XII). No Primeiro Plano Trienal (2017-2020) o reconhecimento do perfil econômico nacional comandado pelo processo de liberalização é tamanho que implica, até mesmo, na transformação do instrumento de planejamento. Trata-se, nos conceitos de Friedmann, da implantação de um *planejamento inovador* que busca adaptar o sistema burocrático e administrativo ao momento neoliberal.

Nesse último Plano, conceitos como Estado e Mercado até mesmo não aparecem como grandes estruturas. Ausência essa que se dá, ao contrário do momento entre 1974 e 1990, não pela existência de um momento de tensão-transição, mas sim pela consolidação dos novos espaços a serem ocupados por cada um desses sujeitos. Trata-se aqui do

<sup>66</sup> *Agreements with multilateral organizations, such as the IMF or the World Bank, often include some degree of policy conditionality.*

<sup>67</sup> *The private sector now has a demonstrable capability to invest in and stimulate growth in many areas of the economy and public sector initiatives in these areas are therefore no longer necessary.*

estabelecimento de fato do *consenso sobre a liberalização*, citado pelo Banco Mundial e que dispensa/oculta os conceitos necessários à sua explicação.

Ainda assim, o Plano iniciado pelo governo de Modi destaca e reforça a identidade da economia indiana como sendo liderada pelos mercados competitivos. Nesse cenário, compete ao governo apenas a formatação de um ambiente legislativo/regulatório que promova e facilite o desenvolvimento da iniciativa privada (GOI, 2017). Esse reforço do papel regulatório do Governo como sua função principal seja pelo ato de regular, não regular ou modificar as regulações existente abre espaço, por seu turno, para a revogação de leis que aparentemente soem maléficas ao mercado.

Resulta assim de toda essa relação discursiva e programática o primeiro nível da constituição do Estado naquilo que denomino aqui como um “espaço de miragem”. Nesse estágio revela-se como principal característica no campo discursivo a reversão da relação “orgânica” estabelecida entre Estado e Mercado. Soma-se a isso, o aparecimento desse último conceito de forma reificada, o reforço da ineficiência estatal sobre a esfera produtiva, a desconstituição de uma ideia de bem comum que se opõe necessariamente aos ganhos particulares e a formatação de um *consenso* ou de um *reconhecimento amplo* sobre o neoliberalismo como estágio evolutivo indispensável ao desenvolvimento.

Importante destacar aqui que a construção de tal discurso é feita de maneira tão plena que, até mesmo no que tange às problemáticas que resultam da transição, a culpa dos fracassos recai não sobre o agente agora protagonista, o Mercado, mas sim sobre o Estado. Exemplo disso encontra-se no WDR de 2001. Intitulado *Attacking Poverty*, o relatório avalia as falhas das reformas, sobretudo no que tange à entrega de melhores condições de vida às populações mais pobres. Como causas dessa incompletude são sublinhadas a incompleta abertura do setor financeiro na Ásia, a extrema corrupção que subverteu as reformas nos países da antiga União Soviética, os inadequados investimentos públicos e burocracia excessiva na África Subsaariana (WB, 2001).

Em um segundo nível, esse processo de inflexão atinge a forma de atuação, a estrutura administrativa e o modelo de relação do Estado com a sociedade civil. Tal processo ocorre, principalmente, a partir do surgimento e da transformação do conceito de *Governança* nos instrumentos de planejamento. A próxima subseção dedica-se a tal análise. Contudo, antes de avançarmos, apresento a seguir um substrato dessa primeira fase que tem na *seletividade* da ação estatal uma de suas bases.

### *Incrementos na seletividade estatal: infraestrutura e provisão de serviços*

Como vimos, na constituição inicial do discurso de afastamento do Estado das atividades produtivas e econômicas, duas grandes áreas permaneciam apontadas como de maior relevância para a ação estatal, quais sejam elas: a) a provisão de infraestrutura e b) o fornecimento de serviços complementares, sobretudo os ligados à redução da pobreza. As declarações presentes do nono ao décimo segundo FYP mantêm em grande medida esse critério. Nesse último, ressalta-se que a “*a provisão de educação, saúde e serviços essenciais para a maior parte da população tem que ser da responsabilidade do Estado*”<sup>68</sup>. (GOI, 2012, Prefácio, p. XII).

Ao mesmo tempo, os Planos Quinquenais elaborados desde o fim da década de 90 passaram a destacar que, mesmo nessas áreas, não se devia mais falar em monopólio da ação estatal. Nesse contexto, a intervenção do Estado deveria restringir-se apenas aos lugares em que o mercado não se sentisse “atraído”.

No texto do nono plano, lê-se, por exemplo, que “*alguns desses serviços podem ser prestados pelo setor privado e é essencial aproveitar esse potencial tanto quanto possível para que as deficiências nessas áreas possam ser supridas.*” (GOI, 1997, Objetivos, Estratégia e Perspectiva de Desenvolvimento). No décimo segundo FYP, logo em seu prefácio, é apontado o crescente e ambicioso projeto para a realização de parcerias público-privadas para a construção de infraestrutura de maior porte.

Em um relatório organizado pelo Governo Central indiano em 1996, denominado *The Indian Infrastructure Report*, destaca-se a necessidade de uma “nova abordagem” para a questão no país. Como pressuposto de tal atitude aponta-se a “*dúvida considerável sobre a capacidade do governo de fornecer serviços de infraestrutura de forma eficiente*” (GOI, 1996, p. 2). Assim sendo, o relatório detalha as reformas necessárias para um amplo processo de comercialização da infraestrutura através de parcerias.

Dividido em grandes setores nos quais a ação estatal mostrava-se historicamente majoritária – Desenvolvimento Urbano, Rodovias, Energia Elétrica, Telecomunicação, Parques Industriais e Portos – o relatório apresentou o objetivo de redução, no período de 10 anos, do volume de investimentos realizados pelo Estado em cada área. De maneira geral, o percentual de participação deveria passar de 80% para 55% do volume final de investimentos (GOI, 1996).

---

<sup>68</sup> *However, the provision of education, health and essential services for the bulk of the population has to be the responsibility of the State.*

Ao utilizarmos os dados disponibilizados pelo décimo primeiro FYP para o período de investimentos planejados entre 2002-2007, percebe-se que, se não de maneira geral, os patamares setoriais foram até mesmo superados. As áreas de Telecomunicações, Portos e Armazenamento exemplificam essa realidade. Em outras atividades, nas quais os investimentos em custo fixo mostram-se mais vultuosos – Rodovias, Ferrovias, etc. - a entrada do setor privado mostra-se, por outro lado, bastante aquém do objetivo traçado. Nesses últimos, o Estado mantém seu papel de principal financiador, facilitando a reprodução do capital privado até que esse entenda que sua atuação majoritária é possível.

**Tabela 5 - Percentuais de Investimentos Planejados por Setor. Índia 2002-2007.**

Setor	Percentuais de Investimento		
	Governo Central	Governos Estaduais	Setor Privado
Eletricidade	35,11	33,43	31,47
Rodovias	49,37	45,8	4,83
Telecomunicações	47,42	-	52,58
Ferrovias	91,05	8,69	0,26
Irrigação	12,21	87,79	-
Fornecimento de Água e Saneamento	65,3	33,12	1,58
Portos	15,53	10,87	73,6
Aeroportos	56,46	0,18	43,36
Armazenamento	11,97	17,96	70,07
Gás	79,7	-	10,3
<b>Total</b>	<b>46,27</b>	<b>33,97</b>	<b>19,76</b>

Fonte: GOI, 2007

Como estratégias para a realização dessa diminuição paulatina, o relatório lista uma série de iniciativas ligadas, dentre outras coisas, ao reforço do mercado de capitais nacional. A orientação do fluxo de recursos advindos de fundos de pensão, empresas privadas de seguro, dentre outras fontes, para o financiamento de investimentos em infraestrutura baseia tal estratégia. Complementarmente, o relatório destaca a necessidade de ampliação do mercado de créditos, a abertura irrestrita para a realização de investimentos estrangeiros no setor e a emissão de títulos públicos municipais para tal fim. Lançam-se, assim, as bases para um processo de financeirização do setor e, conseqüentemente, do espaço em que ele se reproduz.

O receituário foi seguido em grande medida nos anos subsequentes à emissão do relatório. O nono FYP trouxe consigo a permissão para a realização de investimento estrangeiro integral na maior parte dos setores produtivos e ligados à provisão de infraestrutura nacional (GOI, 2002, v.II, p. 668). Os anos seguintes foram marcados pela formatação de um fundo específico - *Pooled Finance Development Fund (PFDF)* - que,



dentre outras coisas, buscava facilitar o acesso das municipalidades aos “*mercados de capitais e financeiros para investimento em infraestrutura urbana crítica*”<sup>69</sup> (GOI, 2007, v. III, p. 397). Nesse contexto as modificações ligadas ao ambiente e à função estatal já começam a se rebater mais diretamente sobre a questão urbana que dela faz parte.

O décimo primeiro plano apresenta, ainda, a criação de um novo Fundo. Denominado como *National Urban Infrastructure Fund*, sua função principal seria a de fornecer garantias para o aumento da confiança do setor privado na provisão de crédito ligado à provisão de infraestrutura municipal. A possibilidade de emissão de títulos locais, regulamentada antes dos anos 2000, possibilitou a utilização de tal instrumento. No primeiro Plano Trienal (2017-2020), o qual reforça o papel regulatório do Estado em favor do mercado, aponta-se diretamente para a necessidade de flexibilização e afastamento governamental nos setores que prevalecem sobre propriedade/gestão do Governo Central.

Nesse contexto, o que se percebe é um duplo processo. De um lado, o aumento da seletividade de onde o Estado deve atuar, mais do que implicar na diminuição de seu papel, resulta no incremento da ação privada sobre a produção do espaço através do financiamento e da operação da infraestrutura. De outro, essa dinâmica implica em uma crescente financeirização do espaço tendo em vista que a ampliação do mercado de créditos e de capitais em escala nacional e internacional são as alternativas apontadas ao investimento estatal. Assim, a iniciativa privada participa do setor não apenas pela gestão direta, mas também pelo controle e pela avaliação dos riscos ligados ao retorno ampliado do capital investido por meio dos empréstimos realizados.

Da mesma forma que ocorre com a reversão do discurso dos Planos Quinquenais em primeiro nível – afastamento do Estado do setor produtivo e implementação do novo consenso - esse segundo processo encontra íntima relação com os pronunciamentos e propostas desenvolvidas pelo Banco Mundial.

Dois grandes marcos nesse sentido são os Relatórios de Desenvolvimento de 1994 e de 1997. O primeiro traz já no título – “*Infrastructure for Development*” – a referência ao setor de infraestrutura como foco a ser discutido. Com os apontamentos realizados até aqui, parece claro que ao falar sobre desenvolvimento – *Management in Development* (1983), *Public Finance in Development* (1988), *The Challenge of Development* (1991) – o BM está se referindo a um modelo que tanto torna sinônimas as conceitos de

---

<sup>69</sup> *capital and financial markets for investment in critical urban infrastructure.*

desenvolvimento e de crescimento econômico quanto assume a condução social do mercado como o seu pilar principal.

No que tange à infraestrutura, o WDR (1994) destaca que os anos anteriores à publicação foram marcados por “*uma revolução no pensamento de quem deve ser o responsável pelo fornecimento dos estoques e serviços de infraestrutura*”<sup>70</sup> (World Bank, 1994a, p. 1). A indicação de que essa guinada de pensamento merece o título de *revolucionária* reafirma o caráter “transformador” conferido pelo próprio Banco às propostas e perspectivas por ele desenvolvidas. Implementá-las significaria, até mesmo, a superação de algo ultrapassado<sup>71</sup>.

Para a realização dessa nova forma de pensar, a Instituição aponta a necessidade de introdução de quatro grandes princípios na operação do setor, quais sejam eles: a) O gerenciamento da infraestrutura como um negócio e não uma burocracia; b) A introdução da competição nas diferentes atividades; c) O compartilhamento de responsabilidades e abertura de canais de comunicação com os usuários e; d) A realização de parcerias público privadas como possíveis canais de financiamento (*Idem*). Como visto anteriormente, a *nova abordagem* pretendida pelo governo indiano e discutida no relatório nacional de 1996 – *The Indian Infrastructure Report* - caminha em íntima conexão com tais elementos.

No bojo dessa estrutura o Banco oferece aos países em desenvolvimento um *menu* de opções para a propriedade e o gerenciamento da infraestrutura nacional. O cardápio, composto por quatro opções – Propriedade e gestão públicas, Propriedade pública e gestão privada, Propriedade e gestão privadas e Gestão Comunitária – coloca sempre o setor público cada vez mais à margem, ou melhor, cada vez mais submetido e passivo aos interesses e demandas do mercado. Em 1997, momento posterior ao relatório emitido pelo governo indiano, mas anterior a muitas das medidas efetivamente tomadas, o WDR – *The State in a Changing World* – consolida e amplia as posições da Instituição Financeira a respeito do tópico. Complementarmente, no embalo do afastamento do Estado da área de infraestrutura, o referido WDR acrescenta uma ênfase na operação do mercado para a

---

<sup>70</sup> *a revolution in thinking about who should be responsible for providing infra-structure stocks and services.*

<sup>71</sup> Tendo como base o debate decolonial e sua crítica aos conceitos de etapismo e evolucionismo histórico de base eurocêntrica (Wallerstein, 2002; Quijano, 2005), pode-se perceber que, para além da ideia que estabelece o modo de produção capitalista como fruto de uma progressão natural da história econômica e como seu ápice civilizatório, é possível também se falar de uma proposta de evolução intra capitalismo. Nessa, o arranjo neoliberal aparece como ponto de chegada, superando o liberalismo clássico, as concepções libertárias e, sobretudo, os modelos intervencionistas *ideológicos* do Estado de bem-estar social ou do socialismo de Estado.

provisão de serviços sociais fundamentais como educação<sup>72</sup>, saúde e transporte. Tal processo de constituição de uma maior seletividade da ação estatal no contexto indiano constitui parte fundamental das transformações narrativas e práticas que conformam esse Estado e a sua mediação, via planejamento, do espaço nacional.

Na próxima seção do trabalho nos dedicamos ao apontamento de outra face dessa trajetória mudanças. Relacionada à própria estrutura do Estado e ao seu papel como agente político, regulador e promotor dos espaços democráticos e decisórios, tal questão é também fundamental para as análises realizadas ao longo da tese.

---

<sup>72</sup> O lançamento de *vouchers* estudantis, alternativa ventilada nas últimas eleições presidenciais no Brasil, é uma das medidas a que o relatório faz menção.

## 2.2. Governança – da ação *do* à ação *no* Estado

*O Relatório de Desenvolvimento Mundial de 1997, o vigésimo desta série anual, é dedicado ao papel e à eficácia do estado: o que o estado deve fazer, como deve fazer e como pode fazer melhor em um mundo em rápida mudança*<sup>73</sup>. (World Bank, 1997, Prefácio).

A virada dos anos 90 para a década 2000 e o início do décimo *FYP* introduzem uma nova expressão no vocabulário de planejamento ligado à ação do Estado. Trata-se do conceito de *Governança*. Definida como o arcabouço que incorpora “*todos os processos que, em qualquer sociedade, definem o ambiente que permite e capacita os indivíduos a elevar os seus níveis de capacidade*” (GOI, 2002, v. I, p 177), a Governança objetiva “*proporcionar oportunidades de concretização das suas [dos indivíduos] potencialidades e alargar o conjunto de escolhas disponíveis*<sup>74</sup>.” (*Ibidem*).

O tema aparece com destaque no Plano. Com um capítulo específico dedicado ao seu tratamento, o décimo *FYP* ressalta que a temática se encontra “*na vanguarda da agenda de desenvolvimento*” (*Ibidem*). Como algo até então inexistente nos textos dos *FYP* passa a ser considerado como a linha de frente do desenvolvimento? O que ela significa de fato?

Como apontado, a abordagem dada ao conceito conecta a sua implementação à promoção do bem individual ou da capacidade dos indivíduos. Conseqüentemente há um reforço do esvaziamento da concepção de bem coletivo, a qual já era rarefeita nos Planos Quinquenais pós década 90. Desse emaranhado, surge de maneira reforçada a concepção de que compete ao ente estatal estruturar e manter as condições para esse processo de realização individual se realize. O Estado, o Mercado e a sociedade civil, sob a tutela do termo, assumem novas e específicas funções, conforme revela a citação abaixo.

*O Estado é responsável por criar um ambiente político, jurídico e econômico favorável à construção de capacidades individuais e ao incentivo à iniciativa privada. Espera-se que o mercado crie oportunidades para as pessoas. A sociedade civil facilita a mobilização da opinião pública e a participação das pessoas nas atividades econômicas, sociais e políticas*<sup>75</sup>. (GOI, 2002, v. I, p. 177).

---

<sup>73</sup> *The World Development Report 1997, the twentieth in this annual series, is devoted to the role and effectiveness of the state: what the state should do, how it should do it, and how it can do it better in a rapidly changing world.*

<sup>74</sup> *all such processes that, in any society, define the environment which permits and enables individuals to raise their capability levels (...) and provide opportunities to realise their potential and enlarge the set of available choices.*

<sup>75</sup> *The State is responsible for creating a conducive political, legal and economic environment for building individual capabilities and encouraging private initiative. The market is expected to create opportunities for people. Civil society facilitates the mobilisation of public opinion and peoples' participation in economic, social and political activities.*

Dessa forma, o conceito de *Governança* remete não apenas aos lugares de cada agente, mas também às sistemáticas de relação, controle e submissão que deve ser estabelecida entre eles de modo a se alcançar o objetivo traçado. Trata-se, essencialmente, de um conceito político.

No que tange à sociedade civil, com papel de mobilização da opinião e participação pública, é importante destacar que desde o primeiro FYP (1951), momento de maior força de um tipo de Estado Socialista, há o estímulo discursivo à participação popular no processo de planejamento. Complementarmente, há um reforço constante da formação de que o Estado indiano, antes de tudo, é um Estado democrático<sup>76</sup>.

Destaco isso de forma a demonstrar que não é a introdução do conceito de Governança – elemento que aparece conectado ao conceito de democracia em diferentes publicações (Haus, Heinelt & Murray, 2004; Benz & Papadopoulos, 2006; Pierre, 2000) - que traz consigo destaque da importância de uma relação aproximada entre o Estado e a sociedade civil e do estímulo de canais de mobilização e participação social. Em verdade o que ele faz é apenas definir de modo mais pragmático a função de tal agente no contexto neoliberal.

Ao menos em termos narrativos, se antes do décimo *FYP* poderia caber à sociedade civil um tipo de participação voltada às macro decisões presentes nos Planos Quinquenais, após ele, ela começa a cumprir tanto um papel facilitador/promotor de debates quanto de fiscal dos serviços a ela entregue. Esse reposicionamento, ocorrendo no bojo das reformas da década de 90, resulta, por sua vez, em uma cada vez maior equalização do cidadão em um consumidor individual de serviços e não um detentor de direitos básicos de subsistência supridos pelo Estado. Na conceituação de Cornwall & Gaventa (2001), trata-se da transição de um mundo de *formuladores-realizadores* para outro de *consumidores-escolhedores*.

No dimensionamento de tais funções dos agentes sociais, percebe-se que o conceito de Governança, no escopo dos *FYP*, recai de forma mais concentrada sobre o agente estatal. Trata-se aqui de escrutinar a função que lhe resta na “nova” realidade – legislador e regulador pró mercado – e de examinar a sua estrutura administrativa.

---

<sup>76</sup> Nesses termos, o primeiro plano destaca que o planejamento “*in a democratic State is a social process in which, in some part, every citizen should have the opportunity to participate*” (GOI, 1951, Introdução). Já no início da década de 80, o sexto *FYP* é aberto com a declaração de que “*Democratic planning means the harnessing of the people's power and their fullest participation*”. (GOI, 1980, Introdução).

Nesses termos, na continuidade do décimo *FYP* é ressaltado que “*com o crescimento dos mercados e a presença de uma sociedade civil consciente e sensível*”, advindas das práticas de afastamento do Estado do setor produtivo e de individualização das demandas sociais, “*muitas funções desenvolvimentistas, bem como funções que proporcionem estabilidade à ordem social têm que ser desempenhadas progressivamente pelo mercado e pelas organizações da sociedade civil*”<sup>77</sup>.” (GOI, 2002, v. I, p. 181). Isto posto, o escopo de seletividade de ação estatal constituído ao longo da década de 90 é ampliado. A alegada ineficiência estatal justaposta ao discurso sobre a corrupção – “*a manifestação mais endêmica e arraigada de má governança na sociedade indiana*”<sup>78</sup> (*Idem*, p. 180) – em seu anterior apresentam-se como as bases de tal ampliação.

Nesse contexto, o Plano apresenta uma série de medidas voltadas a tornar o ambiente da Governança mais efetivo e organizado. O Quadro abaixo sistematiza tais medidas e suas funções principais.

No escopo das propostas é interessante notar, ao mesmo tempo, há uma tentativa tanto de aprimorar os mecanismos de participação política da sociedade civil como uma intenção de diminuir o local/agente tradicionalmente voltado a tal participação, qual seja, o Governo central. O ponto 6, por exemplo, volta-se quase que exclusivamente à promoção de espaços organizados por associações voluntárias ou não governamentais para o tratamento de questões ligadas, principalmente, ao recebimento e à gestão dos serviços consumidos pela população.

Complementarmente, a noção de Governança implica alterações na própria estrutura administrativa e na sistemática de atuação internas ao próprio Estado. Como apontado na epígrafe que introduz a presente subseção, trata mais do que dizer *o que* o Estado deve fazer, mas também o *como* fazer e de maneira *melhor*. Para esse rumo apontam os tópicos 2, 4, 5, 7, 8, 9, 12 e 15 relacionados no Quadro abaixo.

O primeiro deles, ligado à descentralização administrativa e aos sistemas de planejamento aparece como o de maior ênfase reafirmada ao longo dos Planos posteriores. O ponto 12, conectado à racionalização dos denominados *Centrally Spon-Sored Schemes (CSSs)* e dos

---

<sup>77</sup> *with the growth of markets and the presence of an aware and sensitive civil society, many developmental functions as well as functions that provide stability to the social order have to be progressively performed by the market and the civil society organisations.*

<sup>78</sup> *the most endemic and entrenched manifestation of poor governance in Indian Society.*

*Central Sector Schemes (CSs)*<sup>79</sup> também aponta para esse esforço de diminuição do Estado centralizado que é embutido ao conceito de Governança.

**Quadro 6 - Medidas/Orientações e Conceituação ligadas à Governança presentes no décimo Plano Quinquenal. Índia. 2002.**

<b>Id</b>	<b>Medida/Orientação</b>	<b>Conceituação</b>
1	Participação Popular	Envolvimento da população em todas fases do planejamento de ações.
2	Descentralização	Fortalecimento da descentralização administrativa e das estruturas locais.
3	Direito à Informação	Disponibilização de informações de diferentes naturezas ao público.
4	Reforma do Sistema de Arrecadação	Eliminação das práticas de corrupção na administração e melhoria da fiscalização.
5	Mobilização de outros recursos	Reformulação do sistema de subsídios e do regime de preços dos serviços públicos.
6	Sociedade Civil	Empoderamento de ONGs e Organizações Voluntárias.
7	Reformas do Serviço Públicos	Promoção de eficiência e reconfiguração da estrutura estatal.
8	Reformas de Procedimento	Interface do governo com a sociedade. Envolve a flexibilização de determinados controles e a sua desburocratização.
9	Reformas baseadas em Projetos	Melhoria na relação com Estados através da condução de projetos executivos e agências executoras específicas.
10	Sinergia e Coordenação	Aprimoramento da relação entre governo e agentes paraestatais e suas respectivas funções.
11	Monitoramento	Acompanhamento das atividades presentes no instrumento de planejamento.
12	Racionalização de Esquemas e Projetos dirigidos centralmente	Diminuição de projetos com coordenação do Governo Central em conteúdos diversos.
13	Empoderamento de classes marginalizadas	Desenvolvimento político e econômico de classes menos favorecidas.
14	Reforma Judiciária	Aceleração do processo de justiça.
15	Utilização de Tecnologias de Informação	Reforço de sistemas de governança eletrônica com vias ao aumento da transparência e interação governo-sociedade civil.

Fonte: Elaborado com base em GOI, 2002. Traduzido.

Diminuição da burocracia, aumento paulatino da interação cidadão-setor público a partir de sistemas eletrônicos, modificação do sistema de *recompensas e punições* ligadas à arrecadação tributária, dentre outros aspectos, compõem esse projeto de governança que procura reorganizar a ação estatal. O ponto 7 – Reformas do Serviço Público – é o que apresenta de forma mais direta esse novo passo rumo a uma nova sistemática de operação. Organizado em 10 tópicos corretivos<sup>80</sup>, o tema busca tanto

<sup>79</sup> Tratam-se de sistemas de transferências de recursos (subvenções, empréstimos, investimentos, etc.) entre o Governo Central e os estaduais. Possuem gestão privativa ou compartilhada entre os agentes.

<sup>80</sup> I) *Enforcing the right to information*; II) *Greater transparency in policies and procedures*; III) *Minimising discretion*; IV) *Those who have the authority must also be made accountable*; V) *Revamping the system of rewards and punishments*; VI) *Review of the functions of the Government and shedding of the redundant ones*; VII) *Improve professionalism*; VIII) *Capacity building and training*; IX) *Rightsizing the Government*; X) *Stability of tenure*.

indicar a necessidade de diminuição do tamanho físico da estrutura estatal como da maneira de sua ação. Importante notar como essa política de redefinição e enxugamento da estrutura estatal alinha-se à transição da economia planificada ao sistema de mercado. Nesse contexto, torna-se necessário “*revisar a situação e a identidade dos departamentos e funções dentro dos departamentos que antes eram essenciais, mas agora são redundantes e precisam ser eliminados*”<sup>81</sup>. (GOI, 2002, v. I, p. 184).

Nesses termos é que argumento que a constituição do Estado neoliberal indiano – de natureza quimérica - se dá, e só pode ser assim, em camadas específicas e com temporalidades diferentes de promoção e de maturação. Começando por seu afastamento da dinâmica produtiva, o processo resulta no esfacelamento da própria estrutura estatal em si. Esse caminho é pavimentado, ainda, pelo incremento paulatino da seletividade da ação estatal, sobretudo tendo em vista sua retirada estratégica da produção do espaço via infraestrutura. Todos esses movimentos, por sua vez, legitimam-se a partir da apresentação de conceitos teóricos e com fins práticos, os quais são apresentados discursivamente como grandes consensos e reconhecimentos generalizados. Nesse bojo encontram-se embutidas, também, as perspectivas que centralizam o indivíduo em detrimento do coletivo. Complementarmente, diferentes medidas destacadas no Plano dizem respeito à necessidade de se promover o profissionalismo da atividade de fornecimento dos serviços, à realização de capacitações e treinamentos da mão de obra estatal, ao fomento da transparência da gestão pública, dentre outros aspectos. Tais destaques sugerem, por sua vez, que a lógica de atuação até então realizada pelo Estado indiano não se baseava em tais princípios.

Resulta desse arcabouço em torno do conceito de Governança um procedimento a que Chhotray (2007), baseado em Harriss (2001), denomina como de *Despolitização* do serviço e das atividades públicas. Tal processo constitui-se por diferentes frentes. Em primeiro lugar dá-se pelo esforço discursivo de afastamento dos políticos tradicionais das instâncias ligadas a operação das estruturas do Estado. Tais atores, no ambiente despolitizado, devem ser substituídos por gestores treinados no e pelo mercado.

Em um segundo nível tal movimento constitui-se pela transformação de temáticas e problemas com um forte componente político – desigualdade, preconceito, corrupção – em questões ligadas à alocação de recursos ou, sobretudo, à presença/ausência de *capital*

---

<sup>81</sup> *It is necessary to review the situation and identity departments and functions within departments that were once essential, but are now redundant and would need to be done away with.*



*social* individual. Sobre tal ponto, e fazendo correspondência ao trabalho intelectual do Banco Mundial, Harriss (2001:12) sublinha que:

*Não poderia haver demonstração mais vívida das maneiras como a linguagem do capital social é despoliticizante do que a que aparece nessas passagens citadas do Relatório de Desenvolvimento Mundial 2000/2001 do Banco Mundial. As estruturas de poder existentes são, de fato, consideradas como dadas. A possibilidade de que, por meio da organização política e da mobilização de massa - que pode tanto recorrer a como ajudar a construir 'capital social' (se necessário) - as pessoas mais pobres possam realmente lutar contra a 'exclusão' e a 'falta de recursos' e, assim, provocar mudanças na distribuição de poder e recursos nem sequer entra em consideração<sup>82</sup>.*

O Relatório de Desenvolvimento citado, denominado *Attacking Poverty*, constitui como um de seus cerne o ataque/definição da pobreza a partir de uma abordagem que mescla as características do modelo de desenvolvimento de Amartya Sen (1999) e as de Putman (1993). Harriss define esse último autor como o *Grande Sacerdote* do conceito de capital social. Nas interpretações mencionadas, os conceitos e as questões de cunho político estrutural como a pobreza, bem como sua conexão com outras problemáticas como a desigualdade, são substituídas por seu entendimento como privação individual de bens e serviços. Tal escassez, por seu turno, resulta da falta de redes de confiança/influência intra e entre diferentes grupos sociais. Como destacado por Harris há uma elevação do *sintoma* ao status de *causa* do problema.

Por fim, a despoliticização ocorre uma vez que a implantação e a gestão de diferentes projetos sociais são transferidas das instituições públicas oficiais - constituídas por processos eleitorais no interior da arena política - para organizações paralelas e ligadas a pequenos grupos/interesses. Tanto Harris como Chhotray argumentam que nasce nesse ambiente uma verdadeira *máquina anti-política* atuante em diferentes níveis de governo e que encontra no Banco Mundial, como apontado mais a frente, um de seus maiores promotores.

Complementarmente, no ambiente em que a entrega de tais serviços e a própria operação política do Estado obedece cada vez mais à lógica e à sistemática do Mercado, a ação estatal passa a ser avaliada pela racionalidade estrita da dinâmica custo-benefício. Assim sendo, destaca Chatterger (2004, p. 34), que a “*governança [é] menos uma questão*

---

<sup>82</sup> *There could not be a more vivid demonstration of the ways in which the language of social capital is depoliticizing, than that which appears in these passages quoted from the World Bank's World Development Report 2000/2001. Existing power structures are in fact taken as given. The possibility that through political organization and mass mobilization - which can both draw upon and help to construct 'social capital' (if you must) - poorer people might actually struggle against 'exclusion' and 'lack of resources', and so bring about change in the distribution of power and resources does not even enter into consideration.*

*de política e mais uma política administrativa, um negócio para especialistas, ao invés de representantes políticos*<sup>83</sup>”. Esfacelam-se, por conseguinte, os próprios canais de participação social e democrática tradicionalmente constituídos. No seu lugar entrarão outras ferramentas de gestão e de interação popular.

Como no caso da implementação das primeiras medidas neoliberais, a diminuição direta da figura do Estado a partir do enxugamento de sua estrutura será justificada pela por uma narrativa abstrata e generalista sobre tal medida. Nesses termos, o décimo *FYP* realça que “*é um fato bem conhecido que a estrutura existente e o tamanho do governo precisam de uma revisão*<sup>84</sup>” (GOI, 2002, v.I, p. 184-185). Mais uma vez, dez anos depois do primeiro aparecimento no texto do oitavo *FYP*, surge no conteúdo do décimo Plano a apresentação de determinada afirmação como *bem conhecida*, ou seja, com ares de consenso. No contexto de 1992 tal fato se referia ao pressuposto melhor desenvolvimento de determinadas atividades na ausência dos controles desnecessários e da atuação direta Estado. Em 2002 o discurso remete ao decréscimo da estrutura e à reformulação da ação no próprio Estado.

Ainda nesse contexto, o Plano aponta que “*o excesso de pessoal no Governo é um problema sério e as medidas corretivas não podem ser adiadas*”, sendo necessário “*identificar com urgência o pessoal excedente, estabelecer um plano de reemprego eficaz e um sistema liberal de saída*<sup>85</sup>”. (*Ibidem*). Como no caso do *consenso geral* que guiou os primeiros passos da liberalização indiana, o reconhecimento desse Estado “inchado” foi influenciado em grande medida pela figura do Banco Mundial. Os parágrafos abaixo dedicam-se à exploração das bases de tal narrativa.

#### *Governança em favor do projeto econômico neoliberal: a narrativa do BM*

Uma série de publicações lançadas pelo Banco Mundial, sobretudo na década de 90, estabeleceram a temática da Governança como sua principal frente de análise. O antepenúltimo WDR, publicado em 2017 com o título *Governance and Law*, consolidou tal discussão a apontou a ideia de Governança da entidade como princípio fundamental a ser adotado para o desenvolvimento das nações.

---

<sup>83</sup> *governance less a matter of politics and more do administrative policy, a business for experts, rather than for political representatives.*

<sup>84</sup> *It is a well recognised fact that the existing structure and size of the government needs a review.*

<sup>85</sup> *Surplus staff in the Government is a serious problem and corrective steps cannot be postponed. There is need to urgently identify the surplus staff, set up an effective redeployment plan and a liberal system for exit.*

É importante destacar que, embora o conceito de governança em si não nasça com o discurso do Banco Mundial e tenha definição difusa entre diferentes autores (Pierre, 2000), a Instituição Financeira é que tanto atribui um adjetivo ao conceito – “*boa governança*” – como o atrela à ideia de (sub) desenvolvimento (Kohler-Koch & Rittberger). O mesmo ocorre com a noção de economia de mercado. Apesar de não se originar, ela ganha um formato e uma sistemática específicas através da Instituição. A adjetivação demonstra o papel auto assumido pelo Banco como realizador de diagnósticos a respeito da qualidade de determinada estrutura nacional. Ao mesmo tempo permite a ele realizar os prognósticos para que as características ligadas aos “bons” sistemas sejam alcançadas.

De forma mais elementar, a temática sobre o enxugamento literal do Estado já havia aparecido no Relatório de Desenvolvimento de 1983, *Management in Development*. Nesse momento a ênfase dada recaiu na necessidade de descentralização administrativa como caminho para uma melhor gestão da estrutura pública. O discurso alinha-se necessariamente à promoção do afastamento/transformação da figura do Estado na dinâmica econômica, sobretudo no que tange à existência de uma estrutura central de planejamento. Conforme aponta o relatório.

*A necessidade de coordenação é reduzida quando os gerentes governamentais transferem as funções que não podem administrar com eficiência para outros níveis de governo, empresas públicas, comunidades locais ou setor privado. A descentralização é convencionalmente definida como uma de três coisas: (a) "desconcentração", transferindo recursos e tomadas de decisão da sede para outros ramos do governo central; (b) "devolução" a unidades autônomas de governo, como municipalidades e governos locais; e (c) "delegação" a organizações fora da estrutura burocrática regular, como empresas públicas e autoridades de desenvolvimento regional, ou mesmo a organismos não governamentais, como cooperativas de agricultores, associações de crédito e sindicatos<sup>86</sup>. (Banco Mundial, 1983, p. 120).*

Como se vê, mais do que uma nova organização da estrutura administrativa, o conceito de descentralização caminha rumo a uma estratégia de esvaziamento funcional do Estado através da delegação de suas atividades de gestão a outras instituições mesmo que não ligadas ao direito público. No contexto indiano, a criação em massa de

---

<sup>86</sup> *The need for coordination is reduced when government managers transfer those functions they cannot manage efficiently to other levels of government, public enterprises, local communities, or the private sector. Decentralization is conventionally defined as one of three things: (a) "deconcentration" transferring resources and decisionmaking from headquarters to other branches of central government; (b) "devolution" to autonomous units of government such as municipalities and local governments; and (c) "delegation" to organizations outside the regular bureaucratic structure, such as public corporations and regional development authorities, or even to nongovernmental bodies such as farmer cooperatives, credit associations, and trade unions.*

Paraestatais e de *Special Purpose Vehicles*, analisada mais detalhadamente na seção Leis X Leis e no estudo de caso urbano, evidencia esse tipo de postura.

Em conjunto com os princípios de *racionalização da gestão econômica* – materializado pela retirada do Estado do setor produtivo – e de *melhoria da coordenação* – concretizado na criação de novos comitês de acompanhamento das ações realizadas – a descentralização aparece no relatório compondo um dos 3 pilares básicos para o desenvolvimento. Como objetivo final da prática encontra-se a redução da “*carga sobre os gestores do setor público*”<sup>87</sup> (World Bank, 1983, p. 117).

Complementarmente, o relatório destaca a necessidade de responsabilização dos burocratas. Nesses termos, sublinha que as três medidas acima listadas – *desconcentração, devolução e delegação* - devem ser necessariamente acompanhadas “*por mudanças correspondentes na forma como os funcionários públicos consideram seu trabalho*”<sup>88</sup> (*Idem*, p. 123). Ou seja, é preciso ir além do trabalho *do* para o trabalho *no* próprio Estado. Nesse contexto, o conceito de “*accountability*”, traduzido na necessidade do agente estatal em prestar contas sobre suas ações externa e internamente, aparece também em destaque. Tal ação, por sua vez, só pode ser realizada a partir da prática de descentralizadora. Argumenta-se que é por meio dessa última medida que se possibilita um estreitamento entre o fornecedor e o receptor de determinado serviço ou projeto.

Obviamente que não nos interessa aqui questionar a relevância e a necessidade de processos de prestação de contas ou de fluxos mais eficientes/eficazes da gestão estatal. O que é importante sublinhar, no entanto, é como a partir do discurso constituído pela agência financeira estabelece-se uma lógica irreal de que, até o momento do diagnóstico por ela realizado, determinada atividade ressaltada como fundamental ao desenvolvimento não acontecia, não poderia acontecer ou acontecia de forma deficiente. A repetição e o reforço constante desse discurso acabam criando os mencionados “reconhecimentos gerais” sobre determinadas questões, não necessariamente baseados em fatos, mas que assumem caráter axiomático. Apesar do destaque de tais pontos, o WDR de 1983 não trouxe em seu conteúdo maiores detalhamentos sobre a questão ligada à Governança. Em verdade, o conceito em si nem mesmo aparece no relatório.

O início dos anos 90, por sua vez, trouxe consigo o aprofundamento da questão no escopo dos trabalhos do Banco. Três publicações principais, quais sejam elas, o

---

<sup>87</sup> *the burden on public sector managers.*

<sup>88</sup> *by corresponding changes in the way public employees regard their work.*

relatório denominado *The Reform of Public Sector Management: Lessons from Experience*, da série *Policy and Research*, o livreto *Governance and Development*, e o relatório *Governance: The World Bank Experience*, da série *Development in Practice*, lançadas respectivamente em 1991, 1992 e 1994 foram as principais responsáveis por esse incremento temático. O Relatório de Desenvolvimento de 1997 – *The State in a Changing World* consolida e reafirma em boa parte as colocações realizadas nas publicações anteriores. Soma-se a ele o WDR de 2002 – *Building Institutions to Market*. Vejamos então cada uma delas e sua interface em determinados momentos com o contexto indiano.

A primeira, logo em sua apresentação destaca a necessidade de discutir o conceito de Governança – já denominado dessa forma -, sobretudo “*porque as organizações públicas em muitos países parecem ser ineficazes e muito caras*<sup>89</sup>” (World Bank, 1991c, p. 3). De partida o Banco já posiciona a maneira como a estrutura estatal será abordada e representada – ineficiente e cara – e, por conseguinte, sinaliza para os critérios e as medidas necessárias à sua reformulação.

Na apresentação do receituário corretivo, a IF aponta para a necessidade de melhorias na gestão dos gastos públicos, de reformas no serviço público senso estrito e de melhorias na gestão dos empreendimentos estatais. Todas essas medidas são praticamente repetidas quando da inclusão do conceito de Governança no instrumento de planejamento indiano. No que tange às reformas ligadas ao serviço público, reforçando o discurso de apresentação do relatório, o Banco aponta que “*diante da recessão persistente e da crise fiscal duradoura*” torna-se evidente que muitas economias em desenvolvimento não podiam mais manter as grandes burocracias construídas durante as duas décadas anteriores<sup>90</sup>” (World Bank, 1991c, p. 14).

A correção de tais disfunções passa então necessariamente por medidas que visem minar definitivamente o Estado em sua estrutura física e funcional. Para isso são elencadas algumas ações como a implementação de um programa de demissões, a observação de *funcionários fantasmas*, o congelamento pleno de novas contratações, a aplicação de aposentadorias compulsórias, a reforma do sistema de pagamentos com diminuição das médias de remuneração e as reformas de longo prazo atreladas a empréstimos específicos do Banco na modalidade *SALs*. Nesse ponto cabe realizar um

---

<sup>89</sup> *because public organizations in many countries seem to be ineffective and too expensive.*

<sup>90</sup> *In the face of persistent recession and enduring fiscal crisis, however, it became evident that many developing economies could no longer afford to maintain the large bureaucracies built up during the two previous decades.*

parêntese apenas para demonstrarmos quão falaciosos tais discursos e *reconhecimentos gerais* podem vir a ser.

No que tange ao tamanho e ao “custo” do Estado, um estudo publicado recentemente pela Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico – OCDE<sup>91</sup> apontou que os países considerados desenvolvidos apresentam percentuais de emprego de mão de obra no setor público consideravelmente altos, sobretudo quando comparados com as nações do Sul Global. Enquanto a média de tal percentual entre os países membros da Organização é de 18,1% entre 2007-2015 - nações como Noruega, Dinamarca e Suíça têm percentuais acima de 25% - países como Brasil e Índia possuem medidas respectivamente iguais a 4,41% (RAIS, 2016<sup>92</sup>) e 3,55% (Censo, 2011). Em boa parte das nações que compõem a OCDE, mais de 50% do total de empregados está alocada no Governo Central.

No que tange ao peso financeiro dos serviços prestados, os gastos na categoria *Serviços Públicos Gerais*, que inclui a remuneração dos funcionários, também se mostram nas nações desenvolvidas. Países como Portugal, Islândia, Bélgica e Grécia chegam a despender mais de 15% do PIB em tal categoria enquanto nações como Geórgia, Polônia e Cazaquistão apresentam percentuais iguais a 2,4%, 4,8% e 2,65%<sup>93</sup>. Obviamente que existem casos disfuncionais como de Costa Rica que apresenta gastos com pessoal similares ao Reino Unido – cerca de 10% - apesar da diferença no percentual de mão de obra empregada (11% x 16%). Por outro lado, o Japão - conhecido no senso comum por sua eficiência nas atividades em geral - emprega apenas 6% da mão de obra total no setor público, mas apresenta gastos na categoria também na faixa de 10%. Revela-se, assim uma grande dificuldade de manutenção sem critérios desse discurso que busca atrelar o tamanho do Estado com o subdesenvolvimento.

À medida em que esse esfacelamento do próprio Estado se estabelece, para além da seletividade de sua ação, diferentes empreendimentos geridos pela estrutura estatal, sobretudo suas empresas, terão apenas duas alternativas, a saber, ou serão eliminadas ou serão transferidos para outra agência ou entidade. Assim advoga o BM:

*A reforma defendida pelo Banco é "comercializar" ou "corporatizar" as demais empresas estatais. Isso significa: sujeitar os PEs, onde e quando possível, à operação em um ambiente competitivo, impondo-lhes uma*

---

<sup>91</sup> OECD (2017), *Government at a Glance 2017*, OECD Publishing, Paris. [http://dx.doi.org/10.1787/gov\\_glance-2017-en](http://dx.doi.org/10.1787/gov_glance-2017-en). Acesso em abril de 2019.

<sup>92</sup> Refere-se apenas aos empregos formais. Desse modo, o percentual cairia drasticamente caso fosse levado em conta toda a população empregada.

<sup>93</sup> Dados disponíveis em <http://data.imf.org/>.

*"restrição orçamentária rígida" que reduz ou elimina as transferências orçamentárias indiretas dos conselheiros; dar a seus gerentes autonomia para administrar a empresa de maneira empresarial; e ver que aquelas empresas que não conseguem sobreviver neste ambiente estão falidas e fechadas*<sup>94</sup>. (Word Bank, 1991b, p. 23).

Como visto anteriormente, a consolidação desses princípios de comercialização e de corporativização foi realizada na Índia, sobretudo, a partir dos processos de privatização e de financeirização da infraestrutura urbana e rural.

No que concerne aos serviços oferecidos pela Instituição Financeira na década de 80 e que foram ligados às reformas do serviço público, percebe-se que a atuação do BM se deu de forma mais concentrada nos países africanos e menos nas nações asiáticas (Tabela 7). Para o caso indiano, tal período – entre o sexto e o sétimo FYP – caracterizava-se ainda como um “campo cego” com alguns sinais de transição no que tange ao papel do Estado e de seus controles.

**Tabela 6 - Número de Operações do Banco Mundial por tipo e Região. 1981-1990.**

Região	Tipo de Operação	
	Reformas no Setor Público	Gestão de Empreendimentos Estatais
América Latina e Caribe	15	42
África	47	92
Ásia	8	15
Europa, Oriente Médio e Norte da África	3	28
<b>Total</b>	<b>73</b>	<b>177</b>

Fonte: Elaborado com base em World Bank, 1991c.

As bases relativas ao conceito de Governança, começando pelo sentido de descentralização dado em 1983 e chegando às medidas ligadas diretamente ao enxugamento da máquina estatal – seu desmantelamento físico – sob o argumento pouco concreto de sua ineficiência e tamanho elevado, mostram-se, assim, lançadas pela IF.

Em abril de 1992 com o livreto *Governance and Development* as posições anteriormente assumidas foram reforçadas. Na publicação, aparece pela primeira vez o conceito de Governança com uma definição própria. Caracteriza-se, nos termos do BM, como “a maneira como o poder é exercido na gestão dos recursos econômicos e sociais

<sup>94</sup> *The reform advocated by the Bank is to "commercialize" or "corporatize" the remaining state enterprises. This means: subjecting PEs wherever and whenever possible to operation in a competitive environment imposing on them a "hard budget constraint" which reduces or eliminates director indirect budget transfers; giving their managers the autonomy to run the firm in a businesslike manner; and seeing that those enterprises that can not survive in this environment are bankrupted and closed.*

de um país para o desenvolvimento<sup>95</sup>” (World Bank, 1992, p. 1). Nesse contexto, a *boa governança* é “sinônimo de boa gestão para o desenvolvimento<sup>96</sup>” (*Ibidem*). Como já vimos, no escopo das formulações da Instituição Financeira, o conceito de desenvolvimento adotado pelo Banco assume na desconstituição do Estado como ator produtivo e fornecedor de serviços seu pilar principal. Desse modo, a boa governança é aquela que consegue exercer o poder e gerenciar o agente estatal rumo a esse fim. Trata-se da “gestão da autodestruição”, por assim dizer.

Percebe-se que, em relação à 1991, o livreto do ano seguinte sublinha de forma aguda o componente legal e jurídico que constitui o escopo de atuação do Estado. Reconhecendo o *produto* legislativo como um *bem público* de produção restrita ao Estado, a publicação defende que boa Governança trata de guiar a ação estatal nessa tarefa. O objetivo final desse arranjo legislativo deve ser o de acolher a nova sistemática de funcionamento econômica imposta pelo modelo amigável ao Mercado (WDR, 1992).

No escopo dessa ação, três grandes temáticas se destacam, a saber: a) A Prestação de contas (“*accountability*”); b) A Estrutura Legal para o Desenvolvimento<sup>97</sup> e; c) A Informação e Transparência. Todos eles já eram existentes nas publicações anteriores.

Internamente ao primeiro tópico encontra-se a necessidade de descentralização, prática propagada pelo BM desde 1983. Como apontado anteriormente, tal medida devia abarcar não só a necessidade de um novo pacto federalista (devolução de poderes), mas também e, sobretudo, a desconcentração e delegação de práticas desenvolvidas pelo Estado central a outras entidades, inclusive de caráter privado. O retorno a tal ponto, parece-nos fundamental, uma vez que o incentivo da prática de descentralização pelo BM tem um fim bastante específico.

Nesses termos, a publicação de 1992 destaca que a abordagem adotada pelo Banco no que tange a tal medida e à governança local “*depende fortemente de ferramentas financeiras para garantir a eficiência, incluindo recuperação de custos para serviços municipais*”<sup>98</sup> (*Idem*, p. 2). Conforme defendido por Baindu & Kanath (2009), a descentralização cumpre um papel fundamental ao Banco uma vez que amplia seu mercado e abre oportunidades para a realização de empréstimos e outros tipos de

---

<sup>95</sup> *the manner in which power is exercised in the management of a county's economic and social resources for development.*

<sup>96</sup> *synonymous with sound development management.*

<sup>97</sup> *Legal framework for Development*, no original.

<sup>98</sup> *relies heavily on financial tools to ensure efficiency, including cost recovery for municipal services.*



interferência da instituição nos governos locais sem a necessidade da mediação do governo central.

No cenário e contexto indiano, é justamente no fim de 1992 que são aprovadas as Emendas Constitucionais 73 e 74 que promoveram a descentralização administrativa nacional transferindo aos municípios uma série de atribuições antes delegadas aos Governos Central e Estaduais.

Tal processo, contudo, não pode ser entendido como promotor de uma ampliação democrática tendo em vista os diferentes problemas por ele engendrados. Impecilhos ligados à gestão do processo eleitoral, a não regulamentação das funções locais delegadas pelas Emendas e a escassez de recursos financeiros efetivamente repassados aos municípios exemplificam tais problemáticas Datta (2013).

Por outro lado, o fortalecimento das instituições locais como receptoras de recursos advindos de entidades financeiras nacionais e internacionais foi executado a partir de diferentes medidas concretas tomadas ao longo da década de 90, conforme apontamos anteriormente.

Para o nível denominado como *micro-level accountability*, o Banco Mundial estimula o incremento da competitividade na oferta pública ou privada de serviços. Nesse contexto, as Organizações Não Governamentais e os Movimentos Voluntários – ambos referendados nas medidas descritas no décimo FYP indiano – são apontados como os canais mais eficientes de contato entre a população e o prestador de determinado serviços. (World Bank, 1992).

Tais canais surgem, assim, como “outras governanças” no interior do grande conceito de Governança, caracterizado como a gestão do poder rumo ao desenvolvimento. Sob o discurso da maior capilaridade dessas outras instâncias com a sociedade civil, o BM defende que tais organizações podem ser usadas “*para alcançar pessoas que de outra forma seriam difíceis de envolver no fluxo de benefícios dos projetos*”<sup>99</sup> por ele financiados (World Bank, 1992, p. 25). O relatório adverte, contudo, sobre os “perigos” de cooptação de tais organizações por parte do agente estatal. Segundo a abordagem da IF, “*alguns governos suspeitam das ONGs precisamente por causa de sua defesa dos pobres*”<sup>100</sup>. (*Ibidem*).

---

<sup>99</sup> reach people who are otherwise difficult to involve in the flow of project benefits.

<sup>100</sup> some governments are suspicious of NGOs precisely because of their advocacy for the poor.

No cenário indiano, para além das ONGs, a década de 90 foi marcada pelo aparecimento paulatino de outras instâncias intermediárias entre a população e o órgão político municipal – associações de bairro, residenciais, etc. – as quais, personalizando excessivamente os serviços públicos e orientando-os segundo determinados interesses, acabaram por resultar em disfunções e desestabilizações na descentralização política local (Benjamin, 2010; Chattopadhyay, 2017).

Nesses termos, tem-se por parte do BM tanto a promoção de uma espécie de descentralização administrativa quanto o estímulo à formação de agências e canais paraestatais ou não estatais de participação social. Sob a tutela do conceito da boa governança, a IF encontra na prática da descentralização um meio de garantir ao mesmo tempo a ampliação de personalidades jurídicas tomadoras de crédito e o enfraquecimento de tais instituições como lugares de gestão política e decisão democrática. Para essa última função existem outras governanças ou “vozes” capazes de lidar melhor com os interesses dos cidadãos consumidores. Nesse cenário, que se soma às ideias e forças despolutizantes, o lugar do Estado formal vai sendo quebrado e tornando-se um espaço de miragem que está e não está, que é e que não é, que pode ser visto, e contemplado, mas não é diretamente acessado.

No que tange à Estrutura Legal para o Desenvolvimento, o relatório de 1992 introduz ao conceito de Governança a noção de “Estado de Direito<sup>101</sup>”. O verbete encontra diferentes definições na literatura (Tamanaha, 2012; Waldron, 2008; United Nations, 2004), mas, de maneira geral, abarca o arcabouço jurídico, ou melhor, a necessidade de submissão dos agentes sociais a um arcabouço jurídico que seja regido por leis e não por um sistema discricionário de escolha do(s) governante(s).

Na Índia, a implementação desse modelo aparece com uma das justificativas apontadas pelos ingleses sobre a necessidade/importância do processo colonial (Lal, 1999). Sugere-se que, até a implementação da colonização, o subcontinente vivera sempre sob o comando e desejo individual de determinado déspota, entendimento que compõe parte do discurso Orientalista e se afasta da realidade histórica (*Idem*). Trata-se, em certos termos, do mesmo tipo de raciocínio e prática desenvolvida pelo Banco Mundial, o qual, partir de suas declarações, sugere tanto que as medidas e “boas práticas” de eficiência por ele promovidas destoam das já existentes nos países em desenvolvimento quanto que a execução de seu receituário revela-se como um passo evolutivo de tais nações.

---

<sup>101</sup> *The Rule of Law*, no original.

Da mesma forma que ocorre com o conceito e a prática da descentralização e da Governança, o Banco Mundial confere um entendimento próprio para a questão do Estado de Direito. Na versão da IF, o conceito representa nada mais que a conjuntura legislativa e jurídica necessárias para a criação de uma “*configuração estável*” a qual permita que os diferentes atores econômicos “*avaliem oportunidades e riscos econômicos, façam investimentos de capital e trabalho, façam negócios com cada oferta e tenham garantia razoável ou recurso contra interferência arbitrária ou expropriação*”<sup>102</sup>. (World Bank, 1992, p. 28).

Nesses termos, o conceito refere-se ao arcabouço jurídico que precisa ser montado/articulado para a execução de fato da economia de mercado. Tal aparato transcende em muito o mero afastamento do Estado da dinâmica produtiva. Se a função legislativa resta como principal produto a ser entregue pelo ente público, ela deve passar a obedecer aos imperativos da política e à noção de desenvolvimento promovida pela IF. Como objetivo principal, o regime contratual deve garantir a execução segura das transações econômicas, diminuindo seus riscos.

Por último, o relatório reforça a necessidade de promoção de Informação e Transparência, realçando a problemática da corrupção no interior tanto da estrutura pública como da privada ainda que com forte ênfase na primeira. Sobre esse último tópico, foi apontado anteriormente como o décimo FYP destaca a questão da corrupção pública como o maior desafio a ser enfrentado pelo Estado indiano.

A temática é tema recorrente em toda as publicações disponibilizadas pelo Banco Mundial. Enquanto em 1991 lemos que “*evidências crescentes de ineficiência do governo foram refletidas em (...) corrupção generalizada*”<sup>103</sup> (World Bank, 1991c, p. 97), em 1997 destaca-se que “*“[A] Corrupção se tornou endêmica. O desenvolvimento vacilou e a pobreza perdurou*”<sup>104</sup> (World Bank, 1997, p. 2). Em 2017. O WDR sublinha-se como “*as elites empresariais encontraram um aliado contra a corrupção na sociedade civil emergente, com uma classe média mais educada*”<sup>105</sup> (World Bank, 2017, p. 78). Esse último relatório realiza em seu escopo um esforço completamente disparatado de tratar o combate à corrupção como uma questão de renda. Na abordagem da IF, a elite econômica

---

<sup>102</sup> *sufficient stable setting for economic actors-entrepreneurs, farmers, and workers to assess economic opportunities and risks, to make investments of capital and labor, to transact business with each offer, and to have reasonable assurance or recourse against arbitrary interference or expropriation.*

<sup>103</sup> *mounting evidence of government inefficiency was reflected in (...) widespread corruption.*

<sup>104</sup> *Corruption became endemic. Development faltered, and poverty endured.*

<sup>105</sup> *the business elites found an ally against corruption in the emerging civil society, with a better educated middle class.*

seria necessariamente a maior inimiga de tal prática uma vez que ela é a mais prejudicada pelas ações de um Estado corrupto. Constitui-se, assim, uma sistemática discursiva repetitiva que consolida e aparece como argumento base para justificar as reformas propagadas pela instituição financeira.

Em 1994, a publicação de *Development in Practice - Governance* complementa as questões levantadas dois anos antes. Ressaltando que o interesse do Banco na temática “*deriva da preocupação com a sustentabilidade dos programas e projetos que ele ajuda a financiar*”<sup>106</sup> (World Bank, 1994b, Prefácio), a Agência relaciona outros pontos ligados à *boa governança* e ao desenvolvimento. Para além do Gerenciamento do Setor Público, da Prestação de Contas, da Estrutura Legal e da Informação/Transparência, o Banco aborda questões ligadas ao *Diálogo Político* entre a Instituição, os contribuintes da agência e os representantes nos países; à *Abordagem Participativa* dos trabalhos desenvolvidos pela IF e; às *Despesas Militares*, aos *Direitos Humanos* e à *Procedimentos Internos* do Banco em relação à avaliação da governança dos países devedores.

Reforça-se na publicação o atrelamento do conceito de Governança com as reformas econômicas necessárias para a transição neoliberal. Esse novo modelo, defende a IF, “*requer um estado menor equipado com uma burocracia altamente profissional que seja responsável pelos resultados*”<sup>107</sup>.” (Banco Mundial, 1994b, p. 12, 56).

O trecho destacado resume bem o cenário constituído com o conceito de Governança em sua plenitude. No que tange à participação popular, a publicação destaca o agudo aumento pelo Banco na utilização de ONGs e de outras entidades “*fora da estrutura do governo para gerenciar e implementar obras públicas e criação de empregos*”<sup>108</sup> (World Bank, 1994, p. 20). Atrelado ao conceito próprio de descentralização utilizado pela IF, a promoção de tais canais externos, como já apontado, contribui também no processo de esvaziamento da ação estatal.

O WDR de 1997 reforça tais questões e ressalta que o advento de novas tecnologias reduz, necessariamente, o tamanho necessário ao funcionamento do Estado. Complementarmente, argumenta que o grande crescimento de organizações não governamentais e voluntárias atesta para a incapacidade do Estado no cumprimento de um papel de fato democrático junto à população. Ainda que adote tal postura, o Relatório destaca a necessidade de cautela nesse processo de transição uma vez que o alcance do

---

<sup>106</sup> *derives from its concern for the sustainability of the programs and projects it helps finance.*

<sup>107</sup> *This model requires a smaller state equipped with a highly professional bureaucracy that is accountable for results.*

<sup>108</sup> *outside the structure of government to manage and implement public works and employment creation.*

desenvolvimento “*sem um Estado efetivo é impossível*<sup>109</sup>” (World Bank, 1997, p. 25). Tal declaração resulta desse contraditório jogo de poderes que constitui o conceito de Governança adotado pela Instituição, no qual o BM se coloca como técnico posicionando cada agente em sua função tática mais adequada.

Em 2002, o WDR denominado *Building Institution for Market* também endossou o conceito de Governança a partir de um diálogo sobre sua aplicação nas esferas pública e privada. Publicado dez anos depois do livreto *Governance and Development*, o qual introduzira o conceito de Estado de Direito à noção de Governança, o WBR de 2002 deu destaque aos *direitos de propriedade* como uma das principais questões a serem trabalhadas pelo regime jurídico nacional. Mais uma vez evoca-se a necessidade de consolidação da Economia de Mercado como fim da Governança.

No que tange a ação do setor público, 03 grandes áreas temáticas são escolhidas para análise, quais sejam elas: a) As instituições e escolhas políticas; b) A corrupção e; c) Os políticos e a tributação. Como se vê, há forte ênfase no componente “político”, no sentido de personalização, da atividade governamental. Nesses termos, o diferencial da publicação se encontra no grande destaque discursivo dado por ela na necessidade de criação de mecanismos que façam o Estado “controlar a si mesmo<sup>110</sup>”.

Fazendo menção ao WDR de 1997, o Relatório de 2002 argumenta que a sua abordagem se dedica à exploração dos avanços conceituais desenvolvidos entre os 05 anos que separam as publicações. De forma geral, no entanto, o que se tem é um constante reforço das mesmas noções, sobretudo no que tange ao atrelamento de todos os conceitos trabalhados em torno da Governança – tributação, instituições, estabilidades, corrupção – com a transição política e econômica iniciada na década de 90.

O rebatimento de tal discurso no caso indiano, para além das previsões do décimo FYP, manifesta-se também em outros lugares e momentos. Os próximos parágrafos serão dedicados a tal exploração.

### Articulações e apropriações indiana do conceito de Governança

As publicações do Banco Mundial de 1992 e de 1994 aqui referendadas trazem à tona a existência dos denominados “*Country Procurement Assessment Reviews*”

---

<sup>109</sup> *without an effective state is impossible.*

<sup>110</sup> “*In framing a government to be administered by men over men, the great difficulty lies in this: you must first enable the government to control the governed; and in the next place oblige it to control itself*” (World Bank, 2002, p. 99). Tal trecho, de autoria de James Madison (1788), aparece como epígrafe que introduz a seção sobre Governança do Estado e que dá o tom da discussão realizada.

(CPARs). Tais documentos constituem-se como relatórios de avaliação realizados pela IF a respeito da estrutura jurídica, dos procedimentos estatais e das instituições dos países devedores. Os relatórios, conforme aponta o Banco, servem para identificar “*qualquer conflito fundamental com as diretrizes de negociação do Banco, e para decidir sobre a aceitabilidade dos procedimentos locais para os contratos*”<sup>111</sup> (World Bank, 1992, p. 44). Trata-se, assim, de um instrumento de controle e negociação no qual a IF aponta tanto os riscos em termos da estrutura legal existente nos países como os mecanismos necessários para a sua adequação.

Apenas um desses relatórios encontra-se disponível para o caso indiano. Publicada em 2003, mas correspondente ao período 2000-2003, as análises localizam-se no momento de transição entre o nono e o décimo FYP. Em seu conteúdo, o documento apresenta avaliações e recomendações ligadas aos governos Central e estaduais do país, bem como, aos Empreendimentos Públicos. As nove seções avaliativas<sup>112</sup> que compõem o documento apontam diretamente para as diferentes problemáticas envolvidas na Governança pública, sobretudo as ligadas à ineficiência de seus processos administrativos e de contratação. Complementam a análise uma seção específica com 13 recomendações/medidas<sup>113</sup> que devem ser adotadas de forma a sanar as deficiências identificadas.

Importante destacar que o ponto de partida de toda a análise é a defesa do enxugamento literal do Estado indiano. Chama atenção no CPAR a relação por ele realizada entre o momento neoliberal e o período imediatamente após o fim da colonização. Segundo o relatório ambos os momentos foram virtuosos economicamente tendo em vista a baixa interferência estatal. Nesses termos, os anos que vão desde a independência até o início da década de 90 são tratados como um “momento de exceção” difícil de ser superado. A citação abaixo evidencia tal argumento.

*Na época da independência em 1947, as atividades do governo estavam basicamente limitadas à manutenção da lei e da ordem e à cobrança de tributos. Os contratos públicos limitaram-se à compra de equipamento de*

---

<sup>111</sup> *any fundamental conflict with Bank procurement guidelines, and to decide on the acceptability of local procedures for contracts.*

<sup>112</sup> 1) *Country and Political Setup*; 2) *The Public Procurement Regime*; 3) *Performance of Public Procurement*; 4) *Weaknesses of the Present Regime*; 5) *Competence, Skills and Training of Officers and Staff*; 6) *Comptroller and Auditor General*; 7) *The Business Community*; 8) *Corruption*.

<sup>113</sup> 1) *Create a Dedicated Agency for Public Procurement Policy and Oversight*; 2) *Introduce Public Procurement Law and Public Procurement Regulations*; 3) *Introduce a Challenge Procedure*; 4) *Introduce Debriefing Procedure*; 5) *Publish Contract Awards in News Media and the Web*; 6) *Introduce Mandatory Standard Bidding and Contract Documents*; 7) *Initiate Regular Training Programs*; 8) *Simplify Review and Approval Process*; 9) *Revamp and Enforce Blacklisting Rules*; 10) *Introduce Electronic Tendering Progressively*; 11) *Conduct and Publish Annual Opinion Poll on Corruption Perception*; 12) *Performance Indicators*; 13) *Introduce the Following Reforms in Works Procurement*.

*escritório e à construção de edifícios de escritórios e estradas. Desde a independência, a atividade governamental cresceu muito, incluindo a criação de um vasto número de empresas do setor público em todos os setores da economia em prol da democracia social, do desenvolvimento planejado e da economia planificada. As compras públicas cresceram exponencialmente e agora cobrem todo tipo de bens e serviços e são realizadas por uma miríade de agências em todo o país. Desde a década de 1990, o governo mudou de rumo e iniciou uma trajetória de liberalização econômica, incluindo o desinvestimento gradual em empreendimentos públicos. No entanto, a implementação é lenta e as compras governamentais continuam a permanecer grandes em volume e generalizadas<sup>114</sup>. (Idem, p. 6)*

O discurso do BM omite, contudo, o fato de que, também semelhantemente ao período colonial, a estrutura estatal por ele defendida não é apenas “mínima”, mas também submetida a uma agência externa.

Caminhando nesse sentido, mas pelo viés crítico, Patnaik & Patnaik (2016) caracterizam o período dirigista, bem como o Estado de bem-estar indiano, como um “interlúdio”. Segundo os autores tal conjuntura só se fez possível em um momento histórico específico resultante tanto da luta pela permanência do modelo capitalista quanto pela forte pressão de movimentos sociais e anticoloniais. Seu fim, marcando um retorno à “lógica espontânea<sup>115</sup>” do sistema, traz necessariamente consigo os imperativos anteriores, como o esfacelamento da figura estatal. Servindo a esse “objetivo maior” de restabelecer a estrutura do Estado indiano pós colonização e de consolidar a transição neoliberal, a prática da Governança se estabelece.

Nesse sentido, o CPAR aponta que as propostas sugeridas pelo Banco sejam realizadas com a maior celeridade possível. Aconselha, também, a realização de constantes pesquisas sobre a temática do controle sobre o poder público. O objetivo final de tais estudos, conforme argumenta a IF, é dar assistência aos doadores/investidores “*no seu diálogo com os países em desenvolvimento e no desenvolvimento de políticas e práticas sólidas de compras públicas*<sup>116</sup>” (Idem, p. 25). No ano de finalização do relatório (2003), oito diferentes estados<sup>117</sup> do país já haviam iniciado os trabalhos reformistas.

---

<sup>114</sup> *At the time of independence in 1947, government activities were basically limited to maintenance of law and order and collection of revenues. Public procurement was confined to purchase of office equipment and construction of office buildings and roads. Since independence government activity has grown manifold, including setting up of a vast number of public sector undertakings in every sector of the economy in pursuance of the social democracy, planned development and command economy. Public procurement grew exponentially and now covers every type of goods and services and is carried out by a myriad of agencies all over the country. Since the nineties the government has changed course and is embarked upon an economic liberalization path including gradual disinvestment in the public undertakings. However the implementation is slow and government procurement continues to remain large in volume and all pervasive.*

<sup>115</sup> “*The spontaneous working*”, no original. A argumentação está presente na interessante obra *A Theory of Imperialism* de Utsa e Prabhat Patnaik..

<sup>116</sup> *in their dialogue with the developing countries, and in the development of sound public procurement policies and practices.*

<sup>117</sup> Tamil Nadu, Karnataka, Uttar Pradesh, Maharashtra, Orissa, Punjab, Kerala e Andhra Pradesh.

Pouco tempo depois da divulgação do CPAR, o governo indiano constitui a Segunda Comissão Nacional de Reforma Administrativa. A entidade tinha como objetivo preparar “*um plano detalhado para renovar o sistema administrativo público*”<sup>118</sup>. Os trabalhos da Comissão foram concretizados pela publicação de 15 relatórios<sup>119</sup> voltados especificamente para práticas de Governança e de reformulação da administração pública nacional. Há, assim, um esforço considerável do Governo Central em torno do tema, ampliando-o e modificando-o segundo determinadas especificidades.

Em um dos relatórios emitidos, denominado “*Local Governance: An inspiring journey into the future*”, encontram-se de maneira mais evidente as políticas ligadas à gestão pública, sobretudo no nível local. Articulado de forma aguda aos mesmos princípios orientadores do conceito de Governança do Banco Mundial - Participação, Estado de Direito, etc. – o relatório incorpora em seu escopo questões ligadas à prática do planejamento estratégico.<sup>120</sup> Ressalta, nesses termos, a adoção do *consenso* como estratégia decisória e a formulação de uma *visão de futuro* como orientadora do processos de desenvolvimento da administração pública. Nesse mesmo relatório é ressaltada e reforçada a necessidade das instâncias locais “*tornarem o prefeito um CEO eleito diretamente*”<sup>121</sup> (GOI, 2007, p. vi).

Complementarmente, foi lançada uma linha específica de transferência de recursos intergovernamentais voltada para a documentação e a ampla divulgação de “boas práticas” ligadas à Governança. Nas Diretrizes Gerais do Programa, as ações positivas ligadas ao tema caracterizam-se como aquelas que resultam “*na melhoria da eficiência dos sistemas de gestão para a prestação de serviços*”<sup>122</sup> (GOI, s/d., p. 1). Dessa forma, incorpora-se ao conceito de governança a noção constituída na década de 90 de que o Estado é, essencialmente, um fornecedor de serviços e de que o cidadão não passa de um mero consumidor. Promover melhorias nessa relação de entrega equivale nesse arcabouço

---

<sup>118</sup> “*a detailed blueprint for revamping the public administrative system*”. A Primeira Comissão havia sido constituída em 1966, entre o fim do terceiro e início do quarto FYP. Seu objetivo à época era o de indicar, quando demandada, determinadas alterações na estrutura da administração pública. Para mais, ver: <https://darpg.gov.in/about-arc>.

<sup>119</sup> 1) *Right to Information*; 2) *Master Key to Good Governance*; 3) *Unlocking human capital: Entitlements and Governance – a Case Study*; 4) *Crisis Management: From Despair to Hope*; 5) *Ethics in Governance Public Order: Justice for each... Peace for all*; 6) *Local Governance*; 7) *Capacity Building for Conflict Resolution – Friction to Fusion*; 8) *Combating Terrorism*; 9) *Social Capital – A Shared Destiny*; 10) *Refurbishing of Personnel Administration – Scaling New Heights*; 11) *Promoting e-Governance – The Smart Way Forward*; 12) *Citizen Centric Administration – The Heart of Governance*; 13) *Organisational structure of Government of India*; 14) *Strengthening Financial Management System*; 15) *State and District Administration*. Um maior detalhamento sobre esse conteúdo pode ser visto em Sing (2009).

<sup>120</sup> Sobre tais princípios, ver Vainer (2002).

<sup>121</sup> *make the Mayor a directly elected CEO*.

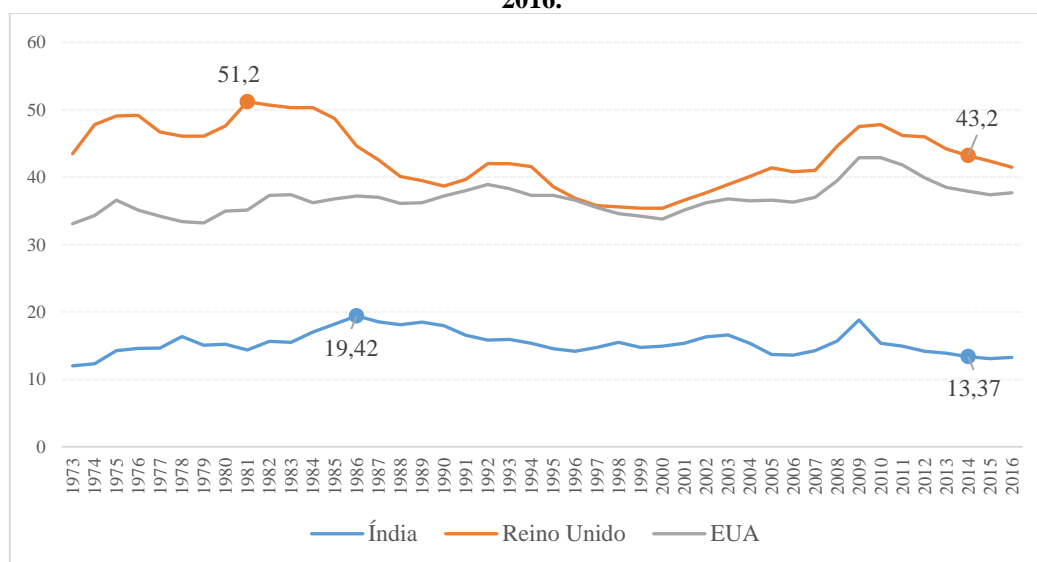
<sup>122</sup> *which results in improvement in the efficiency of management systems for the delivery of services*.



discursivo ao conceito de boa governança. Além de feitas, conforme sugere o BM no CPAR indiano, tais práticas devem ser amplamente divulgadas e incentivadas em todos os níveis de governo

A diminuição do Estado indiano, para além de tais medidas, também pode ser vista na trajetória de queda dos gastos públicos nacionais em relação ao PIB (Gráfico 2). Mais do que a proporção, o contexto e o objetivo de aplicação de tais receitas também se alteram à medida em que ação e presença do Estado são transformadas. Os dados, apresentados para a Índia, os Estados Unidos – sede do Banco Mundial - e o Reino Unido - antigo agente colonizador e berço do liberalismo - demonstram como os percentuais de gastos nesses últimos países são consideravelmente maiores que no subcontinente indiano<sup>123</sup>.

**Gráfico 9 - Percentual de Gastos Públicos em Relação ao PIB. Índia, Reino Unido e EUA. 1973-2016.**



Fonte: Elaboração com base em *Trading Economics*

Com esse enxugamento literal do Estado e com as transformações a ele recomendadas não apenas do que fazer, mas também de como fazer – passando de uma ineficiente para uma eficaz sistemática de qualidade – o conceito de Governança se expressa e ganha contornos concretos.

Complementarmente, percebem-se comprometimentos democráticos nesse arcabouço conceitual e prático. A tradução da descentralização administrativa em termos mais econômicos do que políticos e o incentivo crescente à ação de agentes paraestatais,

<sup>123</sup> Reverberam aqui as posições de Chang (2004). O autor argumenta que as medidas propostas pelos países do Norte Global para orientar o desenvolvimento das nações do Sul – como a ideia de um Estado mínimo - funcionam apenas como um “chute na escada” de tais países.

ONGs e movimentos voluntários na mediação entre a sociedade civil e o Estado evidenciam esse ponto. Ainda que esses últimos atores revelem potenciais agudos para o incremento da participação popular nos processos políticos, é preciso entender que a multiplicação de tais instâncias encontra-se conectada ao discurso neoliberal. Assim, elas não surgem apenas como uma reação à “ineficiência” estatal, mas como um resultado ou mesmo como uma contribuição ao processo de desconstituição do Estado.

A análise dessas relações entre o Estado, o Mercado e a Sociedade civil indiana mostra-se fundamental para entender os processos que se passam no nível do espaço/território concreto, uma vez que ela estabelece as grandes diretrizes orientadoras da economia e da política nacional. É essa estrutura, transformada e (con)formada discursivamente ao longo do tempo, que norteia os processos e as medidas tomadas sejam no campo da política econômica e fiscal sejam na esfera da vida cotidiana.

No presente trabalho, me baseio consideravelmente nesse processo para as considerações que se seguem. Assim sendo, a minha “chegada” ao ambiente urbano-rural da Índia contemporânea é guiada por esse contexto de múltipla transformação do Estado nacional em um Espaço de Miragem. Unificam tais territorialidades, para além do contexto de desconstituição do agente estatal, a formação de uma política nacional focada no crescimento econômico. A próxima seção do capítulo do trabalho dedica-se à análise de tal narrativa.

### **2.3. Discursos sobre o crescimento econômico: o conceito como *parte, meta e meio* nos instrumentos de planejamento**

Nos capítulos que se seguem pretendemos analisar como o rebatimento do arcabouço narrativo e prático do novo Estado indiano geral se deu, dentre os muitos setores possíveis, na constituição e tratamento do espaço urbano e rural da Índia contemporânea. Para isso escolhi dois focos principais de análises que parecem revelar-se como as grandes expressões espaciais resultantes e reforçadoras desse discurso geral de transição.

Na dimensão urbana optei por trabalhar com a ideia de constituição das cidades como grandes plataformas globais e motores do crescimento nacional e no rural me detenho sobre o processo de acumulação primitiva e desconstituição em diferentes formas das terras comuns. Ambos os processos se constituem ou se estabelecem com maior força ao longo e após a década de 90, revelam em seu interior problemáticas ligadas aos diferentes níveis de transformação da ação estatal discutidos na primeira seção e apontam para a questão relativa aos espaços tradicionais de construção democrática de maneira bastante evidente.

Metodologicamente, mantenho a avaliação dos Planos Quinquenais como grande fio condutor que revela os principais discursos, compreensões e medidas ligadas a cada uma de tais espacialidades e seus contextos específicos. Complementarmente, ainda que ressalto as influências realizadas pelo Banco Mundial nesse processo, bem como apresento as referências e debates teóricos/empíricos publicados na Índia a respeito de tais temas. A partir dessas narrativas procuro reforçar e aprimorar meu argumento a respeito da constituição e características do aqui denominado Espaço de miragem.

Antes de nos debruçarmos sobre tal temática, contudo, aponto a seguir como se constitui/transformou um outro grande discurso que orienta as políticas econômicas do Estado indiano. Tal narrativa encontra forte relação com a transição neoliberal e conecta os contextos específicos do urbano e do rural pela dimensão do crescimento econômico.

As referências acadêmicas ligadas a tal dimensão são consideráveis. Das abordagens compiladoras (Lewis, 1955; Eltis, 1984; Kim & Heshmati, 2014) à realização de discussões comparadas sobre os históricos e as debilidades ligadas ao crescimento (Rodrik, 2003; Edwards, 2002), passando pela análise específica de fatores que induzem ou bloqueiam tal processo (Turok and Mc Granahan, 2013; Atilio & Teixeira, 2014; World Bank, 1983, 1991) são múltiplas as possibilidades de abordagem e entendimento

do tópico. Esse arcabouço constitui, em grande medida, a baliza principal que orienta as políticas econômicas tanto dos países desenvolvidos como dos em desenvolvimento. A utilização do Produto Interno Bruto como indicador máximo do caráter progressivo ou recessivo de determinada nação exemplifica a centralidade dada ao conceito em questão.

Em período mais recente, o reforço de tal centralidade tem sido desafiado no campo das teorias Pós-Coloniais e Pós-Desenvolvimentistas. Os trabalhos de Asara, *et. al.* (2015), Escobar (2015), Latouche (2009) e Daly (2008) aparecem como exemplos dessa frente de discussão. Considerando os impactos ambientais/naturais do modelo crescimentocentrista, tais autores posicionam-se a favor da elaboração de outras métricas e práticas de produção e de circulação, as quais resultem em um cenário estacionário ou mesmo de decrescimento econômico. O crescimentocentrismo torna-se também complicado de ser assumido e defendido ao considerar-se, como no caso indiano, que significativas taxas de crescimento se encontram relacionadas ao período colonial (Clark & Wolcott, 2003). Como na tosca aproximação produzida pelo BM entre o período neoliberal e o Estado nacional indiano imediatamente pós independência, a consideração muito aguda da pauta do crescimento econômico pode, no limite, até mesmo justificar o regime de dominação da metrópole inglesa.

Nessas duas frentes – adoção e negação do crescimento - discursos opostos se constituem. Tais narrativas formatam, dentre outras coisas, as medidas a serem adotadas, as políticas a serem seguidas e os representantes eleitos para a condução administrativa de determinada nação. Ao longo de um período histórico, tendo em vista as alterações nos macro princípios orientadores-condutores do desenvolvimento do Estado, espera-se que a questão a respeito do crescimento também passe por mudanças. No caso indiano, o conceito, acompanhando os movimentos expostos no capítulo anterior, percebe alterações de presença e de uso no interior dos instrumentos de planejamento central.

Inicialmente, o período de vigência dos dois primeiros *FYPs* (1951-1961) corresponde a um momento de verdadeira inexistência do conceito de forma independente e generalista. Ao se falar de crescimento, os Planos remetem sempre à especificidade de determinado setor/atividade. Conforme vimos, tal momento caracteriza-se pela formação do discurso sobre o papel do Estado indiano o qual assume perfil concentrador e dirigista da dimensão econômica da sociedade. Submetendo de maneira expressiva tal esfera ao controle estatal, são poucas ou quase nulas as referências discursivas ao conceito de crescimento. Esse último aparece sempre como subordinado à

estratégia de desenvolvimento do Estado pós independência. Nos termos colocados pelos FYPs tem-se nesse primeiro momento uma abordagem a respeito do crescimento econômico na qual não são se faz possível identificá-lo nem como causa e nem como uma resultante do desenvolvimento nacional/setorial.

Uma primeira alteração desse cenário ocorre de maneira singela com a elaboração e divulgação do terceiro Plano Quinquenal. O primeiro ano de validade de tal *FYP* foi 1962, quatro após o único exercício recessivo enfrentado pós independência<sup>124</sup>, no qual J. Nehru mantém-se ainda como primeiro ministro. Ocorre no texto do plano o início de um processo de “protagonização” do crescimento econômico como métrica/objetivo principais a serem observados/perseguidos no contexto do desenvolvimento nacional. Nas palavras do instrumento, “*o objetivo básico [do Plano] é fornecer bases sólidas para o crescimento econômico sustentado*”<sup>125</sup>. (GOI, 1962, Capítulo 1).

O conceito de crescimento, pela primeira vez, aparece atrelado diretamente à questão econômica. Complementarmente, ressalta-se a orientação dos esforços nacionais do processo de planejamento para o alcance desse fim, o qual deve ser rápido e associado à justiça social.

No período do quarto e do quinto Planos, ocasião que marca a passagem do “Discurso de Fundação” para o “Discurso de Ausência” da presença do Estado, a orientação dos esforços rumo ao crescimento econômico se mantém. Entre 1969 e 1974 ocorre uma ligação discursiva entre o crescimento e a necessidade de uma mobilização coletiva nacional que tanto o produzisse quanto se voltasse para a distribuição de seus efeitos às populações menos favorecidas. Nesses termos, segundo o quarto *FYP*, “*o potencial de crescimento não pode ser realizado a menos que as energias de todo o nosso pessoal sejam colocadas em uso lucrativo*”<sup>126</sup>. (GOI, 1969, Introdução). O alcance da igualdade, pela perspectiva do Plano, se daria pela equalização das condições de crescimento.

No quinto *FYP*, a lógica “crescentocentrista” ganha um grande reforço tendo em vista o estabelecimento de uma taxa a ser perseguida. Assim sendo, o discurso toma forma concreta e objetiva passando definitivamente de um conceito para uma representação numérica que guia as políticas públicas e os esforços populares. Obviamente que antes do quinto Plano a taxa de crescimento já era medida, no entanto,

---

<sup>124</sup> Em 1958 a taxa de crescimento foi de -1,2%.

<sup>125</sup> *The basic objective (of the Plan) is to provide sound foundations for sustained economic growth.*

<sup>126</sup> *full potential of growth cannot be realised unless the energies of all our people are put to profitable use*

não se caracterizava ainda como um alvo orientador. A transformação do discurso textual em métrica quantificável – do conceito de crescimento à taxa de crescimento, da ideia do Estado mínimo ao percentual de setores privatizados, da concepção de economia de Mercado às taxas de retorno do investimento realizado, etc. - é que permite sua concretização e o reforço concreto de suas expressões.

Como apontado na seção anterior, o quinto Plano caracteriza-se como sendo o mais enxuto dentre todos os editados entre 1951 e 2017. Não obstante, entre os 6 capítulos que o compõem, um deles, denominado Taxa e Padrão do Crescimento<sup>127</sup>, foi dedicado exclusivamente para abordagem do crescimento econômico como meta central a ser perseguida. Para além da taxa geral (5,2% a.a.), o Plano realizou projeções setoriais para o PIB nacional e atrelou as políticas e medidas práticas aos percentuais estabelecidos.

Nesses contexto, pode-se notar uma relativa conexão entre o momento de esvaziamento discursivo da presença do Estado no conteúdo dos *FYPs* (quinto Plano em diante) e o fortalecimento da racionalidade crescimentocentrista com o “empoderamento” do conceito através das estimativas a ele ligadas e da conexão entre as políticas públicas executadas e as projeções de crescimento estipuladas. Essa inflexão, que se inicia no terceiro *FYP*, não se expressa necessariamente no aumento das taxas de crescimento observadas nos anos posteriores ao seu estabelecimento (Quadro 7).

**Quadro 7 - Planos Quinquenais, Período e Taxa média de Crescimento do PIB. Índia. 1951-2017**

<b>Id</b>	<b>Planos Quinquenais</b>	<b>Período</b>	<b>Taxa média de crescimento PIB</b>
1	Primeiro FYP	1951 - 1956	3,85
2	Segundo FYP	1956 -1961	3,38
3	Terceiro FYP	1961 - 1966	3,49
4	Quarto FYP	1969 - 1974	3,22
5	Quinto FYP	1974 - 1979	4,99
6	Sexto FYP	1980 - 1985	3,65
7	Sétimo FYP	1985 - 1990	5,91
8	Oitavo FYP	1992 - 1997	6,40
9	Nono FYP	1997 - 2002	5,55
10	Décimo FYP	2002 - 2007	7,63
11	Décimo Primeiro FYP	2007 - 2012	7,81
12	Décimo Segundo FYP	2012 - 2017	6,90

Fonte: Elaboração própria com base em World Bank Data.

O sexto Plano, seguindo seu predecessor, reforça a necessidade da perseguição das taxas de crescimento estipuladas, mas resgata, por seu turno, a importância de

<sup>127</sup> Rate and Pattern of Growth, no original.

transformação do crescimento estrito senso em uma ampla justiça social. Ao contrário do terceiro FYP, o qual coloca crescimento econômico e a justiça social como paralelos a serem buscados, no texto do sexto Plano apresenta-se uma relação de submissão em que o segundo conceito (justiça) mostra-se como consequência do primeiro (crescimento).

Assim sendo, ao mesmo tempo em que a presença do Estado caminha para relativa ausência discursiva em favor do Mercado, a lógica focada no crescimento passa a organizar o raciocínio e a prática que conduzirão ao ambiente de bem-estar social. Estabelece-se assim uma relação em que tal ambiente mostra-se refém do indicador, ou seja, tanto só pode ser alcançado se a meta se realiza quanto tem seu fracasso justificado pela incapacidade de se sustentar o modelo de desenvolvimentocêntrico. Os trechos do sexto plano, apontado abaixo, ainda que demonstre o objetivo do planejamento em equilibrar o crescimento com estabilidade e justiça social, demonstra no sentido dessa relação causal.

*O crescimento econômico deve ser equilibrado, deve garantir autossuficiência, estabilidade e justiça social. Todos os setores devem ter certeza de que não haverá discriminação. Nenhuma sociedade pode prosperar se o mérito não for merecido. (...) Podemos agora falar de uma Índia na qual os frutos do crescimento chegarão até o fim. Esta é uma fase em que o processo de planejamento assume uma importância ainda maior. (...) O Sexto Plano prevê um aumento significativo na taxa de crescimento da economia com uma taxa de crescimento anual de mais de 5 por cento<sup>128</sup>. (GOI, 1980, Antecedentes).*

*Soluções significativas para os problemas de pobreza, subemprego e desemprego só podem ser encontradas no contexto de uma economia em rápida expansão. Para esse fim, todos os esforços deverão ser feitos para alcançar a taxa de crescimento planejada de 5,2 por cento no Sexto Plano. Reconhecemos, entretanto, que mesmo essa taxa de crescimento terá que ser complementada por meios mais diretos de redução da incidência da pobreza, especialmente nas áreas rurais<sup>129</sup>. (GOI, 1980, Prefácio).*

No sétimo FYP a busca desse equilíbrio se mantém. O Plano destaca que o ritmo da aceleração econômica deve ser acompanhada “*pela remoção de barreiras sociais antigas que oprimem os fracos<sup>130</sup>*” (GOI, 1985, Prefácio). Na definição trazida pelo instrumento, essa resultante entre o crescimento econômico e as melhorias sociais dele advindas é que constitui a essência do conceito de *socialismo indiano*.

---

<sup>128</sup> *Economic growth must be balanced, it must ensure self-reliance, stability and social justice. All sections should be assured that there will be no discrimination. No society can prosper if merit is not given its due. (... ) We can now speak of an India in which the fruits of growth will reach to the last. This is a stage when the planning process assumes even greater importance. (...) The Sixth Plan envisages a significant augmentation in the rate of growth of the economy with an annual growth rate of over 5 per cent.*

<sup>129</sup> *Meaningful solutions to the problems of poverty, under-employment and unemployment can only be found within the framework of a rapidly expanding economy. To that end, every effort will have to be made to achieve the planned growth rate of 5.2 per cent in the Sixth Plan. We recognize however that even this rate of growth will have to be supplemented by more direct means of reducing the incidence of poverty, especially in the rural areas.*

<sup>130</sup> *by the removal of age-old social barriers that oppress the weak.*

O conjunto de Planos que vai de 1992 a 2017, período que marca a reorientação do papel do Estado na dinâmica econômica nacional, revela certa uniformidade discursiva no que tange ao crescimentocentrismo. De forma geral, o que se percebe é a permanência da busca desse equilíbrio entre a taxa de crescimento e a promoção da justiça social.

Complementarmente, nos diferentes *FYPs* repete-se um elogio à capacidade do Estado indiano em alcançar taxas significativas de crescimento agregado. Por outro lado, critica-se a incapacidade de tal agente em reproduzir tais resultados numéricos em termos de incremento de renda, dos níveis de investimento e da diminuição da pobreza, etc. Parafraseando a famosa e “incrível” metáfora de Delfim Neto com a realidade brasileira, trata-se aqui do bolo que sempre cresce, mas nunca o suficiente para ser distribuído.

O texto do oitavo Plano ressalta que as reformas econômicas e os ajustes estruturais devem ser levados adiante “*sem sacrificar os imperativos do desenvolvimento*”, sublinhando, no entanto, que era necessário garantir “*que o estímulo à sustentação do crescimento de longo prazo da economia seja fortalecido no futuro imediato*<sup>131</sup>” (GOI, 1992, Prefácio).

Acompanhando a racionalidade apresentada no capítulo anterior de que a transição para a economia de mercado representa um passo até mesmo evolutivo em relação às *práticas ultrapassadas* do período dirigista, a orientação centrada no crescimento passou a ser apresentada como algo não apenas baseado em teorias vagas, mas sim em um conhecimento empírico concreto. Assi atesta o texto do Plano:

*O Oitavo Plano está sendo lançado em um momento que marca uma virada no ambiente econômico internacional e doméstico. Em todo o mundo, as economias centralizadas estão se desintegrando. Por outro lado, economias de várias regiões estão se integrando sob uma **filosofia comum de crescimento**, guiada pelas forças de mercado e políticas liberais. A ênfase está na autonomia e eficiência induzidas pela competição. Não podemos permanecer intocados por essas tendências. Temos que tirar lições da experiência de desenvolvimento de outras nações durante as últimas quatro décadas. A economia do desenvolvimento era **amplamente teórica** quando a Índia começou seu planejamento em 1951. **Ela agora adquiriu um conhecimento empírico considerável** com base na rica experiência aplicada de muitas nações, entre as quais existem histórias de sucesso e também fracassos. O planejamento indiano precisa se basear em algumas dessas lições*<sup>132</sup>. (GOI, 1982, Objectives and Orientation).

---

<sup>131</sup> *without sacrificing the imperatives of development (...) that the stimulus for sustaining the long-term growth of the economy is strengthened in the immediate future.*

<sup>132</sup> *The Eighth Plan is being launched at a time which marks a turning point in both international and domestic economic environment. All over the world centralised economies are disintegrating. On the other hand, economies of several regions are getting integrated under a common philosophy of growth, guided by the market forces and liberal policies. The emphasis is on autonomy and efficiency induced by competition. We cannot remain untouched by these trends. We have to draw lessons from the development experience of other nations during the last four decades.*



Nos termos de Friedmann, trata-se aqui de uma *inovação* trazida à ação planejadora, a qual modifica a forma de atuação do Estado, mas mantém o sistema de ordem política, ou seja, não atua de forma revolucionária.

Como apontado na citação acima, o oitavo *FYP*, apesar de não fundar a lógica crescimentocentrista - concebida, estrutura e modificada desde, pelo menos, o início do terceiro *FYP* – atuou na sua legitimação a partir dessa *filosofia comum* – semelhante aos *consensos e reconhecimentos gerais* apresentados anteriormente – que assume nos mecanismos de mercado a sua base principal<sup>133</sup>.

Ainda no texto do Oitavo *FYP* realiza-se a conexão direta entre o “produto” crescimento econômico – fundamental ao bem estar – e a provisão de infraestrutura ligada à modificação/construção do espaço urbano e rural. Nesses termos, o Plano ressalta que “*para o rápido desenvolvimento econômico, os setores prioritários identificados para o crescimento da infraestrutura são energia, transporte e comunicações*<sup>134</sup>”. (GOI, 1992, Prefácio). A *suposição básica* assumida pelo instrumento, por sua vez, foi a de que a catalização da oferta desses três elementos estruturais nas zonas urbanas e rurais do país levaria inexoravelmente a altas taxas de crescimento.

Como apontado no capítulo anterior, o período de planejamento que vai de 1992 a 1997 é que fornece as bases para a segunda inflexão do papel do Estado indiano caracterizada por seu afastamento da provisão de infraestrutura naquilo que seja de interesse do mercado. Como se vê, acompanhando a constituição desse passo, encontra-se o discurso/filosofia crescimentocentrista. Em palavras, uma vez que crescer é algo axiomático e que sua promoção é diretamente ligada à provisão de infraestrutura e uma vez que, consensualmente, o mercado é reconhecido como o melhor e mais eficiente guia rumo ao crescimento, nada mais lógico do que ceder o setor à iniciativa privada. Essa costura discursiva constituída ao longo do tempo sob diferentes influências dá assim a legitimidade para os processos de inflexão. Tal racionalidade resulta, conseqüentemente, no perpétuo descompasso no binômio crescimento-justiça.

Estabelecida a nova filosofia comum, cinco anos após a publicação do Oitavo Plano, o nono *FYP* aponta para o surgimento de uma nova era ligada ao crescimento

---

*Development economics was largely theoretical when India started her planning in 1951. It has now acquired considerable empirical knowledge based on the rich applied experience of many nations, among whom there are success stories as also failures. Indian planning needs to draw on some of these lessons.*

<sup>133</sup> Os trabalhos de Solow (1956) e Romer (1986) fornecem as bases de tal filosofia.

<sup>134</sup> *For rapid economic development, the priority sectors identified for the growth of infrastructure are power, transport and communications.*

econômico “*com justiça social e participação em que não só os governos do Centro e os Estados, mas também a população em geral, particularmente os pobres, possam se tornar instrumentos eficazes de um processo de planejamento participativo*<sup>135</sup>.” (GOI, 1992, Prefácio). Apesar de destacada como uma nova abordagem, o discurso apresentado replica em grande parte os pressupostos expostos, pelo menos, desde o sexto Plano Quinquenal publicado 12 anos antes e que já sinalizava para a dificuldade de transformação do crescimento econômico em justiça social.

O Plano seguinte talvez seja aquele que tenha trazido a expressão discursiva mais incisiva a respeito do crescimento centrismo e da relação de causalidade estabelecida, mas nunca alcançada, entre as taxas de crescimento e o desenvolvimento/justiça social. Conforme aponta o instrumento:

*As gerações futuras não nos perdoarão por oportunidades perdidas. Portanto, assumimos o compromisso com os jovens deste país de que nossa economia gerará dez milhões de oportunidades de trabalho a cada ano nos próximos dez anos, para que seus talentos e potenciais sejam utilizados em benefício da nação. (...) Esses sonhos não podem ser realizados sem rápido crescimento e desenvolvimento. Devemos, portanto, **explorar todas as formas concebíveis de acelerar a taxa de crescimento da economia.** A primeira característica única do Plano é o reconhecimento explícito de que a economia indiana está em uma fase em que o processo de crescimento por si só não será capaz de fornecer oportunidades de trabalho adequadas para a força de trabalho emergente, muito menos reduzir o acúmulo de desemprego*<sup>136</sup>. (GOI, 2002, Prefácio).

Caracterizando de modo um tanto quanto poético os desdobramentos advindos de um rápido ritmo de crescimento, o Plano reafirma de maneira aguda a necessidade de mobilização dos esforços para o alcance das taxas planejadas uma vez que esse é o caminho inexorável à realização dos sonhos de emprego para a população, sobretudo a mais jovem.

O décimo primeiro e o décimo segundo FYPs completam o aparato discursivo crescimento centrista indiano trazendo mais uma vez a tona a necessidade de se pensar o crescimento de modo combinado a outros desenvolvimentos. No primeiro deles, o título geral “Crescimento Inclusivo” já marca a tônica orientadora Plano. No segundo, último

---

<sup>135</sup> *with social justice and participation in which not only the Governments at the Centre and the States, but the people at large, particularly the poor, can become effective instruments of a participatory planning process.*

<sup>136</sup> *Future generations will not forgive us for opportunities lost. We have, therefore, made a commitment to the young people of this country that our economy will generate one crore work opportunities each year for the next ten years so that their talents and potentials are utilized for the benefit of the Nation. (...) These dreams cannot be realized without rapid growth and development. We must, therefore, explore every conceivable way to accelerate the rate of growth of the economy. The first unique feature of the Plan is its explicit recognition that the Indian economy is in a phase where the growth process alone will not be able to provide adequate work opportunities for the emerging work-force, let alone reduce the back-log of unemployment.*

da linhagem dos *FYPs*, realiza-se uma abordagem discursiva que tenta deixar claro que a ideia de crescimento nunca esteve centrada em si mesma, mas sempre foi ligada à noção de melhoria da qualidade de vida e aumento das oportunidades da população.

Como visto anteriormente, além de tal fato não ser totalmente claro e evidente quando considerados todos os Planos Quinquenais, o próprio 12º *FYP* também ressalta que a meta de crescimento traçada é o objetivo principal a ser alcançado e que é a partir dele que podem decorrer as melhorias sonhadas<sup>137</sup>. Essa repetição de narrativas *vis a vis* as declarações do Estado de que, apesar do alcance das taxas de crescimento econômico, persistem as condições graves em termos de desenvolvimento em outros sentidos, demonstra como a centralidade da política - já neoliberal- encontra-se na produção mais das metas/meios do que dos resultados hipoteticamente a eles ligados. Resulta disso um processo de crescimento que tende mais a fortalecer do que a dirimir processos de disparidade/desigualdade. Assim avaliam Motivan & Sarma (2011, p. 23) ao apontar que:

*O processo de crescimento na Índia desde a década de 1990 tem se polarizado, ou seja, tem sido associado a um aumento na polarização. Isso é verdade quer estejamos olhando para a bipolarização, a polarização com um número arbitrário de grupos, ou a polarização em um sentido multidimensional - nas linhas de casta, setor (rural-urbano), estado ou região. Em termos gerais, isso é um pouco diferente de uma imagem que se obteria se focalizássemos a desigualdade: embora as tendências de toda a Índia sejam as mesmas, as magnitudes das mudanças e os padrões dentro do país são diferentes. Isso diz algo sobre o processo de crescimento - independentemente das diferentes medidas e diferentes conceitos / axiomas que se esteja usando, desde que se concentre nas despesas de consumo (que é amplamente utilizado, inclusive como proxy para a renda), verifica-se que o processo de crescimento tem sido associado a disparidades crescentes<sup>138</sup>.*

A lógica centrada no crescimento econômico dentro do contexto da política de planejamento indiano se estabelece a partir desse caminho que leva o conceito de *parte a meio* para o desenvolvimento, passando por sua constituição como meta.

---

<sup>137</sup> Nesses termos, o documento aponta que: *Traditionally, public discussion of plan targets has tended to focus narrowly on targets for GDP growth, leading to the criticism that planners are obsessed with economic growth as an end in itself. This has never been true of Indian plans, and it is certainly not true of the Twelfth Plan. Our plans have consistently emphasized that higher rates of growth of GDP are a necessary, but not a sufficient condition for raising the living standards of the population as a whole.. The Twelfth Plan is firmly anchored in this tradition. Rapid growth is viewed as a necessary condition because it ensures an expansion in the productive capacity of the economy without which a broad based improvement in living standards is not possible. However, it recognizes that faster growth is not a sufficient condition simply because one can easily imagine a growth process which may not be sufficiently inclusive to ensure a spread of benefits to the mass of the population.* (GOI, 2012, Preface, p. XI).

<sup>138</sup> *The growth process in India since the 1990s has been polarizing, i.e. it has been associated with an increase in polarization. This is true whether we are looking at bipolarization, polarization with an arbitrary number of groups, or at polarization in a multidimensional sense – on the lines of caste, sector (rural-urban), state or region. Broadly speaking, this is somewhat different from a picture that one would get if one focuses on inequality: although the all-India trends are the same, the magnitudes of the changes and the within-country patterns are both different. This says something about the growth process – irrespective of the different measures and different concepts/axioms that one is using, as long as one focuses on consumption expenditure (which is widely used, including as a proxy for income), one finds that the growth process has been associated with widening disparities.*

Como vimos, não há razão para se estabelecer uma aguda diferenciação entre o Estado socialista e o neoliberal no que tange á racionalidade crescimentocentrista em termos de sua existência. Constituída principalmente no contexto do terceiro FYP, essa razão se mantém ao longo dos anos subsequentes.

Tal aproximação/semelhança discursiva salienta ainda mais que a ênfase/ruptura dada na fase de transição dos anos 90 se dá menos pelo objetivo a ser perseguido em termos mensuráveis – crescimento econômico e desenvolvimento social via aumento de renda – e mais pela sistemática condutora de tal processo que passa da máquina do Estado socialista para os agentes de Mercado. O que procurei deixar claro aqui foi o caminho discursivo para a construção de tal racionalidade que mobiliza todos os esforços da política nacional rumo ao crescimento econômico.

Em um esforço de sistematização, pode-se apontar que nos dois primeiros Planos Quinquenais a questão do crescimento aparece como *parte* do processo de desenvolvimento. Em seguida, o conceito ganha protagonismo entre o terceiro e o quinto FYP, período no qual ele passa a ser mensurado como *meta*. Por fim, ele se torna uma *filosofia comum* e o *meio* principal que conduzirá ao desenvolvimento em suas diferentes formas. Nessa última perspectiva, o crescimento torna-se fundamental uma vez que sem ele nada mais pode vir a ser.

Tal temática sobre o crescimento nos é importante por duas razões principais. Em primeiro lugar pelo fato de que ao ser estabelecido como prioridade, o crescimentocentrismo passará a comandar todas as iniciativas governamentais em seus diferentes setores/atividades. Em segundo, e como consequência de tal realidade, pelo fato de que os espaços urbano e rural da Índia, submetidos e a partir dessa lógica, sofrerão diferenciações de expressão e de relação ao longo do tempo.

O próximo capítulo, dedicada à observação das questões relativas ao Urbano(s) na Índia contemporânea, busca, dentre outras coisas, evidenciar as articulações entre tal espacialidade múltipla e as narrativas até aqui discutidas. Antes, contudo, realizo uma breve recuperação dos pontos até aqui discutidos.

## 2.4. Resumo dos pontos discutidos

O primeiro capítulo do presente trabalho teve como objetivo principal discutir as transformações discursivas presentes nos Planos Quinquenais indianos que são relativas à atuação e à conformação do Estado no país. Dentre outras coisas, a interferência das publicações e das ações do Banco Mundial mostram-se fundamentais nesse contexto.

Como resultado da discussão destacam-se os seguintes pontos:

1. Três grandes momentos podem ser observados dentro do período analisado no que concerne à conceituação do Estado e seu trabalho. O primeiro entre 1951-1974 (Discurso de Fundação), o segundo entre 1974-1990 (Discurso de Ausência-Ocultação) e o terceiro entre 1991-Atual (Discurso de Transição-Anulação);
2. No Discurso de Fundação não se revela uma conceituação estritamente separada entre Estado e mercado, mas sim de uma relação orgânica entre eles com a supremacia/controlado do primeiro sobre o segundo. Por outro lado, apresenta-se fortemente uma ideia de oposição entre o bem privado e o bem comum;
3. No Discurso de Ausência o conceito de Estado como agente autônomo desaparece quase por completo dos instrumentos de planejamento, permanecendo, por sua vez, boa parte dos controles estabelecidos pelo agente estatal no campo econômico;
4. No Discurso de Transição o Mercado é reificado e sinalizam-se maiores ruptura/antagonismo entre ele e o Estado. Ao mesmo tempo, as noções de bem comum são equalizadas à realização dos potenciais individuais;
5. O Banco Mundial, para além de instituição de crédito, atua no cenário internacional de diferentes maneiras. As assessorias técnicas e a promoção/divulgação de diagnósticos e prognósticos sobre temas fundamentais para o desenvolvimento global revelam-se como uma das principais;
6. A ação do Banco Mundial na Índia pode ser observada de múltiplas formas. Dentre elas, encontra-se a proximidade discursiva e prática das declarações realizadas pela Instituição e as expressas nos *FYPs*;
7. Para além do discurso, o crescimento considerável do volume de recursos e projetos repassados do BM para a Índia a partir da década de 90 em um contexto no qual os créditos funcionam como mecanismos de barganha demonstram a submissão do subcontinente aos imperativos promovidos pela Instituição;

8. Há fortes traços e elementos de um caráter colonial/imperial nas posturas assumidas pelo Banco Mundial. Dentre elas destacam-se a busca por uma intervenção na estrutura política/administrativa de determinada nação, o reforço da posição de subalternidade dos países do Sul Global através do incentivo à liberalização, a busca por um avanço geográfico de suas propostas e atividades desenvolvidas e o papel assumido por ele assumido como Sujeito produtor de diagnósticos e prognósticos sobre um “Outro” que precisa ser orientado rumo ao desenvolvimento;
9. A formação de “consensos” ou “reconhecimentos gerais” aparecem como grandes marcos dessa construção discursiva, os quais não necessariamente nascem de demonstrações concretas. Dentre tais consensos destacam-se a presença do Estado como um bloqueador do desenvolvimento, o atrelamento inexorável entre os conceitos de Estado, ineficiência e corrupção, e a melhor alocação de recursos por parte dos mecanismos de Mercado;
10. A concepção da fase dirigista como fruto de uma ideologia e como um passado a ser superado pela racionalidade econômica e o caminho do futuro aberto pelas práticas neoliberais compõem, também, parte do discurso abstrato que justifica as medidas tomadas ao longo da década de 90;
11. O princípio da seletividade aparece como a grande engrenagem que faz girar a ação do Estado no contexto neoliberal. Tal princípio possui caráter evolutivo e vai da restrição da ação estatal no setor produtivo até o enfraquecimento das instituições ligadas à participação democrática;
12. No último nível de seleção, o conceito de Governança atua de forma protagonista. As reformas propostas em torno dele buscam restringir não apenas as áreas de atuação do Estado, mas também a sua forma de trabalho, estrutura administrativa e canais de relação com a sociedade civil;
13. Apesar de não ser originariamente proferido pelo Banco Mundial, o conceito de “Governança” ganha da Instituição uma nova feição através de sua conexão direta com a implementação da economia de mercado e a sua adjetivação a partir da ideia de “boa governança”;
14. Espaços tradicionais de debate e de construção democrática tendem a ser esvaziados tanto pela cada vez maior identificação do cidadão como um consumidor de bens e serviços como pela aplicação de um conceito de

- descentralização que delega a organizações como ONGs, Movimentos Voluntários e Paraestatais a mediação e interface do Estado com a sociedade civil;
15. Percebe-se que o discurso crescimentocentrista ganha maior ênfase nos instrumentos de planejamento a partir do terceiro Plano Quinquenal, o qual coloca o crescimento econômico como grande objetivo a ser alcançado. Tal processo realiza-se antes até mesmo da primeira inflexão no papel do Estado indiano na dinâmica econômica nacional no fim dos anos 80 e início dos 90;
  16. Semelhantemente ao consenso geral formatado em torno da ideia de afastamento do Estado da economia indiana, a orientação crescimentocentrista é destacada como uma filosofia “avançada”, uma tendência comum, baseada em conhecimento empírico e da qual não se faz possível escapar;
  17. No período do Oitavo Plano (1992-1997) observa-se o atrelamento entre o discurso do crescimento e a provisão de infraestrutura. Esse momento fornece as bases para a segunda inflexão do papel do Estado indiano caracterizada por seu afastamento da provisão de infraestrutura naquilo que seja de interesse do mercado. Essa costura discursiva constituída ao longo do tempo sob diferentes influências dá assim a legitimidade para os processos de inflexão;
  18. O discurso crescimentocentrista nos é importante tanto por ser o fator de comando de todas as políticas públicas implementadas como pelo fato de que os espaços urbano e rural da Índia, submetidos a essa lógica, terão papéis diferenciados em seu interior.

Como síntese conclusiva, argumento que a desconstituição do Estado - fio condutor de toda discussão - se dá, e só pode ser assim, em camadas específicas e com temporalidades diferentes de promoção e de maturação. O processo começa pelo seu afastamento da dinâmica produtiva, passa pela sua retirada da produção do espaço via infraestrutura e termina no próprio esfacelamento da administração em si. Todos esses processos, por sua vez, legitimam-se a partir da apresentação de conceitos teóricos e com fins práticos, os quais são apresentados discursivamente como grandes consensos e reconhecimentos generalizados. Resulta a disso a construção de um tipo de Estado e das instâncias democráticas dele derivadas que funcionam como um Espaço de Miragem que, nascido sob um contexto de crise, se revela como ilusório.

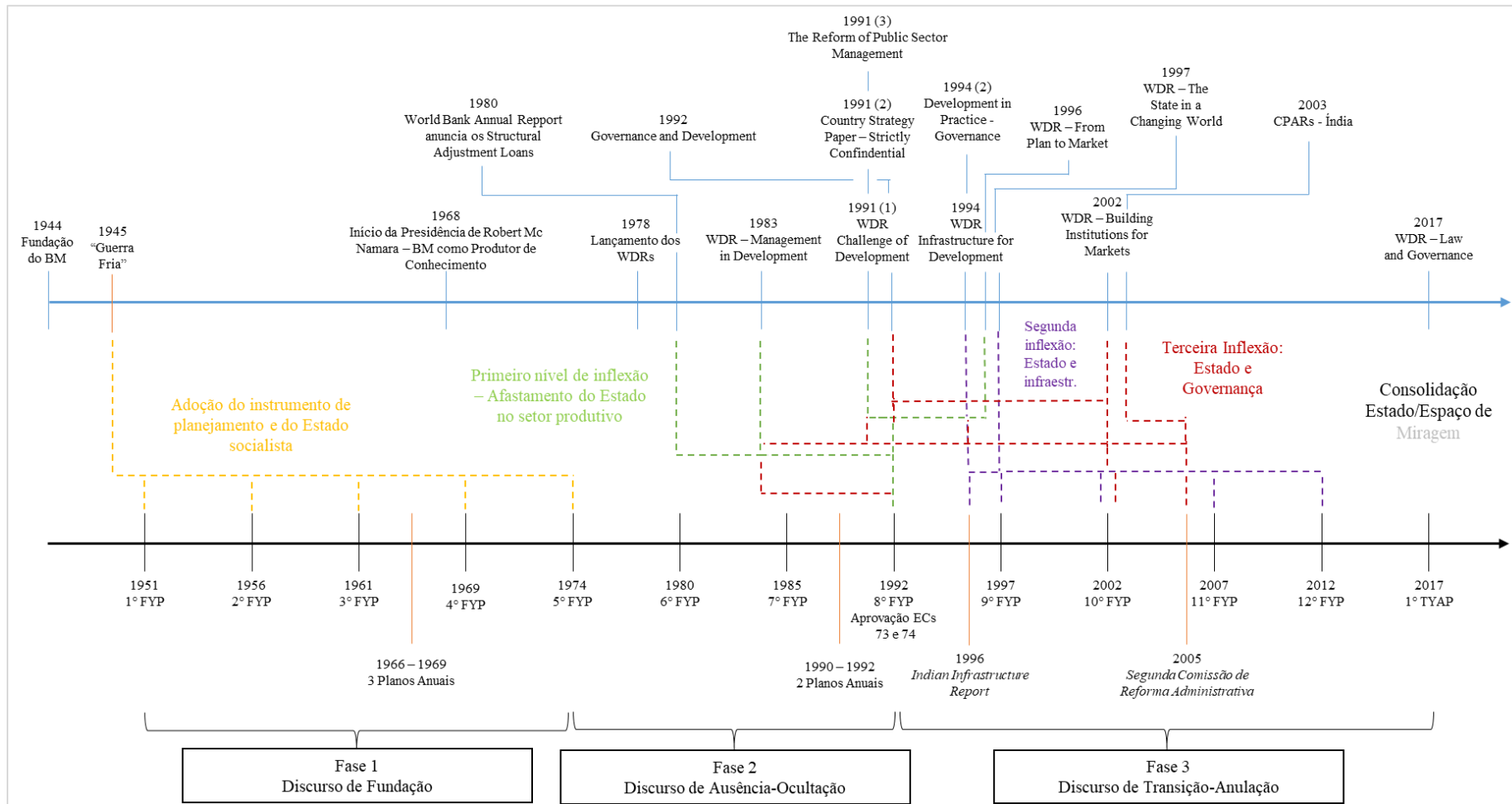


Figura 5 - Linha do Tempo. Instrumentos de planejamento e Política Indiano e Publicações do Banco Mundial. 1944-2017.

Fonte: Elaboração própria



### **3. URBANO(S): DEFINIÇÕES, PAPÉIS E SUAS PROBLEMÁTICAS EMPÍRICAS**

#### **3.1. Urbanismo neoliberal em camadas: abordagens críticas**

A análise da constituição/produção múltipla das cidades indianas através da prática urbanística – o urbanismo – apresenta-se como o objeto central da presente subseção. Pretendemos aqui apontar, discutir e interagir com algumas referências básicas na recente literatura, sobretudo indiana, que aborda tal processo. Nas análises realizadas percebe-se a formação de diferentes *layers* ou camadas desse processo urbanístico, as quais fornecem uma base crítica para o entendimento do cenário urbano neoliberal do país. Na subseção seguinte procuro complementar tal análise a partir da avaliação das narrativas planificadoras do governo central e de sua interface com esse cenário referencial. A partir da mescla dessas abordagens busco inferir qual a expressão principal que configura tal *morfologia* e orienta as práticas espaciais nela observadas, sobretudo as advindas do poder público.

Nesse contexto, o trabalho de Howard Spodek (1980) aponta para as grandes bases arquitetônicas e urbanas que marcaram as cidades indianas em diferentes períodos. Das estruturas hinduístas, centradas nas construções religiosas até as cidades portuárias da colonização europeia, sobretudo inglesa, passando pelos fortes militares do período muçulmano, a cidade exibe, na perspectiva do autor, determinados marcos construtivos, políticos e econômicos que reverberam as relações e dimensões sociais nelas preponderantes. Reproduzindo direta ou indiretamente o discurso orientalista, Spodek identifica o Templo, o Porto e Forte como materialização no território dos traços da Espiritualidade, da Racionalidade Econômica e da Guerra que, respectivamente, caracterizaram as civilizações Hindus, Europeia e Muçulmana na Índia.

No período pós independência, argumenta o autor, o padrão de urbanização se deu pela forte migração do meio rural desacompanhada do fornecimento de oportunidades de emprego bem como por um processo de “politização” arquitetônica da cidade, no sentido de que o Estado, suas estruturas construtivas e os empregos advindos de conexões políticas tornam-se ao mesmo tempo indutores e marcos das grandes cidades do país.

A constituição desse sentido de cidade política, no entanto, antecede em muito o momento pós 1947, conforme demonstrado pelo trabalho de Sen (2010). No período colonial, a formatação de uma arquitetura e urbanismo de espetáculo, vigilância e

distanciamento por meio das grandes edificações do Estado colonizador marcam a ação inglesa. Tal cidade, defende Sen, foi constituída de forma mais incisiva após a fracassada Guerra pela independência em 1857 e se mostra como um elemento fundamental da dominação colonizadora. Nesses termos, os espaços de poder constituídos exercem agudo papel de separação entre o Sujeito colonizador e o “Outro” dominado (Sen, 2010).

Na estrutura urbana, continua o autor, as marcas dessa separação serão firmadas através de práticas de planejamento baseadas em uma racionalidade higienista e em uma aguda e declarada segregação racial. Esse último aspecto, materializado na constituição das denominadas “*Black and White Towns*”, permanece sendo utilizado até os dias atuais para identificação de certos lugares em algumas cidades indianas. A vigilância, controle e prática discursiva que emergem e promovem a estrutura urbana colonial, não impede, contudo, a expressiva manifestação de práticas de resistência (Sen, 2010).

Na perspectiva do autor, contrariando a posição de Spodek, a herança colonial deixa menos uma cidade comercial e economicamente vocacionada e mais uma estrutura urbano-arquitetônica de poder marcada por espaços segregados. As ferramentas de planejamento urbano com vias ao controle do uso dos espaços já se manifestam como uma das marcas principais dessa estrutura. Nesses termos pode-se dizer que a dominação inglesa estabelece uma lógica formativa das cidades, um urbanismo colonial que deixará seus traços pós independência.

Vanessa Watson (2009) também discute a persistência da herança colonial nesse cenário. A manutenção dos principais instrumentos principais de planejamento urbano utilizados pré independência - planos de ordenamento territorial e o zoneamento - revela-se, segundo a autora, como a base de tal continuidade. Baseado naquilo que Watson denomina como *racionalidade governamental*, tais instrumentos, reprodutores dos princípios de vigilância, segregação e ordem coloniais, acabam por contrapor-se à “*racionalidade social da vida cotidiana*”<sup>139</sup> (p. 2260). Consequentemente, eles criam rachaduras e conflitos inevitáveis entre um ideário de cidade pensado pela estrutura de governo e a construção popular do meio urbano<sup>140</sup>.

A virada neoliberal realizada na década de 90 complementa a herança desses princípios/ferramentas de ordenamento territorial. A contínua importação de conhecimento e de práticas de planejamento advindas de entidades internacionais marca

---

<sup>139</sup> *social rationality of everyday life*.

<sup>140</sup> Uma versão brasileira do mesmo argumento pode ser vista no clássico texto de Ermínia Maricato: *As ideias fora do lugar e o lugar fora das ideias*, em Vainer, Arantes e Maricato (2002).

esse processo. O décimo segundo Plano Quinquenal (2012) coloca tal questão em seu discurso apontando-o como fundamental para a elevação da competitividade das cidades indianas. Nesse contexto, a cidade-estado de Singapura apresenta-se como um dos grandes canais de transferência de “inteligência urbana” para outras nações (Pow, 2018). Como veremos mais adiante, o esforço de internacionalização competitiva é parte constituinte do projeto de urbanização que se estabelece na “nova” Índia. Nesses termos, nada mais apropriado do que utilizar-se do instrumental advindo de *cases* de sucesso em nível global.

Esse processo de internacionalização conduzirá, por seu turno, à constituição daquilo que Smitha (2017) denomina como urbanismo empreendedor, conceito conectado, como apontado pela autora, ao de cidade empreendedora (Harvey, 1989), transnacional (Smith, 1999) e global (Sassen, 1991). A autora aponta que tal sistemática é constituída na Índia a partir de 4 princípios básicos, quais sejam eles: a) a transição da ideia de governo para a de governança; b) a passagem de um Estado keynesiano para um Estado facilitador; c) a criação de novos espaços decisórios substituindo os espaços formais de debate político e; d) a ressignificação do sentido de cidadania urbana. Como observamos no capítulo anterior, tais pilares, não constituídos nessa ordem cronológica e por vezes não existentes em termos discursivos (como a ideia do Estado keynesiano), constituem parte do processo em que a imagem ativa do Estado em relação às práticas econômicas e ao bem comum/coletivo se torna paulatinamente rarefeita.

Na constituição desse urbanismo empreendedor, Kundu & Krishna (2017) destacam a adoção de três grandes *posturas* que, de maneira inter-relacionada, proporcionaram a guinada dos governos locais rumo ao empreendedorismo. Primeiramente, destacam os autores, o foco da política local foi alterando passando da promoção de políticas sociais para a realização de planos econômicos. Em segundo lugar são introduzidas diferentes formas de parcerias público privadas para gestão dos serviços urbanos. Finalmente, e como resultado natural do segundo aspecto, uma série de discursos e práticas advindas de tais parcerias reforçam a aproximação/constituição de um ambiente amigável ao mercado.

Assim sendo, percebe-se que o nome *urbanismo empreendedor* nada mais é do que a expressão urbana dos processos inflexivos passados na transição neoliberal da década de 90. Trata-se da *liberalização pela urbanização*, conforme propõe Goldman (2011). Na próxima subseção nos debruçaremos de forma mais detida a tal tópico. Por

ora, é importante apenas reforçar que o conceito de *urbanismo empreendedor* aponta também para essa rachadura do sentido político do Estado. A partir dessa fissura, centrada no conceito de governança, a gestão democrática do território e os espaços existentes para isso são funcionalmente substituídos por outras estruturas que atuam em prol do crescimento econômico.

No bojo dessa discussão entre a cidade empreendedora – fundada no processo de internacionalização - e os espaços de discussão e participação democrática, Coelho *et. all* (2011) traz à tona um processo de corporativização das instâncias e canais de planejamento urbano. Conceitualmente tem-se uma espécie de urbanismo corporativo que é composto tanto pela racionalidade empresarial que assume a condução dos espaços de governo quanto pela formatação dos processos participativos ligados ao planejamento urbano segundo a lógica da cidade global competitiva.

Construir esse tipo de prática só é possível a partir da cada vez maior mercantilização dos serviços do Estado e da equalização entre poder de cidadania e poder de consumo (Singh & Singh, 2004). Resulta dessa corporativização um processo de planejamento que busca uma “infraestrutura do consenso”, na qual a “*participação e consulta são francamente implantadas com propósito instrumental, para atingir objetivos imediatos*”<sup>141</sup> (Coelho *et. all.*, 2011, p. 09).

O urbanismo corporativo revela-se, ainda, na criação e empoderamento de novos e/ou reformulados espaços de participação social como as associações de bairro<sup>142</sup> (Coelho & Ventak, 2009). Tal prática contribui na pulverização das discussões políticas na cidade ao mesmo tempo em que concentra tais debates nas demandas localizadas/personalizadas que dizem respeito à oferta e qualidade dos serviços urbanos prestados (*Idem*). Sobre o ponto, destaca Chattopadhyay (2017:12):

*Esses ‘novos espaços de Estado’ criaram um mecanismo de governança separado paralelo ao mecanismo de governança baseado na democracia representativa e enfraqueceu o último por meio de privilégios exclusivos de estado desfrutados por aquele. O estado até forneceu às associações de bairro um fundo de desenvolvimento, quase igual ao dos conselheiros eleitos, e consolidou ainda mais a imagem das associações como ‘a representante de fato dos distritos’. Isso teve um impacto deletério sobre as pessoas pobres que, sendo completamente excluídas do esquema, foram forçadas a recorrer ao processo tradicional de reparação de reclamações*<sup>143</sup>.

---

<sup>141</sup> *participation and consultation are frankly deployed with instrumental purpose, to achieve immediate goals.*

<sup>142</sup> *Residential welfare association - RWA, no original.*

<sup>143</sup> *These ‘new state spaces’ created a separate governance mechanism parallel to the governance mechanism based on representative democracy and weakened the latter through exclusive state privileges enjoyed by the former. The state even provided the RWAs with development fund, almost same as that of elected councillors, and further*

A presença e fortalecimento desses novos *espaços de Estado* evidencia, paradoxalmente, a existência-ausência do Estado como um todo – sua fase de miragem – uma vez que permite sua visualização ainda que assumindo traços cada vez mais rarefeitos no que tange a um processo amplo de discussão e de representação. O elevado índice de indiferença popular em relação ao atraso das eleições locais, apontado no estudo de caso urbano nas seções subsequentes, revela em certo sentido esse processo. Há a continuidade da governança e dos processos/projetos públicos no território ainda que esteja ausente a base fundamental de seu funcionamento representativo na escala municipal. Como tenho procurado apontar ao longo do trabalho, o estabelecimento dessa realidade mostra-se alinhado ou derivado de um discurso político e econômico que, possuindo traços de intelectualidade, modificou o Estado indiano em diferentes níveis.

A abordagem de Michael Goldman (2011) traz consigo mais uma dessas camadas do urbano neoliberal do país. Analisando de forma mais específica o caso de Bangalore, o autor sugere que a ideia de urbanismo especulativo é central para se entender a ação urbanística no contexto das cidades indianas de “classe global”. A abordagem de Goldman traz a questão fundiária para o centro da discussão ligada à formação do espaço cidadão.

Com o olhar detido sobre as áreas de fronteira urbano-rural, o autor sugere que a constituição de tais cidades especulativas tem como base fundamental quatro ações/processos sociais, a saber: a) A especulação imobiliária; b) As desapropriações fundiárias ativas; c) A supressão dos direitos humanos e; d) O Governo/Governança paraestatal. Esse último aspecto, abordado com mais detalhe na seção Leis x Leis, caracteriza-se pelo processo de transferência da gestão urbana dos órgãos estatais para agências híbridas que combinam características públicas e privadas e que possuem forte caráter corporativo.

Os agentes dessa especulação não se restringem, contudo, ao ambiente das cidades. No contexto da internacionalização urbana competitiva, Goldman argumenta que o processo especulativo traz consigo novos *agentes de colonização* urbana. Destacam-se, dentre eles, as empresas internacionais de consultoria em planejamento e as instituições financeiras, sobretudo o Banco Mundial e o Banco Asiático de Desenvolvimento.

---

*consolidated RWAs' image as 'the de facto representative of the wards'. This had a deleterious impact on the poor people who, being completely excluded from the scheme, were forced to fall back on the traditional grievance redressal process.*

As flexibilizações de acesso ao mercado fundiário/imobiliário nacional através da tomada de empréstimos internacionais pelas instâncias locais, o empoderamento de forças-tarefas estrangeiras ligadas a processos de desapropriação/requalificação urbana e a constituição de um senso popular de cidade global constituem, na perspectiva de Goldman, os mecanismos de ação desses agentes coloniais.

A ação desses grupos, complementa Benjamin (2010), constitui em grande medida uma das faces específicas do neoliberalismo urbano indiano. De acordo com o autor, tal modelo, transcendendo a dicotomia entre Estado e Mercado, se constituiu através do controle disciplinar da vida cotidiana. O ideário de desenvolvimento e de modernização urbana constituem-se como as balizas desse processo. Tal contexto dará forma àquilo que Benjamin denomina como neoliberalismo manufaturado. Os consultores e conselheiros nacionais e internacionais financiados por fundos de investimento de diferentes naturezas se revelam como a “força de trabalho” de tal estratégia.

A ação especulativa, retornando ao conceito de Michael Goldman, trará também forte impacto na relação entre o espaço urbano e o rural. Dentre outros fatores, tal processo se dará pela mudança das prioridades de investimento do governo nacional, pela incorporação do território e atividades rurais à lógica urbanizadora e pela diminuição dos espaços tradicionais de gestão democrática no meio rural (Goldman, 2011).

A somatória de todas essas práticas urbanísticas - resquícios de herança colonial, comando corporativo, orientação democrática por meio de espaços pulverizados/personificados, lógica crescimentocentrista/empreendedora, molde especulativo via comando paraestatal e incorporação da terra rural por novos processos colonizadores – mostra-se, por sua vez, como produto e expressão concreta das inflexões do papel e constituição do Estado indiano ao longo do tempo.

Considerando que em todas essas camadas de análise crítica há como ideia unificadora o reposicionamento enfático do Mercado como agente de comando da agenda urbana e a transmutação dos espaços de decisão democrática em lugares de *Governança*, acredito ser possível falar também, seguindo a abordagem de Harris (2001) e Chhotray (2007), sobre a constituição de um urbanismo despolitizado.

Nessa forma conceitual 04 grandes pilares se revelam na estruturação da ação urbanística. São eles: a) A constituição da cidade como produto comercial em forma plena; b) A negação de uma totalidade cidadina estruturalmente constituída de forma desigual (desequilíbrio encontra-se na oferta de serviços senso estrito); c) A ocultação de

expressões locais e a reprodução de um ideário externo de cidade como (re)qualificadora do território e; d) O esvaziamento, incorporação ou reforço da percepção de irrelevância dos órgãos tradicionais de gestão e de representatividade democrática local.

As ações concretas de tal despolitização manifestam-se, dentre outras, nas reformas administrativas promovidas pelo sistema estatal indiano, nas descontinuidades em termos dos grandes projetos urbanos ao longo do tempo – discutidos mais à frente – no reforço de discursos que atrelam a cidade ao motor do crescimento e na sua incorporação cada vez maior ao sistema internacional de circulação de capital. As explorações realizadas nas seções posteriores objetivam tornar esse processo mais claro.

A constituição desse urbanismo despolitizado, para além das ações ativas que são voltadas à sua composição, pode ser percebida pelos movimentos de reação às bases e medidas apontadas nos parágrafos anteriores. É nesse sentido que interpreto os conceitos de urbanismo de ocupação e de urbanismo subalterno cunhados, respectivamente, por Solomon Benjamin (2008) e por Ananya Roy (2009).

Ao assumir as cidades “*como consistindo em múltiplos territórios contestados, inscritos por complexas histórias locais*”<sup>144</sup>, Benjamin (2008:720) procura romper com uma perspectiva unificadora do conceito e papel da cidade em determinado período. Entra, assim, em rota de colisão com o discurso crescimentocentrista que busca orientar todos os processos sociais, inclusive o urbano, para um fim único. A partir de um estudo etnográfico, Benjamin tenta demonstrar de que modo as práticas políticas no e o convívio cotidiano com o espaço escapam em grande medida das perspectivas unificadoras estabelecidas pelo cânon legislativo ou pelas metodologias de planejamento urbano, sobretudo as estrangeiras.

Na perspectiva do autor, tais práticas populares, sobretudo nas periferias das cidades, encontram-se ligadas a estratégias de barganha política<sup>145</sup>. Interpretadas por vezes como *doenças* e *corrupções* que precisam ser banidas do meio urbano, tais práticas revelam as verdadeiras vozes políticas que ocupam as cidades indianas, bem como apresentam as suas sistemáticas de representatividade. A sua execução, aponta Benjamin, desestabiliza o projeto de competitividade global uma vez que, baseadas na permanência

---

<sup>144</sup> *as consisting of multiple, contested territories inscribed by complex local histories.*

<sup>145</sup> O “banco de votos” (*vote bank politics*) apresenta-se como a estratégia principal analisada por Benjamin. A medida consiste basicamente no apoio constante de determinada comunidade, principalmente as que ocupam áreas de vulnerabilidade, a determinado candidato ou partido político em troca de contrapartidas futuras como a provisão de infraestrutura e a segurança contra movimentos de desapropriação.

das ocupações informais no território, impedem a constituição homogênea e mercadológica do espaço urbano.

Tais *ocupações* tanto territoriais quanto políticas expressam-se a partir de uma forma de governança que escapa dos limites impostos pela agenda neoliberal. A citação abaixo, retirada do décimo segundo *FYP* e concernente à participação social nos processos políticos e de planejamento, “refresca” nossa memória sobre tal ideário.

*A experiência com os programas do Plano estabeleceu claramente o papel central de uma comunidade socialmente mobilizada e consciente como determinante decisivo do sucesso. No entanto, também está claro que romantizar a ação da comunidade e presumir que isso acontecerá automaticamente é perpetuar um mito que realmente fere os pobres. As comunidades locais, abandonadas a si mesmas, não permitirão necessariamente que os pobres, Dalits, Adivasis e mulheres, se expressem. Os Estados que enfatizaram o papel dos mobilizadores sociais e fizeram disposições financeiras e de recursos humanos específicas, invariavelmente tiveram sucesso<sup>146</sup>. (GOI, 2012, v.I, p. 287).*

A perspectiva de Benjamin se coloca na contramão dessa perspectiva que considera as populações mais vulneráveis como incapazes de se expressarem se forem *deixadas sozinhas*. Para o autor, o que ocorre realmente é um processo de não reconhecimento e de desqualificação dessas vozes pelos seus próprios meios de expressão. Tal negação provoca, conseqüentemente, o emudecimento dessas populações.

No jogo desigual de forças entre grupos ligados a ONGs e Comitês de Proteção da Cidadania - alinhados a instituições e fundos internacionais - e as populações residentes em áreas periféricas nas cidades, haverá um constante esforço dos primeiros em minar e deslegitimar a representatividade dos segundos nas instituições locais (Benjamin, 2008).

A resistência ao processo neoliberalizante, o qual, como apontado por Benjamin, é também um processo de resistência de determinados tipos de ocupação, resulta na possibilidade de constituição de um verdadeiro urbanismo subalterno, conforme propõe Roy (2017). Na perspectiva da autora, tal conceito caminha, pelo menos, em três direções distintas no debate teórico.

O primeiro resulta do confronto com a percepção das favelas como lugares desqualificados em sentido social, econômico e humano. Constitui-se, assim, como um

---

<sup>146</sup> *The experience with Plan programmes has clearly established the central role of a socially mobilized and aware community as a decisive determinant of success. However, it is also clear that romanticizing community action and presuming that this will happen automatically, is to perpetuate a myth that actually hurts the poor. Local communities, left to themselves, will not necessarily allow the poor, Dalits, Adivasis and women, to express themselves. The States that have emphasised the role played by social mobilisers and have made specific financial and human resource provisions have, invariably, succeeded.*



esforço de reconhecimento de um urbanismo “*vibrante e empreendedor*” (p. 9) no interior de tais ocupações, possibilitando a valorização desses atores subalternos. Tal forma, destaca a autora, alinha-se ao conceito de “*urbanismos alternativos de transgressão*” desenvolvido por Teddy Cruz (2007). Nesses, o espaço habitado pelos indivíduos transcende os limites da propriedade e manifesta-se em práticas espaciais e empresariais *desobedientes* (Roy, 2017, p. 12). O agente empreendedor subalterno, em oposição ao agente empreendedor neoliberal, encontra-se como o ator central para a constituição de um urbanismo da subalternidade.

Na segunda direção, Roy interpreta o subalterno como um agente ou uma agência política. Tal entidade, que se opõe à ideia de uma identidade subalterna homogênea, expressa-se em “*um domínio heterogêneo, contraditório e performativo da luta política*” (p. 14). A ação das agências subalternas visa criar rupturas nos princípios e práticas “*violentas de dominação e hegemonia*” (p. 14) que se estabelecem, sobretudo, no interior dos espaços periféricos urbanos.

Por fim, a autora levanta o sentido de urbanismo subalterno a partir das práticas de recuperação das histórias e dos arquivos da subalternidade. Nesse sentido, duas frentes se revelam. A primeira, referendada nos trabalhos de Guha (1988) e Chakrabarty (1988), expressa-se no desafio de recuperar a história das classes subalternas em sua produção própria. Conforme aponta Roy, é preciso dar “*atenção aos ‘silêncios’ dos ‘documentos da classe dominante’*” (*Idem*, p. 14). A segunda frente, referendada principalmente pelos trabalhos de Gayatri Spivak, rejeita esse processo/tentativa de reconhecimento assumindo que o “*subalterno marca os silêncios de nossos arquivos e anais*” (*Ibidem*). Caminhando rumo a esse último sentido, Roy defende a necessidade de ir além do reconhecimento – haja vista sua impossibilidade inerente de realização – e caminhar no sentido da compreensão da subalternidade através da heterogeneidade geográfica e conceitual<sup>147</sup> que a institui.

Creio também ser possível conectar as ideias do urbanismo subalterno em seus múltiplos sentidos com a conceito de despolitização pela miragem, ou de urbanismo despolitizado que trago aqui. Tal conexão se dá uma vez que os diferentes esvaziamentos trazidos no bojo do discurso “anti-político” (governança, ocultação dos conflitos de classe, promoção do capital social, etc.) resultam no reforço da nulidade/invisibilização

---

<sup>147</sup> No trabalho, a autora traz à tona quatro desses conceitos diferenciais, a saber: a) periferia, b) informalidade urbana, c) zonas de exceção e d) espaços cinzentos.

de determinadas camadas sociais. Esse confronto de estratégias entre tais urbanismos de “resistências” e a agenda neoliberal pode ser compreendido, por fim, através das diferenciações trabalhadas por Chatterjer (2004).

O autor, retomando o processo de urbanização indiana desde a década de 70, considera a existência de duas dimensões ou dois estratos sociais nesse contexto. O primeiro, denominado como *sociedade política* engloba todo o ambiente heterogêneo e difuso das interações realizadas entre as instâncias governamentais e a população do país em suas diferentes classes sociais.

Partindo do conceito de Estado nacional homogêneo, Chatterjer argumenta que a *sociedade política* corresponde à explosão/ruptura dessa unidade nacional – marcante do período colonial – a partir das relações sociais moldadas pelos conceitos de soberania popular e de direitos civis. O processo urbanizador que faz emergir de maneira mais evidente as precariedades e exclusões socioespaciais, combinado com a possibilidade de se ter no voto um elemento de barganha, permite que uma série de negociações entre a elite e a subalternidade se estabeleçam.

No entanto, um substrato da *sociedade política*, denominado como *sociedade civil*, retém consigo a maior parte dos excedentes produzidos e possui a tutela do projeto de modernização dos espaços e das sistemáticas de ação política no subcontinente. Em termos dos conceitos apresentados no primeiro capítulo, a *sociedade civil* de Chatterjer é a responsável pela condução da Governança no sentido neoliberal.

Segundo argumenta o autor, a interação da *sociedade civil* no interior da *sociedade política* resulta em um conflito em que o não reconhecimento da segunda pela primeira mostra-se como central. O esforço de desqualificação das ações e demandas advindas da sociedade política, subtraída a civil, por fomentar suas múltiplas manifestações reformistas e revolucionárias (urbanismos de ocupação, subalterno, etc.).

Chatterjer argumenta que o acesso da classe pobre aos serviços urbanos através de programas de qualificação e requalificação ocorridos ao longo das décadas de 80 e início dos 90 mudam, por sua vez, as interações entre as esferas civis e políticas da sociedade. Enquanto a relação entre o Estado e a sociedade política apresenta-se e consolida-se cada vez mais como uma sistemática de trocas e de recompensas – provejo saneamento esperando como troca uma mudança comportamental no tratamento dos resíduos – a relação com a sociedade civil ocorre em outra esfera, qual seja, a da capacidade dessa última em operar na cobrança e na constituição daquilo que de fato

significam direitos fundamentais. Nesses termos, enquanto a sociedade política é tratada em termos de “população” a sociedade civil é considerada como “cidadã” no sentido essencial do termo. Como esclarece o autor:

*Na verdade, como argumentei com mais detalhes em outro lugar, uma cuidadosa distinção conceitual foi feita entre cidadãos e populações. Populações são categorias empíricas de pessoas com atributos sociais ou econômicos específicos, relevantes para a administração de políticas de desenvolvimento ou de bem-estar. Assim, pode haver esquemas específicos para crianças que moram em favelas ou mães que trabalham abaixo da linha da pobreza ou, digamos, para assentamentos sujeitos a inundações na estação das chuvas. Cada esquema desse tipo, ou a política mais ampla dentro da qual é formulado, identificará grupos populacionais distintos cujo tamanho e características socioeconômicas ou culturais específicas serão determinados empiricamente e registrados por meio de censos e pesquisas. As populações então são produzidas pelos esquemas classificatórios do conhecimento governamental. Ao contrário da cidadania, que carrega a conotação moral de compartilhar a soberania do estado e, portanto, de reivindicar direitos em relação ao estado, as populações não têm nenhuma reivindicação moral inerente. Quando são atendidos por agências governamentais, eles meramente obtêm o favor de uma política cuja lógica é a de custos e benefícios em termos de resultados econômicos, políticos ou sociais<sup>148</sup>. (Chatterjee, 2004, p. 136).*

Com essa abordagem, faz-se possível entender como o urbanismo despolitizado constitui-se, também, por esses bloqueios de classe estabelecidos entre a *população* e os *cidadãos* e pelos limites colocados a cada uma delas para interagirem com o Estado e o Mercado. Na medida em que ocorre um processo de enfraquecimento das instâncias locais representativas e de desqualificação das estratégias populares de representação em tais espaços, a sociedade política mostra-se cada vez mais restringida a um papel de consumidora de bens e serviços urbanos. No contexto neoliberal, em que o objetivo final já está estabelecido, qual seja, o crescimento econômico, resta à população, na presença do Estado/Espaço de Miragem, apenas receber os projetos e medidas ligadas a tal fim.

O conjunto de tais análises críticas revela um cenário amplo sobre o que representa e resulta a prática do urbanismo neoliberal da Índia contemporânea. A análise delas aqui realizada teve um duplo propósito. Primeiramente, e de forma mais elementar, objetivou-se demonstrar como esse urbano contemporâneo é visto e interpretado a partir de

---

<sup>148</sup> *In fact, as I have argued at greater length elsewhere, a careful conceptual distinction was made between citizens and populations. Populations are empirical categories of people with specific social or economic attributes that are relevant for the administration of developmental or welfare policies. Thus, there may be specific schemes for slum-dwelling children or working mothers below the poverty line, or, say, for settlements prone to flooding in the rainy season. Each scheme of this type, or the broader policy within which it is formulated, will identify distinct population groups whose size and specific socioeconomic or cultural characteristics will be empirically determined and recorded through censuses and surveys. Populations then are produced by the classificatory schemes of governmental knowledge. Unlike citizenship, which carries the moral connotation of sharing in the sovereignty of the state and hence of claiming rights in relation to the state, populations do not bear any inherent moral claim. When they are looked after by governmental agencies, they merely get the favor of a policy whose rationale is one of costs and benefits in terms of economic, political, or social outcomes.*

diferentes olhares críticos que sinalizam não apenas para as problemáticas envolvidas nesse processo, mas também para as formas de seu enfrentamento. Tais análises apresentam-se em sua maioria a partir da constituição de conceitos e adjetivos – especulativo, corporativo, colonial, etc. – os quais, se colocados lado a lado - como cartas de um baralho - misturam-se constantemente e constituem noções que possibilitam tanto interpretar as práticas discursivas e não discursivas executadas pelo Estado e pelo Mercado como explicitam os diferentes conflitos e interesses nelas envolvidos e delas resultantes.

Em segundo lugar, procurei aglutinar tanto os conceitos descritivos do processo de urbanização neoliberal como as manifestações ligadas ao seu enfrentamento na ideia de um urbanismo despolitizado. A proposta com isso, obviamente, não é a de reduzir todas as abordagens em uma só, mas apenas sinalizar o processo que despolitiza a cidade como arena política e mina os espaços tradicionais de participação local democrática como um dos pontos de interlocução entre os diferentes conceitos. As narrativas e práticas de desmantelamento do Estado indiano em diferentes níveis, sobretudo o da Governança, mostram-se como essenciais nessa costura.

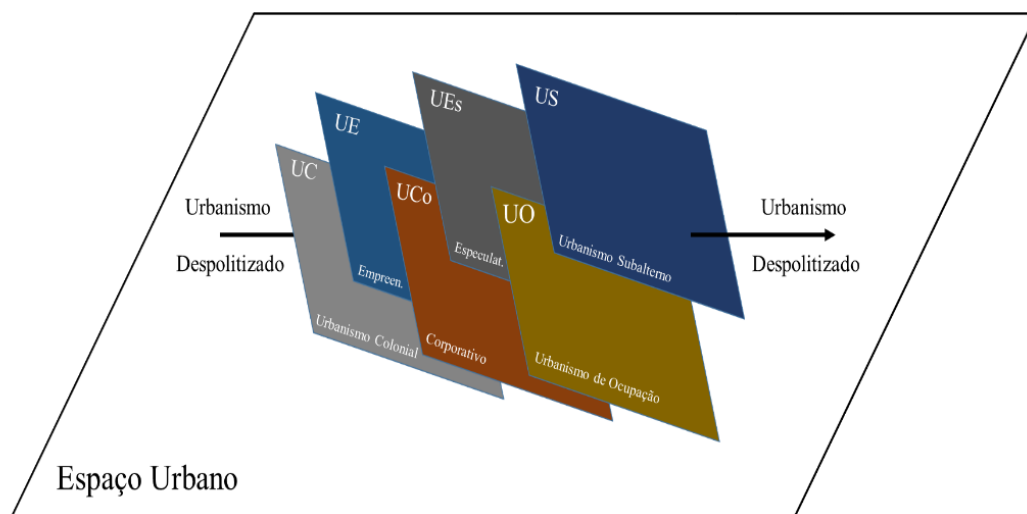


Figura 6 - Conceitos críticos sobre o urbanismo neoliberal indiano. Camadas embaralhadas.  
Fonte: Elaboração própria

A próxima subseção, discutindo o urbano a partir das narrativas planificadoras amplia esse espectro de interpretação e orienta as análises posteriores.

### 3.2. O Urbano nos discursos do Planejamento e as problemáticas do urbanismo neoliberal

*“Nenhum país cresceu para uma renda média sem se industrializar e se urbanizar. Nenhum cresceu para uma alta renda sem cidades vibrantes. A corrida para as cidades dos países em desenvolvimento parece caótica, mas é necessária<sup>149</sup>.”* (World Bank, 2009, p. 24).

A formação do discurso sobre o papel do ambiente urbano no contexto do desenvolvimento nacional indiano, semelhante e em alinhamento à grande narrativa sobre as inflexões passadas pelo Estado Central ao longo do tempo, revela momentos de mudanças ao longo do período compreendido entre a independência e o momento atual.

De maneira geral, Tripathy (2018) destaca que o espaço temporal decorrido nos 3 primeiros Planos Quinquenais (1951-1966) revela um verdadeiro vazio no que tange ao tratamento específicos de questões urbanas. Os instrumentos de planejamento, no entanto, apontam em direção diferente.

Apesar da ênfase discursiva e orçamentária recair sobre o meio rural, desde o primeiro FYP, as problemáticas ligadas à formação da cidade já se faziam presentes, sobretudo no que tange à questão habitacional. De fato, como atesta Tripaty (2018), não havia até então um capítulo específico que tratasse sobre o espaço urbano. No entanto, já havia se estabelecido uma perspectiva de preocupação com as situações de carência presentes nas cidades indianas.

Como destaque desse período encontra-se a conexão entre a formação do espaço urbano precário e o desenvolvimento industrial em larga escala, sendo esse último um dos principais objetivos buscados pelo então ministro Jawaharlal Nehru (Ishii, 2001). Nesses termos, lemos no primeiro FYP que:

*O problema da habitação tornou-se agudo na maioria das regiões industriais do mundo desde a última guerra. Há um reconhecimento crescente em todos os lugares da estreita relação entre a moradia e a saúde e o bem-estar das pessoas. Na verdade, ao longo de vários anos, desenvolveram-se carências em grande escala e as condições pioraram muito. (...) Os esforços para resolver o problema foram prejudicados pela difícil situação econômica que prevaleceu durante esses anos. As grandes mudanças de população das áreas rurais refletidas nesses números ocorreram devido à falta de oportunidades adequadas de emprego nas aldeias e ao crescimento da indústria e dos negócios nas cidades, com a atração de salários relativamente altos e vários tipos de amenidades. A segunda guerra mundial ajudou o crescimento da população urbana ao estabelecer várias fábricas de produção de guerra. A população trabalhadora nelas envolvida, via de regra, não voltava para as aldeias quando essas fábricas deixavam de funcionar no final da guerra. (...)*

---

<sup>149</sup> *No country has grown to middle income without industrializing and urbanizing. None has grown to high income without vibrant cities. The rush to cities in developing countries seems chaotic, but it is necessary.*

*A maioria das cidades da Índia cresceu ao acaso. Eles têm uma grande proporção de casas e favelas abaixo do padrão contendo cabanas de barro insalubres, de construção frágil, mal ventiladas, super-congestionadas e freqüentemente carentes de comodidades essenciais, como água e luz. ' Isso é especialmente verdade nas grandes cidades industriais<sup>150</sup>. (GOI, 1951, Chapre 35, Housing).*

Na estrutura conceitual lefebvriana, revelam-se aqui as preocupações referentes, ainda que de forma pontual, ao processo de explosão – conformação de periferias – que persegue a cidade industrial (Lefebvre, 1999). Apesar das dificuldades em estabelecer um processo industrial amplo e continuado, as precariedades advindas do binômio industrialização-urbanização revelam-se, como se vê, desde os primeiros esforços voltados ao planejamento estatal.

O controle de tal realidade será objeto das tratativas planificadoras. Nesses termos, no segundo *FYP* somos alertados que “*alguns dos problemas que a urbanização não planejada tende a criar serão evitados com o estabelecimento de pequenos centros de produção industrial em todo o país*” ao mesmo tempo em que se assume a “*rápida industrialização e diversificação da economia como (...) o cerne do desenvolvimento*” (GOI, 1956, Capítulo 2). Importante notar aqui que não é a formação de uma cidade indústria que constitui o lócus do crescimento/desenvolvimento, mas sim a formatação da planta industrial em si, a qual, conforme trabalhará o Plano, deve acontecer da forma mais desconcentrada possível e de modo combativo à constituição de grandes aglomerações. Deve-se evitar a *implosão* e, conseqüentemente, a *explosão*, mais uma vez nos termos lefebvrianos.

O terceiro Plano Quinquenal, que inaugura uma seção voltada ao Planejamento Urbano e Rural – incorporada ao capítulo sobre Habitação - reforça essa posição-conexão e a tentativa de orientação de um processo de urbanização industrial de pequena escala. Assim, o texto ressalta que, apesar da urbanização ser um componente importante do processo de desenvolvimento econômico e social, ela se mostra “*intimamente ligada a*

---

<sup>150</sup> *The housing problem has become acute in most industrial regions of the world since the last war. There is increasing recognition everywhere of the close relation between housing and the health and well-being of the people. Actually, over a number of years, shortages on a large-scale have developed and conditions worsened a great deal. (...) Efforts made to solve the problem were handicapped by the difficult economic situation prevailing during these years. The heavy shifts of population from the rural areas reflected in these figures have occurred on account of the lack of adequate opportunities for employment in the villages and the growth of industry and business in towns with the attraction of relatively high wages and various kinds of amenities. The second world war helped the growth of urban population by setting up a number of war production plants. The labour population engaged in them did not, as a rule, go back to the villages when these plants ceased to operate at the end of the war. (...) Most of the towns in India have grown up haphazardly. They have a large proportion of sub-standard houses and slums containing insanitary mud-huts of flimsy construction poorly ventilated, over-congested and often lacking in essential amenities such as water and light.' This is specially so in the large industrial cities.*

*muitos outros problemas, como a migração das aldeias para as cidades*<sup>151</sup>”. (GOI, 1966, Capítulo, 33, Housing and Urban and Rural planning).

No estímulo que ao mesmo tempo é um combate a tal componente problemático do processo de desenvolvimento, o Plano dá continuidade à estratégia de distanciar a indústria das grandes cidades. Na instalação de plantas industriais, o terceiro FYP defende a formação de *regiões* de desenvolvimento em que os empreendimentos econômicos do setor secundário deveriam atuar como *pontos focais* principais (*Ibidem*).

Em termos discursivos, nota-se quase que uma identidade de estratégias e concepções sobre o ambiente urbano, pelo menos até a conclusão do oitavo FYP. Tratam-se, assim de mais de 40 anos de repetições.

Nesse ínterim, o foco esteve sempre tanto no processo de descentralização da estrutura urbano-industrial das cidades quanto de correção das precariedades infra estruturais existentes no ambiente citadino aglomerado. Como visto anteriormente, na guinada neoliberal pós 90, parte dessa correção se dará pela contínua estratégia de afastamento do Estado da oferta e prestação dos serviços urbanos. Ao mesmo tempo, o acesso a tais infraestruturas, via mercado, se tornou o sinônimo de bem-estar e de realização dos potenciais individuais da população.

De volta ao urbano, os trechos destacados abaixo, referentes às duas extremidades (quarto e oitavo FYP) desse primeiro interstício destacado, apontam para a relativa uniformidade narrativa que absorve o período. A “luta” contra o urbano industrial e os processos dele decorrentes assume protagonismo nas citações.

*Há, entretanto, uma direção na qual o exercício de maior vigilância por parte do governo é imperativo. Isso se refere à localização das indústrias nos centros metropolitanos e grandes cidades. Isso deve ser feito de duas maneiras: em primeiro lugar, por meio de assistência positiva e incentivos dados para a dispersão da indústria, e, em segundo lugar, por desincentivos impostos nas grandes cidades e medidas positivas tomadas para descongestionamento das áreas metropolitanas*<sup>152</sup>. (GOI, 1969, Chapter 1, Approach and Policy).

*A política de localização de indústrias em áreas rurais apenas a uma curta distância das metrópoles ou das grandes cidades é apenas um símbolo de política de dispersão. Em vez disso, valerá a pena promover indústrias em pequenos e médios centros urbanos que tenham o impacto desejado na descentralização do crescimento urbano. Também seria necessário planejar*

---

<sup>151</sup> *Urbanisation is an important aspect of the process of economic and social development and is closely connected with many other problems such as migration from villages to towns.*

<sup>152</sup> *There is, however, one direction in which exercise of greater vigilance by Government is imperative. This is in relation to location of industries in metropolitan and large city centres. This should be effected in two ways: firstly by positive assistance and incentives given for dispersal of industry, and secondly, by disincentives imposed in large cities and positive steps taken for decongestion of metropolitan areas.*

*um uso mais eficiente do solo e a regeneração econômica de áreas antigas da cidade na região metropolitana, tendo em vista a nova Política de Localização Industrial que visa uma abordagem mais flexível para a localização de indústrias na região metropolitana*<sup>153</sup>. (GOI, 1992, Capítulo 13, Urban Development).

Ao longo desse tempo uma série de instituições foi formatada de modo a lidar especificamente com a questão urbana ou mais especificamente com as precariedades decorrentes do crescimento das cidades. Dentre elas encontram-se a *Housing and Urban Development Corporation* (4 FYP), o *Integrated Urban Development Program* (5º FYP), a *National Commission on Urbanisation* e o *Ministry of Urban Development* (7º FYP) (Tripathy, 2018).

As práticas ligadas ao planejamento urbano também foram reforçadas. A constituição de planos territoriais baseados na racionalidade funcionalista herdada do período colonial foi a principal estratégia implementada nesse sentido (Ahlumalia (n/d); Nallathiga, 2006; Pethe, *et. all.*, 2014). O zoneamento, instituído pelos governos estaduais, garantia a concretude da operação estatal sobre o território (Tiwary, 2014).

Uma questão fundamental de ser apontada nesse período diz respeito à relação instituída entre o rural e o urbano. De maneira geral, o que se tem é uma prevalência do primeiro elemento sobre o segundo. Nesses termos, ainda que a perspectiva de desenvolvimento urbano industrial descentralizado se repita constantemente ao longo do tempo, ela será, no máximo, complementar ao desenvolvimento do campo e da atividade agrícola. Assim atestam o sexto e o sétimo *FYPs*, conforme citado abaixo.

*O desenvolvimento urbano deve, no entanto, ser visto como complementar ao desenvolvimento rural e as políticas que afetam o processo de urbanização devem fortalecer os laços entre as cidades e seu interior. As áreas urbanas de todos os tamanhos funcionam como centros de mercado para a produção agrícola e fornecem uma variedade de funções de serviço, além de operar como centros de atividade manufatureira. Essas funções devem ser fortalecidas para que as cidades atendam às áreas rurais de forma mais eficaz*<sup>154</sup>. (GOI, 1980, Capítulo, 23, Housing, Urban Development and Water Supply.)

*A agricultura continua sendo o centro de nossa economia. Ela sustenta o maior número de nossa gente e é aqui que pode ser gerado o maior volume de*

---

<sup>153</sup> *The policy of locating industries in rural areas only at a short distance away from the metropolitan or large cities is only symbolic of dispersal policy. Instead, it will be worthwhile to promote industries in small and medium urban centres having the desired impact on decentralisation of urban growth. It would also be necessary to plan for more efficient land use and economic regeneration of old city areas in the metro region keeping in view the new Industrial Location Policy which aims at more flexible approach to location of industries in the metro region.*

<sup>154</sup> *Urban development should, however, be seen as complementary to rural development and policies affecting the process of urbanisation should be such as to strengthen the links between towns and cities and their hinterland. Urban areas of all sizes operate as market centres for agricultural output and provide a variety of service functions in addition to operating as centres of manufacturing activity. These functions should be strengthened such that towns and cities serve the rural areas more effectively.*



*empregos produtivos. O crescimento agrícola mais rápido é necessário para fornecer as matérias-primas e os mercados em expansão necessários para uma industrialização bem-sucedida*<sup>155</sup>. (GOI, 1985, Prefácio).

Tem-se assim, voltando à Lefebvre, um processo espacial que, via dirigismo estatal, constitui-se de forma conjugada pela negação do espaço urbano-industrial e pela insistência no papel da cidade como *heterotopia* que absorve o excedente produtivo do campo.

Historicamente, estamos tratando dos períodos compreendidos pelos discursos de Fundação e de Ausência-Ocultação da figura estatal da dinâmica econômica e política indiana. Trata-se, ainda, do momento em que o crescimento econômico começa a se transformar de *meta* em *meio* de alcance da justiça social.

Na perspectiva do nono Plano (1997) ainda encontramos uma abordagem que percebe no ambiente urbano e no movimento migratório campo-cidade um *potencial problemático* tendo em vista a dificuldade em se contrabalancear os benefícios advindos do processo de urbanização com a precariedade das cidades que dele resultam. Conforme atesta o documento:

*O cenário social no país tem mudado rapidamente devido à rápida urbanização e industrialização. O fluxo interminável da população rural para as cidades e vilas já lotadas em busca de emprego resultou em sérios problemas como superlotação, surgimento de favelas, ruptura do sistema familiar conjunto, desemprego, pobreza etc. Nesse processo, certas classes da população, que não conseguiram lidar com essas mudanças rápidas, começaram a ser deixadas para trás do resto da sociedade devido à sua vulnerabilidade.* (GOI, 1997, Capítulo 3, Desenvolvimento Humano e Social).

A “culpa” colocada sobre a urbanização mostra-se, no mínimo, incompleta. Apesar das problemáticas advindas de tal processo, como atestado pela própria citação acima, as precariedades sociais observadas advêm das dificuldades da população indiana em *lidar com as mudanças rápidas*. Conforme visto, se o aumento do número das cidades é apontado como uma de tais transformações, a alteração do papel e da figura estatal e a lógica centrada no crescimento também o são. Esses dois últimos componentes, por sua vez, ao contrário do processo urbano até aqui, mostram-se como os grandes ordenadores-condutores das políticas públicas nacionais.

A manutenção discursiva que apresenta como características principais a conexão do urbano com a formação de espaços industriais descentralizados e a sua submissão ao

---

<sup>155</sup> *Agriculture remains the core of our economy. It supports the largest number of our people and it is here that the largest volume of productive employment can be generated. Faster agricultural growth is necessary to provide the raw materials and expanding markets needed for successful industrialisation.*

campo mostra-se acompanhada por uma série de medidas tomadas para o alcance de tais objetivos ao longo do tempo. Tais práticas também passarão por mutações ao longo do tempo e à medida em que as narrativas estruturantes são modificadas. A guinada neoliberal, nosso foco maior de exploração, traz consigo um tipo de posicionamento executivo que visa tornar a cidade um espaço amigável ao mercado.

Nesse sentido, por exemplo, o oitavo FYP (1992) aponta de maneira taxativa para a necessidade de remoção do *Urban Land Ceiling and Regulation* – ULCRA do plano legislativo. O regulamento, aprovado em 1976 e anulado em 1999, estabeleceu um teto de terras vacantes a serem objeto de propriedade individual. Com dificuldades de implementação desde sua promulgação (Acharya, 1988), a guinada neoliberal pós anos 90, percebendo-a como bloqueadora do funcionamento pleno do mercado imobiliário no espaço urbano, estruturou o discurso da necessidade de sua eliminação. No meio urbano, assim como na perspectiva geral da relação entre Estado e Mercado, estabelece-se uma racionalidade onde “*a racionalização do marco regulatório também é necessária como medida complementar*<sup>156</sup>” (GOI, 1982, Capítulo 13) ao alcance dos objetivos econômicos. A retirada do teto de terras foi pauta também do primeiro Plano Trienal, implementado em 2017.

Já mesmo à época do sétimo Plano Quinquenal (1985), conforme proposto por Guha (2009), a criação da Comissão Nacional de Urbanização marcou o início de um processo de transição na concepção do ideário da política urbana nacional rumo a uma estratégia mais concentradora e menos descentralizadora – tese não muito comprovada no texto dos FYPs posteriores<sup>157</sup>. Complementarmente, assume-se um discurso a favor do setor privado e do esvaziamento do Estado no que tange à provisão de serviços urbanos. Como apontado no conteúdo do oitavo FYP:

*Nas cidades há uma necessidade muito maior de participação da comunidade, de uma maior iniciativa privada e do aumento dos investimentos no desenvolvimento urbano. (...) A prestação de serviços públicos básicos a todos simplesmente não é viável sem essa abordagem. Melhoria de favelas, saneamento, remoção de lixo, etc. podem ser organizados e até pagos no nível comunitário. Os recursos para o desenvolvimento urbano são muito limitados*

---

<sup>156</sup> [the] rationalisation of regulatory framework is also necessary as a complementary measure.

<sup>157</sup> O próprio texto do sétimo plano, apesar de reconhecer a necessidade de concentração populacional para o desenvolvimento de determinadas atividades econômicas, tende a reforçar o princípio de descentralização urbana-industrial. Como apontado: “*Uma abordagem de desenvolvimento urbano adequada deve consistir em dois componentes. O primeiro é a interação entre o planejamento físico e de investimento e o segundo é a preparação de planos de desenvolvimento urbano regionais e sub-regionais para tornar o primeiro possível. A política de localização industrial deve ser feita para subsidiar o planejamento regional e urbano. Durante o Sétimo Plano deve ser feito um esforço concertado para canalizar o investimento industrial privado nas proximidades das pequenas e médias cidades, de modo que a migração da população seja desviada para estas das metrópoles*”. (GOI, 1985, Capítulo 12, Habitação, Desenvolvimento Urbano, Abastecimento de Água e Saneamento).

*e continuarão a sê-lo no futuro previsível, dada a existência de pobreza rural generalizada e a falta de serviços básicos nas áreas rurais. Isso exigiria uma melhor alocação dos fundos existentes e a mobilização de fundos adicionais pelos próprios órgãos municipais*<sup>158</sup>. (GOI, 1985, Capítulo 12, Habitação, Desenvolvimento Urbano, Abastecimento de Água e Saneamento).

A provisão de serviços públicos em termos privados, como destacado anteriormente, corresponde a um processo mais amplo de inflexão da função estatal, bem como de equalização do conceito de cidadania ao de consumo. O relatório emitido pelo Banco Mundial em 1991 sobre o contexto indiano - aquele que foi caracterizado como estritamente confidencial no momento de sua publicação – reafirmou essa posição e, complementarmente, atrelou o compromisso da instituição financeira com o país para esse fim. Através de “*operações de trabalho e empréstimos no setor urbano*”, a IF prometia concentrar seus esforços no fortalecimento institucional e “*na melhoria dos incentivos para um governo local eficiente por meio de um maior uso dos mercados e do mecanismos de preços*<sup>159</sup>”. (World Bank, 1991, p. 16).

Anterior a tal publicação, o WDR produzido pelo BM em 1987, intitulado *Industrialization and Foreign Trade*, destacou a ineficácia das políticas públicas ligadas à produção do espaço urbano industrial, sinalizando para a necessidade de uma cada vez maior desregulamentação do setor. Conforme se lê na publicação:

*Os governos dos países em desenvolvimento (...) adotaram uma variedade de instrumentos para reduzir os custos do congestionamento urbano ou para estimular o desenvolvimento econômico em regiões menos desenvolvidas. Novamente, essas políticas se mostraram problemáticas. O governo indiano, por exemplo, usou o licenciamento de investimentos, o investimento público e os incentivos regionais para induzir novas empresas a se instalarem fora das áreas metropolitanas. No entanto, de acordo com um estudo recente, não houve melhora geral na dispersão industrial entre 1961 e 1971. A própria redução da proteção pode corrigir um viés a favor da urbanização. Por exemplo, no Brasil durante a década de 1970, a proteção desfrutada pelas indústrias nas duas maiores áreas metropolitanas era maior do que a média nacional, enquanto na região atrasada do Nordeste era menor. Isso sugere que as reformas da política comercial podem ter exercido uma influência maior sobre a distribuição regional da indústria do que as políticas de localização explícitas*<sup>160</sup>. (World Bank, 1987, p. 71-72).

---

<sup>158</sup> *Within towns and cities there is a much greater need for community participation and for more private initiative and investment in urban development than existing at present. The delivery of basic public services to everyone is simply not feasible without such an approach. Slum improvement, sanitation, garbage removal, etc. can be organised and even paid for at the community level. Resources for urban development are very limited and will continue to be so in the foreseeable future given the existence of wide-spread rural poverty and lack of basic services in rural areas. This would call for better allocation of existing funds and mobilisation of additional funds by the municipal bodies themselves.*

<sup>159</sup> *on institutional strengthening and improved incentives for efficient local government through greater use of markets and the price mechanism.*

<sup>160</sup> *Developing country governments, therefore, have adopted a variety of instruments to reduce urban congestion costs or to stimulate economic development in less developed regions. Again, such policies have proved problematic. The Indian government, for example, has used investment licensing, public investment, and regional incentives to induce*

Apontando como exemplo e atacando diretamente a iniciativa Indiana, o relatório da instituição financeira reafirmou a incapacidade governamental em articular um processo de desconcentração industrial e, conseqüentemente, de urbanização planejado. Mais ainda, defende a IF, as políticas implementadas promoveram ao cabo uma diminuição da eficiência do setor. A flexibilização dos controles, obviamente, é o caminho defendido pela entidade. O projeto “anti” urbano-industrial aglomerado traçado pelo planejamento estatal é colocado em xeque.

Somada a essa perspectiva de atrelamento do processo de urbanização ao de desconcentração industrial, que passa por “contestações” ao longo do tempo, é preciso destacar que a virada para o século XXI traz consigo um movimento de brusca alteração na concepção conferida às cidades, ou de forma mais ampliada, ao ambiente urbano no contexto do desenvolvimento nacional indiano.

Tal mudança, que aparecerá em sua forma plena ao longo do décimo primeiro e do décimo segundo *FYP*, será caracterizada por uma transição. Nessa, o urbano assume um lugar de protagonismo em relação ao crescimento econômico. Com tal guinada, mudam-se também a relação estabelecida entre o campo e a cidade presente nas narrativas planificadoras, bem como as expressões até então vigentes que definem tais espacialidades. No décimo *FYP* (2002) a tensão entre as duas *morfologias* e o indicativo da elevação do *status* do urbano aparece anunciada.

*As atitudes em relação ao crescimento urbano dentro do país tendem a oscilar entre dois extremos. As cidades são vistas como um mal inevitável ou de uma forma mais positiva como "motores de crescimento". (...) Há, de fato, evidências que mostram que a urbanização provavelmente foi um determinante chave do crescimento econômico nas décadas de 1980 e 1990, impulsionado pela liberalização econômica. Desse ponto de vista, o ritmo moderado de urbanização do país tem sido motivo de decepção. Não há, no entanto, conflito rural versus urbano, seja em termos de crescimento nacional, seja nas prioridades de desenvolvimento<sup>161</sup>. (GOI, 2002, VII, p. 613).*

No bojo do processo de neoliberalização, o Plano em questão permitiu que os projetos urbanos implementados pós 2002 fossem financiados integralmente por meio de

---

*new firms to locate away from metropolitan areas. Yet according to a recent study there was no overall improvement in industrial dispersion between 1961 and 1971. Reducing protection itself may correct a bias in favor of urbanization. For instance, in Brazil during the 1970s the protection enjoyed by industries in the two largest metropolitan areas was higher than the national average, whereas in the lagging Northeast region it was lower. This suggests that trade policy reforms might have exerted a greater influence on the regional distribution of industry than explicit location policies.*

<sup>161</sup> *Attitudes to urban growth within the country tend to swing between two extremes. Cities are seen either as an unavoidable evil or in a more positive way as 'engines of growth'. (...) There is, in fact, evidence to show that urbanisation is likely to have been a key determinant of economic growth in the 1980s and 1990s, boosted by economic liberalisation. From this point of view, the moderate pace of urbanisation in the country has been a cause of disappointment. There is, however, no rural vs. urban conflict either in terms of national growth, or in development priorities.*

Investimentos Diretos do Exterior. Seguindo a inflexão realizada no âmbito da provisão de infraestrutura, tal medida flexibilizou os controles aos fluxos de capitais estrangeiros, contribuindo ao processo de financeirização do espaço urbano em formação. O binômio urbanização-industrialização, pouco ou mal resolvido, deu lugar a esse “urbano estratégia” ainda com feições pouco claras.

Cinco anos depois, o décimo primeiro Plano Quinquenal evidenciou a proposta de se assumir o processo de urbanização como motor do crescimento econômico. Nesse contexto, a agenda urbanizadora, sob os imperativos da lógica neoliberal, foi colocada como prioridade. Apropriando-se das práticas e vocabulários ligados ao planejamento estratégico, o Plano estabelece uma *Visão* para a área Urbana, declarando que as cidades indianas “*serão o locus e motor do crescimento econômico nas próximas duas décadas*<sup>162</sup>” e que o alcance da ambiciosa taxa de crescimento de 9-10% “*depende fundamentalmente de tornar as cidades indianas muito mais habitáveis, inclusivas, financiáveis e competitivas*<sup>163</sup>” (GOI, 2007, v. II, p. 394).

Para a promoção desse objetivo uma estratégia de desenvolvimento urbano foi constituída pelo instrumento. A proposta foi baseada em seis princípios básicos, a saber: a) O fortalecimento dos órgãos locais urbanos através da capacitação e de uma melhor gestão financeira; b) O aumento da eficiência e da produtividade das cidades através da desregulamentação e desenvolvimento do mercado imobiliário e da estrutura fundiária; c) O desmantelamento do monopólio do setor público sobre a infraestrutura urbana e a criação de uma atmosfera propícia para o setor privado investir; d) O estabelecimento de um marco regulatório autônomo para supervisionar o funcionamento do setor público e privado; e) A redução da incidência da pobreza e; f) A utilização da tecnologia e a inovação em níveis elevados (GOI, 2007). Os pontos “a” a “d” traduzem para o ambiente urbano alguns dos discursos ligados ao Estado e ao Mercado e às suas inflexões em segundo (infraestrutura) e terceiro (Governança) níveis. Em termos gerais a estratégia urbana busca, concomitantemente, abrir espaço ao setor privado para a provisão de infraestrutura – combinada com a flexibilização e internacionalização do mercado fundiário/imobiliário – e aprimorar as práticas de gestão pública.

No mesmo ano da publicação do 11º FYP, o relatório *Local Governance - An inspiring journey into the future* consolidou a posição do Plano Quinquenal a respeito do

---

<sup>162</sup> *will be the locus and engine of economic growth over the next two decades.*

<sup>163</sup> *depends fundamentally on making Indian cities much more livable, inclusive, bankable, and competitive.*

ambiente urbano. A linguagem nele trazida, ao apontar que o mundo contemporâneo “*está prestes a deixar seu passado rural para trás*<sup>164</sup>” (GOI, 2007a, p. iii), retoma a racionalidade evolutiva que marca as narrativas ligadas à relação entre o Estado socialista e o Estado Neoliberal, bem as referentes ao crescimento econômico via mecanismos de mercado. Nesse contexto, o ambiente rural/camponês será colocado como o último grande obstáculo a ser vencido para que Índia seja integrada ao ambiente global de prosperidade econômica (Goldman, 2011).

Nessa transição o “futuro” urbano/citadino indiano deixa de *servir* ao rural para ser seu motor ou *gatilho* de comando e desenvolvimento. A regulamentação urbana flexível ao mercado atua como grande instrumento nesse contexto. Conforme aponta o relatório supracitado:

*A ineficiência de nossas cidades está sendo perpetuada por leis, disposições regulatórias e normas obsoletas, rígidas e ineficientes. Os centros urbanos, com sua concentração de atividades diversas, deveriam ser geradores de riqueza; em vez disso, eles degeneraram em parasitas em busca de apoio em outro lugar. Isso é uma perversão do sistema econômico, porque logicamente são os mercados urbanos que deveriam desencadear a prosperidade nas áreas rurais. Em vez disso, as cidades afirmam que não podem nem mesmo pagar por sua própria manutenção e anseiam constantemente por subsídios. Isso distorce profundamente a relação básica que deveria existir entre os setores rural e urbano de nossa economia*<sup>165</sup>. (GOI, 2007a, p. 204).

Há aqui uma certa ruptura do “caminho” *regressivo-progressivo* lefebvriano. O urbano-industrial, ou meramente o industrial, não se estabelece plenamente no espaço. A cidade, que já não é apenas política e mercantil, demora a maturar seu predomínio sobre o campo. Contudo, tal prevalência será “forçada” pela narrativa planificadora a qual ampara-se, dentre outros fatores, numa perspectiva evolutiva da ação estatal e da relação urbano-rural.

Voltando às narrativas em análise, é importante marcar que a ideia do urbano como imperativo ao “sucesso” é constituída a partir do atrelamento discursivo entre o grau de urbanização de determinado país e a melhoria dos índices de crescimento econômico nele observados. Em palavras, unem-se, aqui, os discursos crescimentocentristas e de promoção à urbanização. O argumento é simples e quase rasteiro. Como apontado por GOI (2007a:198), “*a urbanização e o desenvolvimento*

---

<sup>164</sup> *is poised to leave its rural past behind.*

<sup>165</sup> *The inefficiency of our cities and towns is being perpetuated by obsolete, rigid and inefficient laws, regulatory provisions and norms. The urban centres, with their concentration of diverse activities, should be generators of wealth; instead, they have degenerated into parasites looking elsewhere for support*<sup>165</sup>. *This is a perversion of the economic system, because logically it is the urban markets which should trigger off prosperity in rural areas. Instead, the cities claim that they cannot even pay for their own upkeep, and constantly hanker for subsidies. This distorts profoundly, the basic relationship which should exist between the rural and the urban sectors of our economy.*

*econômico têm uma forte correlação positiva, o que é indicado pelo fato de que um país com uma alta renda per capita provavelmente também possui um alto grau de urbanização*<sup>166</sup>.

O estímulo à prática de mecanismos neoliberais pró mercado atua também de forma conectada à narrativa urbanizadora. Ao mesmo tempo que dela se beneficia, uma vez que a cidade multiplica os espaços de circulação, acumulação e reprodução do capital (imobiliário, financeiro, produtivo, etc.), a inflexão neoliberalizante também estimula a agenda urbana indiana. Não por acaso, o período que vai de 1990 até 2011 é o que apresenta a maior variação em termos absolutos e percentuais no número de cidades (*census e statutory towns*) constituídas no país como apontado na tabela abaixo.

**Tabela 7- Número de cidades, Variação absoluta e Variação Percentual por década. Índia. 1901-2011.**

Ano	Número de Cidades	Var. Absoluta	Var. Percentual
1901	1.830	-	-
1911	1.815	-15	-0,8%
1921	1.944	129	7,1%
1931	2.066	122	6,3%
1941	2.253	187	9,1%
1951	2.822	569	25,3%
1961	2.334	-488	-17,3%
1971	2.567	233	10,0%
1981	3.347	780	30,4%
1991	3.769	422	12,6%
2001	5.161	1392	36,9%
2011	7.935	2774	53,7%
<b>Total</b>		<b>6.105</b>	<b>333,6%</b>

Fonte: GOI, 2007a, Ministry of Housing and Urban Affairs.

Como destacado anteriormente<sup>167</sup>, o incremento desse número, para além de uma mudança de caracterização institucional, significa, sobretudo no que tange à categoria “Cidades censitárias”, a uma mudança no perfil ocupacional da população e na constituição econômica território.

Segundo as práticas discursivas e não discursivas que são montadas ao longo do tempo, percebe-se como o urbano é concebido como o espaço material que permite a realização do Estado neoliberal indiano tendo como ingrediente fundamental a provisão de infraestrutura e de serviços públicos via mecanismos de mercado. O discurso

<sup>166</sup> *Urbanisation and economic development have a strong positive correlation which is indicated by the fact that a country with a high per capita income is also likely to have a high degree of urbanisation.*

<sup>167</sup> Ver descrição das categorias no capítulo 1, seção 1.2.

crescentocentrista, sobretudo em sua terceira fase, atua como baliza e justificativa de tal estratégia.

No décimo segundo *FYP* (2012-2017) a *visão* sobre o processo de urbanização se consolida. Nesse momento o discurso que aponta para as cidades como lócus do crescimento foi incrementado. Elas também passaram a ser o lugar de ampliação das oportunidades advindas do novo ambiente econômico. Os fatores ligados às economias de aglomeração e “densificação” aparecem em destaque para o alcance desse objetivo. Sobre isso, o Plano aponta que:

*As áreas urbanas são motores de crescimento econômico. (...) A urbanização será fundamental para a estratégia da Índia de alcançar um crescimento mais rápido e inclusivo porque a aglomeração e densificação das atividades econômicas (e habitações) em conglomerados urbanos estimula a eficiência econômica e fornece mais oportunidades para ganhar meios de subsistência. Assim, a urbanização aumenta os caminhos para o empreendedorismo e o emprego em comparação com o que é possível em áreas rurais dispersas. Dessa forma, possibilita a inclusão mais rápida de mais pessoas no processo de crescimento econômico*<sup>168</sup>. (GOI, 2012, v. II, p. 318).

Como se vê, a concentração (*implosão*) é que assume o protagonismo do discurso sobre o ambiente urbano. Assim sendo, a lógica que havia prevalecido até meados da década de 90, na qual as precariedades dos efeitos dispersivos (*explosão*) eram realçadas, foi invertida. Isso acontece, contudo, de forma descolada da estratégia política e econômica de desenvolvimento industrial. A narrativa empreendedora e focada no crescimento assume esse lugar.

Recorrentes declarações presentes na literatura indiana não apenas a respeito da qualidade estrutural dos processos de urbanização, mas dele por si só como fator indispensável ao crescimento e ao desenvolvimento econômico contribuem nessa lógica de atrelamento e dependência (Hoelscher & Aijaz, 2006, Turok & Mc Granahan, 2013). Somam-se a elas as expressões de agentes externos como empresas de consultoria de atuação internacional<sup>169</sup>.

---

<sup>168</sup> *Urban areas are engines of economic growth. (...) Urbanisation will be central to India's strategy of achieving faster and more inclusive growth because agglomeration and densification of economic activities (and habitations) in urban conglomerations stimulates economic efficiencies and provides more opportunities for earning livelihoods. Thus urbanisation increases avenues for entrepreneurship and employment compared to what is possible in dispersed rural areas. It, thereby, enables faster inclusion of more people in the process of economic growth.*

<sup>169</sup> Sobre isso ver o artigo *Unlocking the power of the cities* publicado pela empresa internacional de consultoria PricewaterhouseCoopers e disponível em: <https://www.pwc.co.uk/industries/government-public-sector/international-development/insights/unlocking-the-power-of-cities-in-emerging-markets.html>. Complementarmente, Ramachandran, (2014, p. 594), discutindo especificamente o caso indiano, defende “a necessidade de mudar o foco da política para promover o crescimento urbano”, enquanto Bholey (2016, p. 30), corroborando as posições proferidas pelo Banco Mundial sobre o país, reforça que “a experiência em todo o mundo mostrou uma ligação crucial entre a urbanização e o crescimento econômico”.



Em diferentes níveis, a consistência e veracidade de tais declarações, que soam e manifestam-se verdadeiramente como uma doutrina, mostram-se facilmente questionáveis. Sejam pelos relatos empíricos que destacam os movimentos de concentração e desigualdade advindos da urbanização nos países periféricos (Carvalho, 2002; Mendonça, 2003; Motiran & Sarma, 2011) seja pelo esgotamento do discurso de *culto ao crescimento* (Latouche, 2009) tendo em vista a retomada de modos de vida tradicional, o reforço de lógicas alternativas de consumo e produção (Acosta, 2016) e, obviamente, a limitação ambiental do planeta (Arasa, *et al.* 2015; Ribeiro, 2015). Em termos mais simples, como os utilizados pelas referências acima destacadas, tais afirmações são questionáveis uma vez que, mesmo mantendo elevados níveis rurais, as taxas de crescimento indiana revelam-se superiores a de muitos outros países mais urbanizados.

A epígrafe que inicia a presente subseção, retirada do WDR de 2009, sinaliza para a postura do Banco Mundial na mesma direção seguida pelo Estado indiano. Denominado como *Reshaping Economic Geography*, o relatório destaca as medidas necessárias para a construção de *localidades ideais*. A partir da declaração de que “*o lugar é o fator mais importante correlacionado ao bem-estar pessoal*” (WDR, 2009, p. 12), o BM sinaliza para as políticas fundamentais necessárias à constituição de tais lugares. O grau de carência e o nível de urbanização de cada País apresentam-se como as bases de análise.

A ênfase no espaço/estrutura urbana como “o” fator fundamental ao desenvolvimento – ao molde das discussões sobre o capital social – promove o esvaziamento das discussões sobre desigualdade, conflitos de classe ou qualquer outro componente político estrutural que organiza as relações de dominação e dependência intra e internacionais. Nessa lógica, a explicação do porquê um indivíduo nascido nos EUA terá sempre mais oportunidades que outro nascido no Zâmbia – comparação presente no WDR 2009 – será dada pelo fato de que o processo de constituição do espaço urbano no primeiro seguiu melhores caminhos do que aqueles realizados no segundo sem qualquer tipo de análise das razões que levaram a tal diferenciação. Os resultados do período e da dominação colonial, por exemplo, são praticamente anulados da discussão.

Nesses termos, a correção do cenário desfavorecido passa pela aplicação dos preceitos corretos na condução do processo urbanizador. Na perspectiva apresentada pela instituição financeira, tais preceitos expressam-se na criação de instituições unificadoras e geograficamente homogêneas (governança), na instalação de infraestrutura que

promova conexões (via incentivo da atuação privada) e em intervenções com alvos específicos que motivem processos de requalificação/reurbanização. Todas as medidas, por sua vez, devem incorporar não apenas um componente nacional, mas também ações que aprimorem o posicionamento dos lugares em desenvolvimento na dinâmica do mercado global. Sob essa perspectiva internacionalizante o discurso neoliberal se atrela mais uma vez à promoção da prática urbanizadora.

Complementarmente, ao ser entendida como fruto das forças do mercado e espaço principal de sua reprodução via economias de escala e de aglomeração, a cidade passa a ser tratada como uma empresa ou um empreendimento privado. O aproveitamento máximo do potencial produtivo e vocacionado de cada espaço torna-se o objetivo central da gestão e do planejamento (governança) governamental<sup>170</sup>. Nesses termos, o WDR 2009 atesta que:

*Muitos formuladores de políticas percebem as cidades como produtos do Estado - a serem administradas e manipuladas para servir a algum objetivo social. Na realidade, as cidades e vilas, assim como as empresas e fazendas, são criaturas do mercado. Assim como as empresas e fazendas fornecem bens e serviços finais e intermediários, as cidades fornecem economias de aglomeração para produtores e trabalhadores. Portanto, os administradores municipais são mais bem aconselhados a aprender o que sua cidade faz e a ajudá-la a fazer isso bem, em vez de tentar mudar abruptamente o curso do destino de sua cidade. Os planejadores e formuladores de políticas devem ver seu papel como administradores prudentes de um portfólio de lugares, para obter o máximo das economias de aglomeração<sup>171</sup>. (Banco Mundial, 2009, p. 128). (World Bank, 2009, p. 128).*

A adoção dessa postura, na qual a própria produção do espaço voltado ao crescimento mais do que ser deixada nas mãos é até mesmo fruto natural da iniciativa do Mercado, auxilia em grande medida na constituição da versão do Estado que denomino aqui como um Espaço miragem, ou seja, que existe, mas possui uma natureza relativamente ilusória e rarefeita.

No reforço da ideia da cidade como lugar de consumo e do sentido de cidadania como equivalente ao recebimento e satisfação/insatisfação dos serviços prestados, o sentido político da cidade é esvaziado. Chegar a esse ponto, no entanto, só se faz possível

---

<sup>170</sup> No WDR 2009 os conceitos de Adam Smith (divisão do trabalho e especialização), Alfred Marshall (oferta, procura e custos de produção), Kenneth Arrow (*learning by doing*) e Paul Romer (crescimento via mercado) forma o núcleo duro da argumentação realizada. Aparece ainda, de maneira um pouco destoante, a referência ao trabalho de Jane Jacobs e suas ideias a respeito da cidade como local de fertilização de ideias e processos inovadores.

<sup>171</sup> *Many policy makers perceive cities as constructs of the state — to be managed and manipulated to serve some social objective. In reality, cities and towns, just like firms and farms, are creatures of the market. Just as firms and farms deliver final and intermediate goods and services, towns and cities deliver agglomeration economies to producers and workers. So city administrators are better advised to learn what their city does, and to help it do this well, rather than try to abruptly change the course of their city's destiny. Planners and policy makers should see their role as prudent managers of a portfolio of places, to get the most from agglomeration economies.*

através de uma construção progressiva de práticas discursivas e não discursivas que promovam rachaduras ou processos progressivos de escassez da ação estatal. Constitui-se, assim, um caminho no qual os diferentes discursos analisados se reforçam.

Como visto anteriormente e também como será detalhado nas seções a seguir, a constituição dessa realidade mostra-se altamente manifesta no caso indiano através de declarações, programas e projetos que favorecem a perspectiva mercadológica das cidades e empresarial de seus gestores.

No mesmo ano de publicação do WDR, um volume especial voltado para a discussão entre Urbanização e Crescimento foi organizado e publicado pela Comissão de Crescimento Econômico do Banco Mundial<sup>172</sup>. Composto por 7 artigos, a publicação segue a tônica apresentada acima destacando a necessidade do processo urbanizador como motor ao crescimento, apesar desse processo não ocorrer sem as suas devidas *dores* (Annez & Buckley, 2009).

Desafiando os argumentos contra o processo de urbanização – a) a migração rural-urbana é impossível de ser gerida; b) a migração rural-urbana é improdutiva e; c) o crescimento urbano é impulsionado pelo viés pró-urbano e não pelo econômico - as análises publicadas realizam um esforço de demonstração do vínculo inexorável entre crescimento econômico e urbanização. Constatado o vínculo, as precariedades do processo urbanizador, caracterizadas como *externalidades*, devem assumir segundo plano na discussão<sup>173</sup>.

Assim, a Instituição Financeira formata e reforça uma sistemática discursiva que, como visto, é refletida e consolidada ao longo do desenvolvimento do planejamento central indiano no que tange à concepção do urbano como elemento central da política de crescimento econômico nacional.

---

<sup>172</sup> Conforme apontado pelo relatório, tal comissão foi organizada em 2006 e reuniu uma série de acadêmicos e promotores de políticas públicas de diferentes regiões do mundo. Partindo da constatação de que “*fala-se pouco sobre crescimento econômico*”, e de que “*quando se fala disso é feito com muita confiança*” (Prefácio), foram realizados 12 *workshops* entre 2007 e 2008 sobre questões ligadas à temática. Um deles versou especificamente sobre o processo de urbanização e resultou no volume destacado no texto. O caderno foi organizado por Michael Spence, Patricia Clarke Annez e Robert M. Buckley.

<sup>173</sup> O trabalho de Gilles Duranton é o que exhibe de maneira mais direta e risível esse argumento. Nas palavras do autor: *Urbanization and economic development are intimately related, and the concentration of resources—labor and capital—in cities is a part of this process. (...) To the extent that external effects, such as pollution and congestion, are unpriced in cities, conurbations will be too large, but not by much. Public concerns about pricing congested roadways and about water supplies and public health investments to decrease the chances of epidemic are well placed. From this perspective, the concern with urban slums and low-quality housing, which impose no externalities per se, is less important. Urban poverty in developing countries is not an excuse for adopting policies that limit the extent of urbanization.* (Duranton, 2009, p. 128).

Aos já destacados posicionamentos do país a respeito do tema, a busca por um processo urbanizador que, além de rápido e competitivo no campo internacional, esteja mais conectado às instituições, agências e entidades estrangeiras também é reforçada. Transcendendo à dimensão diretamente comercial e ligada à atração de investimentos, tal processo de internacionalização será baseado, também, na importação de conhecimento técnico. Tal caminho se faz necessário uma vez que a gestão pública nacional é carente de habilidades. As declarações abaixo explicitam esse projeto.

*Algumas das cidades como Cingapura, Kuala Lumpur e algumas cidades na China estão dando grandes saltos para se tornarem as maiores paisagens urbanas mundiais. As cidades indianas precisam **competir com eles em grande estilo**. Se a Índia quiser atender às expectativas crescentes dos investidores globais, um teste-chave será como ela **gerencia sua rápida urbanização**. Todo o resto irá fluir se isso for bem feito. Precisamos criar grandes e pequenas cidades de classe mundial que atraiam pessoas de dentro e de fora para participar da atividade econômica, social e cultural<sup>174</sup>. (GOI, 2007a, p. v.)*

*A falta de capacidade suficiente em todos os níveis de governo é a causa principal dos desafios de desenvolvimento urbano da Índia. (...) Para suprir o déficit de habilidades no curto e médio prazo, as políticas públicas devem permitir o recrutamento do setor privado e a contratação de consultores externos por meio de um processo acelerado. Os estados podem considerar a criação de uma lista de "instituições e profissionais ligados à prática urbana" para agilizar o processo de aquisição e para permitir que os ULBs acessem talentos externos em tempo hábil<sup>175</sup>. (GOI, 2012, v. I, p. 292).*

Caminhando nesse sentido, o Banco Mundial passou a desenvolver sistemas de consultoria específicos voltados à promoção da competitividade local. O discurso da urbanização atrelada ao crescimento é, mais uma vez, a base de argumentação fundamental. Assim, depois de defender a necessidade de se construir o *lugar* ideal, a IF concebeu, também, o caminho de consultoria para se chegar a tal fim<sup>176</sup>.

Com esse apelo à ajuda internacional voltada ao posicionamento competitivo das cidades indianas ocorre o fechamento do circuito discursivo que em diferentes sentidos atrela as inflexões do Estado neoliberal à constituição do “novo” urbano nacional surgido

---

<sup>174</sup> *Some of the cities like Singapore, Kuala Lumpur and a few cities in China are now taking quantum leaps to become the greatest urban landscapes. Indian cities need to compete with them in a big way. If India is to meet the growing expectations of the global investors, one key test will be how it manages its rapid urbanisation. Everything else will flow from how well this is done. We need to create world class cities big and small which attract people from within and outside to participate in the economic social and cultural activity.*

<sup>175</sup> *Lack of sufficient capacity across all levels of Government is a root cause of India's urban development challenges. (...) To meet the skill deficit in the short to medium term, policies should enable recruitment from the private sector and hiring of external consultants through a fast-track process. States can consider creating a list of 'empanelled urban practice professional institutions' to streamline the procurement process and enable ULBs to access external talent in a timely manner.*

<sup>176</sup> Sobre isso ver o folder: World Bank, Competitive Cities - Facilitating Economic Growth and Job Creation by City and Subnational Governments. Encontra-se disponível em: [http://www.worldbank.org/content/dam/Worldbank/document/Trade/CompSector\\_CompCities.pdf](http://www.worldbank.org/content/dam/Worldbank/document/Trade/CompSector_CompCities.pdf).

após os anos 2000. Como visto, a urbanização e a neoliberalização do país se atrelam em diferentes sentidos e constituem o terreno principal de execução das políticas públicas ligadas à produção do espaço neoliberal e aos mecanismos para sua gestão. Conforme argumenta Goldman (2011), é possível falar até mesmo de uma *liberalização pela urbanização*. Sobre isso, aponta Coelho, *et. all.* (2011:29):

*A era do neoliberalismo, entretanto, restaura a prioridade de um bem comum – o rápido crescimento econômico. É a serviço disso que a renovação urbana é desencadeada em modo de missão em todo o país, auxiliada por uma variedade de kits de ferramentas, insumos de treinamento e capacitação e, o que é mais crítico, impulsionada por megafundos com condicionalidades. A elevação do crescimento econômico como um bem nacional hegemônico tem, nos discursos e práticas de todos os ramos do Estado - legislativo, executivo e judiciário -, substituído normas e procedimentos democráticos que podem produzir versões diferentes ou dissidentes das aspirações públicas.<sup>177</sup>*

Complementarmente, parece-nos evidente que o contexto indiano revela, também, um movimento de “urbanização pela liberalização”. Tal processo urbanizador puxado pelo neoliberalismo se dá, principalmente, pela desvinculação/quebra do binômio industrialização-urbanização. Empreendedorismo, espaços vocacionados, gestão empresarial, dentre outros linguajares da “nova” Índia é que darão a base do urbano enquanto um projeto político econômico. Em suma, o amadurecimento de determinadas práticas e conceitos neoliberais, promovidos por múltiplos agentes, foi condição *a priori* para que o ambiente urbano passasse a assumir um certo protagonismo na dinâmica espacial do país, ao menos em termos narrativos.

Na próxima subseção, busco avançar nesse argumento e torná-lo mais concreto a partir da análise de determinados regulamentos e legislações que atuam nessa costura entre a neoliberalização econômica e o “novo” urbano indiano.

---

<sup>177</sup> *The era of neoliberalism, however, reinstates the priority of a common good, that of rapid economic growth. It is in service of this that urban renewal is unleashed in mission mode across the country, aided by a variety of toolkits, training and capacity-building inputs, and, most critically, powered by mega funds with conditionalities. The elevation of economic growth as a hegemonic national good has, in the discourses and practices of all arms of the state – legislature, executive and judiciary – come to supercede democratic norms and procedures that might produce different or dissenting versions of public aspiration.*

### 3.3. O contexto legislativo: formação do urbano plataforma

Dois destaques iniciais precisam ser feitos para a análise e compreensão do ambiente legislativo indiano e dos espaços/práticas de gestão democrática do país, sobretudo no ambiente urbano. O primeiro deles diz respeito ao conceito de *glocalização legislativa*<sup>178</sup>, trabalhado por Randeria (2003), enquanto o segundo destaque corresponde ao papel das instituições paraestatais no interior da estrutura de governo indiana.

Através do conceito de glocalização, resumido na defesa da tese de que “*O monopólio do Estado sobre a produção das leis está sendo contestado tanto por instituições internacionais quanto por atores da sociedade civil, tanto subnacionais quanto supranacionais*”<sup>179</sup> (2003:306), Randeria apresenta os distintos atores e suas estratégias que resultam no conflito legislativo presente dentro e fora da estrutura do Estado. Desse cenário resulta um universo legal que é ao mesmo tempo *local* - uma vez que tem seu uso restringido a determinado território - e *global* - tendo em vista que sua formatação é realizada com vistas à projeção desse ambiente micro ao nível macro e que sua construção se dá influenciada/regida por agentes externos (Cortes internacionais de Justiça, instituições financeiras, etc.).

No desafio a essa autonomia do papel legislativo estatal - como visto anteriormente, uma das únicas atribuições que restariam como fundamentais do Estado neoliberal – agências, bancos e organismos internacionais interferem não apenas como influenciadores, mas também como formuladores diretos das legislações vigentes nos diferentes países, sobretudo os do Sul Global. A estrutura administrativa descentralizada atua, por sua vez, no reforço desse ambiente. Tal estratégia multiplica os espaços e instituições de “negociação direta” entre a estrutura estatal e os diferentes atores externos (Randeria, 2003). Como apontado anteriormente, o esforço descentralizador urbano assume um significado próprio e cumpre um papel importante em termos negociais para instituições como o Banco Mundial.

Randeria também chama atenção para aquilo que denomina como “*proto-law*” e “*project-law*”. A primeira categoria manifesta-se através da utilização de conceitos e princípios sem *status* formal de lei, mas que passam a ser assumidos como “consensuais”

---

<sup>178</sup> *Glocalization of law* no original. Uma tradução que remeteria melhor ao sentido do termo seria a de “localização global” das leis. No entanto, de modo a manter uma certa correspondência com o conceito utilizado pela autora e o jogo de palavras com o termo “globalização”, optei por manter no texto a tradução literal, qual seja, “glocalização”.

<sup>179</sup> *The monopoly of the state over the production of law is certainly being challenged both by international institutions and by civil society actors, subnational as well as supranational.*

no enfrentamento de questões concretas. Encaixam-se aqui os termos “governança”, “sustentabilidade”, “economia de mercado” etc. Como visto tal estratégia é marcante na história de constituição do Estado indiano neoliberal. As *project-laws*, por sua vez, correspondem aos diferentes critérios e normas contratuais que passam a ter peso de lei quando da realização de determinado projeto financiado/conduzido por entidades internacionais.

No entanto, se de um lado manifestam-se as forças de grandes agentes/aglomerados econômicos no enfrentamento do monopólio legislativo estatal, de outro, as pressões advindas da base civil/popular (ONGs, movimentos, sociais, etc.) também se mostram presentes (Randeria, 2003). Ao mesmo tempo em que interferem nessa autonomia do Estado, tais atores agem como instrumentos de mediação entre as escalas local e global, sobretudo em termos da proteção aos direitos humanos e da promoção de modelos alternativos de desenvolvimento (*Idem*).

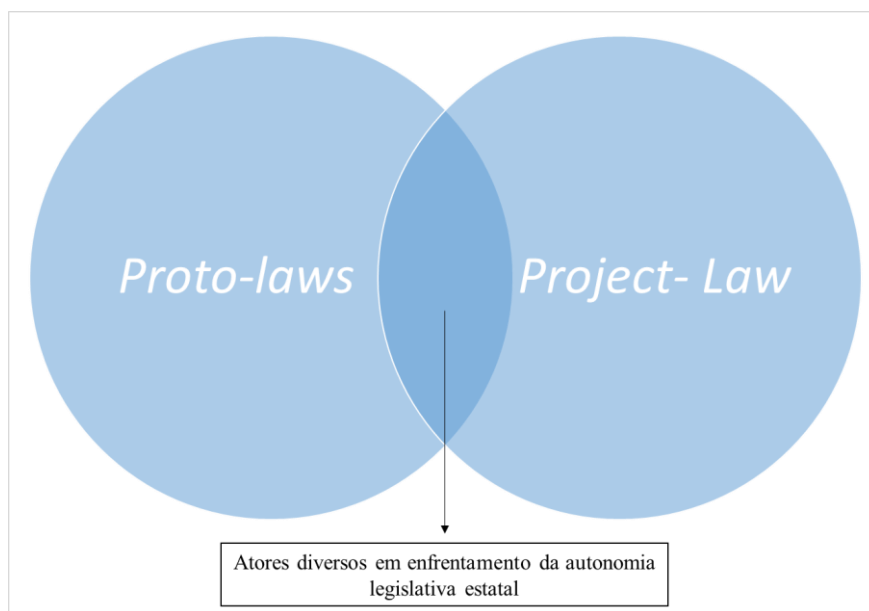


Figura 7 – Glocalização legislativa. Instrumentos.  
Fonte: Elaboração com base em Randeria (2003).

Nesse arranjo múltiplo, as denominadas Agências Paraestatais atuam de forma destacada no contexto político e administrativo indiano. Em linhas gerais, tais organizações são constituídas a partir de uma mescla entre entidades públicas e privadas, formatando uma nova instituição (diferenciando-se assim de uma PPP). Tal entidade híbrida terá plenos poderes na gestão/condução de determinada política pública ou área setorial. Nesse contexto, podem-se encontrar agências paraestatais ligadas desde a manutenção dos serviços de saneamento básico em nível nacional até a condução de projetos específicos e localizados em escala menor, como o caso da Missão *Smart City*.

Em resumo, as paraestatais concretizam a institucionalização do modelo de gestão corporativa das ações públicas.

Uma definição do instrumento, bem como o reconhecimento dos possíveis problemas por ele trazidos, é realizada pelo próprio Governo Central indiano. Conforme apontado o décimo primeiro *FYP*:

*Paraestatais são instituições/organizações total ou parcialmente detidas e administradas pelo governo (autônomas ou quase-governamentais). (...) Esses órgãos são geralmente formados para a prestação de serviços específicos, implementação de esquemas ou programas específicos patrocinados pelo Estado / Governo da União / agências doadoras internacionais. Uma vez que as atividades de muitas dessas organizações estão (...) na Constituição, sua existência separada, com fundos e funcionários consideráveis à sua disposição, é um impedimento ao funcionamento eficaz e ao fortalecimento das instituições governamentais locais. (...) Essas paraestatais cresceram rapidamente nas décadas de 1960 e 1970, na esperança de que proporcionassem competência técnica para a prestação de diversos serviços e utilidades. Embora o argumento para isso seja a maior capacidade e profissionalismo, essa estrutura também direciona a responsabilidade dessas ações para cima e não para os governos locais. Os cidadãos, bem como seus representantes, não têm capacidade de responsabilizar as autoridades paraestatais por seu desempenho, o que, por sua vez, limita a capacidade dos cidadãos de responsabilizar as autoridades locais e os representantes eleitos.<sup>180</sup> (GOI, 2007, p. 133, 244, grifos meus).*

A formação e existência de tais entidades, para além da previsão constitucional destacada, é regulamentada por um regulamento específico. Tal instrumento denomina-se *Societies Registration Act – SRA*, e data do período colonial. Implantada em 1860, a lei apresenta as condições para a formatação de sociedades/fundações “*estabelecidas para a promoção da literatura, ciência ou artes plásticas, ou para a difusão de conhecimento útil*<sup>181</sup>”. Ainda que voltada de forma bastante restrita a organizações de caridade ou as ligadas aos fins citados<sup>182</sup>, foram as regulamentações bastante simples e enxutas do Ato que, em conjunto com os planos estatais específicos, permitiram a

---

<sup>180</sup> *Parastatals are institutions/organizations which are wholly or partially owned and managed by government (either autonomous or quasi-governmental). (...) These bodies are generally formed for delivery of specific services, implementation of specific schemes or programmes sponsored by the State/Union Government/international donor agencies. Since activities of many of these organisations are in the matters in the Eleventh Schedule of the Constitution, their separate existence with considerable fund and staff at their disposal, is an impediment to effective functioning and empowerment of local government institutions. (...) Such parastatals mushroomed in the 1960s and 1970s, in the hope that they would provide technical competence for the provision of various services and utilities. While the argument for this is greater capacity and professionalism, this structure also directs the accountability of these officials upward rather than towards local governments. Citizens as well as their representatives have no ability to hold parastatal officials accountable for their performance, which in turn limits citizens' ability to hold local officials, and elected representatives, accountable.*

<sup>181</sup> *established for the promotion of literature, science, or the fine arts, or for the diffusion of useful knowledge.*

<sup>182</sup> Como apontado na seção 20 do Ato: *The following societies may be registered under this Act: Charitable societies, societies established for the promotion of science, literature, or the fine arts, for instruction, the diffusion of useful knowledge, the diffusion of political education, the foundation or maintenance of libraries or reading rooms for general use among the members or open to the public, or public museums and galleries of painting and other works or art, collections of natural history, mechanical and philosophical inventions, instruments, or designs.*



instituição e balizaram a atuação das entidades paraestatais até o período recente (GOI, 2007). Estabeleceu-se, assim, uma interpretação ampliada da lei conectando-a a qualquer tipo de sociedade não governamental a ser estabelecida.

Em 2013, a promulgação da Lei de Regulamentação e Formação Empresarial<sup>183</sup> criou um novo referencial para a instituição dos organismos paraestatais. A regulamentação das agências ligadas à implementação local do Projeto *Smart Cities*, avaliado em nosso estudo de caso, adotou essa última legislação como referência. Com o novo dispositivo tem-se um fortalecimento do sentido corporativo de tais instituições, as quais, se antes estavam “fora de lugar” uma vez que não se destinavam aos fins definidos pelo *SRA*, são agora incorporadas às normas e requisitos ligados ao funcionamento das companhias públicas ou privadas.

Caminhando nesse sentido corporativo e absorvendo o receituário conceitual e prático neoliberal em seu terceiro nível – o da governança – a constituição das paraestatais é apresentada, sobretudo por Instituições Financeiras, como um mecanismo para o afastamento do *agente político da estrutura pública* (Goldman, 2010). Considerando mais detidamente a atuação do Banco Mundial nesse contexto, Chamaraj (2009) destaca:

*De acordo com o Banco Mundial, a boa governança precisa de boas instituições; o Banco pressionou pela criação de empresas paraestatais. Apenas aprovações simbólicas para projetos e programas de paraestatais foram obtidas de órgãos eleitos. (...) A real intenção de criar múltiplas paraestatais pelas IFIs [Instituições Financeiras Internacionais] era manter à distância o que era considerado uma ‘interferência de políticos indesejados’, minando as próprias bases da democracia.*<sup>184</sup>

A construção desse argumento, que atrela a alternativa paraestatal à gestão eficaz dos projetos e coloca-a como um caminho inevitável para a eficiência na condução das ações públicas, aparece manifesta não apenas nas vozes de instituições financeiras, mas também na de empresas de consultoria. O discurso utilizado, além de defender a eficiência empresarial em si, coloca tal racionalidade acima até mesmo da vontade popular até mesmo acima da vontade popular<sup>185</sup>. A influência de tais empresas na temática pode ser

---

<sup>183</sup> *The Companies Act* no original.

<sup>184</sup> According to the World Bank, good governance needs good institutions; the Bank has pushed for the creation of parastatals. Only tokenistic approvals for the projects and programmes of parastatals were obtained from elected bodies. (...) The real intent of creating multiple parastatals by the IFIs was to keep at bay what was considered to be “unwanted politicians’ interference”, undermining the very basis of democracy. Artigo disponível em: <http://www.indiatogether.org/parastate-government>.

<sup>185</sup> Nesse sentido, Parag Khana (2012), em artigo publicado no portal da companhia internacional McKinsey, destaca que: *There are very sensible reasons that parastatals have assumed such prominence in governance today. First and foremost, legacy institutions are broken. Frustration has grown around the inability of traditional ministries to manage investment, infrastructure, manpower, and other fundamental concerns. (...) There is no doubt that the current wave of parastatals has dramatically improved the efficiency of governance and thus represents to some extent the triumph of*

vista, por exemplo, na publicação em 2009 do relatório “*Building India: Accelerating Infrastructure Projects*”. Formulado pela empresa Mc Kinsey & Company<sup>186</sup>, o documento aponta para a criação de programas liderados por paraestatais como uma importante iniciativa ligada ao desenvolvimento da infraestrutura nacional. Na linguagem do relatório tais agências são denominadas como *Special Purpose Vehicles* – SPVs e devem ser voltadas para projetos específicos “*com governança de primeira classe*”<sup>187</sup> (Gupta, Gupta & Netzer, 2009, p. 15).

Soma-se a tal medida, conforme defende o documento, a necessidade de uma reforma do sistema de contratos públicos, a instituição de sólidos sistemas de gestão nas agências de governo e o início de um programa de formação de trabalhadores especializados para o setor. Assim, a “construção” da nova Índia passaria não apenas pela abertura do setor infraestrutural ao capital empresarial e externo – política defendida pelo *The Indian Infrastructure Report* (1996), apontado anteriormente – mas também por uma nova sistemática de gestão e condução dos trabalhos públicos. As agências paraestatais funcionam, por sua vez, como importante meio para o alcance de tais fins, ou seja, para a concretização da Governança neoliberal.

Em resumo, esses destaque gerais levantados revelam que a constituição do recente cenário legislativo indiano se caracteriza, em um nível mais amplo, por um processo de *glocalização* no qual o Estado nacional vê ameaçado um de seus últimos monopólios - o de elaboração das leis - e, em um nível mais específico, pelo empoderamento, legal e discursivo, dos agentes paraestatais. A *glocalização* legislativa, somada ao *neoliberalismo manufaturado* (Benjamin, 2010), dá alguns sinais sobre os arranjos contemporâneos da dominação estrangeira sobre a administração nacional indiana. Aponta, assim, para as novas formas e condições de colonialismo e de controle internacional.

Na próxima subseção avalio as (proto e project) legislações indianas que são ligadas à operacionalização do espaço urbano internacional-competitivo, bem como os seus desdobramentos sobre os espaços político decisórios locais.

---

*technocracy over democracy. (...) Even if parastatals do not reflect a deliberated “will of the people,” at their best they can be stewards of Rousseau’s “general will,” improving hard and soft infrastructure and building companies that mobilize and empower struggling societies. (...) Parastatals have clearly become the tool of choice for governments to modernize governance and manage globalization.* O texto, intitulado *The rise of hybrid governance* pode ser acessado em: <http://www.indiatogether.org/parastate-government>.

<sup>186</sup> <https://www.mckinsey.com/>.

<sup>187</sup> *World-class governance*, no original.

### **3.3.1. Leis X Leis no urbano-cidade global**

Como visto anteriormente, a guinada discursiva que aponta para a urbanização como condutora do crescimento econômico indiano teve, como uma de suas bases, a defesa pela formação de cidades competitivas em nível global, seguindo como inspiração as experiências de Singapura, Espanha, dentre outros. Nos parágrafos que se seguem busco apontar como o desenvolvimento de tal projeto se deu e continua em desenvolvimento através de projetos e legislações que, em alguma medida, se contrapõem ao modelo administrativo descentralizado pensado para as cidades indianas na década de 90. Tal modelo, ao menos hipoteticamente, buscou constituir uma maior aproximação entre os indivíduos e os espaços existentes de representação política.

Assim, a análise é realizada com ênfase na estrutura legal de tais espaços democráticos e nos empecilhos a eles colocados no contexto de consolidação das fases/níveis do neoliberalismo indiano e da frente crescimentocentrista urbanizadora. Para isso, discuto inicialmente a Emenda Constitucional n. 74 de 1993 que estabelece a estrutura administrativa, as funções e os sistemas de representação dos municípios indianos.

Em seguida, aponto para dois projetos específicos desenvolvidos ao longo dos últimos 15 anos – a JNNURM e a Missão *Smart City* - os quais, absorvendo os princípios de glocalização e paraestatização legislativa, colocam-se quase que diametralmente opostos ao conteúdo da Emenda Constitucional. Complementarmente, destaco como os Planos Quinquenais tentam estabelecer um discurso de mediação desse conflito, mas de forma ineficaz e, por vezes, contraditória.

### **3.3.2. Emenda 74: descentralização e espaços representativos**

Apresentada ao Parlamento Indiano em 1991, a Emenda 74 foi promulgada em 1992 e publicada em abril de 1993 pelo governo indiano. A Emenda constituiu um novo nível político administrativo, o qual, mais aproximado à vida cotidiana, visava facilitar a aproximação/identificação entre o indivíduo e suas reivindicações sociais. Ao mesmo buscou fortalecer os municípios a partir de uma redistribuição de funções e de recursos públicos.

Como apontado nas seções anteriores, a descentralização administrativa encontra-se inserida fortemente no contexto das reformas neoliberais instituídas ao longo da década de 90. A medida, também como visto, aparece repetidamente nas publicações do Banco

Mundial e sua execução mostra-se como caminho à multiplicação dos mercados e agentes tomadores de empréstimos (Baindu & Kanath, 2009). Ao destacar que os “*órgãos municipais devem ser incentivados a tomar empréstimos sem garantias do governo*”<sup>188</sup> (GOI, 2007, p. 237) o próprio discurso oficial do governo indica a conexão presente entre a descentralização, concretizada no estabelecimento de municípios independentes, e o mercado financeiro-creditício nacional e internacional. Nesses termos, e encaixando-se nos conceitos neoliberais indianos ligados à individualização do bem comum, ressalta o Décimo Plano Quinquenal:

*A crescente integração da Índia na economia global, as restrições orçamentárias enfrentadas pelos governos central e estadual e as ineficiências na estrutura administrativa levaram ao desenvolvimento de um consenso para delegar poderes às instituições locais para permitir a participação das pessoas na administração. As 73ª e 74ª Emendas Constitucionais (...) não tinham apenas como objetivo a descentralização democrática. Essas instituições também foram vistas como um processo para aproveitar e canalizar as habilidades inatas do povo para realizar a transformação rural de uma forma que cada indivíduo adquirisse seu lugar de direito na arena social, econômica e política.*<sup>189</sup> – (GOI, 2002, FYP, v. II, p. 311).

De fato, a promulgação do texto legislativo provocou uma mudança severa no arranjo político administrativo do país. Sinteticamente, a Emenda atuou em duas grandes frentes, quais sejam, o estabelecimento dos níveis de organização local, somada às regras de representatividades, e a devolução de atribuições políticas e programáticas aos municípios. Ambas as frentes, por sua vez, estavam voltadas à retirada dos empecilhos apontados na lei que impediam os municípios (*Urban Local Bodies – UBLs*) “*para funcionar de forma eficaz como unidades democráticas vibrantes de governo autônomo*”<sup>190</sup> (GOI, 1992b).

Em termos da organização institucional, a Emenda justamente constituiu os Municípios como “*an institution of self-government*”<sup>191</sup>, os quais teriam em seu interior formas de governo diferenciadas segundo seu porte e categoria espacial (urbana de grande escala, urbana de pequena escala e áreas de transição). Nesses termos, foram instituídas três grandes estruturas, a saber: a) *Nagar Panchayat* destinada à gestão das denominadas

---

<sup>188</sup> *Municipal bodies should be encouraged to borrow without Government Guarantees.*

<sup>189</sup> *The increasing integration of India in the global economy, the budget constraints faced by both central and state governments and inefficiencies in the administrative structure led to the development of a consensus to devolve powers to local institutions to enable people's participation in administration. The 73rd and 74th Constitutional Amendments that conferred statutory status on (...) urban local bodies did not have only democratic decentralisation as their objective. These institutions were also seen as a process for harnessing and channelising the people's innate abilities to bring about rural transformation in a way that every individual acquired his/her rightful place in the social, economic and political arena.*

<sup>190</sup> *to perform effectively as vibrant democratic units of self-government.*

<sup>191</sup> *State of objects and reasons* (Introdução a Emenda).

“áreas de transição” do rural para o urbano; b) Conselho Municipal (Municipal Council), destinado a gestão de áreas urbanas pequenas e; c) Corporação Municipal (Municipal Corporation), destinada ao comando de grandes áreas urbanas. Ainda que apontando determinados critérios – densidade populacional, percentual de empregados em atividades não agrícolas, dentre outros – a Emenda deixou a definição das áreas de transição bem como das variáveis que diferenciam as áreas urbanas pequenas das grandes sob responsabilidade dos governos estaduais<sup>192</sup>.

Em nenhum momento da Emenda conceitos como o de “prefeito” ou “prefeitura” municipal aparecem. Há um visível um esforço em se “despolitizar” os termos utilizados. Assim, já se manifestam aqui as facetas do sentido de governança que será amadurecido na virada do século. Enquanto a entidade gestora local assume o nome de Conselho ou Corporação, o líder eleito assume o posto de Chefe do Conselho ou Presidente<sup>193</sup>.

Para a eleição dos representantes políticos, a Emenda estabelece a divisão do território municipal em distritos eleitorais denominados, como no modelo inglês e norte americano, “wards”. Tal nível representa a escala mais aproximada de relação entre o cidadão e seu representante eleito. Em municípios com mais de 300 mil habitantes tais distritos eleitorais deveriam ser agrupados em Comitês de representação compostos por dois ou mais *wards*.

Nessa organização, o papel dos governos estaduais apresenta significativa relevância. Primeiramente é o legislativo estadual que institui as regras de eleição do Presidente da Corporação Municipal. Também são os estados que estabelecem as normas para a composição dos distritos eleitorais e, conseqüentemente, da instituição e representação dos Comitês agrupados. Em segundo lugar, a Emenda aponta que os

---

<sup>192</sup> Quatorze anos depois da promulgação da lei, o relatório *Local Governance: na inspiring journey into the future*, publicado pelo Governo Central, recomendou a implementação de um critério único na definição de tais distinções. Segundo o documento, tal uniformização traria maior clareza sobre a natureza das municipalidades existentes entre os diferentes estados e, conseqüentemente, auxiliaria no processo sistemático de planejamento e de distribuição de recursos. A categorização recomendada pelo relatório para a divisão seguiria um critério exclusivamente populacional. Caso implementada, a divisão do País em 2007 seria a seguinte: a) Town (Nagar) Panchayat: municipalidades com até 20.000 habitantes correspondente a 2.433 áreas urbanas; b) Conselhos Municipais: municipalidades com população entre 20 mil e 1 milhão de habitantes correspondente a 1552 áreas urbanas; c) Conselho Municipal II (não definido pela Emenda): municipalidades com população entre 1 e dez milhões de habitantes correspondente a 366 áreas urbanas; d) Corporações Municipais: municipalidades com população entre 10 e 50 milhões de habitantes correspondente a 21 áreas urbanas e; e) Corporações Metropolitanas: municipalidades com mais de 50 milhões de habitantes. No que tange especificamente às áreas de transição, aponta Baghat (2005, p. 70): “*Due to the lack of criteria for identifying transitional areas, a considerable number of settlements fall outside the ambit of municipal governance, particularly in those states with better infrastructure facilities and in states that have experienced the Green Revolution in the recent past.*”. Caso não identificados, tais assentamentos são geridos pelo sistema de governança rural, os *Pachayats*, regulamentados pela EC 73.

<sup>193</sup> O termo “*Chairperson*” é o utilizado no original. O conceito, em certo sentido, lança a semente para a futura caracterização/recomendação do Estado Central de que os prefeitos locais fossem transformados em “*CEOs* eleitos” (GOI, 2007).

Estados poderão designar aos municípios uma equipe de assessores composta por especialistas e membros do parlamento estadual para auxílio na gestão da municipalidade<sup>194</sup>.

Complementarmente, o poder estadual ficou autorizado a criar novos comitês, com designação direta de seus presidentes, os quais serviriam de suporte aos *Wards Committes*. Resulta dessa relação aquilo que Benjamin (2010) denomina como “Democracia Nomeada<sup>195</sup>”. Ainda que a Emenda estabeleça que todos os representantes da municipalidade, exclusive a comissão indicada pelo poder estadual, sejam eleitos diretamente, na prática, demonstrada ao longo da década de 90 e início dos anos 2000, observou-se que todas as representações, inclusive dos Comitês Distritais, se deram praticamente por nomeação direta dos estados (GOI, 2007). A própria obrigatoriedade de criação dos Comitês Distritais se mostrou problemática tendo em vista a escala populacional a qual, em determinados casos, passou a atender/representar (GOI, 2007).

A Emenda instituiu um período máximo de 05 anos de vigência dos mandatos locais e estabeleceu alguns critérios de representatividade tanto de classe social como de gênero entre os representantes eleitos nos distritos. Da mesma forma, no que diz respeito aos Comitês de Assessoria, a Emenda permite que as legislações estaduais atuem de modo a criar mecanismos de incentivo à representatividade. Contraditoriamente, em momento algum são estabelecidos critérios de classe e/ou de gênero no que tange aos representantes nomeados pelo poder estadual que atuam nas municipalidades. Em um cenário em que, como visto, as nomeações superaram eleições, as políticas afirmativas foram letra morta no contexto político representativo do subcontinente.

Em termos da redistribuição de poderes, a Emenda tornou as municipalidades responsáveis pela “*elaboração de planos de desenvolvimento econômico e justiça social*”<sup>196</sup> (Art. 243W, seção (a) parágrafo (i)) bem como pela gestão e operação de outras 18 atividades/áreas de trabalho<sup>197</sup>. Com tal designação ampla de funções às

---

<sup>194</sup> Como apontado no artigo 243R, cláusula 2 da Emenda: “*The Legislature of a State may, by law, provide. (a) for the representation in a Municipality of: (i) persons having special knowledge or experience in Municipal administration; (ii) the members of the House of the People and the members of the Legislative Assembly of the State representing constituencies which comprise wholly or partly the Municipal area; (iii) the members of the Council of States and the members of the Legislative Council of the State registered as electors within the Municipal area; (iv) the Chairpersons of the Committees constituted under clause (5) of article 243S*”.

<sup>195</sup> “*Nominated Democracy*” no original.

<sup>196</sup> *the preparation of plans for economic development and social justice.*

<sup>197</sup> As áreas aparecem listadas naquele no Anexo 12 da Constituição. São elas: 1) *Urban planning including town planning*; 2) *Regulation of land-use and construction of buildings*; 3) *Planning for economic and social development*; 4) *Roads and bridges*; 5) *Water supply for domestic, industrial and commercial purposes*; 6) *Public health, sanitation conservancy and solid waste management*; 7) *Fire services*; 8) *Urban forestry, protection of the environment and promotion of ecological aspects*; 9) *Safeguarding the interests of weaker sections of society, including the handicapped*

municipalidades esperava-se que, aos moldes da abordagem municipalista da CF/88 no Brasil, os serviços públicos prestados no nível dos municípios e, sobretudo, o planejamento e a organização físico territorial desses, refletissem, em um novo contexto eleitoral, os interesses das populações neles residentes. Como será visto nas próximas subseções, os projetos urbanização orientados pelo governo central vão, consideravelmente, de encontro a tais medidas.

Conforme determina o artigo 243Y da Emenda, para além das responsabilidades, a descentralização deveria também caminhar em termos financeiros. A resistência dos governos estaduais de abrirem mão de tais atribuições e, conseqüentemente, dos recursos e do capital político a elas ligadas, atuou e ainda atua como agudo instrumento de bloqueio à efetiva operacionalização da Emenda (Chattopadhyay, 2017; Vidyarthi, 2004).

Para além de tais disputas interfederativas, reitero aqui o fato de que tais dificuldades são fruto do contexto histórico e econômico mais amplo no qual a promulgação da Emenda se insere. Focado na desqualificação do papel do Estado em diferentes níveis e na constituição de um urbanismo internacional despolitizado, tal contexto, ainda que em parte desejoso pela descentralização econômica, impossibilita um efetivo sentido de aproximação entre a sociedade e os lugares/mecanismos/instrumentos de decisão.

É importante destacar ainda que a redistribuição de poderes e a descentralização/institucionalização das instâncias políticas locais tinha também como objetivo, ao menos formal, minar a ação das agências paraestatais. Nesse caminho, o Décimo Plano Quinquenal (2002-2007) buscou reorientar o papel desenvolvido por tais instituições híbridas. A perspectiva do Plano, no entanto, mantém ainda tais instituições como parceiras no desenvolvimento urbano do país não sinalizando para a necessidade de sua plena eliminação.

*Em particular, as agências e órgãos paraestatais, como as autoridades de desenvolvimento, precisam desempenhar um papel de apoio aos órgãos eleitos, em vez de assumir funções que pertencem às ULBs. O objetivo de devolução e descentralização deve ser levado adiante tornando paraestatais e autoridades parceiras e agências das ULBs democraticamente eleitas, fazendo assim uma transição gradual para a gestão local, continuando a usar a experiência das organizações criadas e supervisionadas pelos Governos*

---

*and mentally retarded; 10) Slum improvement and upgradation; 11) Urban poverty alleviation; 12) Provision of urban amenities and facilities such as parks, gardens, playgrounds; 13. Promotion of cultural, educational and aesthetic aspects; 14) Burials and burial grounds; cremations, cremation grounds and electric crematoriums.; 15) Cattle pounds; prevention of cruelty to animals; 16) Vital statistics including registration of births and deaths; 17) Public amenities including street lighting, parking lots, bus stops and public conveniences; 18) Regulation of slaughter houses and tanneries.*

*Estaduais. (...) O papel de liderança das paraestatais deve ser reduzido para dar a iniciativa aos próprios órgãos locais*<sup>198</sup>. (GOI, 2002, p. 614, 619).

No relatório sobre governança local publicado em 2007 a questão volta a ser discutida com ênfase. Sublinha-se, sobretudo a demarcação das responsabilidades e limites de cada agência e a necessidade de submissão, seja do nível estadual seja do paraestatal, ao representante efetivamente eleito nos municípios.

*“(...) a atribuição de responsabilidades e responsabilização entre os órgãos locais urbanos e as secretarias / paraestatais do Governo do Estado tem que ser claramente demarcada. (...) Em outras palavras, todas as atividades (...) de uma concessionária em particular, dentro da jurisdição de uma ULB, idealmente devem se tornar a atividade da ULB. (...). Por outras palavras, os funcionários das paraestatais têm de prestar contas ao Conselho Municipal*<sup>199</sup>. (GOI, 2007, p. 244).

A inclusão de tal temática de forma específica nos grandes instrumentos de planejamento do governo central demonstra a tensão existente entre tais níveis paralelos de gestão e ação política no território. Em suma, tem-se um relativo conflito multiescalar no interior da Emenda, o qual, somado ao contexto de sua elaboração, bloqueia a sua concretização, ao menos parcialmente. Ao mesmo tempo que busca promover uma maior aproximação entre o cidadão e seus representantes políticos, exacerba também a autoridade dos estados. Complementarmente, ao mesmo tempo em que visa tornar mais abrangente o processo decisório sobre os caminhos a serem seguidos pelos diferentes territórios, reafirma internamente a necessidade de um tipo de governo eficiente caracterizado, pelos Planos quinquenais e pelo modelo neoliberal em desenvolvimento, por sua capacidade em tornar as cidades cada vez mais competitivas no cenário global. Por fim, ao mesmo tempo em que busca empoderar as instâncias políticas que cria, não determina a dissolução sumária daquelas que com elas competem, sobretudo as paraestatais. Reconhecido formalmente esse cenário, esperava-se que ele fosse desafiado de forma mais contundente nos anos seguintes.

Na próxima subseção, procuro apontar, no entanto, como os grandes projetos de desenvolvimento urbano nacional implementados a partir da segunda metade da década

---

<sup>198</sup> *In particular, parastatal agencies and bodies such as development authorities, need to play a supportive role to the elected bodies rather than taking over functions which properly belong to the ULBs. The objective of devolution and decentralisation should be carried forward by making parastatals and authorities partners and agencies of the democratically elected ULBs, thus making a gradual transition to local management while continuing to use the expertise of the organisations set up and supervised by the State Governments. (...) The leading role of parastatals has to be scaled down to give the initiative to the local bodies themselves.*

<sup>199</sup> *allocation of responsibility and accountability between the urban local bodies and the State Government departments/parastatals has to be clearly demarcated. (...) In other words, all 'downstream activities' of a particular utility, within the jurisdiction of a ULB should ideally become the activity of the ULB. (...). In other words, the functionaries of the parastatals have to be? accountable to the Municipal Council.*



2000, ao invés de contornarem, acabaram por intensificar tais tensões e incrementaram o sentido do (novo) urbano objetivado pelo país.

### **3.3.3. Jawaharlal Nehru National Urban Renewal Mission – JNNURM e Special Economic Zones: (para)governanças competitivas**

A JNNURM – Missão Nehru - caracterizou-se como um grande programa de provisão de infraestrutura urbana básica – água, saneamento, mobilidade, habitação, etc. – a partir de investimentos públicos realizados, sobretudo, pelo Governo Central indiano. Iniciada em 2005, a Missão, planejada para ocorrer ao longo de 7 anos, abrangeu 63 cidades e/ou aglomerações urbanas selecionadas no subcontinente. Conforme apontado nas *Guidelines* do Programa:

*O objetivo é encorajar reformas e acelerar o desenvolvimento planejado de cidades identificadas. O foco deve ser a eficiência na infraestrutura urbana e nos mecanismos de prestação de serviços, participação da comunidade e responsabilidade das ULBs / agências paraestatais perante os cidadãos<sup>200</sup>. (Jawaharlal Nehru National Urban Renewal Mission, Overview, p. 5.)*

Importante sublinhar como a Missão assume o instituto paraestatal, desde o início, como parte do processo de reforma e desenvolvimento urbano nacionais. No bojo da Missão, não interessa, assim, destituir a autoridade de tal ator, mas, em conjunto com as Unidades locais (ULBs), promover a transparência desse agente. Aqui a narrativa alinha-se de forma aguda ao discurso apresentado pelo décimo plano quinquenal.

A Missão administrou um orçamento total de aproximadamente 20 bilhões de dólares, 90% disponibilizados pelo governo central e os outros 10% aportados pelos Estados nos quais encontravam-se as cidades objeto de intervenção. Gerido pelos ministérios da Habitação/Redução da Pobreza e de Desenvolvimento Urbano<sup>201</sup>, a Missão, teve no governo central indiano seu principal condutor executivo.

Em seu escopo, estavam incluídas outras duas sub-missões, quais sejam: a) *Urban Infrastructure and Governance (UIG) (Sub-mission I)* e (b) *Basic Services to the Urban Poor Urban (BSUP) (Sub-mission II)*, formadas por outros dois componentes, a saber: (i) *Urban Infrastructure Development of Small & Medium Towns (UIDSSMT)* e (ii) *Integrated Housing and Slum Development Programme (IHSDP)*. Ao contrário das sub-

---

<sup>200</sup> *The aim is to encourage reforms and fast track planned development of identified cities. Focus is to be on efficiency in urban infrastructure and service delivery mechanisms, community participation, and accountability of ULBs/Parastatal agencies towards citizens.*

<sup>201</sup> Ministry of Housing & Urban Poverty Alleviation and Ministry of Urban Development – MoUD.

missões, os últimos dois componentes encontravam-se destinados às cidades menores do país.

Para além das questões ligadas à melhoria das amenidades urbanas das cidades indianas, o propósito central da Missão era o de promover um sentido continuado de crescimento econômico, alinhando-se de forma íntima às questões levantadas ao fim da seção anterior.

*Cidades e vilas da Índia constituem o segundo maior sistema urbano do mundo. Eles contribuem com mais de 50% do Produto Interno Bruto (PIB) do país e são fundamentais para o crescimento econômico. Para que essas cidades atinjam todo o seu potencial e se tornem verdadeiros motores de crescimento, é necessário que se dê atenção especial à melhoria da infraestrutura nelas. Para alcançar este objetivo, uma abordagem do modo Missão é essencial<sup>202</sup>. (JNNURM Directorate, Prototype Interactive Public Questions & Answers).*

A expressão “*Mission Mode*” reflete como a JNNURM marcou, no cenário indiano, uma inflexão na forma e sistemática de realização da política de infraestrutura urbana. Aproximando-se do vocabulário e sistemática ligada ao planejamento estratégico (VAINER, 2002), a JNNURM buscava “ativar” uma verdadeira operação programada para atingir seus objetivos. Utilizada também em outras esferas do governo, o “Modo Missão” implica “*que os projetos tenham objetivos claramente definidos, escopos e cronogramas e marcos de implementação, bem como resultados mensuráveis e níveis de serviço*”<sup>203</sup>.

À provisão da infraestrutura mínima garantidora das condições de produção e reprodução do capital no espaço, somam-se medidas de flexibilização das legislações urbanísticas locais e de sucessivas desapropriações nas favelas voltadas à produção habitacional formal – ênfase no aporte de recursos – e atração de investimentos externos ligados ao mercado imobiliário. Como apontado por Ghertner (2014:1559).

*A Missão Nacional de Renovação Urbana Jawaharlal Nehru, lançada em 2005, pôs em prática um sistema de incentivos (...) para encorajar os governos municipais a liberalizar seus mercados de terras por meio do desmantelamento dos controles de aluguel, a criação de mercados de títulos municipais, a abolição da terra. atos de teto e o relaxamento de leis de zoneamento estritas. (...) enquanto os projetos de infraestrutura em grande escala levaram a um deslocamento considerável, a expansão*

---

<sup>202</sup> *Cities and towns of India constitute the world's second largest urban system. They contribute over 50% of country's Gross Domestic Product (GDP) and are central to economic growth. For these cities to realize their full potential and become true engines of growth, it is necessary that focused attention be given to the improvement of infrastructure therein. For achieving this objective, a Mission mode approach is essential.*

<sup>203</sup> *that projects have clearly defined objectives, scopes, and implementation timelines and milestones, as well as measurable outcomes and service levels. Fonte: <http://meity.gov.in/content/mission-mode-projects>.*

*do circuito secundário de capital da Índia ocorreu principalmente por meio da urbanização de áreas periurbanas, rurais e protegidas*<sup>204</sup>.

Através então da tríade formada pelo do Estado indiano, o capital internacional e o empreendedor imobiliário buscou-se constituir uma melhoria combinada a uma (re) organização do espaço urbano principalmente das grandes cidades do País. Como visto anteriormente, a construção de tal narrativa encontra-se ligada diretamente ligada à da construção do sentido de governança empresarial para o espaço urbano, fator que compete com os objetivos, ou ao menos parte deles, pretendido pela EC 74.

Para o cumprimento desse esquema legislativo-urbanístico garantidor da execução da Missão, exigiu-se no nível dos municípios ou aglomerações uma série de reformas jurídicas.

Dentre elas encontravam-se a reformulação da taxaçaõ imobiliária a partir de sistemas de geoprocessamento, o foco na produção de amenidades urbanas para populações pobres e a implementação de um modelo de governança eletrônica/informatizada (*e-governance*). No âmbito estadual, a Missão previu ainda como obrigatória, a revogaçaõ do *Urban Land Ceiling and Regulation Act*, destacado anteriormente, e a aplicaçaõ de reformas nas leis de controle de aluguel.

Além das reformas, chama mais atençaõ o objetivo para sua implementaçãõ. No fim, o que interessa é o melhor posicionamento das estruturas administrativas locais (*Urban Local Bodies*) junto aos canais financeiros do mercado local ou externo. Como apontado pelo documento de orientaçaõ da Missãõ, as reformas eram necessárias para: 1) Garantir melhorias na governança urbana e; 2) “*Tornar os ULBs e agências paraestatais financeiramente sólidas, com classificaçaõ de crédito aprimorada, capazes de acessar capital de mercado*”<sup>205</sup> (JNNURM Directorate, Prototype Interactive Public Questions & Answers).

Na definiçaõ do programa trazida pelo décimo primeiro plano quinquenal, também foi apontado que a JNNURM buscava prover uma assistênciã ao desenvolvimento da infraestrutura urbana, a qual, ligada a um processo de reformas fizesse os ULBS “*mais financeiramente viáveis e, em última análise, capazes de financiar*

---

<sup>204</sup> *Its Jawaharlal Nehru National Urban Renewal Mission, launched in 2005, put in place a system of incentives (...) to encourage municipal governments to liberalize their land markets through the dismantling of rent controls, the creation of municipal bond markets, the abolition of land-ceiling acts, and the relaxation of strict zoning laws. (...) while large-scale infrastructure projects have led to considerable displacement, the expansion of India’s secondary circuit of capital has taken place primarily through the urbanization of periurban, rural, and protected land.*

<sup>205</sup> *To make Urban Local Bodies (ULBs) and parastatal agencies financially sound with enhanced credit rating capable of accessing market capital.*

*o investimento de que precisamos nas áreas urbanas*<sup>206</sup>” (GOI, 2007). A inserção no mercado de capitais, o estímulo a emissão de títulos municipais e o incentivo às parcerias públicas privadas atuaram como instrumentos voltados a esse fim.

Benjamin (2010, p. 32), considerando esse contexto, aponta para a Missão como o “*mais severo programa de desenvolvimento urbano neoliberal*<sup>207</sup>” desenvolvido no país. Na análise mais radical de Patnaik (2010, p. 81), a Missão Nehru, tendo em vista a busca do objetivo acima destacado, “*é fundamentalmente um projeto proposto pelo Banco Mundial*<sup>208</sup>”. Banerjee-Guha (2009, p. 27), por sua vez, aponta para a Missão como a expressão material da lógica de desenvolvimento urbano que percebe na disputa internacional de capitais sua principal engrenagem, movimentada, sobretudo, através de mega projetos de requalificação e espetacularização do espaço.

No contexto reformista, a JNNURM impôs aos estados a regulamentação em seus territórios não só da Emenda 74, mas também da *Community Participation Law* - CPL, lei aprovada pelo governo central indiano no ano de 2004. A legislação, em resumo, tornou mais claras as atribuições e funções dos Ward Committes, referendados na subseção anterior, mas criou também um novo nível de governo denominado “*Area Sabha - AS*”, uma subdivisão dos Comitês regional já problemáticos em si.

A exigência, em termos concretos, resultou, ao contrário do que se esperava, em maiores dificuldades para implementação da EC 74 uma vez que com ela passou a competir. Complementarmente, como propõem Coelho, Kamath, e Vijaybaskar (2011), a partição minou os Comitês não apenas pela concorrência, mas também por reforçar o poder de uma classe média que tradicionalmente dirige as associações de bairros nas cidades do país. Da mesma forma entende Benjamin (2010). Segundo o autor, os AS apresentam-se como a pedra fundamental do capitalismo neoliberal urbano, sobretudo no espectro da representatividade política. Para além da criação de um sistema de governo paralelo, argumenta Benjamin, a pulverização facilita o controle político do território por determinadas elites. Reforçada pela Missão Nehru, a CPL passa a ter cada vez maior capilaridade nas cidades indianas.

No balanço operacional da Missão, até o fim de 2012, apenas 60% dos recursos inicialmente previstos para a execução das obras de infraestrutura foram efetivados de

---

<sup>206</sup> *more financially viable, and ultimately capable of financing the investment we need in urban areas.*

<sup>207</sup> *harsheset neoliberal urban development program.*

<sup>208</sup> *fundamentally a World Bank-proposed Project.*

fato. No âmbito habitacional, dentre as mais de 160 mil unidades habitacionais aprovadas, pouco mais de 20 mil chegaram a ser ocupadas, enquanto dos 56 projetos ligados à estruturação de sistemas de esgoto, apenas 4 foram concluídos. A construção de vias e os projetos de abastecimento de água também foram realizados de forma consideravelmente aquém do planejado<sup>209</sup>.

A combinação do cenário econômico anterior e objetivado pela JNNURM com as pautas de governança reformistas por ela colocada e com o reforço do reconhecimento das agências paraestatais como agentes legítimos de operação no território urbano constituem uma barreira elementar a qualquer sentido de aproximação política na gestão do território pretendida, em partes, pela EC 74. A governança “assertiva e empreendedora”, conforme qualifica Guha (2009), passa ao largo de qualquer sentido de aproximação política que objetive a constituição de uma “democracia vibrante” nas unidades municipais, como declara a Emenda.

No bojo da JNNURM, a instituição das denominadas *Special Economic Zones* – SEZs, também em 2005, aparece como mais um passo rumo do projeto de constituição do urbano global despolitizado indiano. A partir de uma lei nacional denominada *Special Economic Zones Act* - SEZA, o governo central possibilitou a instituição de zonas segregadas para usos/empreendimentos econômicos as quais, isentas em grande parte de obrigações tributárias, teriam como objetivo a geração de novos empregos, a promoção de exportações e o desenvolvimento de infraestrutura. Dialogando com a JNNURM as SEZ's contribuiriam no projeto de constituição das cidades indianas como motores de crescimento.

Em uma articulação que envolve diferentes esferas de governo, as SEZ's possuem em sua instituição um forte componente que privatiza a gestão do território, na medida em que qualquer empreendedor possui a liberdade para sua postulação. Conforme apontado no Capítulo 2, seção 3, sub-seções 1 e 2 do SEZA:

*(1) A Special Economic Zone may be established under this Act, either jointly or severally by the Central Government, State Government, or any person for manufacture of goods or rendering services or for both or as a Free Trade and Warehousing Zone.*

*(2) Any person, who intends to set up a Special Economic Zone, may, after identifying the area, make a proposal to the State Government concerned for the purpose of setting up the Special Economic Zone.*

---

<sup>209</sup> Dados sistematizados pelo *indiawaterportal.org*.

Em sua instituição formal, a primeira instância de deliberação a respeito da promoção ou não de determinada Zona é denominada de “Conselho de Aprovação<sup>210</sup>” e reúne diferentes agentes do governo central em seus distintos ministérios bem como um representante do poder público estadual totalizando 19 membros. Em uma segunda escala, para cada SEZ a ser constituída, uma Comissão de Desenvolvimento deveria ser formada, sob indicação de um oficial ou escritório do governo central, e voltada para o acompanhamento da implementação da Zona e atingimento de seus objetivos gerais. Em uma terceira escala, por sua vez, em que se estabelece a principal instituição de controle das Zonas, é criada, no espectro da organização institucional reguladora do espaço urbano, uma nova entidade denominada *Special Economic Zone Authority*<sup>211</sup>. Estabelece-se assim mais um nível de (para)governo que compete com a organizações pretendidas pela EC74. Desde a instituição da lei, 423 Zonas foram instituídas, sendo mais de 60% delas destinadas a implantação de empreendimentos ligados aos setores de tecnologia da informação (Goldman, 2011). Caracterizadas por Ong (2006) como “zonas de exceção”, as SEZ’s caracterizam-se, guardadas as especificidades, em um mecanismo semelhante aos instituídos no Brasil pelas Operações Urbanas Consorciadas ou pelas leis específicas impostas quando da realização de grandes eventos esportivos, as quais, criam verdadeiras “leis dentro da lei”, de modo a possibilitar projetos de urbanização com forte lastro econômico baseados em mudanças jurídicas e institucionais (TOLEDO, *et al.*, 2015; VAINER, 2011). O “pedaço” intra urbano caracterizado como zona especial serve ainda como espaço de incorporação dos regimentos e das práticas “glocais”, as quais possibilitam a constituição da cidade global e do urbano internacional<sup>212</sup>.

Treze anos após a promulgação da lei indiana, o Banco Mundial no relatório de desenvolvimento mundial de 2017, endossou e reforçou a implementação das zonas especiais como caminho importante para a resolução dos problemas de governança ligados à liberalização econômica. “*Países com ambientes difíceis de governança*”, argumenta o relatório, *também poderia experimentar “reformas cercadas” - em outras*

---

<sup>210</sup> Board of Approval no original.

<sup>211</sup> (1) *The Central Government shall, by notification in the Official Gazette, constitute, for every Special Economic Zone established by it before the commencement of this Act or which may be established by it after such commencement by the Central Government, an Authority to be called the ..... (name of the Special Economic Zone) Authority to exercise the powers conferred on, and discharge the functions assigned to, it under this Act: (...)* (2) *Every Authority shall be a body corporate by the name aforesaid, having perpetual succession and a common seal, with a power, subject to the provisions of this Act, to acquire, hold and dispose of property, both movable and immovable, and to contract and shall, by the said name, sue and be sued.* (Special Economic Act, Capítulo, VII, Seção 31).

<sup>212</sup> Conforme define Sassen (2010, p. 41): “*The global city can be seen as one strategic installation of such multiple localizations*”.

palavras, construir "ilhas de eficácia"<sup>213</sup> (Fishman and Werker 2011; Levy 2014)" (World Bank, 2017, p. 151). Tais "ilhas de eficácia", teriam como característica, obviamente, uma gestão voltada aos negócios e seriam baseadas em locais específicos, "com suas próprias regras" (Ibidem), promotores do aumento da competitividade de determinado território.

O período inicial de realização da Missão Nehru bem como das Zonas Especiais repercutiu, como não era difícil de se esperar, em maiores dificuldades e na intensificação de conflitos ligados à gestão urbana descentralizada, aos moldes da EC74, e à representatividade/proximidade política dos cidadãos. Nesse ambiente, o reforço do componente de governança e de ação paraestatal revelou-se como princípio marcante. Tamanha foi a contradição manifesta e advinda com a Missão que o governo central indiano, em 2012, reconheceu a problemática no décimo segundo Plano Quinquenal. Conforme se lê no quadro "*Harmonising the Role of Parastatals with Elected Municipal Bodies*":

*Uma crítica frequentemente expressa ao JNNURM é que um grande número de projetos foi executado por meio de empresas paraestatais. Como resultado, as ULBs, que são a principal instituição segundo as constituições para a governança participativa no nível básico, permaneceram marginalizadas. A falta de processo participativo reduziu a apropriação dos programas pelas pessoas. Ao mesmo tempo, o planejamento e a execução da prestação de serviços urbanos, como abastecimento de água, saneamento, transporte urbano e assim por diante, são altamente interdependentes e complexos por natureza e requerem insumos técnicos. Assim, um desafio chave é harmonizar o papel dos especialistas paraestatais e os órgãos municipais eleitos que representam as pessoas para as quais o Plano é desenhado<sup>214</sup>. (GOI, 2012, p. 326).*

Apesar de reconhecida a fragilidade, fica clara a separação assumida na narrativa do planejamento central entre os "especialistas" das entidades de serviços, e os representantes eleitos pelas pessoas, não aqui adjetivados. A marginalização dos institutos de representação, problemáticos desde a promulgação da EC74 que os constituiu, longe de ser diminuída no período posterior à *mea culpa* de 2012, foi, ao contrário, fortalecida. O ápice desse reforço se dá, por mais contraditório que possa parecer, por iniciativa do

---

<sup>213</sup> Countries with difficult governance environments", argumenta o relatório, could also experiment with 'ring-fencing' reforms — in other words, building 'islands of effectiveness.

<sup>214</sup> A frequently expressed criticism of JNNURM has been that large numbers of projects were executed through parastatals. As a result, ULBs, which are the main institution under the constitutions for participatory governance at ground level, have remained marginalised. Lack of participatory process has reduced ownership of programmes by people. At the same time, planning and execution of urban service delivery like water supply, sanitation, urban transport and so on are highly interdependent and complex in nature and require technical inputs. Thus, a key challenge is harmonising the role of experts dominated parastatals with the elected municipal bodies representing people for whom the Plan is drawn.

próprio governo central em 2017 com o lançamento da *Smart City Mission*. A próxima subseção dedica-se ao detalhamento desse processo.

### 3.3.4. Missão Smart City: ampliando as fronteiras da gestão paraestatal

A promoção da Missão *Smart City* como um projeto de requalificação e produção do espaço urbano inicia-se no ano de 2015 tendo o *Ministry of Housing and Urban Affairs*, como principal condutor do Programa. A Missão encontra-se intimamente ligada ao desejo/aspiração/discurso que atrela desenvolvimento urbano ao crescimento econômico e sua projeção no cenário internacional, elementos constitutivos do (novo) urbano indiano. O documento base do projeto aponta logo no início:

*As cidades são motores de crescimento para a economia de todas as nações, incluindo a Índia. Quase 31% da população atual da Índia vive em áreas urbanas e contribui com 63% do PIB da Índia (Censo 2011). Com o aumento da urbanização, as áreas urbanas devem abrigar 40% da população da Índia e contribuir com 75% do PIB da Índia até 2030. Isso requer o desenvolvimento abrangente de infraestrutura física, institucional, social e econômica. Todos são importantes para melhorar a qualidade de vida e atrair pessoas e investimentos para a Cidade, dando início a um ciclo virtuoso de crescimento e desenvolvimento. O desenvolvimento de cidades inteligentes é um passo nessa direção<sup>215</sup>. (Smart Cities: Mission Statements and Guidelines, p. 5).*

Apesar da introdução do Programa em 2015 como uma agenda de governo liderada pelo atual primeiro ministro – Narendra Modi – a proposta de constituição e desenvolvimento de *Smart Cities* no território indiano, bem como em outras nações é anterior a isso, ainda que de forma distinta (Glasmeier & Christopherson (2015).

O Estado de Gujarat – região Noroeste – onde Modi também atuara como ministro chefe foi o placo principal desse processo (Data, 2015), anterior à Missão. Nesse contexto, o lançamento da SCM teve como objetivo ampliar, em nível nacional, as iniciativas até então localizadas e realizadas de forma pulverizada para tal projeto urbanizador. Para isso foi formatada toda uma estrutura institucional, política e financeira para a sua execução. Ao conceito implementado pela

---

<sup>215</sup> *Cities are engines of growth for the economy of every nation<sup>215</sup>, including India. Nearly 31% of India's current population lives in urban areas and contributes 63% of India's GDP (Census 2011). With increasing urbanization, urban areas are expected to house 40% of India's population and contribute 75% of India's GDP by 2030. This requires comprehensive development of physical, institutional, social and economic infrastructure. All are important in improving the quality of life and attracting people and investments to the City, setting in motion a virtuous cycle of growth and development. Development of Smart Cities is a step in that direction.*



JNNURM, somava-se, dentre outras questões, o aparato tecnológico como fundamental à constituição da cidade como agente motor do crescimento.

O uso de tecnologias de informação como meio de promoção econômica deveria atuar ainda para promoção da participação popular na política local. Soma-se a isso, no escopo do projeto, a necessidade de constituição de uma “identidade municipal” que balizasse os caminhos a serem tomados. Em termos territoriais, o uso misto da terra ou, mais ainda, a possibilidade de sua flexibilização mostra-se como mecanismo central para execução do projeto de revitalização tecnológica. Conforme se lê nas orientações gerais do Programa:

*Alguns recursos típicos de desenvolvimento abrangente em Smart Cities são descritos a seguir.*

*i.. Promover o uso misto do solo em empreendimentos baseados em áreas - planejamento para "áreas não planejadas" contendo uma gama de atividades compatíveis e usos do solo próximos uns dos outros, a fim de tornar o uso do solo mais eficiente. Os Estados permitirão alguma flexibilidade no uso da terra e nos estatutos de construção para se adaptar às mudanças;*

*(...)*

*iv. Tornar a governança amigável e econômica - cada vez mais dependem de serviços online para gerar responsabilidade e transparência, especialmente usando celulares para reduzir o custo dos serviços e fornecer serviços sem ter que ir aos escritórios municipais;*

*(...)*

*vi. Dar uma identidade à cidade - com base em sua principal atividade econômica, como gastronomia local, saúde, educação, artes e artesanato, cultura, artigos esportivos, móveis, meias, têxteis, laticínios, etc<sup>216</sup>. (Smart Cities: Mission Statements and Guidelines, p. 7).*

Somam-se a tais características a ampliação dos serviços de moradia, transporte e construção de espaços públicos. Há assim uma certa dinâmica de continuidade em relação aos objetivos e práticas da JNNURM (“*mission mode*”, promoção de infraestrutura urbana, flexibilização da legislação, etc.) ainda que incorporada de uma roupagem mais ligada aos preceitos do planejamento estratégico (identidade local, definição de missão da cidade, etc.).

---

<sup>216</sup> *Some typical features of comprehensive development in Smart Cities are described below.*

*i. Promoting mixed land use in area-based developments — planning for ‘unplanned areas’ containing a range of compatible activities and land uses close to one another in order to make land use more efficient. The States will enable some flexibility in land use and building by-laws to adapt to change; (...) iv. Making governance citizen-friendly and cost effective — increasingly rely on online services to bring about accountability and transparency, especially using mobiles to reduce cost of services and providing services without having to go to municipal offices; (...) vi. Giving an identity to the city — based on its main economic activity, such as local cuisine, health, education, arts and craft, culture, sports goods, furniture, hosiery, textile, dairy, etc.*

No entanto, a execução de tais ações deveria agora se dar a partir de arranjos políticos e financeiros específicos, constituídos pela nova Missão. Tais arranjos constituem-se a partir da promoção da competitividade, da privatização e da paraestatização das cidades.

O primeiro de tais movimentos constitui-se a partir do sistema planejado pelo governo central indiano para implementação do Projeto. Lançada em 2015, a Missão abriu uma verdadeira competição nacional entre as cidades que desejassem e demonstrassem condições para a integrarem. A disputa, por sua vez, foi dividida em 2 estágios. A fase inicial foi liderada pelos governos estaduais, os quais constituíram uma lista prévia de possíveis cidades para potencial participação, e o segundo, conduzido pelo governo central, hierarquizou as cidades participantes segundo a qualidade de suas propostas. Coube às entidades municipais elaborarem os planos e o preenchimento dos formulários necessários à postulação.

A seleção realizada no primeiro estágio, longe de constituir-se como aberta a todas as localidades, apresenta um agudo componente restritivo. As cidades que optassem pela concorrência deveriam apresentar uma série de documentos e indicadores ligados a diferentes critérios – credibilidade da implementação, estratégia e “visão” da cidade, acompanhamento da proposta, etc. – de modo a demonstrar sua real capacidade em se tornar uma cidade inteligente. Tal processo, necessariamente, tornou a triagem restrita aos municípios de maior porte e com maior capacidade administrativa. Em verdade, apenas as denominadas *statutory towns* tiveram oportunidade de participar da disputa.

Com vias a promoção de um denominado “*federalismo competitivo e cooperativo*”<sup>217</sup> (*Smart City Mission Guidelines*, p. 18), a implementação da estratégica competitiva é apresentada pelo governo indiano não apenas como potencial, mas como um verdadeiro desafio na forma de promoção de políticas públicas no território. Importante destacar aqui que o conceito de federalismo competitivo, concretizado, dentre outras medidas, pela SCM, mostra-se como uma nova inflexão na narrativa do planejamento central indiano.

Introduzido pelo Primeiro Plano Trienal (2017-2020), o conceito substituiu a ideia de federalismo cooperativo que aparecia de maneira manifesta até, pelo

---

<sup>217</sup> *competitive and cooperative federalism.*

menos, o fim do nono Plano quinquenal em 2002<sup>218</sup>. Nesses termos, a Missão conferiu sentido concreto ao projeto de constituição do novo urbano competitivo indiano tendo em vista que sua própria concepção e origem se dá a partir da disputa inter-urbana ou inter-citadina.

Ao fim de quatro rodadas de seleção, 100 cidades indianas – número já previamente estabelecido quando do lançamento do Programa - mostraram-se aptas para integrarem a SCM. A distribuição das cidades selecionáveis e final é, segundo os critérios estabelecidos pelo governo indiano, proporcional ao percentual de população urbana e de *statutory towns* de cada estado.

Os recursos apontados, disponibilizados aos Estados e Territórios, deveriam ser distribuídos em três períodos, a saber: 2015-2016 (14%), 2016-2017 (42%) e 2017-2018 (44%). Os Estados de Tâmil Nadu (Sul), Uttar Pradeche (Norte) e Maharashtra (Centro) apresentam-se como os que obtiveram maior número de cidades selecionadas e, conseqüentemente, veem suas médias de gastos por cidade reduzidas em relação aos demais. Observa-se, em termos de tais valores, uma aguda assimetria entre as cidades a qual se explica, em partes, pelo tipo de proposta apontada por cada uma delas.

---

<sup>218</sup> O capítulo 6 do volume I no nono FYP, intitulado “*Cooperative Federalism and Decentralisation*” aponta para as bases dessa noção. O acesso direto pode ser feito pelo link: <http://164.100.161.239/plans/planrel/fiveyr/index9.html>. Com a edição do primeiro Plano Trienal, a grafia do conceito passou de “Cooperative” para “Co-operative Federalism”, além do acréscimo da ideia de competição. Dentre as medidas a serem tomadas para tal fim, o Plano indica a constituição e atualização rotineira de *rankings* para as diferentes unidades federativas, sobretudo os estados.

**Quadro 8 - Cidades por Estado selecionadas pela *Smart City Mission*, Orçamento total por Estado/Territórios e Orçamento Médio por cidade em dólares americanos.**

<b>Id</b>	<b>Estado/Território</b>	<b>Statutory Towns</b>	<b>Cidades Selecionadas</b>	<b>Orçamento (mil U\$)*</b>	<b>Orçamento médio por cidade (U\$ mil)</b>
1	Ilhas Andamão e Nicobar	1	1	26.849	26.849
2	Andra Pradesh	83	3	83.013	27.671
3	Arunachal Pradesh	26	1	2.739	2.739
4	Assam	88	1	26.849	26.849
5	Bihar	139	3	32.191	10.730
6	Chandigarh	1	1	26.849	26.849
7	Chattisgarh	168	3	32.054	10.685
8	Damão e Diu	2	1	0	0
9	Dadra e Nagar Haveli	1	1	273	273
10	Delhi	3	1	26.849	26.849
11	Goa	14	1	16.739	16.739
12	Gujarat	195	6	77.123	12.854
13	Haryana	80	2	29.452	14.726
14	Himachal Pradexe	56	1	29.315	29.315
15	Jammul e Caxemira	86	1	5.205	5.205
16	Jharkhand	40	1	26.849	26.849
17	Karnataka	220	6	114.520	19.087
18	Querala	59	2	29.315	14.658
19	Laquedivas	0	1	0	0
20	Madia Pradexe	364	7	112.876	16.125
21	Maharashtra	256	10	191.232	19.123
22	Manipur	28	1	15.205	15.205
23	Meghalaya	10	1	273	273
24	Mizoram	23	1	273	273
25	Nagaland	19	1	15.205	15.205
26	Orissa	107	2	52.876	26.438
27	Puducherry	6	1	13.698	13.698
28	Punjab	143	3	34.794	11.598
29	Rajastão	185	4	107.397	26.849
30	Siquim	8	1	17.534	17.534
31	Tâmil Nadu	721	12	126.027	10.502
32	Telangana	42	2	15.616	7.808
33	Tripura	16	1	26.849	26.849
34	Uttar Pradesh	648	13	87.397	6.723
35	Uttarakhand	74	1	2.739	2.739
36	Bengala Ocidental	129	4	1.095	274
<b>Total</b>		<b>4.041</b>	<b>100</b>	<b>1.407.270</b>	<b>14.337</b>

Fonte: Elaboração própria com base em dados do governo e do Censo indiano.

\* Considerando a cotação de 01/10/2018 em que US 1,00 é equivalente a 73 rúpias indianas.

A respeito desse último tópico, ressalta-se que, como opção para aplicação dos gastos, todas as cidades deveriam escolher necessariamente entre 03 grandes linhas de desenvolvimento do conceito de *Smart City* ou uma mistura entre elas (Quadro abaixo). Apesar das diferenças conceituais, todas alternativas são conectadas pelo anseio/desejo de promoção de um novo ou renovado território

urbano, o qual tem, naturalmente, no uso da terra e na gestão fundiária dos modos de ocupação e uso do solo sua base principal.

**Quadro 9 – Nome da Estratégia, Componente Principal e Definição Ampliada dos Projetos para aplicação dos recursos ligados a *Smart City Mission*.**

Nome da Estratégia	Componente Principal	Definição Ampliada
Renovação	Melhoramento da cidade	A estratégia de reforma introduzirá o planejamento em uma área construída existente para atingir os objetivos de Smart City, junto com outros objetivos, para tornar a área existente mais eficiente e habitável. Na estratégia, uma área de mais de 500 acres será identificada pela cidade em consulta com os cidadãos. Dependendo do nível de serviços de infraestrutura existente na área identificada e da visão dos residentes, as cidades irão preparar uma estratégia para se tornarem inteligentes.
Redesenvolvimento	Renovação da cidade	O redesenvolvimento causará a substituição do ambiente construído existente e permitirá a co-criação de um novo <i>layout</i> com infraestrutura aprimorada usando uso misto do solo e densidade aumentada. Por exemplo, um novo plano de <i>layout</i> da área identificada será preparado com uso misto do solo, maior <i>FSI</i> ( <i>floor space index</i> ) e alta cobertura do solo.
<i>Greenfield</i>	Extensão da cidade	O desenvolvimento “greenfield” apresentará as soluções inteligentes em um local anteriormente vago (mais de 250 acres) usando planejamento inovador, planejamento orçamentário e ferramentas de implementação do plano (por exemplo, reconstituição de terra) com provisão para habitação acessível, especialmente para os pobres.

Fonte: Smart Cities: Mission Statements and Guidelines (2017). Traduzido.

Além da escolha de uma ou da combinação de mais estratégias, a Missão exige que as propostas apresentem um componente denominado “*Pan-city feature*” que busca apontar de que modo o uso das tecnologias implementadas no projeto e a requalificação da área restrita irão beneficiar toda a cidade. Nesse ponto a nova missão se diferencia de sua predecessora. Enquanto a JNNURM voltava-se a um processo de revitalização urbana difuso no território objeto de sua intervenção o foco de atuação da SCM mostra-se mais restrito. Focada em um território intraurbano (bairro, região, etc.), a SCM objetiva a constituição de microterritórios inteligentes, os quais, localizados no interior das cidades, fossem capazes de extrapolar suas externalidades positivas para toda zona urbana. Aproxima-se,

assim, do modelo das SEZs criando novos espaços intralocais, geridos por paragovernanças, no interior do tecido urbano.

Na promoção da competitividade, soma-se a essa espécie de “Olimpíadas” entre as cidades indianas, o instrumento escolhido pelo governo para que as propostas fossem apresentadas, a saber, a elaboração de um plano estratégico, denominado como *Smart City Proposal* (SCP):

*Deve-se enfatizar que, uma vez que as cidades estão competindo entre si para a seleção no âmbito da Missão Smart Cities, as SCPs devem ser preparados com muito cuidado e a proposta Smart City tornada ‘inteligente’ o suficiente. As cidades irão preparar SCPs usando os princípios do processo de planejamento estratégico e a proposta conterá planos de desenvolvimento baseados na área e iniciativas pan-urbanas<sup>219</sup>. (Smart Cities: Mission Statements and Guidelines, p. 9).*

Importante recuperar aqui, tendo em vista tons que compõem os processos e projetos de urbanização desenvolvidos e/ou impostos no Sul global, as diferentes abordagens já amplamente discutidas a respeito das problemáticas em torno desse tipo de metodologia planejamento, sobretudo quando aplicada ao ambiente urbano e político das cidades. Os trabalhos de Vainer (2002a; 2002b; 2011); Novais (2010); Souza (2006), dentre outros já referenciados ao longo da tese, mostram-se como referências nesse sentido. A observação delas *vis a vis* a continuidade de tais práticas de verdadeiro empresariamento da administração urbana (Harvey, 1996) e das práticas de planejamento, como executada pela SCM, demonstram a força, fôlego e capacidade de tais iniciativas de se multiplicarem em diferentes tempos e espaços. Na experiência atual indiana estimulam-se tanto a competição entre as cidades – via disputa seletiva – bem como a transformação dos lugares selecionados em territórios competitivos em outras escalas nacionais ou internacionais via planos estratégicos. Como apontado por Datta (2015:51), “*na corrida pelas 100 cidades inteligentes, os vencedores serão aqueles que ocuparem o terreno primeiro e, assim, atraírem o maior investimento de capital<sup>220</sup>*”.

Estabelecidas tanto a estrutura como o instrumento adequado para a disputa competitiva – o plano estratégico – o capital internacional é incorporado ao processo, dentre outros caminhos, através da realização de consultorias para a

---

<sup>219</sup> *It must be emphasized that, since cities are competing with each other for selection under the Smart Cities Mission, the SCPs have to be prepared with great care and the proposed Smart City made ‘smart’ enough. Cities will prepare SCPs using the principles of strategic planning process and the proposal will contain area-based development plans and Pan-city initiatives.*

<sup>220</sup> *in the race for a 100 smart cities, the winners will be those who occupy the terrain first and thus attract the most capital investment.*

elaboração das *SCPs*. Oficialmente indicadas pelo governo, uma lista fechada de empresas consultoras foi organizada e *rankeada* pelo governo indiano.

Dentre tais companhias encontram-se as estadunidenses Deloitte (primeira do ranking para os Estado de Bihar, Odissa, Bengala Oriental e Ilhas Andaman e Nicobar), McKinsey & Company, KPMG Advisory Services, PricewaterhouseCoopers (promotora internacional de processos de urbanização econômica) e a *Ernst and Young LLP*. Desse modo, estão presentes todas as componentes do grupo denominado como “the big four companies”, formado por empresas com especialidade em consultorias contábeis e empresariais, as quais inserem-se cada vez mais nas áreas de planejamento e gestão urbana.

Retomando aqui os três componentes básicos da “cidade inteligente” pretendida (competitiva, privada e paraestatal), ressalta-se que acoplada à competição federativa promovido pela SCM, a Missão contribui também para privatização e o empresariamento da gestão pública e da governança local. A execução concreta de tal realidade se dá pela obrigatoriedade de constituição de uma agência parastatal, denominada *Special Purpose Vehicle* (SPV), para a realização e gestão do plano estratégico de cada cidade contemplada. Conforme exposto pelas Guidelines do Programa:

*A implementação da Missão no nível municipal será feita por um Veículo de Propósito Específico (SPV) criado para esse fim. O SPV irá planejar, avaliar, aprovar, liberar fundos, implementar, gerenciar, operar, monitorar e avaliar os projetos de desenvolvimento de Smart City. (...) Cada Smart City terá um SPV que será chefiado por um CEO em tempo integral e terá nomeados do Governo Central, Governo Estadual e ULB em seu Conselho. (...) A SPV será uma sociedade anônima constituída ao abrigo da Lei das Sociedades de 2013 a nível municipal, na qual o Estado/Território e a ULB serão os promotores com uma participação acionária de 50:50. O setor privado ou as instituições financeiras podem ser considerados para ter participação acionária na SPV, desde que o padrão de participação de 50:50 do Estado/Território e da ULB seja mantido e o Estado/Território e a ULB juntos tenham participação majoritária e controle do SPV<sup>221</sup>. (Smart Cities: Mission Statements and Guidelines, p. 12).*

---

<sup>221</sup> *The implementation of the Mission at the City level will be done by a Special Purpose Vehicle (SPV) created for the purpose. The SPV will plan, appraise, approve, release funds, implement, manage, operate, monitor and evaluate the Smart City development projects. (...) Each Smart City will have a SPV which will be headed by a full time CEO and have nominees of Central Government, State Government and ULB on its Board. (...) The SPV will be a limited company incorporated under the Companies Act, 2013 at the city-level, in which the State/UT and the ULB will be the promoters having 50:50 equity shareholding. The private sector or financial institutions could be considered for taking equity stake in the SPV, provided the shareholding pattern of 50:50 of the State/UT and the ULB is maintained and the State/UT and the ULB together have majority shareholding and control of the SPV.*

Como se vê, trata-se de transferir oficialmente a gestão política do território demarcado para execução do plano estratégico a outro agente decisório o qual possui no capital empresarial/privado um de seus componentes de maior expressão. Ao invés de um gestor público, tem-se um CEO, ao invés de uma regulação legal-política-administrativa, uma legislação voltada ao funcionamento de companhias privadas<sup>222</sup>, ao invés de um território urbano, uma cidade-empresa-mercadoria (Vainer, 2002).

A partir da Missão, reforça-se assim o papel político das parastatais indianas, materializadas aqui nos SPC's. Ao assumir o compromisso com a promoção das *Smart Cities* em seus territórios, as cidades literalmente abrem mão de sua autonomia em política administrativa em favor de um organismo e de plano externos. Diferentemente da JNNURM, a qual, ainda que de forma contraditória, tentou promover a aplicação da EC74, a nova missão nem se quer faz menção ao instituto legal. Ao contrário, a narrativa de uma gestão independente de interesses políticos, ainda que representativos, ganha força e materialidade. Como apontam diretamente as *guidelines* da Missão:

*Uma das principais razões para a criação de um SPV para a missão Smart City é garantir a independência operacional e autonomia na tomada de decisões e implementação da missão. A missão Smart City incentiva o Governo do Estado e a ULB a adotar as seguintes melhores práticas para criar SPVs com poderes na medida e conforme previsto na lei municipal.*

*. Delegar à SPV os direitos e obrigações do conselho municipal com relação ao projeto Smart City.*

*. Delegar ao Diretor-Presidente da SPV os poderes decisórios de que cabe à ULB nos termos da lei municipal / normas de Governo.*

*. Delegar ao Conselho de Administração da SPV em que o Estado e a ULB estejam representados os poderes de aprovação ou de decisão de que cabem ao Departamento de Desenvolvimento Urbano / Autarquia Local / Departamento de Administração Municipal.*

*. Delegar as questões que requerem a aprovação do Governo do Estado ao Comitê Gestor de Alta Performance (HPSC) para Cidades Inteligentes<sup>223</sup>. (Smart Cities: Mission Statements and Guidelines, p. 39).*

---

<sup>222</sup> A Lei das Companhias (*The Companies Act*) promulgada em 2013 aglutinou em apenas um estatuto jurídico as normas de funcionamento tanto de companhias privadas, sobretudo do ramo financeiro (bancos e seguros) como de empreendimentos públicos.

<sup>223</sup> *One of the primary reasons for the creation of an SPV for the Smart City Mission is to ensure operational independence and autonomy in decision making and mission implementation. The Smart City Mission encourages the State Government and the ULB to adopt the following best practices to create empowered SPVs to the extent and as provided under the municipal act.*

*. Delegating the rights and obligations of the municipal council with respect to the Smart City project to the SPV.*

*. Delegating the decision making powers available to the ULB under the municipal act/Government rules to the Chief Executive Officer of the SPV.*

*. Delegating the approval or decision making powers available to the Urban Development Department/Local Self Government department / Municipal Administration department to the Board of Directors of the SPV in which the State and ULB are represented.*



Criam-se assim novos espaços decisórios, orientados por outra lógica de funcionamento, os quais, necessariamente, excluem do processo político as instâncias de representação e a população que vive e é impactada pelo novo projeto de urbanização. A partir dessa sistemática de sucessivas delegações de poder dos ULBs, ainda frágeis e não consolidados, cria-se um novo ente de governo, desprovido plenamente de um sentido de representação popular e que reforça, justamente, o agente reconhecido como problemático ao longo da Missão Nehru, qual seja, as entidades paraestatais. O propósito descentralizador representativo da EC74, com contradições internas realçadas pela Missão Nehru é, em grande medida, solapado pela SCM, ao menos nos territórios em que ela se manifesta (Khan, Taraporevala & Zérah, 2018).

À privatização e à paraestatização do comando político da administração urbana soma-se um processo crescente de financeirização do espaço materializado pelo incentivo crescente à emissão de títulos financeiros pelos municípios e pelas aglomerações urbanas indianas como forma de financiamento das obras e projetos pretendidos. Para além dos títulos emitidos, as fontes de recursos principais apontadas pelo governo indiano para manutenção da SCM variam desde a concessão de empréstimos por organismos internacionais, sobretudo o Banco Mundial, até o agudo incentivo de formatação de parcerias público privadas para manutenção da infraestrutura urbana. Somam-se a isso a promoção de taxas e contrapartidas ligadas ao uso do solo, as quais aproximam-se dos instrumentos estabelecidos pelo Estatuto da Cidade no Brasil ligados a recuperação de mais valias fundiárias e regulação do uso do solo.

A partir do repasse pleno e formal da governança urbana para um veículo paraestatal com características empresariais de gestão e o apelo ao reforço da financeirização do território, a SMC estabelece uma estrutura plena de empresariamento e privatização do espaço em sentido amplo (território, sociedade, política, etc.). Tal processo é importante de ser marcado uma vez que o ator paraestatal passa a ser, para além de prestador de um serviço-mercadoria, um verdadeiro agente de controle político e decisório sobre determinado território.

---

*. Delegating the matters that require the approval of the State Government to the State Level High Powered Steering Committee (HPSC) for Smart Cities.*

Todo esse cenário, como tenho tentado demonstrar ao longo da tese, constitui-se no âmbito de uma narrativa de planejamento que muda, conceitual e operacionalmente, o papel do urbano/da cidade no desenvolvimento econômico indiano. Enquanto os Planos quinquenais dão conta da inflexão em termos mais amplos, as missões urbanas que se sucedem a ela, tornam concreta a conexão da ideia do urbano como motor do crescimento, a partir de práticas competitivas em nível global, e a governança empresarial, “eficaz” e despolitizada necessária a tal processo. No meio do caminho, a EC74 é tensionada e/ou desconsiderada.

Certamente tal movimento não ocorre sem pressões e contradições, sobretudo internas, como as que aqui destaquei. Ou seja, ao mesmo tempo em que busca um processo de aproximação política, a EC74 promove também a descentralização em um nível que possibilita aos municípios indianos tornarem-se agente financeiros autônomos de disputa por capitais e investimentos internacionais.

Face à JNNURM, ao mesmo tempo que a EC74 tem na missão um sentido de apoio, percebe nela também um agente de disputa, tanto pelo seu estímulo à execução da CPL como pela constituição das zonas de especial interesse econômico que a ela encontram-se atreladas. Em termos gerais o que parece haver é um processo constante de acréscimos de novas realidades e processos que, naturalmente, impossibilitam a maturação de seus predecessores. Assim, ainda que não plenamente instituída em suas bases, a EC74 é ampliada/modificada via a CPL e os requisitos da JNNURM. Essa, por sua vez, implementada e com reconhecidos problemas, é extinta e tem colocada no seu lugar outra Missão que reforça, ao invés de dirimir, os problemas da anterior.

O rompimento da longa trajetória de governo e de planejamento central em 2015, a partir da eleição de Modi, exacerba tais contradições em diferentes níveis os quais são concretizados pela SCM. Da introdução do conceito de federalismo competitivo ao empoderamento do agente paraestatal, passando pela formatação do planejamento em instrumentos e vocabulário da vertente estratégica, os anos recentes promovem uma certa continuidade descontínua do projeto urbano neoliberal indiano.

O estudo de caso que se segue procura evidenciar tal cenário, sobretudo no que tange às questões de governança, em uma das maiores cidades do país.

### 3.4. Pista de pouso 1: Chennai e seus caminhos rumo ao novo urbano-cidade indiano

#### 3.4.1. Uma primeira aproximação com o local

Chennai é a quarta idade mais populosa da Índia, segundo apontam os dados do último censo nacional. Localizada no estado de Tamil Nadu, a cidade, 2011, possuía aproximadamente, 4,5 milhões de habitantes. Na região metropolitana, da qual a cidade é a sede, o contingente chega a 8,6 milhões. Com variação de 7% no volume populacional entre 2001 e 2011, Chennai foi o distrito com o segundo com menor crescimento no estado.

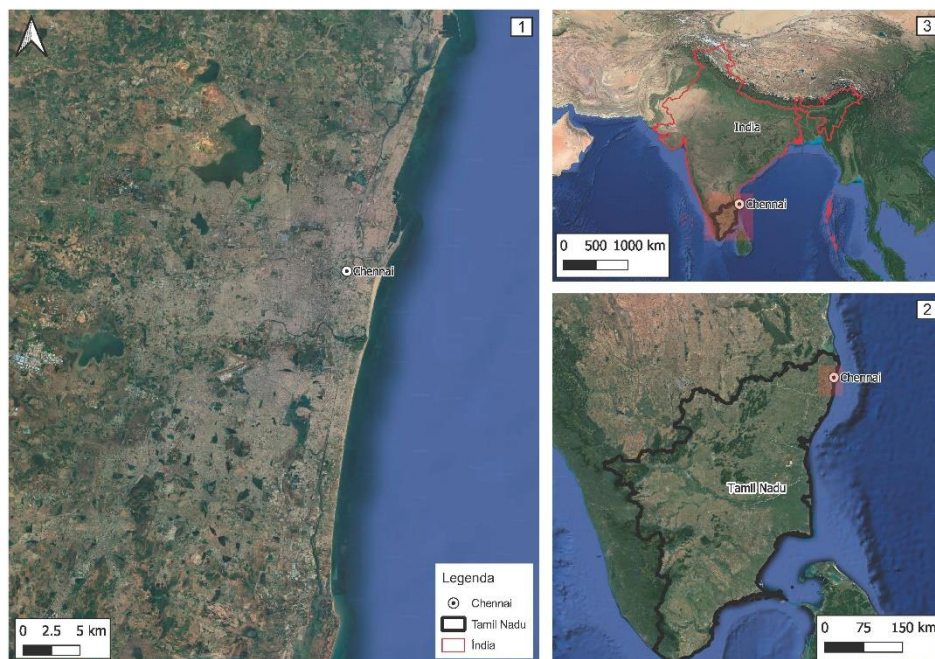


Figura 8 – Chennai, Tamil Nadu, Índia. Posição geográfica.  
Fonte: Elaboração própria.

Nesse contingente populacional, quase 17% dos indivíduos pertence à denominadas *scheduled castes*, enquanto apenas 0,22% pertencem a tribos tradicionais (*scheduled tribes*). Os percentuais estaduais são respectivamente iguais a 20,01% e 1,1%. Como apontado anteriormente, Tamil Nadu é um dos estados onde não há definição de áreas reservadas para STs (*scheduled areas*).

Conforma também essa realidade, o fato da cidade de Chennai ser plenamente urbanizada, ou seja, não se encontram em seu interior nenhum território rural de transição. Em termos metropolitanos, segundo demonstram Rajendran & Kaneda (2014), a expressiva urbanização é percebida, sobretudo, a partir da década de 90. O espraiamento da mancha vermelha (ocupação urbana) na figura abaixo auxilia na percepção desse

processo. O vetor oeste da região, distanciado da faixa litorânea, apresenta-se como principal sentido da expansão urbana.

Em termos numéricos, o uso urbano<sup>224</sup> (ambiente construído) passa de 16% do território metropolitano em 1989 para 44% em 2012. Trata-se, como visto, do momento de guinada e de re-colocação, no contexto nacional, do urbano em relação ao rural indiano. O aumento dessa categoria reverbera, logicamente, na queda das demais. As áreas produtivas passam de 38% para 31% entre os extremos do período, enquanto as terras nuas passam de 39% para 12%, maior queda observada (Rajendran & Kaneda, 2014).

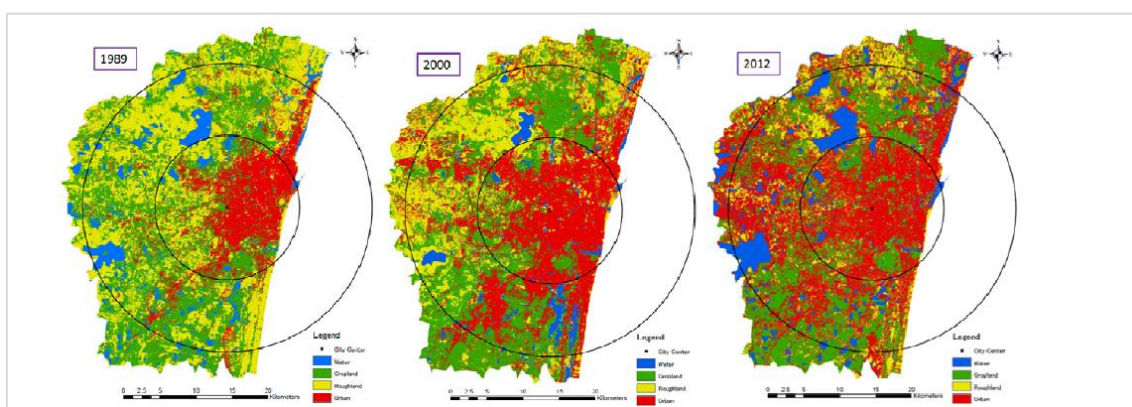


Figura 9 - Classificação do uso e cobertura da terra. Área metropolitana de Chennai. 1989, 2000 e 2012. Fonte: Rajendran & Kaneda (2014)

Conforme apontam os dados censitários, no âmbito do município de Chennai, mais de 1 milhão e 300 mil pessoas residiam em favelas em 2011, aproximadamente 30% do total de residentes. Esse montante encontra-se distribuído em mais de 300 aglomerações (*slums*) ocupadas de forma diferenciada. Esse número elevado torna constante a visualização em boa parte da paisagem urbana local, sobretudo nas margens e proximidades dos rios (acesso a água e depósito de esgoto), desse tipo de ocupação e da precariedade que a permeia.

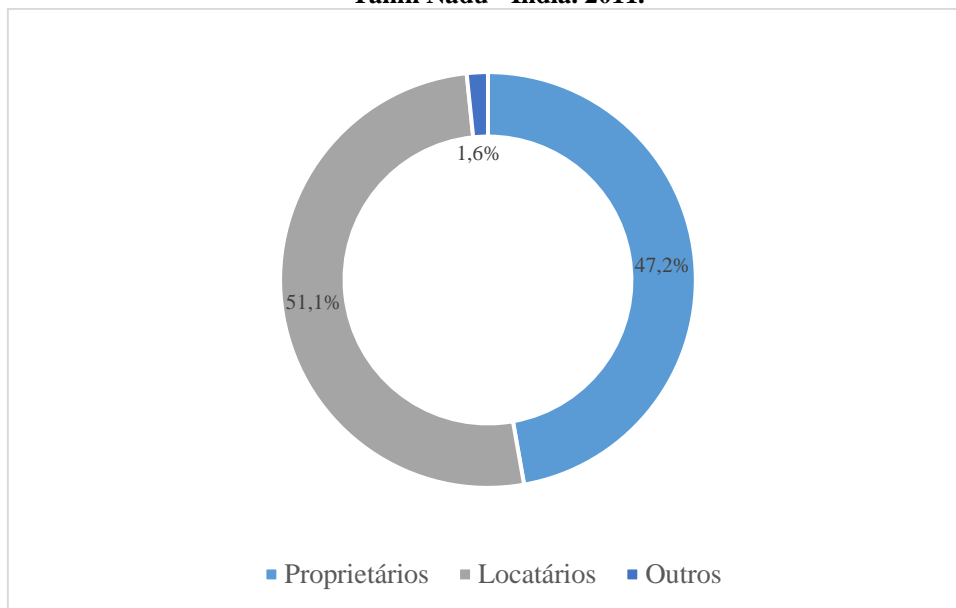
<sup>224</sup> A abordagem dos autores considera 4 tipos de uso/cobertura, quais sejam: a) Água; b) Áreas nuas e vegetação rasteira (*Roughlands*), c) Áreas produtivas (agricultura) e; d) Áreas urbanas (edifícios e infraestrutura).



Figura 10 - Ocupação precária. Chennai. 2019.  
Fonte: Acervo do autor.

Em termos da estrutura domiciliar, aproximadamente 40% das residências possuíam até 1 dormitório exclusivo, sendo que 2,4% não possuíam nenhum. No que tange ao vínculo com o domicílio, conforme apontado no gráfico abaixo, a maior parte da população vivia em moradias alugadas, percentual levemente superior aos proprietários. Outras formas de relação (moradias compartilhadas, cessão de terrenos/moradia, etc.) correspondiam a pouco mais de 1,5% do total.

**Gráfico 10 – Distribuição percentual dos moradores segundo vínculo com as propriedades. Chennai – Tamil Nadu - Índia. 2011.**



Fonte: Elaboração com base no Censo indiano, 2011.

No âmbito das diferentes vulnerabilidades e carências existentes na cidade, fruto, dentre outras coisas, da inexistência de um processo contínuo de planejamento urbano e da ausência de uma relação harmônica entre as diferentes agências municipais (Rajagopalan, 2017), a provisão de água potável mostrava-se, em 2011, como uma das principais. A cobertura do serviço atingia era ausente em 20% dos domicílios existentes em 2011. Diferentes formas de abastecimentos, sobretudo as bombas manuais, mostram-se existentes.

Como nos casos das ocupações precárias, a presença de tais estruturas é marcante na paisagem urbana do município, sobretudo em bairros mais periféricos. Assim, é comum perceber a formação de extensas filas e aglomerações nas ruas e avenidas locais voltadas à captação e transporte de água. Ainda segundo as informações censitárias, 92,72% dos domicílios existentes possuíam sistema de esgoto canalizado. As fossas sépticas (1,61%) e os banheiros/latrinas públicas (3,81%) apareciam como as outras duas principais opções. A cobertura de energia elétrica, por sua vez, atingia praticamente 99% da população. Apesar das evidentes precariedades, o cenário local e sua formação metropolitana não difere em muito dos observados no caso brasileiro e de outros países do sul global.



Figura 11 - Abastecimento de água a partir de tanques. Chennai – Tamil Nadu - Índia. 2019  
Fonte: Acervo do autor.

O cenário urbano de Chennai, no contexto nacional discutido anteriormente, foi palco das intervenções promovidas pela JNNURM. No estado de Tamil Nadu, para além

da localidade, foram contempladas as cidades de Madurai e Coimbatore, ambas localizadas a sul da capital. O foco da Missão no estado foi a construção de unidades habitacionais, projeto liderado pelo *Tamil Nadu Slum Clearance Board*. Para Chennai, pretendia-se a construção de aproximadamente 30.000 novas residências. Considerável parcela das proposições, no entanto, não foram realizadas, levando à proposição, por parte do governo estadual, de constituição de uma segunda fase da missão (JNNURM II), a qual teve como objetivo tanto concluir os projetos da primeira edição como ampliá-los (TAMIL NADU, 2012)<sup>225</sup>. A cidade inseriu-se assim no grande esquema de urbanização liderado pelo governo central, o qual foi substituído, dentre outras coisas, pela Missão *Smart City*.

Em termos econômicos, temática fundamental na constituição do novo urbano indiano, Chennai tem a história marcada tanto por sua importância comercial, haja vista sua ampla faixa costeira e proximidade com o restante do Sul da Ásia, como pela concentração de unidades industriais de médio e grande porte em seu interior (GOI, 2011). A disponibilidade de mão de obra barata e de provisão energética influenciam em grande medida esse cenário (GOI, 2011).

O setor têxtil e automobilístico - produção de motocicletas e de seus componentes - despontam como os principais concentradores tanto de estabelecimentos como de empregos no setor industrial, conforme destacado na tabela abaixo. Tais atividades abarcam mais de 50% dos empregos existentes e cerca de 30% das unidades. Outros 110 setores, aproximadamente, congregam o percentual restante.

---

<sup>225</sup> Conforme enunciado em ata de reunião publicada pelo ministério de Habitação e Assunto Urbanos da Índia, a JNNURM como um todo seria estendida até 2017. Em Tamil Nadu a previsão de conclusão dos trabalhos seria março de 2016. Quando da realização da reunião (Junho de 2015), 126 dentre os 145 projetos definidos para o estado haviam sido lançados. Para Chennai, até 2015, apenas 40% das obras físicas haviam sido concluídas e, aproximadamente, 60% dos gastos foram realizados. A ata pode ser acessada em: [http://mohua.gov.in/upload/uploadfiles/files/35%20Minutes\\_Review\\_meeting\\_4\\_6\\_2015\\_final.pdf](http://mohua.gov.in/upload/uploadfiles/files/35%20Minutes_Review_meeting_4_6_2015_final.pdf).

**Tabela 8 – Setores industriais com maior percentual de emprego de mão de obra e de unidades empresariais. Chennai-Tamil Nadu-Índia. 2019.**

<b>Categoria</b>	<b>Setor*</b>	<b>Participação (%)</b>
Empregos	Fabricação de roupas, exceto roupas de pele	22,39%
	Fabricação de malas, bolsas e similares, selaria e arreios	10,85%
	Fabricação de motocicletas	10,63%
	Manutenção e reparação de veículos motorizados	8,97%
	Outros (110)	47,16%
Unidades	Fabricação de roupas, exceto roupas de pele	14,38%
	Manutenção e reparação de veículos motorizados	11,72%
	Impressão	7,99%
	Fabricação de outros produtos de metal	6,51%
	Fabricação de peças e acessórios para veículos motorizados	5,86%
	Fabricação de produtos plásticos	5,62%
	Outros (108)	47,93%

Fonte: Annual Survey of Industries 2018-19.

\* Conforme a National Industrial Classification, 2008

A década de 90, seguida dos primeiros anos da década 2000, intensifica, por sua vez, o processo de terciarização da economia local, acompanhando o cenário estadual (CMDA, 2008). O setor de tecnologia da informação recebe destaque nesse cenário, tanto pela presença de uma diversidade de grandes empresas no território local como por seus projetos de expansão via iniciativa privada/arranjos paraestatais. Nesses termos destaca o segundo plano metropolitano elaborado para a região:

*Chennai é talvez a única cidade na Índia a ter todas as 10 principais empresas multinacionais de TI indianas e as 3 principais empresas de TI. Infosys, Tata Consultancy Services Ltd e Wipro, as quais que adquiriram terrenos em Chennai e arredores para cumprir seus planos de expansão. O Tidal Park I e o IT Park em Siruseri já foram desenvolvidos em Chennai e seus arredores. O Tidel Park I é totalmente funcional. Os desenvolvedores de TI privados estão entusiasmados em construir espaço de TI suficiente e o governo está certo de criar 2,5 milhões de pés quadrados de espaço de TI nos setores privado e público nos próximos anos para atender às necessidades crescentes de clientes nacionais e internacionais<sup>226</sup>. (CMDA, Second Master Plan for Chennai Metropolitan Area, 2008, v. III, p. 90).*

Segundo os dados do último censo, mais de 90% dos residentes no município trabalhavam em indústrias não familiares ou no setor terciário. As informações do ano

<sup>226</sup> Chennai is perhaps the only city in India to have all the top 10 IT Indian multi national companies and the 3 IT majors viz. Infosys, Tata Consultancy Services Ltd and Wipro which have acquired lands in and around Chennai to meet their expansion plans. The Tidal Park I and the IT Park at Siruseri have already been developed in Chennai and its environs. The Tidel Park I is fully functional. The private IT developers have been enthused to build enough IT space and the Government is certain of creating 2.5 million sq.ft of IT space in private as well as in public sectors in the coming years to meet the growing requirements of national and international clients. The first phase of Knowledge Industrial Township is being planned by a Special Purpose Vehicle viz. ELCOT Infrastructure Ltd. in Sholinganallur along the IT Corridor.



2001, ainda desagregadas pelos 3 setores, apontavam que 74% desse volume dedicava-se às atividades de comércio e serviços. O percentual na década de 80 era igual a 68%. Os trabalhadores ligados ao setor primário somam, em 2011, pouco mais de 2,5% do volume total de trabalhadores.

Cabe destacar ainda que, do volume populacional total, mais de 60% foi categorizado, em 2011, como não pertencentes ao mercado de trabalho. Dentre os 40% restantes, cerca de 7% caracterizava-se como trabalhador temporário, ou seja, aqueles que haviam exercido atividade profissional por período menor do que 6 meses no ano de referência. O volume de desempregados mostra-se superior ao parâmetro estadual à época, igual a 54,42% (GOI, 2011). Interessante notar que, em ambas as escalas geográficas, o volume de mulheres sem trabalho é consideravelmente superior que o de homens, 65% x 35% em Chennai e 62% x 38% em Tamil Nadu.

Tais informações possibilitam uma compreensão básica do cenário e das problemáticas urbanas que circundam o município foco de nossa análise.

Em termos administrativos, componente importante na análise ora realizada, Chennai encontra-se dividida em 200 áreas (*wards*), os quais abrangem os 175 quilômetros quadrados da área da cidade. Tais áreas mostram-se agrupadas em 15 zonas diferentes e tem seus limites definidos segundo as fronteiras dos bairros tradicionais que compõem a cidade. A Figura abaixo apresenta a subdivisão atualmente válida.

Pela dimensão territorial e populacional da cidade, Chennai é representada por 21 deputados na assembleia estadual e por outros 03 no parlamento central (GOI, 2011). Em termos do governo interno, seguindo as disposições da EC74, Chennai estabeleceu uma Corporação Municipal, composta por representantes eleitos. Até 2016 tais pleitos eram realizados diretamente tanto para os cargos de prefeitos como de conselheiros de áreas, seguindo as disposições da Emenda. A partir de então, com a promulgação de uma lei estadual (*Tamil Nadu Act 10*), a determinação do prefeito passou a ser indireta, ou seja, o corpo de 200 conselheiros dos *Wards Commitees*, é que determina sua liderança.

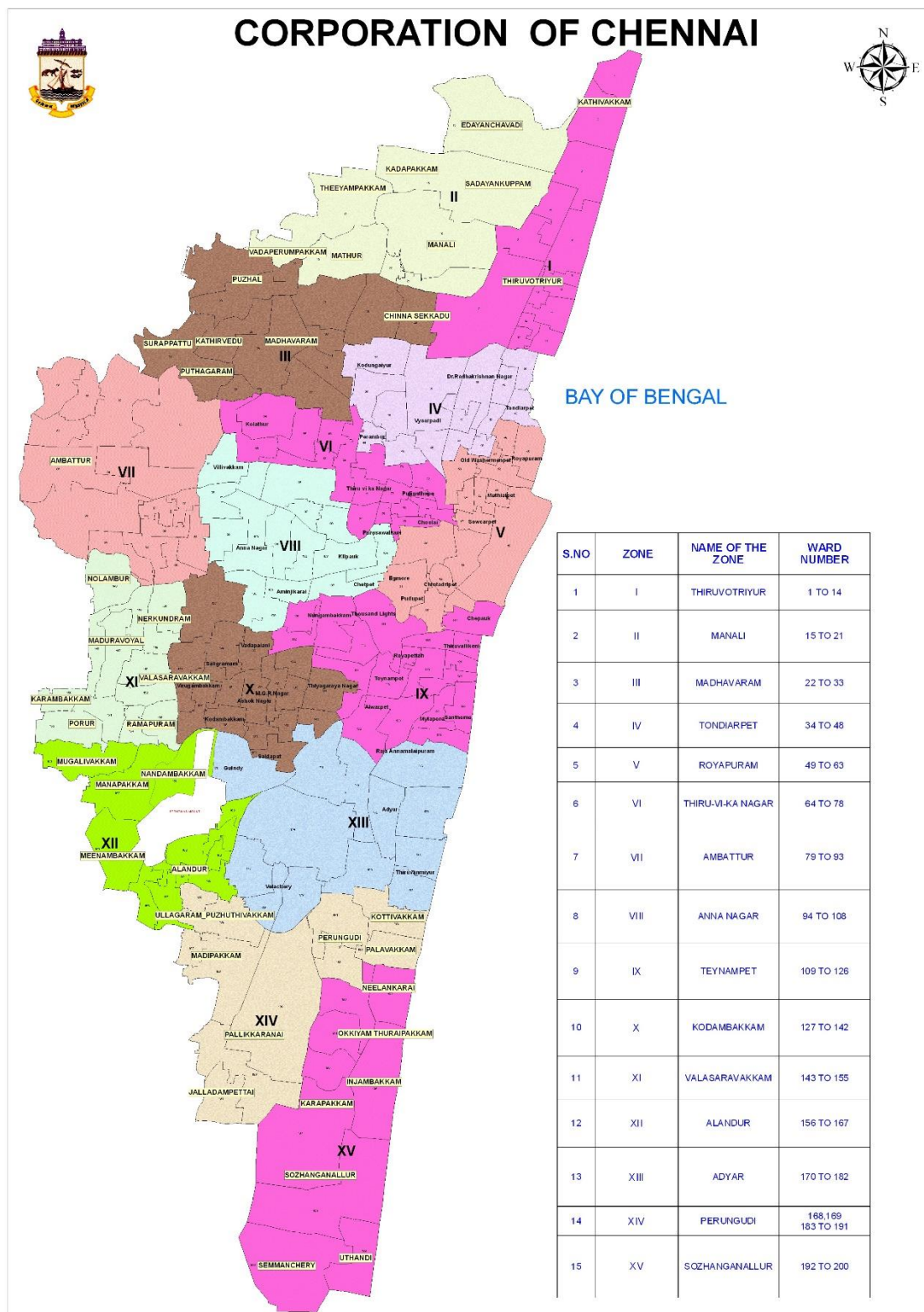


Figura 12 - Divisões/Áreas administrativas (Wards). Chennai-Tamil Nadu-Índia. 2011.  
Fonte: Corporation of Chennai.

Em 2019, ano da realização dos estudos de campo no município, as eleições locais – diretas e indiretas - estavam atrasadas há mais de 02 anos.

À gestão no nível municipal, soma-se a autoridade metropolitana – *Chennai Metropolitan Development Authority* – constituída em 1974 (20 anos antes da EC74) e composta por representantes dos três níveis de governo. A Corporação Municipal de Chennai possui uma cadeira cativa na direção da CMDA. Outros 04 membros são, por sua vez, indicados pelas demais corporações. Importante ressaltar que, no total, a região metropolitana, para além de Chennai, é composta por outras 08 municipalidades e 179 *Panchayats* (organização administrativa das áreas rurais).

Como principal competência que recai sobre a Autoridade Metropolitana encontra-se a regulação do uso e da ocupação do solo. Nesses termos, a CMDA, dentre outras ações, elabora planos de ocupação e de desenvolvimento econômico para a região metropolitana, estabelece novas áreas/subdivisões (distritos, cidades, etc.) para fins de planejamento e toma as medidas legais/operacionais necessárias à operacionalização do Plano Metropolitano<sup>227</sup>. Tais competências, ainda que importantes no contexto da urbanização-metropolização nacional, vão de encontro direto às especificações da EC74. Tratam-se de sobreposições. Conforme apontado anteriormente, as funções de planejamento urbano e regulação do uso do solo deveriam ser repassadas aos municípios após a implementação da Emenda.

Complementarmente, as agências paraestatais atuam na definição dos percursos e na provisão dos serviços e equipamentos públicos a serem fornecidos à população. Em Chennai existem, pelo menos, 06 instituições dessa natureza que são ligadas diretamente ao desenvolvimento urbano (local e metropolitano). Outras 02, de jurisdição estadual, compõem também esse cenário. A atuação das entidades se dá em diferentes temáticas, principalmente as relacionadas à provisão de infraestrutura. Como visto anteriormente, o processo de neoliberalização indiano é fortemente marcado pela narrativa de afastamento do Estado das atividades infraestruturais (segunda inflexão).

---

<sup>227</sup> Sobre a composição e funções da CMDA, ver: <http://www.cmdachennai.gov.in/aboutcmda>. O Plano Metropolitano, em sua versão mais recente, foi elaborado em 2008 e tem como horizonte temporal o ano 2026.

**Tabela 9 – Principais paraestatais de atuação municipal, metropolitana e estadual. Chennai – Tamil Nadu – Índia.**

<b>Id</b>	<b>Sigla</b>	<b>Atuação</b>	<b>Jurisdição</b>
1	TNHB	Desenvolvimento dos bairros, incluindo o fornecimento de lotes e unidades habitacionais.	Estadual com foco na RM Chennai
2	MTC	Transporte por ônibus.	RM Chennai
3	Traffic Police	Gestão de projetos de tráfego.	Chennai
4	TNEB	Geração e fornecimento de energia.	Estadual
5	CMWSSB	Suprimento de água e de redes de esgoto.	RM Chennai
6	TNSCB	Provisão habitacional e de infraestrutura para favelas.	Estadual com foco na RM Chennai
7	Highways Department	Manutenção das vias principais em Chennai, rotas e vias rodoviárias estaduais, construção de obras de arte viárias.	Estadual
8	PWD	Implementação e Manutenção de macro sistemas de drenagem.	Estadual

Fonte: CMDA, 2008

A ação e intervenção de tais agentes, seguindo o cenário nacional, mostra-se questionada pelo próprio governo estadual, sobretudo tendo em vista o confronto observado entre as entidades paraestatais e os governos locais. Nesses termos, o décimo segundo plano quinquenal do governo de Tamil Nadu, elaborado em 2012, ressalta que:

*Existem sobreposições institucionais no tratamento de várias atividades. (...) Embora o Estado tenha evoluído um pouco em relação à transferência de funções prevista na Emenda 74ª (...), várias funções continuam a ser geridas a nível dos departamentos de Estado ou por paraestatais. (...) A experiência do JNNURM ressalta a ausência de capacidade adequada entre os ULBs para preparar, implementar ou gerenciar projetos de infraestrutura, mesmo quando as finanças não são uma restrição. Embora as paraestatais e as agências estaduais tenham ajudado a preencher a lacuna de capacidade, pode ser necessário construir capacidade no nível local, além de delegar responsabilidades e devolver poderes financeiros/funcionais para seguir em frente<sup>228</sup>. (Tamil Nadu, 2012, p. 291).*

O planejamento ao nível do estado espelha, assim, as preocupações expressas no nível central. Também, da mesma forma, não se percebem iniciativas diretas ao seu enfrentamento.

Tem-se assim, em linhas bastante gerais, o contexto urbano, econômico e administrativo em que se insere o estudo de caso aqui realizado. Conforme visto a seguir,

<sup>228</sup> *There are institutional overlaps in handling various activities. (...) while the State has moved a fair bit vis-à-vis the transfer of functions envisaged under the 74th CAA (...) a number of functions continue to be handled at the level of State departments or by parastatals. (...) The experience from JNNURM underscores the absence of adequate capacity among ULBs to prepare, implement or manage infrastructure projects even when finances are not a constraint. While parastatals and state agencies have helped bridge the capacity gap somewhat, it may be necessary to build capacity at the local level apart from delegating responsibility and devolving financial / functional powers for going forward.*

mesmo em Chennai, cidade de grande dimensão e importância na economia nacional, o ambiente de sobreposições de governança (s) se manifesta e agrava-se no contexto da Missão *Smart City*. Complementarmente, procuro sublinhar de que forma a execução do projeto na localidade expõe as facetas principais do (novo) urbano indiano, forjado no contexto neoliberal, que tem na internacionalização competitiva das cidades sua orientação básica.

Para a composição do estudo, realizo, inicialmente, a análise do Plano Estratégico (*Smart City Proposal – SCP Chennai*) elaborado para a cidade *vis a vis* as declarações de diferentes atores envolvidos nesse processo. Todas as entrevistas foram realizadas a partir de roteiros semiestruturados e, de forma a dar maior segurança às análises e citações, o conteúdo foi plenamente transcrito por um profissional da área de tradução. Complementarmente foram aplicados 340 questionários (tipo *survey*) com residentes e não residentes no bairro que é alvo da SCM Chennai.

De maneira geral, os entrevistados a partir de roteiros são atores que desempenharam um papel de protagonismo em torno do projeto investigado, seja por sua elaboração/gestão, seja por sua contestação. São eles: a) O CEO do SPV responsável pela condução do projeto; b) O consultor especial da empresa *Deloitte Touche Tohmatsu Limited*, uma das principais consultorias envolvidas na elaboração do Plano- proposta; c) A consultora da ONG ITDP<sup>229</sup>, responsável pelo desenvolvimento dos conceitos e projetos referentes à mobilidade urbana (temática central da SCM Chennai) na área de intervenção e; d) A diretora da ONG CAG<sup>230</sup> que tem atuado no acompanhamento das problemáticas e na formulação de críticas ao processo de desenvolvimento da Missão na cidade e; e) O ativista do coletivo *Vetiver* que atua, em conjunto com movimentos sociais de Chennai, no combate a processos de privatização do espaço urbano.

Os respondentes aos questionários, escolhidos de forma aleatória e espontânea, são pessoas que cotidianamente convivem no espaço em intervenção. No bojo das discussões realizadas ao longo da tese, interessa-nos evidenciar o relativo afastamento entre os fins pretendidos/alcançados pelo projeto e as perspectivas/modos de vida da população local. Tal cenário promove, ao mesmo tempo em que é promovido, pela constituição de um urbanismo despolitizado, no qual, os espaços de representação e participação mostram-se desacreditados, mas também bloqueados por uma série de

---

<sup>229</sup> Institute for Transportation and Development Policy. Portal principal: <https://www.itdp.org>.

<sup>230</sup> *Citizen Action Group*

narrativas e práticas de governança. Sob tal perspectiva é que se promoveu a aplicação dos *surveys*. A partir deles procurou-se conhecer o nível de aproximação/compreensão da população em relação a SCM bem como a impressão dos indivíduos a respeito dos espaços de representação política e de participação popular existentes na cidade.

Nesse contexto, é importante destacar que a aplicação dos questionários não teve como objetivo, por si mesma, constituir uma relação de causalidade entre as questões ora avaliadas (MSC – neoliberalismo – democracia – urbanização competitiva, etc.). Assim sendo, trata-se menos de um levantamento estatístico robusto e mais de uma reflexão sobre expressões e anseios, os quais, evidenciam e reverberam questões problemáticas do contexto político em que a população local se insere.

### **3.4.2. Missão Smart City Chennai: o plano proposta e suas narrativas operacionais**

A avaliação do processo de montagem e efetivação da Missão *Smart City* em Chennai - doravante denominada SCM ou, apenas, Missão -, tem como objetivo evidenciar uma das diversas facetas constituintes do (novo) urbano-cidade indiano – neoliberal, manufaturado, corporativo, de ocupação, etc. Tal vertente diz respeito à promoção da competitividade/identidade internacional entre as localidades e à proposta (des)politizadora que nela se insere.

Pelos aspectos gerais que compõem a Missão, ressaltados na seção sobre o contexto (proto) legislativo indiano, tais feições já puderam ser um pouco evidenciadas. A continuidade do sentido e do papel paraestatal no controle do território e na prestação de serviços públicos, a reconstituição do modelo federativo com foco na competitividade interlocal, o reforço do “Modo Missão” como sistemática operacional do estado, etc. são alguns de tais aspectos. Busco olhá-los, agora, de forma mais aproximada.

Para isso, avalio aqui o modelo adotado pelo plano proposta de Chennai (*Smart City Proposal – SCP*) para participação nas “olimpíadas” seletivas. As explanações dos atores entrevistados, complementarmente, permitem a compreensão operacional que as *Guidelines* do projeto assumem quando em contato com as pessoas, estruturas e rotinas de determinado território.

Em primeiro lugar, é importante ressaltar a composição estrutural do Plano Estratégico. Obrigatoriamente, todas as cidades, independentemente de suas características demográficas, administrativas, etc., obedeceram a um pré-formato, determinado pelo governo central, para apontamento dos objetivos e projetos a serem executados pela Missão em seus respectivos territórios. Nesses termos, a proposta

encontra-se dividida em 5 grandes partes, quais sejam elas: a) Perfil da Cidade; b) Propostas para a Área Base (ABDP – *Area Based Development Proposal*); c) Proposta local ampliada; d) Plano de Ação e; e) Plano Financeiro<sup>231</sup>. Somam-se a tais componentes, outros 4 anexos que buscam detalhar alguns pontos sobre as características da Missão na localidade, evidenciar determinados documentos obrigatórios para participação na disputa, dentre outras questões. Todas essas questões obedecem, por sua vez, a um formato e padrão específicos com limitação de número de caracteres e de escopo para seu detalhamento. Elaborado pela Jones Lang Lasalle (JLL) (Shekhar, 2016), empresa norte americana ligada ao mercado imobiliário, o documento final possui pouco mais de 90 páginas. Considerada a amplitude do projeto e sua múltipla escala (micro local e local), trata-se de uma proposta bastante enxuta. Em verdade, obedecendo as prerrogativas ligadas ao planejamento estratégico, a SCP constitui-se, basicamente, como um plano de negócios com definição de distintos projetos e de seus custos relativos. Desconsidera-se, no âmbito do documento, uma perspectiva mais compreensiva para o tratamento de tais questões.

Obedecendo o formato e o receituário acima destacados, a proposta aponta uma declaração de *Visão de Futuro* para a cidade. Necessariamente, tal Visão deve remeter às informações previstas na matriz *SWOT*<sup>232</sup> formulada para o município. Ambos os conceitos/instrumentos (Visão e Matriz) derivam, por sua vez, da abordagem estratégica ligada ao planejamento. A Visão representa o componente principal de tal estrutura uma vez que indica o objetivo principal a ser alcançado/perseguido por determinada cidade/corporação. Mais do que o uso de tais referências de trabalho em si, é importante sublinhar que tal instrumental responde e encaixa-se em um contexto específico que o valida e o legitima, qual seja, o de remodelação do ambiente urbano que pretende ser constituído no país e o de promoção constante de um tipo de governança de sentido e feições empresariais.

Nesse contexto, a *Visão* determinada para Chennai aponta para o sentido de internacionalização ou de promoção internacional pretendida para a localidade. Nesses termos, Chennai tem como objetivo tornar-se “*uma cidade para todos*” através da

---

<sup>231</sup> *City Profile, Area-Based proposal, Pan-city proposal, Implementation plan e Financial Plan*, no original.

<sup>232</sup> Instrumento de planejamento empresarial, o qual, apropriado para as questões urbanas, procura definir as forças (S), fraquezas (W), ameaças (T) e oportunidades (O) de determinada corporação/localidade. A abordagem de VAINER (2002) e de Pow (2018), já referenciadas ao longo da tese, explicitam tal questão instrumental e se uso via empresas de consultoria internacionais no âmbito do planejamento urbano.

constituição de um “*centro cultural universal para uma vida segura e sustentável*”<sup>233</sup>. (SCP Chennai, p. 16). Daqui a necessidade, ao mesmo tempo que o resultado, de um sentido de governança ou gestão jurídica do tipo “glocal”, ou seja, que pretende promover o micro ao macro em termos “universais”.

Na constituição desse *hub*, somam-se aos sistemas regulatórios e institucionais locais (SPV, *Guidelines*, etc.) as categorias e tipos de projetos de intervenção pretendidos pela Missão. Para Chennai, as ideias/conceitos de “*mobilidade aprimorada*” e de “*infraestrutura urbana inteligente*”<sup>234</sup> (SCP Chennai, p. 16) orientam a formatação de tais projetos, os quais, em sua base principal, espelham-se em *benchmarks* internacionais. Tais referências, por sua vez, resultam em rupturas e, por conseguinte, criam tensões e disputas no âmbito da vida cotidiana da cidade. Voltarei a esse ponto mais à frente.

Ainda em termos da *Visão de Futuro*, a SCP de Chennai aponta que, para além da constituição do hub cultural universal, a SCM deve conduzir a cidade a um estado que a torne “*mais resiliente aos desafios físicos, sociais e econômicos*”<sup>235</sup> (SCP Chennai, p. 16) que se impõem ao município. Para além das críticas referentes ao conceito de cidades resilientes em si (Chelleri, 2012; Vale, 2014; Sanchez, Heijden & Osmond, 2018) é interessante notar que, no contexto da SCM Chennai, a utilização do termo encaixa-se, também, no bojo e na perspectiva de projeção da cidade em uma plataforma internacional. Conforme aponta a própria SCP, a definição da Visão justifica-se, dentre outras coisas, pela inserção da cidade na rede global denominada *100 Resilient Cities – 100RCs*, instituída pela Fundação Rockefeller<sup>236</sup>.

Iniciado em 2013 e finalizado em 2019, o projeto reuniu uma centena de cidades ao redor do mundo. Como produto final, o projeto formulou uma estratégia, em formato de plano de desenvolvimento, para cada uma delas - *Resilient Chennai Strategy (RCS)*, para o caso de Chennai. O objetivo do projeto era construir e tratar, de forma integrada e participativa, os principais problemas urbanos existentes nas localidades, os quais implicam, em maior ou menor grau, na diminuição da resiliência de tais territórios frente aos cenários de crises nacional e internacional. Nos termos definidos pela rede, a resiliência se define pela capacidade dos diferentes agentes existentes dentro da cidade

---

<sup>233</sup> *city for everyone e universal cultural hub for safe and sustainable living.*

<sup>234</sup> *enhanced mobility e smart urban infrastructure.*

<sup>235</sup> *more resilient to the physical, social, and economic challenges.*

<sup>236</sup> Portal principal: <https://www.100resilientcities.org>.



(indivíduos, comunidades, instituições, etc.) “*para sobreviver, se adaptar e crescer, não importa os tipos de estresse crônico e choques agudos que experimentem*”<sup>237</sup>.” (RCS, p. 10). Assim, no ponto extremo, importa crescer sob ou após qualquer tipo de instabilidade.

O plano final para Chennai destacou 5 pilares voltados à promoção da resiliência municipal<sup>238</sup>. Na contramão dessa perspectiva de resiliência pró crescimento e pró operação urbana, aponta um dos entrevistados:

*When you say "development", they say, "What are you building?" I'm building a bus stand, I'm building a hospital, I'm building something. (...) It's like this idea, the general idea of growth. We need to grow. And growth also means, growth essentially means building. (...) They say, "Let's build resilience in the city." you don't build resilience in the city. If you wanna build... If you want resilience in Chennai, you ought to unbuild, you ought to remove some of the buildings from the lakes, you have to remove some of the building from the... So it's an act of unbuilding that will give you resilience. More building will not give you resilience. But unbuilding doesn't seem to be bankable. And until it becomes bankable, and the minute it becomes bankable, it becomes... it's irrelevant for me. Because then it's making sense to someone sitting in the Singapore Bank. (Vetiver collective member).*

Todos os pilares, de alguma maneira, serão incorporados à proposta da SCM. Além da inspiração nos projetos presentes na RCS, a linguagem adotada para composição da Visão de futuro de Chennai, no contexto da Missão *Smart City*, repete literalmente a adotada pela Plano Resiliente. O negrito na citação abaixo permite a visualização da coincidência.

*O programa 100 Cidades Resilientes (100RC) conceitua resiliência usando uma lente mais ampla (indo além dos riscos ambientais), mais profunda (sendo inclusiva) e de longo prazo (focando igualmente nas preocupações imediatas e futuras). Ao dizer que "ajudamos as cidades ao redor do mundo a se tornarem mais resilientes aos desafios físicos, sociais e econômicos que são uma parte crescente do século 21", 100RC reconhece que a construção de resiliência não deve se limitar a lidar com choques e tensões ambientais*<sup>239</sup>. (RCS, p. 10)

Dessa forma, se, conforme destaca a SCP, a visão da cidade foi constituída “*após uma série de discussões com cidadãos, onde partes interessadas e representantes eleitos se debruçaram ao estudo detalhado da análise SWOT da cidade*”<sup>240</sup>, (SCP, p. 16), o resultado advindo já estava, ao menos parcialmente, pré-formatado. Aproveita-se, assim,

---

<sup>237</sup> to survive, adapt, and grow, no matter what kinds of chronic stresses and acute shocks they experience.

<sup>238</sup> Resilience Pillar 1: Health & Planned Urbanization; Resilience Pillar 2: Water Systems; Resilience Pillar 3: Disaster Preparedness; Resilience Pillar 4: Governance Ecosystem; Resilience Pillar 5: Chennai's Vulnerable Communities.

<sup>239</sup> The 100 Resilient Cities (100RC) program conceptualizes resilience using a broader (going beyond environmental risks), deeper (being inclusive), and longer term (focusing equally on immediate and future concerns) lens. By saying that "(w)e help cities around the world become more resilient to the physical, social, and economic challenges that are a growing part of the 21<sup>st</sup> century," 100RC acknowledges that building resilience should not be limited to addressing environmental shocks and stresses.

<sup>240</sup> after a series of discussions with citizens, stakeholders & elected representatives overlaid on the detailed study of SWOT analysis of the city.

um processo de participação advindo de outro contexto. Esse, como visto, possui na estruturação de uma rede internacional de cidades sua base principal. Como no caso da SCP, a RCS foi elaborada por uma empresa de consultoria estrangeira<sup>241</sup>.

Em suma, considerando que a Visão constitui o objetivo a ser perseguido, uma vez que ela se encaixa duplamente nas escala *trans*-nacional - pela expressão direta do conceito de *universal hub* e pela repetição literal dos planos de resiliência -, pode-se sugerir que tal encaixe é central naquilo que se *entende como* ou que se *pretende com* a cidade.

A operacionalização dessa perspectiva futura se dá, no interior da SCM, pela realização de projetos de intervenção urbana em duas escalas - do micro local (*area-based development*) ao municipal (*pan-city development*). Trata-se assim da realização, em primeiro lugar, de uma experimentação, de um plano piloto de menor abrangência, o qual, caso bem-sucedido, deve ser ampliado para os demais territórios da cidade.

Ainda que não apontado nos documentos formais, além do espelhamento em níveis dos projetos, espera-se que o próprio modelo de gestão e governança de cunho paraestatal que rege o funcionamento da Missão também extrapole da área base para outros territórios e temáticas. Nesses termos, aponta o CEO da SCM Chennai:

*So, in my interpretation Smart City is like that. The idea is no simply to do this or that fancy project. Which can be done by any city in India. If you just hand it over to somebody, they'll do it. But the point is not that, the point is to raise the bar of planning, raise the bar of coordination and etc. Which is required to do so to get the projects. And you do it in one area, because you can't do the entire city immediately. At least in one area you do, you learn, raise the bar expectation of public, etc. And, when I say... planning, etc. I don't just mean technocratic or only concrete and steel. I'm also talking about how do you bring in stake holders, what systems you need to put in place to have meaningful discussion with stake holders. Otherwise everything becomes a talk, right? You say something today, I'll say something tomorrow. A system... somebody else will say something, you know? So all those systems in place, how do we put these things in place and how do we build capacity of the city. (SPV – SCM Chennai CEO).*

Assim, enquanto no âmbito físico, o espelhamento significa explodir a inteligência da *Area Based Development* (bairro em intervenção) em escala municipal, no âmbito da gestão e do planejamento, significa dar amplitude a um sistema de planejamento e intervenção sobre o território urbano que se afaste dos lugares e sistemáticas democráticas de representação. Em Chennai, local em que as eleições locais estavam atrasadas há mais de dois anos quando da realização das entrevistas, mas que mantinha a SCM, bem como

---

<sup>241</sup> Arup Consulting, sediada em Londres, que tem como slogan “We shape a better world”. Para ver mais, acessar: <https://www.arup.com/>.

a provisão de outros serviços, em pleno vigor, o ambiente para concretização de tais extrapolações mostrava-se consideravelmente favorável.

Conforme orienta o governo central, a área territorial definida para o primeiro nível de intervenção deveria ser encaixada em alguma das 03 modalidades de desenvolvimento da Missão (*renovação, redesenvolvimento* ou *greenfield development*). Em Chennai, tendo em vista a escassez de terras nuas no território municipal (Shekhar, 2016), a modalidade *renovação*, voltada a requalificação de bairros já consolidados, foi a escolhida. Também como determina o governo central, a área base deveria ser selecionada “*por meio de pesquisa documental, análise, reuniões com representantes públicos, cidadãos proeminentes e engajamento social*”<sup>242</sup> (SCP Chennai, p. 23).

Em Chennai a ABD escolhida denomina-se *Thiruvalluvar Nagar* (T. Nagar). O bairro está localizado na região sul da cidade e nas proximidades de importantes eixos fluviais e viários existentes no território. Seguindo o padrão de boa parte da cidade, a região mostra-se consideravelmente adensada. Na paisagem urbana notam-se, no entanto, duas grandes marcas de diferenciação. A primeira diz respeito à presença de um extenso viaduto que, para além da função viária, estabelece uma estrutura de organização do mercado de rua local. Trata-se assim de uma marca infraestrutural, a qual, juntamente com a presença de um parque público importante – *Panagal Park* – conferem uma certa identidade territorial ao bairro.

A segunda característica marcante diz respeito à forte presença de estabelecimentos comerciais – formais e informais – no interior do bairro. A presença de suntuosas lojas de roupas e tecidos, principalmente, confunde-se com a maciça existência de ambulantes. Tal ambiente, sobretudo nos finais de semana, promove uma aguda circulação de pessoas, carros, motos, bicicletas e outras formas de transporte. Tal circulação ocorre, boa parte das vezes, de forma pouco segregada. Essas características serão fundamentais na decisão e orientação dos projetos de intervenção da SCM.

Jyotirwaya Tripathy (2018) caracteriza a região como “um lugar de heterotopia”, no interior da dinâmica urbana local. Nesse ambiente, a confusão e as interações intensivas/concentradas apresentam-se como determinantes da forma como o bairro se constitui e contribui na reprodução das relações que compõem a vida cotidiana local. Na perspectiva do autor, T. Nagar apresenta-se ainda como exemplo de uma “subversão” ao planejamento urbano tecnicista. Formulado e desenhado na década de 1920, o bairro

---

<sup>242</sup> *through desk research, analysis, meetings with public representatives, prominent citizens, and citizen engagement.*

incorpora as estruturas planejadas/geradas (parques, viadutos, vias de tráfego) a seu próprio modo (Tripathy, 2018).



Figura 13 - Mercado informal local. T. Nagar. Chennai-TN. 2019.  
Fonte: Acervo do autor



Figura 14 - Eixo Viário e estruturas comerciais formais e informais. T. Nagar. Chennai-TN. Índia. 2019.  
Fonte: Acervo do autor



Figura 15 - Panagal Park. T. Nagar. Chennai-TN. Índia. 2019  
Fonte: Acervo do autor

De maneira geral e utilizando aqui uma expressão própria da economia política, o ambiente de T. Nagar expressa uma certa *multiplicidade intensiva do valor de uso* que é dado aos objetos, dentre eles a rua, que compõem a vida cotidiana dos indivíduos e famílias na Índia. Nesse ambiente, o asfalto ou o passeio formatado ou ordenado pelo planejamento para a circulação de pessoas ou veículos é, em mesmo patamar, espaço para a interação comercial, o descanso, a alimentação, etc. Da mesma forma, na casa (habitar) o chão cumpre múltiplas funções de uso (cama, piso, aula, refeição), por vezes, não por falta de outros objetos (cadeiras, mesas, etc.), mas por uma forma múltipla de expressão e de reconhecimento do valor de uso de determinada materialidade. No próprio universo do corpo, conforme avalia Ribeiro (2003), essa multiplicidade intensiva se manifesta e os distintos membros componentes do organismo, sobretudo as mãos, assumem funções de objetos e produtos (talheres, travesseiros, etc).

Extrapolada para o ambiente da cidade essa lógica formata uma espécie de ambiente, no qual, ainda que de forma constantemente dialética, percebe-se que não é o comportamento de uso que responde à estrutura existente, mas o contrário, independentemente do quanto segundo tente moldar o primeiro.



Figura 16 - Uso “desconforme” dado ao Pedestrian Plaza, projeto da SCM-Chennai. T. Nagar, Chennai-TN. Índia.

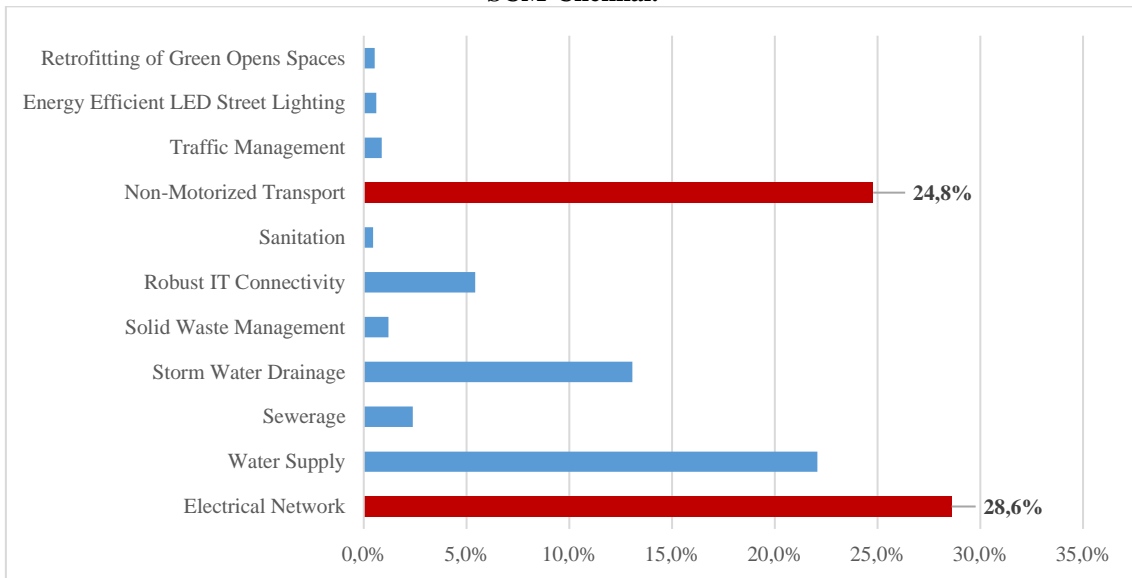
Fonte: Acervo do autor

A figura acima expõe um desses esforços de controle e molde. Trata-se da construção de um calçadão de pedestres voltado à regulação dos deslocamentos e controle viário de acesso a rua. O projeto encabeça e aparece como grande vitrine de exposição da *Smart City* em Chennai. Dedico os parágrafos a seguir para a discussão de tais ações, braços operacionais da Visão de Futuro.

Em primeiro lugar, é importante destacar que os “impactos espaciais”, previstos na SCP, advindos dos projetos da Missão são quase todos relacionados à construção de calçadões e de outras amenidades urbanas ligadas à circulação e uso da rua.

A relevância de tais intervenções na ABDP é expressa, também, pelo considerável percentual financeiro destinado à realização de projetos ligados à promoção de modos não motorizados de transporte (Gráfico 11). Os calçadões incluem-se em tal categoria. O custo total de todas as áreas é da ordem de 125 milhões de dólares. Ao serem levados em conta os dispêndios para manutenção e operação dos projetos, o componente “*pedestrian friendly pathways*” ocupa a segunda posição em termos do volume financeiro empenhado.

**Gráfico 11 – Distribuição percentual de recursos por área de aplicação. Area-based development, SCM-Chennai.**



Fonte: Elaboração com base na SCP – Chennai.

Anteriormente ocupada de forma intensa por ambulantes, deslocados para um edifício comercial específico, a via principal remodelada em T. Nagar (destaque em rosa na Figura 17) foi reconstituída de forma a cumprir outra função. Pretendia-se que ela se tornasse um exemplo na promoção de formas não motorizadas de transporte, sobretudo o modo a pé. Conforme informado pela coordenação da SCM Chennai, o orçamento da obra foi de aproximadamente 5,5 milhões de dólares. Até o fim de 2018, 30% do projeto havia sido concluído.

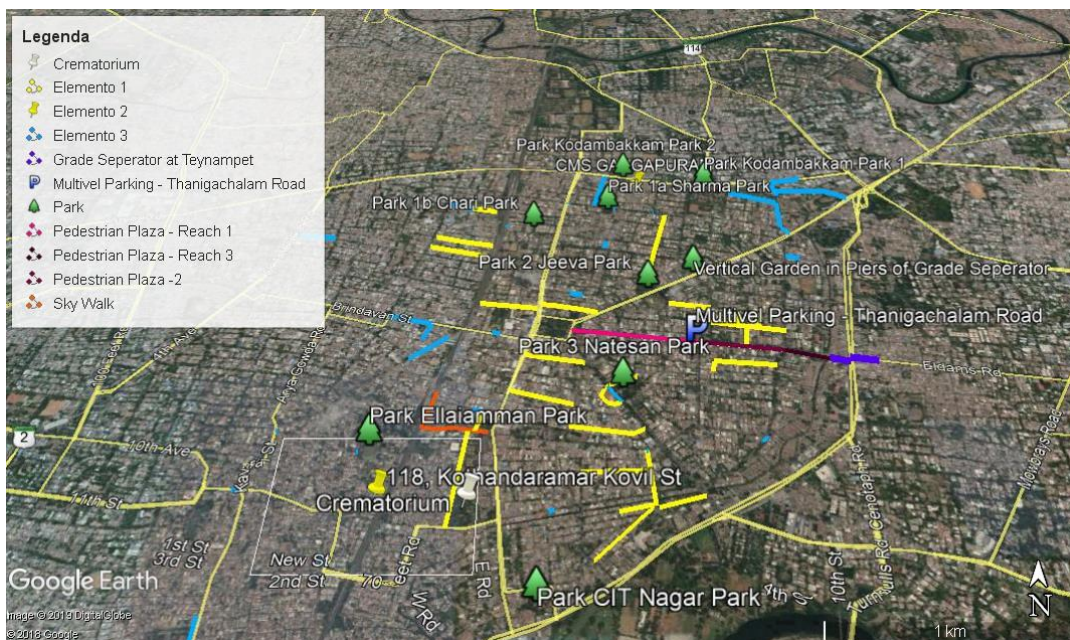


Figura 17 - Localização dos projetos da SCM Chennai – Area-based development. T. Nagar, Chennai-TN. Índia. 2019.

Fonte: SPV – SCM Chennai



Figura 18 - Obras de construção. Pedestrian Plaza, projeto da SCM-Chennai. T. Nagar, Chennai-TN. Índia.  
Fonte: Acervo do autor

No entanto, como no caso da Visão de futuro, longe de ter sido desenvolvida no interior da Missão, a construção do *Pedestrian Plaza* já vinha sendo gestada e intentada há vários anos. O aparato institucional e burocrático trazido pela SCM possibilitou a concretização das obras. Conforme relata uma das entrevistadas:

*The Pedestrian Plaza, the redesigning of the Pedestrian Plaza is a project that we've been talking for at least five years. We were trying to get money from the World Bank, it was going back and forth, back and front and back and front... It was just a project that we stopped speaking about. Now, today, because we have the Smart City money, that project is actually happening on the ground. So, cities do not have access to funds and because of this initiative we've got the funds. But the point is about how these funds are being utilized well. Now, there are a hundred cities, and sometimes cities don't even know what a smart street means. (ITDP NGO member).*

Percebe-se assim um processo de retomada e de incorporação de projetos antigos, os quais, elaborados no âmbito publicou ou não, são remodelados para caberem na SCM. Tais projetos, por vezes, tinham outras realidades territoriais em perspectiva e/ou mostram-se inseridos em temáticas gerais ligadas à estrutura urbana.

*You're saving water, you're increasing water supply, or increasing public space, or increasing... or the greater good of public transport where you need parking management, without that you're gonna congest the road. (...) a lot of people inside the government and outside the government, NGOs etc., worked... including some of the NGOs I have worked with only one year, have worked in Chennai for the last ten eleven years on many of these projects, right? So many of them are very strategically important projects and these are very complicated projects and for various reasons it didn't take off in the past. (...) They are all now part of (...) many of them are part of Smart City. (SPV – SCM Chennai CEO).*



A tabela abaixo apresenta a lista de projetos, bem como seu orçamento planejado e seu grau de execução ao fim de 2018. O *Pedestrian Plaza*, o *Integrated Command and Control Center* e os *Multi-Level Parkings* (MPLs) foram os apontados como aqueles já desenvolvidos anteriormente e “oportunizados” com a realização da SCM. Juntos, os projetos abrangem cerca de 70% do orçamento em execução. Nesse bojo as obras relativas à recuperação de corpos d’água e a criação de redes de abastecimento mostram-se bastante correlacionados com os pilares/perspectivas da *Resilient Chennai Strategy*, destacada anteriormente.

**Tabela 10 – Projetos em execução – Smart City Mission Chennai. Valor (Mil US\$) por projeto e percentual de execução em Dez/2018.**

Nome do Projeto	Valor (Mil US\$)	Percentual de Execução
Integration of Utilities above GL using GIS	918,57	44%
Pedestrianised streets - 10 Roads	1.397,14	89%
Pedestrianised streets -13 Roads	1.332,86	90%
MPLs with ICT application – Thanickachalam Road	5.827,14	10%
Restoration of 32 water bodies	835,71	85%
Childrens Traffic Park Near Napiar Bridge	295,71	95%
Restoration of Villivakam tank	2.285,71	11%
Thegaraya road Pedestrian Plaza, Reach 1	2.741,43	38%
Thegaraya road Pedestrian Plaza, Reach 2	1.588,57	35%
Thegaraya road Pedestrian Plaza, Reach 3	1.167,14	10%
Installing solar rooftop in Greater Chennai Corporation Buildings	3.431,43	3%
On-Street Parking Management system	1.011,43	0%
Cycle sharing system	1.355,71	0%
Integrated Command and Control Center	21.405,71	0%
Restoration of 22 water bodies	1.764,29	19%
Restoring 15 Temple tanks in Chennai City	325,71	80%
Vertical Gardens in Piers of Grade separators in GN Chetty	45,71	12%
Modernization of Kannamapettai Crematorium in ABD area	388,57	1%
<b>Total/Média</b>	<b>48.118,57</b>	<b>35%</b>

Fonte: SPV – SCM Chennai.

Ainda que seja importante reconhecer a continuidade dos projetos elaborados no âmbito da atividade pública como um aspecto fundamental para sua eficácia, no âmbito da SCM o que ocorre é que tais projetos e funções passam a ser incorporados, geridos e executados por uma estrutura própria, a qual, de caráter paraestatal e afastada do ambiente político representativo, personifica um novo tipo de Estado. Esse, dotado de poderes de intervenção legislativa, reconhece no espaço urbano seu lugar principal de atuação rumo ao crescimento econômico resiliente.

A SCM ao não criar seu objeto de trabalho próprio reforça, conseqüentemente, um processo de deslegitimação dos espaços representativos e de seus componentes. Reproduz-se, assim, uma narrativa que os identifica como ineficientes. A incapacidade deles em realizar projetos importantes e voltados ao bem público é compensada, nesse contexto, pela realização da Missão. Tal incorporação/personificação é naturalizada, reforçada e legitimada tendo em vista sua capacidade de “manter a cidade em movimento”. O ambiente urbano continua funcionando a despeito das disputas políticas existentes e motivada pela necessidade de se alcançar eficiência.

*(...) nothing stops your city... we can't wait for a hundred years to get clean water and clean electricity or clean roads, right? So we can't simply sit back and say, "We will wait for the 74th to happen and then some magic will happen on the road." (...) you should look at Smart City and any such project and say, "Look, you need to get going." If you're gonna build capacity of the city... how are you gonna do this by waiting... you can't wait for another 50 years, 100 years to say, "Ok, you know what, we'll wait until all of this falls in place theoretically and then we will take up water body fixing or tree planting or whatever else, right?" (SPV – SCM Chennai CEO).*

*(...) the city government is still functioning, without the elected representatives as well, but people aren't aware of what's going on, right? (...) And the Smart Cities Mission is one very good example of substituting traditional democratic processes and institutions with a new form of governance that... is not accountable, is not... it does not consult, it isn't inclusive, neither in the process, nor in the outcomes, right? (...) And this concept of efficiency of governments is at odds with other values that governance should have, right? So governments are not meant to be efficient all the time. Sometimes we may need to be inefficient, but effective, right? (CAG NGO member, Chennai)*

*So I don't find it strange that the city has been running without local counselors because, perhaps that shows how relevant they are, and how... you know, the democratic culture itself has not really seated among people. There should be a riot if there's no elections. (...) You have better democracy, you need to have a infiltration of the culture, so people, when you're working, I think a lot of times the interventions, like Smart City or many of the international NGOs who are working with the Corporation of Chennai, these are people who are part of the problem, because they take my city further away from me. So right now, the future of my city will be decided inside hotel convention rooms, by a bunch of white people sitting with a bunch of... you know, English speaking elite from the city. (Vetiver collective member).*

Expressam-se, desse modo, ranhuras e rupturas internas, as quais, ao mesmo tempo em que disputam com as institucionalidades ou tentativas de aproximação política representativa, contribuem e corroboram a narrativa de constituição do neoliberalismo indiano.

Conforme destacado anteriormente, essa incorporação estatal é concretizada na SCM através do estabelecimento de uma paraestatal especial – *Special Purpose Vehicle* - SPV. Em maio de 2016 o governo de Tamil Nadu emitiu as regulamentações ligadas à

constituição de tais veículos e de suas atribuições/competências em Chennai e em Coimbatore, cidades alvo da SCM (Shekhar, 2016a). Seguindo as narrativas anteriores à constituição da Missão em si, a regulamentação estadual não exige que haja participação de representantes eleitos, cidadãos ou organizações da sociedade civil no interior da SPV, do mesmo modo que não há disposições sobre representatividade de gênero (Shekhar, 2016). Há nitidamente um esforço de descolamento entre o que se pretende com o SPV, de caráter técnico, operacional e eficiente, e o que pode vir a significar (nunca demais lembrar que as eleições locais estavam atrasadas há mais de dois anos) um corpo efetivo de governança eleito diretamente.

Importante ressaltar que, apesar de permitido pelas *Guidelines* do programa, a SPV de Chennai não possuía, até meados de 2019, nenhum representante ligado diretamente ao setor privado. Trata-se, assim, de um tipo de intervenção gerencial que procura modificar o Estado “por dentro”, seguindo de perto a terceira inflexão neoliberal indiana apontada nas seções anteriores.

Como apontado anteriormente, tem-se a expectativa de que tal veículo passe abranger diferentes temáticas e possibilidades que extrapolem os limites da SCM. A credibilidade desse sujeito institucional é constituída, ainda, pela sua natureza “neutra” no cenário político administrativo local. Os *elementos críticos* desse ambiente, conforme aponta o relato abaixo, são “apenas” as pessoas que vivem nos territórios e a sua interação com esse processo.

*So that's where I think Smart City made a huge difference. Like, it was able to, you know, interface with all these people get a conclusion and then... Because this being a neutral body, otherwise typically otherwise you'd find all of them inside doors and not able to channel and, you know, integrate and move forward. This agency was the Special Purpose Vehicle, so it was neutral to each of them, there was no specific benefit for any of them (...) So it's a Smart City initiative, it's a separate initiative where all of them can actually take credits and jointly feel doing good to the city. So thereby we were able to bring a new "clime" to the entire thing, so people were attracted. So those were the buyings from the actual decision makers and departments. The critical element is that... you were mentioning about, is the social element and the people aspects of it. (Special Consultant, SCM Chennai).*

No contexto da SCM, o tratamento de tal problemática passou pela realização de reuniões comunitárias e pela abertura de diferentes canais de comunicação com a sociedade civil para que a SCP fosse efetivada. Nesse tópico é fundamental destacar que a participação e o engajamento social na composição da estratégia são os critérios que recebem um dos menores percentuais de pontuação na avaliação realizada pelo governo central (Tabela 11). O somatório dos pesos percentuais para a modalidade *citizen*

*engagement* é de 16%. Os critérios “orientação de resultados” (*results orientation*) e “plano de implementação/custo-benefício” (*implementation framework*), por exemplo, tem percentuais respectivamente iguais a 30% e 20%.

Na fase denominada *Pan-City Solution*, que reúne os projetos para a cidade como um todo, o peso para o engajamento social é de apenas 1%. Dessa forma, a intenção de construção coletiva/participativa já é, de antemão, tida como secundária. Tal contexto, somado à intenção despolitizadora concretizada nas narrativas dos gestores da Missão e na instituição da SPV, conformam o ambiente social sobre o qual se aplicam os projetos e intenções de desenvolvimento pretendidos pela SCM.

**Tabela 11 – Divisão percentual da pontuação atribuída por fases e critérios da *Smart City Proposal* – Chennai. Índia.**

<b>Macrocritério - Fase</b>	<b>Crítérios</b>	<b>Percentual de Pontuação</b>
City Level Criteria (City Profile, strategic plan)	Visão e Objetivos	5%
	Plano estratégico	10%
	Engajamento social	10%
	Linha de base, KPIs, autoavaliação e melhoria potencial	5%
Area Based Development	“Inteligência” da proposta	7%
	Engajamento social	5%
	Orientação para resultados	15%
	Acompanhamento do processo	3%
	Estrutura de implementação, incluindo viabilidade e custo-benefício	25%
Pan-City Solution	“Inteligência” da proposta	3%
	Engajamento social	1%
	Orientação para resultados	5%
	Acompanhamento do processo	1%
	Estrutura de implementação, incluindo viabilidade e custo-benefício	5%
<b>Total</b>		<b>100%</b>

Fonte: SCP Chennai. Traduzido.

Segundo informa a SCP Chennai, a participação alcançada ao longo da elaboração da proposta foi consideravelmente elevada e distribuída por diferentes instrumentos. De métodos que variam desde a publicação de informações em mídias e redes sociais até a realização de seminários, passando pela presença diária em programas de rádio, a SCP aponta que mais de 9 milhões de pessoas foram alcançadas pelas iniciativas. Ressalta-se que, desse total, 90% refere-se ao envio em massa de mensagens de celular (SMS) para a população. A tabela abaixo sintetiza as informações de participação segundo as principais categorias.

Apesar do elevado número de interações presenciais, visivelmente, as estratégias de participação popular à distância assumem maior grau de atenção por parte da comissão gestora da Missão. Poucas informações são dadas, no entanto, sobre as formas e métodos que foram utilizados para o emprego das informações colhidas na composição das ações a serem desenvolvidos na área base e na cidade como um todo. Percebe-se, por outro lado, que os “inputs” trazidos pelo engajamento social, sintetizados em 08 tópicos no interior da SCP, apresentam elevada correspondência com os projetos pré-existentes apontados anteriormente. Tendo em vista as manifestações dos atores ligados a SCM, entende-se que o processo social foi utilizado como uma espécie de validação, e não de construção, daquilo que se pretendia executar no território.

**Tabela 12 – Estratégias de participação/interação social e número de participantes por estratégia. Smart City Mission. Chennai-TN. Índia.**

<b>Estratégia</b>	<b>Participantes/Remetentes</b>
SMS	8.670.931.000
Email	15.613
Formulários on line	10.108
Facebook (seguidores)	1.652
Pesquisas - website da GCC	5.091
Consultas, Seminários e Workshops	63.451
<b>Total</b>	<b>8.671.026.915</b>

Fonte: SCP – Chennai. Traduzido.

Esse processo de formação/produção de coincidências aparece até mesmo na determinação da região base, conforme aponta a fala a seguir. Mais uma vez ressalta-se que os projetos pré existentes, sobretudo o *Pedestrian Plaza*, é que orientam o *retrofitting* dos espaços de intervenção da SCM, e não o contrário.

*They rigged the vote. They didn't count all of the votes together. So T. Nagar didn't come first. I think T. Nagar came second or third. But the other thing is, nobody knows how many votes exactly came in, where are all those votes? Right? I mean, and how did they even count those votes? Basically, ITDP already had a design for a Pedestrian Plaza for T. Nagar that had been funded by the World Bank. So this plan was already prepared. And then the Smart Cities Project came in and then they included this plan. I've attended public meetings for the Smart City Mission and there was no vision for T. Nagar to be a Pedestrian Plaza. So they have retrofitted an existing plan or proposal into a new proposal and they've pushed for it. So the entire process is rigged. (CAG NGO member).*

Nesse processo popular previamente amarrado, filtra-se também aquilo que deve ou não deve ser objeto de consulta ou de determinação democrática. Aquilo que passa pelo filtro da “*smart technocracy*”, uma vez que já construído e inspirado em conceitos

externos (“*smart street*”, “*resilient cities*”, *etc.*) precisa ser traduzido para a população. Nesses termos, o processo de participação social assume, dentre outras coisas, um sentido de tutoria no qual a população diretamente impactada precisa ser “esclarecida” sobre as vantagens que determinado projeto irá trazer para a região.

*For example, solar panels on Corporation rooftop, right? I think this was part of the original proposal, now when it's getting planned and implemented, I don't think the Corporation goes and asks people should they be putting solar panels on Corporation building, yeah? (...) So, it depends on the project. Sometimes a lot of stake holders meetings happen, sometimes, not much, right? But all major projects, we don't have a choice, but to interact with the stake holders and that may happen in bits and pieces. (SPV – SCM Chennai CEO).*

*So we wanted to get the creators on board. So, there were multiple levels at which we had gone back to traders and tried to educate them, share with them what we are planning. Initially, there was a huge resistance, though. (Special consultant SCM Chennai).*

*(...) sometimes, what we imagine the truth to be and what the truth is, are very different. So, we, as urban planners, and people who are supporting the city, it's very important for us to always show them all these different perspectives. Because sometimes the engineer who's working on the ground when he's facing the heat from the shop keepers, he wants to change the design to suit their requirement. But we don't know whether their requirement is actually... you know, it's like you have a son, and your son is crying everyday saying that he wants chocolate. Like, you're not gonna give him chocolates, right? Because you do know that chocolates are no good for his teeth. So just because someone is crying, you just don't give them what they want. (ITDP NGO member, SCM Chennai)*

O movimento rumo à participação popular parece caminhar, assim, não em um sentido de aprendizado ou de mobilização social, conforme os conceitos trabalhados por Friedman (1987), mas, sim, de um dirigismo que orienta a sociedade civil rumo a um ponto previamente estabelecido e a uma reforma social/espacial previamente planejada. Percebe-se nesse ambiente que os projetos de internacionalização e de despolitização urbana se tocam a partir da importação de conceitos e práticas externas e da transmissão desses conceitos, sob responsabilidade de agentes paraestatais e de empresas de consultoria, de forma instrutiva/elucidativa. Na perspectiva de um dos entrevistados trata-se de conferir uma espécie de “feição humana” aos projetos de intervenção.

*The Smart City for the country are trying to look at a way to try to make it seem benevolent and beneficial and participatory and make it seem as this is for them [poor people], but it's not their idea. How can it be for them? If it is for their idea, it would be completely different. It's an idea that's come and been handed down from somewhere. And now you're trying to make it... give it a human face, it's like globalization with a human face, capitalism with a human face, Smart Cities with a human face. So, the concept by itself does not have a human face, it has to be given one. (Vetiver collective member).*

O sentido da internacionalização, ou melhor, de espelhamento urbano local ao urbano (cidade) internacional que marca a inflexão neoliberal urbana indiana, é percebido, ainda, no constante referencial estrangeiro apontado como baliza à escolha e à execução dos projetos da SCM. Nesses termos, os sistemas de transporte de Londres e de Bogotá, os calçadões na Alemanha, o método de planejamento inglês, os centros de comando do Rio de Janeiro, as práticas de estímulo ao pedestrianismo que vão da Dinamarca à *Times Square* são exemplos que, levantados reiteradas vezes ao longo das entrevistas, servem tanto como referência quanto como justificativas à escolha por determinado projeto ou intervenção.

A própria SCP aponta determinados *benchmarks* internacionais em seu conteúdo. Conforme exigido pelo governo central, todos os municípios deveriam indicar “o modelo ou as melhores práticas de outras cidades<sup>243</sup>” (SCP, p. 55) que foram adotadas ou adaptadas na proposta local. Apesar de não ser exigido que as referências fossem estrangeiras, as indicações de Chennai foram todas nesse sentido. Enquanto Copenhague e Amsterdã são destacados como modelos para questões ligados ao transporte não motorizados, Singapura aparece em termos das práticas de controle de marés. Como visto, os modelos europeus foram aqueles mais levados a diante no âmbito da área base de desenvolvimento (T. Nagar). As obras de requalificação viária recebem destaque operacional, financeiro e simbólico no interior da SCM. Esse processo de importação implica desprezar as peculiaridades e especificidades locais em detrimento de um objeto de referência externo.

*It's part of the Mission. It's part of what we envision as our streets, right? And if we envision that Chennai needs to be, in quotes, "a world class city", I don't know what this world class vision is. Chennai is Chennai. Chennai has street vendors, Chennai has pedestrians. Let's just design a space so that we can all share that space equitably. But if you want to be a... a Shanghai or a New York or a London, yes, there is no space for street vendors in that vision. In that design, there is no space for street vending. Right? So, do we throw out that vision, or should we change our design to suit our city? And I think that's really the question that a lot of us are already asking. We should be asking, you know, all of the people that are working with the city government currently, why are we importing a vision? (CAG NGO member).*

Tais abandonos, que no caso da SCM Chennai manifestam-se de forma mais expoente na relação com os vendedores ambulantes das ruas requalificadas, são interpretados/identificados como o preço a ser pago para o alcance de determinado fim.

*We actually set to walking ourselves up and down the streets and you can actually see that going up and down you have a lot of, you know, constructions coming in between hawkers. So you'll find, probably about 3 years before, the*

---

<sup>243</sup> “the model or ‘best practice’ from another city”, no original.

*same place you would've gone and seen, you'll find so much of hawker there. That's why we said; "hawkers there's always a price". Because it does now become a no hawking zone, so... You... Literally, the entire footpath was covered with hawkers. It's like you have large... you know, international traders being there, but you know, all these hawkers in front of it literally, kind of clouding the entire space. (Special consultant, SCM Chennai).*

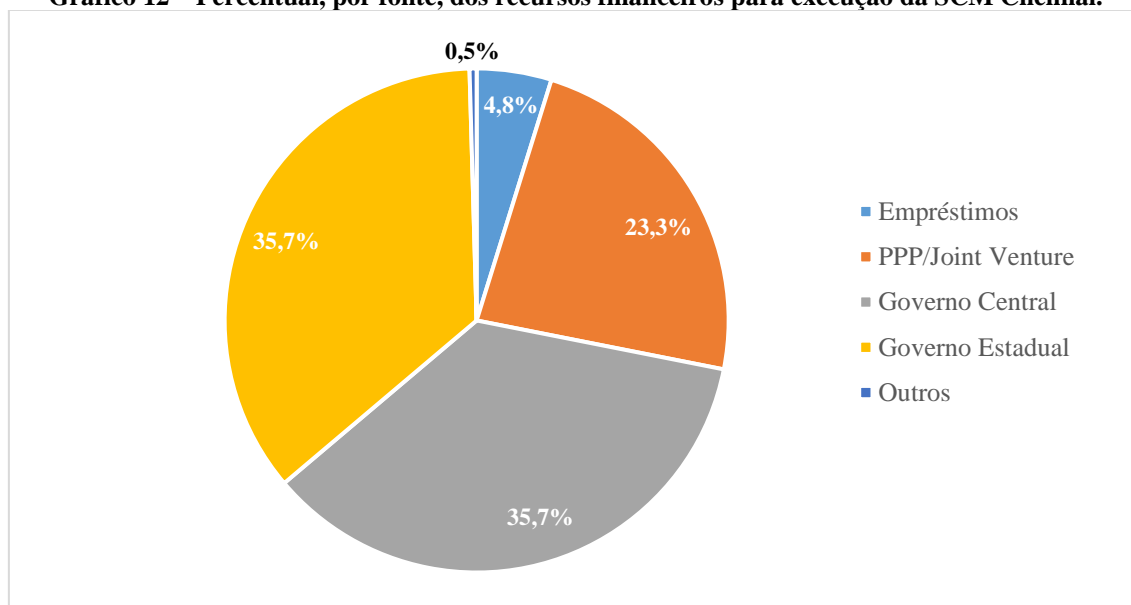
*So, in every project there are two types of voices: there's the voice of the vulnerable people and there's the voice of the rich. And unfortunately, it's always the voice... The loud voice is that of the rich... And the vulnerable people just don't have a voice at all. (ITDP NGO member).*

Mediado pelos instrumentos e pelos agentes de planejamento, ocorre, assim, um processo de exclusão e de segregação social orientado pela lógica do *custo-benefício*.

Por fim, cabe ressaltar que o projeto da SCM como um todo é realizado de modo a oportunizar, também, a geração de receitas para os municípios. Tal movimento se dá, dentre outras coisas, pela atração do capital privado na constituição e na operação dos projetos ligados à Missão. Como apontado anteriormente, a participação de entidades privadas na própria gestão (SPV) do Programa, ainda que não observada no caso de Chennai, é permitida e promovida pelas *Guidelines* emitidas pelo governo central.

Ainda que não presente diretamente na paraestatal local, uma vertente privatizadora é visivelmente percebida na execução da Missão. O gráfico abaixo ajuda na visualização e compreensão desse cenário. Os dados apresentados referem-se aos percentuais das diferentes fontes de financiamento planejadas para o financiamento dos projetos da SCM Chennai.

**Gráfico 12 – Percentual, por fonte, dos recursos financeiros para execução da SCM Chennai.**



Fonte: Elaboração com base na SCP Chennai.



Como se vê, a maior parte da verba, pouco mais de 70%, refere-se a recursos advindo da própria esfera pública. O dinheiro advindo de tal fonte, como no caso da concepção dos projetos da SCM, é apropriado, em termos de gestão e operação, pelo elemento paraestatal formatado na e pela SPV. Acopla-se a essa operação a entrada, ou a “oportunização” de entrada, de, aproximadamente, 45 milhões de dólares (23% do orçamento total da Missão) advindos de parcerias público-privadas.

A possibilidade de venda de títulos públicos, a ação direta de agentes do estado na atração de empresas e a concepção crescente de que compete ao Estado prover, mas não gerir a provisão dos serviços públicos conformam o ambiente para mobilização de tais capitais. Nesse cenário, conforme revelado na declaração abaixo, a atração de recursos financeiros revela-se como a real intenção da Missão.

*The real intention of Smart City also to be able to raise funds for the city, yeah? So, in Chennai, for example, that has taken two, three different ways. One, some of our projects, like the parking management, which will bring in a lot of revenue to the city, is a purely PPP project, where the company which is going to implement is bringing the operation and maintenance. The goal of Smart City is to bring in money to the city, funds to the city, so that more projects can be done and improve the city. (...) So we are joining with them [private companies] and saying, "We will bring private investment to the State." We may take a property, for example, a underutilized property of the Corporation and then we try to develop it and bring more money to the Corporation, and so on. Bring more funds to the city. So that is a very powerful way of bringing funds down the road. And we are free, I mean, the guidelines gives us enough power to say, tomorrow we want to do carbon credits, or bonds, or whatever else. We are free to do it. How practical it is to do it, is a different problem, but at least we can do it. The goal of Smart City is to bring in money to the city, funds to the city, so that more projects can be done and improve the city. (SPV – SCM Chennai CEO).*

Em perspectiva crítica, a visualização desse fim também aparece clara para quem se coloca em posição contrária ao projeto. A confecção da *feição humana*, apontada anteriormente, busca auxiliar o cumprimento de tal objetivo.

*So all the Smart Cities are basically small little enclaves that will be handed over to some rich person. It might be the Japanese, it might be somebody else, it might be a bunch of northern NGOs that come in with some... you know, Rockefeller funding or whatever to make Chennai part of... be a sister city with, say 100 other city or 20 other cities or whatever. So new racket is all about climate change and resilience and things like that, but essentially it's just another way of making money. (Vetiver collective member).*

No contraste dos tons expressos pelas declarações, chama a atenção o fato da atração de capitais e recursos financeiros aparecer de forma tão abertamente declarada pelo agente (para)estatal. Na formação dessa parcela privada que também se constitui como faceta do novo urbano-cidade indiano, a intervenção no espaço/território assume um lugar. Considero aqui, mais uma vez, a estruturação do *Pedestrian Plaza* como

referência. Se, por um lado, conforme reforça reiteradas vezes a SCP, a ação estimula modos de transporte não motorizados e uma melhor ambiência urbana, por outro, conforme apontam as entrevistas, ele possibilita a constituição de um espaço para a reprodução ampliada das trocas comerciais que nele se inserem. O valor de uso multiverso e difuso é substituído por um outro, ordenado funcionalmente, para promoção do valor de troca *do e no* espaço.

*So Pedestrian Plaza is another luxury project also (...) So, then, we said, "Why don't we just transform the entire thing?" Give them [people] a shopping mall experience, even outside the shops of this entire thing. (...) Everyone should have something for themselves. So we created to spice it out with lots of things around in the walkway, what you see in the western countries, a lot of them have these... you know, small elements, one seat for sharing, having a small team and place making. So that it actually starts making sense. (...) So that entire area gets placemade in accordance to the theme which is currently being running. That is, for instance, there's a festive season and depending on the fest then you can actually orient itself everywhere. Like, for instance, we have Christmas coming and then you'll have more of a Santa Claus style and other things running. So that it actually reorient... the place starts to reorienting itself... So that's the plan, so we now, kind of put a lot of policies in place, procedures in place, how things get going. (Special consultant, SCM Chennai).*

Assim, o centro comercial reformulado, operante e operado pelo valor de troca derivado das operações privadas que neles se estabelecem, pode ser pensado como um desses lugares “onde o monofuncional permanece a regra, mas com um cenário e um estetismo não funcionais, com simulacros de festa e uma simulação do lúdico” (Lefebvre, 2016:48). Se tal questão escapa, ao menos diretamente, das narrativas ligadas à constituição do novo urbano-cidade indiano, ela aparece na materialização das estratégias que buscam estabelecer concretamente tal projeto.

A Missão Smart City, *linkando* operacionalmente os componentes e facetas *internacional, despolitizadora e privada* desse sentido urbano opera de forma aguda nesse contexto. Na figura abaixo procuro uma forma de sintetizar os realces aqui levantados sobre tais questões e sua interface.

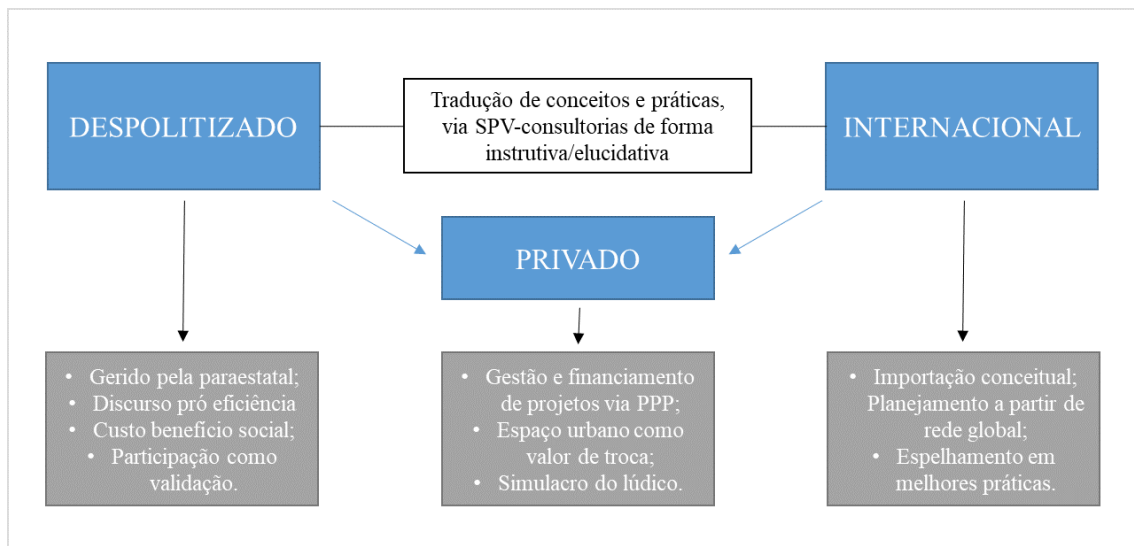


Figura 19 - Urbano-cidade internacional, despolitizado e privado no contexto da SCM - Chennai. Características e interações.

Fonte: Elaboração própria.

Na subseção a seguir procuro complementar as análises até então realizadas. Enquanto discuti aqui as perspectivas do plano-proposta e sua operacionalização com base nas declarações de atores chave, avalio à frente o resultado de uma pesquisa de percepção realizada na ABD sobre a SCM. Procuo com isso levantar algumas inferências, a partir dos atores do e no *espaço vivido* de T. Nagar, que permitam ampliar o entendimento dos cenários e dos argumentos discutidos ao longo da tese.

### **3.4.3. Percepções sobre a Missão: notas sobre a cidade inteligente e despolidizada a partir da aplicação de questionários**

#### Considerações metodológicas

A aplicação de questionários como método de pesquisa é referendada e discutida em uma série de manuais e trabalhos de distintas naturezas (Hair *et. al.*, 2005; Moisés e Mory, 2007; Moreira, 2009). Nessa literatura, critérios como a abrangência, a significância estatística da amostra, o caráter das repostas (ordinal, cardinal, etc.), dentre outros, são lentadas como balizas que sejam capazes de promover a validação (verificação da coerência) e a confiabilidade das informações coletadas. A aplicação de questionários, enquanto método referenciado, revela-se, assim, como um sistema fechado e que deve garantir resultados estatisticamente válidos de modo a garantir que as respostas advindas da amostra apontem, de fato, as reais questões que circundam uma determinada população sobre certo tema. Nesse ambiente, conforme sugere Oliveira (1997:165), o questionário, quando utilizado, deve revelar-se como a “espinha dorsal” de qualquer levantamento.

Conforme já pôde ser percebido, esse não é o caso na presente pesquisa. Nesses termos, os questionários aplicados no âmbito do estudo não tiveram como objetivo apresentar constatações com determinado grau de confiança numérica/estatística ou validar os argumentos discutidos até aqui. Trata-se, então, de um instrumento que se limita a sugerir determinadas impressões a serem discutidas de forma mais aprofundada em trabalhos futuros. Assim, ainda que não seja possível dizer que os resultados encontrados reflitam de forma ampliada as opiniões/percepções de toda a população de T. Nagar ou de Chennai, é cabível afirmar que o levantamento, considerado o contexto histórico e político que o antecede e o incorpora, suscita elementos importantes para a reflexão e a tratativa sobre as questões urbanas existentes no ambiente de investigação.

Complementarmente, a estratégia foi importante para conferir maior escala às questões que circundam a SCM Chennai, em termos de seus diferentes aspectos e atores, para além das entrevistadas semiestruturadas. Trata-se, ainda, do primeiro trabalho em que uma pesquisa direta, apesar de suas lacunas, foi realizada com a população impactada pelas obras e intervenções da SCM em Chennai.

O fato da organização e da realização do método não ter obedecido de forma estrita aos critérios e disposições dos manuais metodológicos não significa, no entanto, que elas se deram à revelia de qualquer perspectiva orientadora.

O primeiro ponto do trabalho, nesse sentido, disse respeito a elaboração das perguntas que compuseram o formulário. Tais questões, por sua vez, foram orientadas por um objetivo/questionamento base de pesquisa, qual seja:

*“De que modo o conhecimento e a participação das pessoas presentes na ADB Chennai (T. Nagar) sobre a elaboração/execução da SCM suscitam reflexões complementares sobre o novo urbano-cidade indiano em termos de sua internacionalização e despolitização?”*

Com base em tal ponto uma primeira versão do questionário foi elaborada, contendo 19 perguntas, todas de caráter fechado. A natureza e dinâmica do bairro de T. Nagar, discutida acima, teve aguda influência na constituição do caráter objetivo das questões. Reconhecia-se, assim, a necessidade de se ter um questionário de aplicação relativamente rápida (aproximadamente 15 minutos) e que não gerasse problemas graves de transcrição no momento de tabulação dos resultados. A maior parte das repostas possuía natureza *nominal dicotômica* (sim/não) ou *ordinais intervalares* no caso de identificarem, por exemplo, o nível de conhecimento do entrevistado (extremamente baixo, baixo, regular, etc.) sobre determinado aspecto da SMC.

O avanço na pesquisa teóricas e nos diálogos ocorridos em território indiano conduziram, por sua vez, a uma reformulação/ampliação da pergunta base orientadora do questionário, conforme destacado abaixo. Para além da participação direta nos processos e fluxos ligados à SCM, procurava-se, agora, se refletir também sobre as conexões dos entrevistados com os canais de representação democrática existentes em nível municipal.

*“De que modo o conhecimento e a participação das pessoas presentes na ADB Chennai (T. Nagar) sobre a elaboração/execução da SCM **bem como dos canais de representação política democrática** suscitam reflexões complementares sobre o novo urbano indiano internacionalização e despolitização?”*

Após discussões com o orientador do trabalho no exterior, Prof. Sudir Chella Rajan, e com a membro entrevistada da ONG CAG, a qual, como destacado, tem realizado um trabalho de acompanhamento da SCM em Chennai desde sua concepção, foi elaborado um segundo questionário. Tal versão, que se tornou a final, foi composta por 30 questões que se dividiam em 03 blocos<sup>244</sup>, quais sejam eles:

---

<sup>244</sup> A versão final é apresentada no Anexo B.

- ◁ **Bloco A:** Dedicado à caracterização do entrevistado (nome, gênero, idade, lugar de residência, etc.), possuindo 07 questões.
- ◁ **Bloco B:** Dedicado à caracterização da relação/nível de conhecimento dos entrevistados a respeito da SCM em suas diferentes fases/componentes (SPC, SCP, reuniões comunitárias, etc.), possuindo 13 questões e;
- ◁ **Bloco C:** Dedicado à relação/nível de interesse/sensação de inclusão dos entrevistados a respeito dos espaços de representação democrática, possuindo 10 questões.

No que concerne ao público alvo, ainda que todas as entrevistas fossem realizadas em T. Nagar, a residência fixa no bairro não foi colocada como restrição de contato. Tal fato justifica-se tendo em vista que a SCM, apesar de basear-se inicialmente em uma região, tem como objetivo extrapolar-se para todo o município em termos de sua gestão e seus projetos. Complementarmente, para além da ABDP, a SCP contém um plano ampliado para a cidade (*Pan-City Plan*). Assim, as estratégias de comunicação/participação foram feitas, também, em escala municipal. Dessa forma, espera-se que toda a população local possua algum grau de ciência sobre a Missão.

Complementarmente, a aplicação com residentes e não residentes contribuía para a constituição de um parâmetro de comparação. Esperava-se que, apesar da abrangência local, os residentes de T. Nagar possuíssem uma maior capilaridade com a SCM tendo em vista que os principais projetos de intervenção urbana são realizados na região. Ainda em termos do público, houve também a tentativa de realização de um percentual fixo de entrevistas (30%) com os ambulantes existentes no bairro. Tal opção justifica-se uma vez que os vendedores informais foram diretamente impactados pela realização do projeto vitrine da SCM (*Pedestrian Plaza*). No entanto, a dinâmica econômica da atividade dos ambulantes e algumas dificuldades de linguagem trouxeram empecilhos a tal intenção. Ao fim, cerca de 15% dos entrevistados foi composta por esse público.

Em termos quantitativos, ressalta-se que, inicialmente, objetivava-se a realização de 600 entrevistas, número discricionária e qualitativamente decidido. A efetiva aplicação, no entanto, resultou em 340 questionários respondidos e validados. Ao contrário do esperado no planejamento, muitas pessoas abordadas mostravam-se receosas em participar das entrevistas. Ainda assim, o número final mostrou-se satisfatório tendo em vista os objetivos pretendidos e o certo pioneirismo da investigação realizada.

Em termos espaciais, foram definidos 03 lugares chave para a aplicação dos questionários. Tais pontos, tendo em vista seu reconhecimento como marcas urbanas locais - tradicionais ou ligadas à SCM -, tanto oportunizavam maiores encontros quanto poderiam aproximar o entrevistado com o tema da pesquisa. Foram eles: A) *Pedestrian Plaza*; B) *Panagal Park* e; C) Mercado informal abaixo do viaduto principal.

A aplicação do questionário foi realizada por 03 estudantes do Departamento de Administração e Negócios do *Indian Institute of Technology* – IIT Madras selecionadas para o processo. Para participar da seleção exigiu-se como pré-requisito a fala fluente das candidatas em inglês (língua do questionário), tâmil (língua oficial do estado) e hindi (língua mais comumente falada em termos nacionais). A divulgação do processo contou com o apoio do *Indian German Center for Sustainability* – IGCS, sediado no IIT e núcleo em que o autor esteve vinculado ao longo do estágio no exterior. Ressalta-se que a realização do trabalho por parte das estagiárias contou com o recebimento de uma bolsa financeira de incentivo<sup>245</sup>.

Por fim, é importante destacar que aplicação dos questionários foi precedida por dois procedimentos preparatórios, quais sejam eles: a) Treinamento para apresentação do tema central da tese e discussão da estrutura/composição do questionário e; b) Realização de pré-teste com a aplicação do questionário entre as próprias entrevistadoras e familiares/amigos próximos. Feito isso, esclareceram-se determinados conceitos presentes no formulário (SCM, SCP, SPV, etc.) e realizaram-se pequenas alterações nas perguntas existentes. De modo a evitar possíveis perdas de informações e problemas na tabulação dos resultados, foi utilizado um *app* específico<sup>246</sup> voltado à aplicação de questionários. O aplicativo, de funcionamento *off-line*, conferiu maior agilidade e segurança para o processo. As entrevistas foram feitas ao longo de 02 meses de trabalho (março e abril de 2019), com aplicações sendo realizadas tanto em dias úteis como em fins de semana.

As subseções a seguir dedicam-se à discussão dos resultados encontrados. Na primeira são descritas as características da amostra (Bloco A) enquanto, na segunda, realiza-se um diálogo entre as questões sobre a SCM e sobre os espaços de representação democrática (Blocos B e C).

---

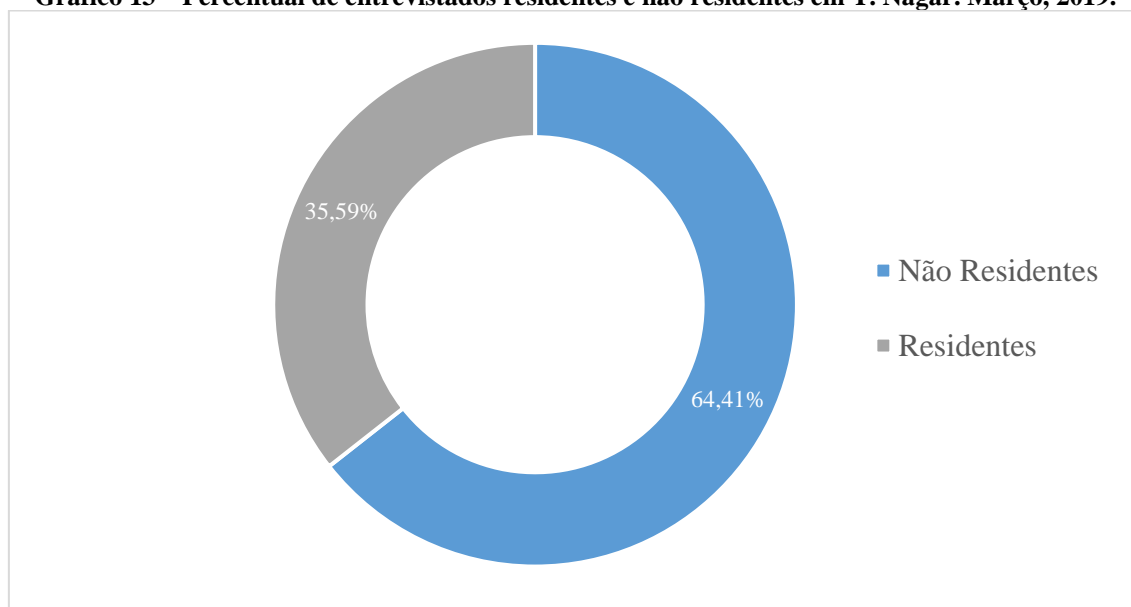
<sup>245</sup> Recursos advindos da bolsa de estágio sanduíche recebida pelo autor do trabalho (Programa PDSE da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior – CAPES).

<sup>246</sup> Collect – *Data Collection Tool*. Serviço contratado com recursos advindos da bolsa de estágio sanduíche recebida pelo autor do trabalho.

### Caracterização da Amostra

Conforme apontado anteriormente, a amostra final de referência foi composta por 340 entrevistados. Desse total, 58,5% eram do gênero feminino e 40,5 do gênero masculino. Apenas 0,88% (3 participantes) optaram pela não declaração. Em termos da distribuição etária, 15,9% dos entrevistados possuía até 20 anos de idade, 32,6% estava na faixa entre 21 e 30, 20% entre 31 e 40, 26% entre 41 e 60 e 5,3% acima de 60. Observa-se assim uma distribuição equilibrada dos grupos de idade. Em termos do local de residência a maior parte dos entrevistados não era moradora de T. Nagar (Gráfico 13). Como visto na seção metodológica, tal questão, dados os objetivos do estudo, não se mostrou como restritiva para a realização das entrevistas.

**Gráfico 13 – Percentual de entrevistados residentes e não residentes em T. Nagar. Março, 2019.**



Fonte: Elaboração própria

No âmbito da ocupação principal, o maior percentual observado refere-se aos trabalhadores formais (30,88%), seguido dos estudantes (27,06%) e ambulantes (14,71%). As outras 05 categorias presentes (autônomos, não ligados à força de trabalho, etc.) somam o percentual restante (27,45%). Dentre os 340 entrevistados, 23 estavam desempregados quando da realização da entrevista. Outros 25 encontravam-se fora da força de trabalho.

Quando considerada a divisão territorial, conforme expresso na Tabela abaixo, percebem-se algumas diferenças em relação ao perfil ocupacional dos entrevistados. Nesses termos, dos residentes em T. Nagar, o maior percentual de entrevistados foi de estudantes (28,1%) seguido justamente dos ambulantes (28%).



**Tabela 13 – Ocupação principal dos entrevistados. Número e percentual por categoria e local de residência.**

<b>Lugar de Residência</b>	<b>Profissão</b>	<b>Percentual</b>	<b>Número</b>
T. Nagar	Estudante	28,10%	34
	Ambulante	23,14%	28
	Trabalhador formal	21,49%	26
	Autônomo	9,92%	12
	Fora da força de trabalho	8,26%	10
	Trabalho intermitente	4,13%	5
	Desempregado	4,13%	5
	Não declarado	0,83%	1
	<b>Total</b>	<b>100,00%</b>	<b>121</b>
Outras Regiões	Trabalhador formal	36,07%	79
	Estudante	26,48%	58
	Ambulante	10,05%	22
	Autônomo	9,59%	21
	Desempregado	8,22%	18
	Fora da força de trabalho	6,85%	15
	Trabalho intermitente	2,29%	5
	Não declarado	0,46%	1
	<b>Total</b>	<b>100,00%</b>	<b>219</b>
<b>Total Geral</b>			<b>340</b>

Fonte: Elaboração própria

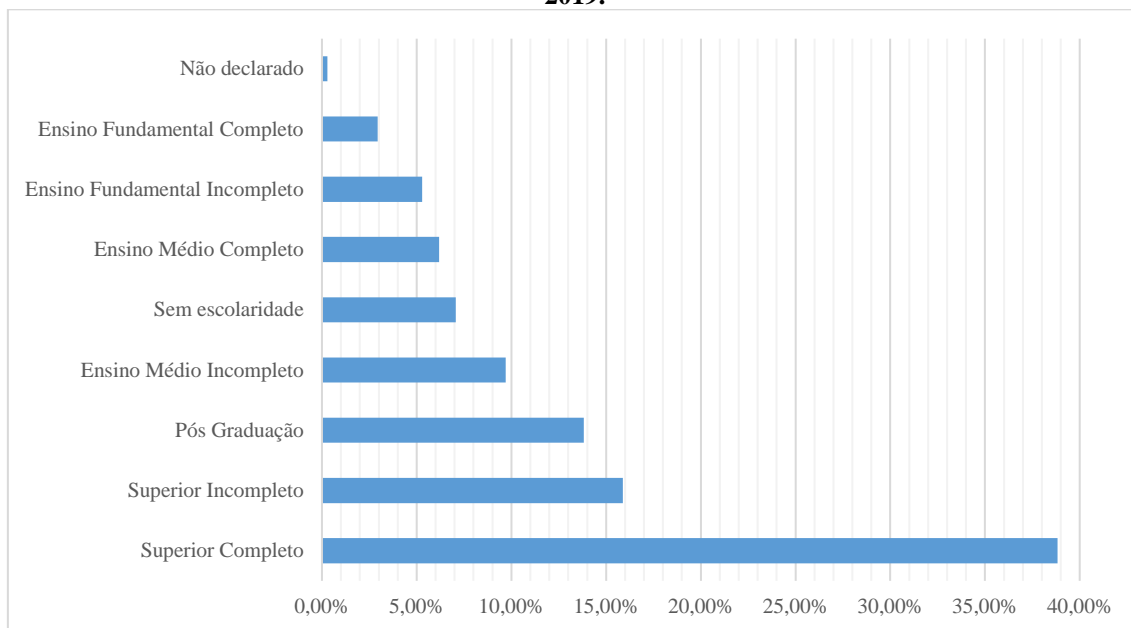
Por fim, no que tange a escolaridade, nota-se que, em geral, a maior parte dos entrevistados possuía grau superior, completo ou incompleto. Dentre os 340 respondentes, 186 encontravam-se nessa situação. Percebe-se ainda um percentual considerável de entrevistados em nível de pós-graduação.

Ao segregarmos os ambulantes, por sua vez, há considerável mudança de cenário. Dentre os 50 entrevistados da categoria, 26% declararam-se sem nenhum nível de educação formal. Dentre os 74% restantes, as maiores fatias são de indivíduos com Ensino médio incompleto (22%), Ensino Fundamental Incompleto (20%) e Ensino Fundamental Completo (20%). O grau superior completo ou incompleto, maior representação da amostra geral, representava apenas 12% dos entrevistados de tal grupo (Gráficos 14 e 15). Esse recorte ajuda na compreensão ou, ao menos, sugere um indicativo do porquê da postura adotada pelos gestores da SCM, no âmbito da participação popular por eles promovida, adquirir um caráter instrutivo/elucidativo. Na medida em que uma baixa escolaridade formal é notada (no caso da SCM ela foi simplesmente assumida), sobretudo

das populações mais diretamente impactadas, nada mais razoável do que relacionar-se com tais indivíduos em um sentido de “educá-la” para determinado fim.

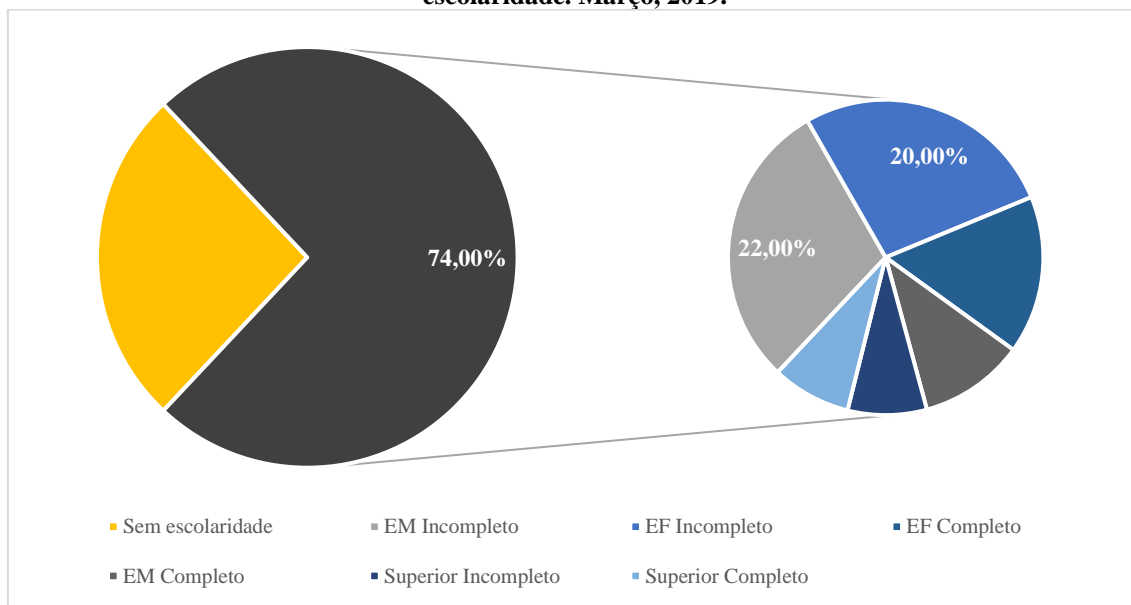
Tal compreensão, que carrega e traduz uma série de problemáticas em processos de planejamento, é corroborada pela própria sensação da população, como visto mais adiante, de que os processos de participação social são dispensáveis em casos que envolvem conhecimento técnico.

**Gráfico 14 – Distribuição percentual dos entrevistados por nível de escolaridade formal. Março, 2019.**



Fonte: Elaboração própria.

**Gráfico 15 – Distribuição percentual dos entrevistados na categoria ocupacional “ambulantes” por escolaridade. Março, 2019.**



Fonte: Elaboração própria.

Em termos gerais, percebe-se, assim, que a amostra apresenta um caráter diverso de atores, segundo os diferentes critérios mapeados (idade, ocupação, etc.). Tal fato contribui, apesar das ressalvas destacadas na subseção anterior, na formação de uma coerência entre os resultados encontrados e a percepção local em sua totalidade.

*Expressões da cidade inteligente e despolidizada nas respostas aos questionários*

Os blocos B e C do questionário foram compostos, em geral, por questões relativas ao nível de conhecimento dos entrevistados a respeito de componentes da SCM - *Smart City Proposal* – SCP, *Special Purpose Vehicle* – SPV, etc. - e ao grau de interesse/aproximação de tais pessoas em processos de participação popular.

Uma vez que a Missão em Chennai dedicou-se à realização de projetos de intervenção na estrutura urbana, a pergunta inicial destinava-se ao mapeamento das maiores necessidades de melhoria identificadas pela população em seus lugares de residência. Assim, buscamos entender se, conforme apontam os gestores da Missão, havia uma coincidência nesse sentido. A Tabela abaixo sistematiza os resultados por área e local.

**Tabela 14 – Principais áreas de melhorias urbanas identificadas pelos entrevistados. Chennai. Março, 2019.**

<b>Local de Residência</b>	<b>Principal necessidade urbana</b>	<b>Percentual Geral</b>
T. Nagar	Melhorias no tráfego	19,71%
	Saneamento básico	4,71%
	Gestão de resíduos	4,41%
	Transporte Público	2,94%
	Segurança Pública	2,65%
	Outros	1,18%
	<b>Total</b>	<b>35,59%</b>
Outras Regiões	Melhorias no tráfego	32,65%
	Gestão de resíduos	11,47%
	Saneamento básico	8,82%
	Transporte Público	4,12%
	Segurança Pública	3,53%
	Outros	2,94%
	Moradia	0,88%
	<b>Total</b>	<b>64,41%</b>

Fonte: Elaboração própria

Como se vê, existe de fato uma forte correspondência entre a identificação das pessoas e os projetos desenvolvidos e realizados no âmbito da SCM. As melhorias no

tráfego, aqui incluídas questões ligadas à regulação do uso de automóveis, e pontos ligados ao saneamento básico/gestão de resíduos encabeçam a lista de prioridades. Todas as 03 áreas, por sua vez, mostram-se abarcadas pela Missão.

Nesses termos, se de um lado pode-se perceber a SCM como um braço institucional que vai ao encontro das necessidades/percepções urbanas da população, por outro, realçam-se suas contradições em termos de governança e de processos. Exacerba-se aqui a compreensão, discutida na subseção anterior, de que, o que marca a constituição do novo urbano-cidade indiano é menos a existência/identificação/enfrentamento das carências que se estabelecem nos locais e mais o atendimento/dissolução de tais carências a partir de processos locais.

No caso da SCM tal processo se dá, sobretudo, pela agência paraestatal. Na sua operação, reciclam-se projetos/conceitos importados de outros tempos e espaços. Em outra escala de discussão, da mesma forma ocorre com as narrativas e inflexões promovida no contexto neoliberal como um todo. Nesse cenário, ainda que reconhecida a necessidade do Estado, ela é reposicionada e reconstituída; ainda que reconhecida a presença do crescimento econômico no interior das políticas de desenvolvimento, ele assume um novo significado e uma nova posição orientadora; ainda que reconhecidas as necessidades de serviços e infraestrutura básica para as populações, eles são reinterpretados como mercadorias, e assim por diante.

Esse descolamento entre os anseios/necessidades percebidas localmente e as formas de sua execução ou dos sistemas e narrativas por trás de sua operacionalização pode ser percebido a partir das informações sistematizadas na tabela abaixo. Encontram-se nela os resultados relativos ao nível de conhecimento dos entrevistados sobre os aspectos gerais do programa (*guidelines*, processo de seleção, etc.), da proposta estratégica (SCP) e dos projetos em execução (*Pedestrian Plaza*, câmeras de vigilância, revitalização de cursos d'água, etc.). O grau de informação varia entre “Nenhum” e “Extremamente Alto”.

**Tabela 15 – Nível de conhecimento dos entrevistados em relação a aspectos gerais da SCM, à SCP e aos projetos em execução. Chennai. Março, 2018.**

Lugar de Residência	Nível de Conhecimento	Geral (%)	SCP (%)	Projetos (%)	Média
T. Nagar	Nenhum	42,50%	54,17%	47,50%	48,06%
	Extrem. Baixo	11,67%	20,83%	8,33%	13,61%
	Baixo	23,33%	10,00%	14,17%	15,83%
	Regular	20,83%	12,50%	23,33%	18,89%
	Alto	1,67%	2,50%	6,67%	3,61%
	Extrem. Alto	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%
Outras Regiões	Nenhum	52,07%	66,82%	63,59%	60,83%
	Extrem. Baixo	12,90%	13,82%	10,14%	12,29%
	Baixo	19,35%	11,98%	10,60%	13,98%
	Regular	12,90%	5,99%	11,52%	10,14%
	Alto	2,30%	0,92%	3,69%	2,30%
	Extrem. Alto	0,46%	0,46%	0,46%	0,46%

Fonte: Elaboração própria

O baixo nível de conhecimento mostra-se consideravelmente agudo para todas as modalidades destacadas. Chama atenção de forma mais evidente o elevado percentual de pessoas que não possuem conhecimento algum sobre o projeto<sup>247</sup>. Praticamente metade dos residentes e mais de 60% dos não residentes encontram-se, em média, nessa categoria. Tanto para residentes como para não residentes, mais de 75% dos entrevistados encontram-se nas faixas entre nenhum e baixo conhecimento. Nota-se, no entanto, que o afastamento geográfico em relação a T. Nagar revela-se como um ponto que contribui para um maior distanciamento, também, dos aspectos que compõem a Missão.

Dentre todos os componentes, a SCP mostra-se como a de menor conhecimento por parte dos entrevistados ainda que se trate, justamente, do instrumento que possui as informações sistematizadas e o delineamento financeiro de como os projetos – voltados ao atendimento das necessidades urbanas – serão realizados. Dentre os entrevistados não residentes em T. Nagar, 92,62% apresentavam de nulo a baixo conhecimento sobre o plano estratégico. Dentre os residentes, o percentual é igual a 85%.

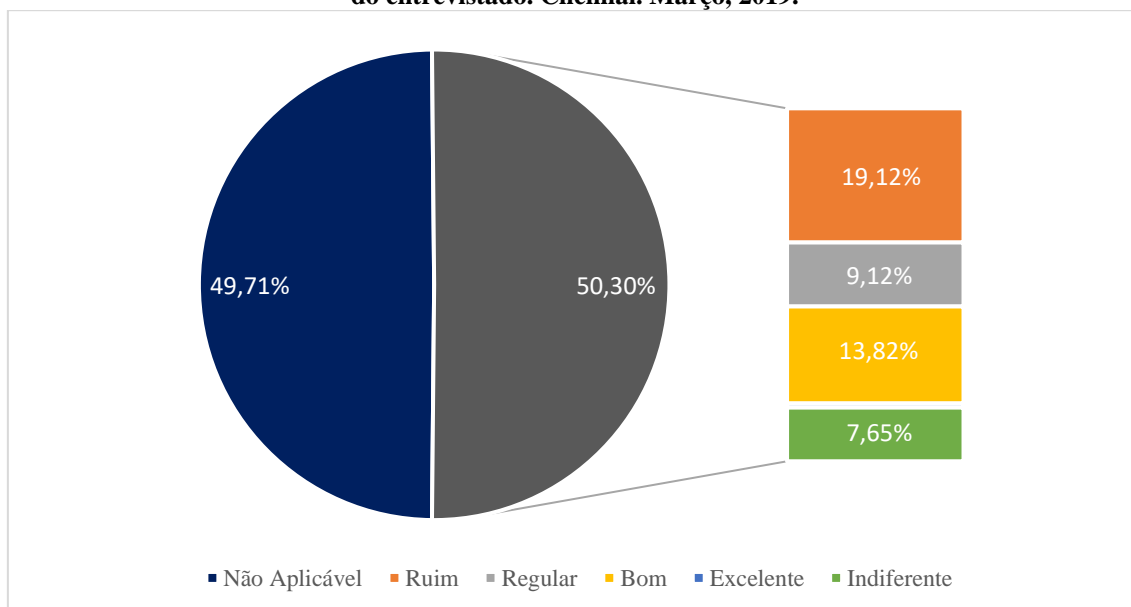
Importante notar, em termos comparativos, como os baixos graus de conhecimento sobre os projetos específicos da SCM, apesar de também elevados em termos percentuais, mostram-se consideravelmente inferiores aos relativos a SCP tanto

<sup>247</sup> No momento da aplicação do questionário, tal resposta deveria ser fornecida, conforme orientavam as entrevistadoras, apenas para casos em que as pessoas nunca tivessem nem mesmo ouvido falar sobre a missão ou qualquer um de seus componentes. Tal fato torna ainda mais expressivo o percentual.

para os residentes como para os não residentes. Tem-se, assim, mais uma inferência sobre o descolamento, acima destacado, entre conteúdo e formato das ações da SCM. Ou seja, ainda que se mostre possível conhecer o que está sendo executado, a partir da própria visualização das intervenções no espaço, o lugar de onde tais projetos veio, suas influências principais e a organização executiva a eles relacionados ficam mais sombreados/distanciados da população.

Esse distanciamento, para além das problemáticas conceituais e políticas discutidas anteriormente, resulta também e, naturalmente, em avaliações consideravelmente ruins sobre os impactos trazidos pelos projetos e pela dinâmica da SCM, conforme expresso no Gráfico abaixo.

**Gráfico 16 – Avaliação geral sobre o impacto da SCM na região com base no nível de conhecimento do entrevistado. Chennai. Março, 2019.**



Fonte: Elaboração própria

Como se vê, os 50% de entrevistados que se consideraram capazes de opinar (valor praticamente igual à média de pessoas que possuíam, ao menos, conhecimento de grau baixo sobre a SCM), eram compostos, em maioria, por pessoas que apontaram uma avaliação sobre os impactos da Missão que vai de indiferente a regular. O maior percentual coube à categoria “ruim”, correspondente a 19% da amostra geral e a 38% dos que se habilitaram para responder.

Interessante perceber que, mesmo ao segregarmos as pessoas que manifestaram maior conhecimento sobre os aspectos da Missão, os percentuais de avaliação não mudam para melhor. Ao contrário. Desse modo, para aqueles que declararam ter conhecimento regular sobre os projetos específicos realizados no âmbito da SCM, 39,62% avaliam seus

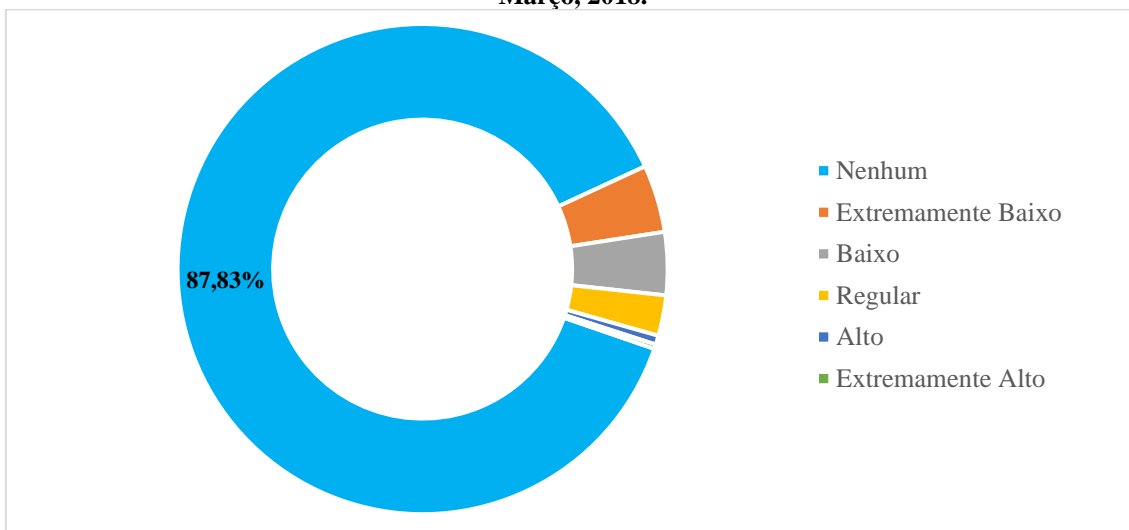
impactos como ruins. Se levarmos em conta os que auto declararam conhecimento elevado – apenas 17 pessoas – o percentual de avaliação negativa sobe para 77%. Nesses termos, sugere-se que, se o sombreamento dos processos e projetos impacta negativamente na percepção popular sobre as repercussões da Missão, tomar maior conhecimento sobre ela, a partir da reflexão e da observação, tem o mesmo resultado.

Daqui, talvez, advenha a necessidade de sua constituição, operação e gestão da SCM do modo mais “técnico” e neutro possíveis. Quanto mais perto se olha, mais problemas se veem. Se essa razão não aparece declarada abertamente, é vista, ao menos, nos espaços em branco, lacunas e entrelinhas deixadas pela Missão. Trata-se de uma sugestão forte de nossa parte e que carece de maiores investigações. No entanto, dizer que ela está minimamente presente, consideradas todas as narrativas desenvolvidas ao longo da tese, nos parece razoável.

Os sombreamentos, intencionais ou não, ocorridos no âmbito da SCM intensificam-se quando o que se considera é o veículo/estrutura organizadora e gestora dos projetos realizados pela Missão, conforme aponta o Gráfico abaixo. Os percentuais dizem respeito ao nível de conhecimento dos entrevistados a respeito do *Special Purpose Vehicle* – SPV em diferentes aspectos (composição, funções, etc.). Os dados são da amostra geral, ou seja, residentes e não residentes.

Como se vê, o nível de conhecimento nulo sobe consideravelmente, abrangendo quase 90% dos entrevistados. Menos de 4% demonstraram grau regular ou outro mais elevado. Os resultados, em certos termos, corroboram com a natureza e o caráter da paraestatal, em termos gerais e específicos para a SCM, conforme destacado na subseção anterior. Imbricada no interior da estrutura do Estado, a agência busca modificá-lo por dentro e, compreendida por seus próprios gestores como instituto operacional “neutro”, tem como objetivo manter “as coisas acontecendo”. Nesses termos, não se trata aqui de meramente desconhecer uma instituição estatal (ministério, secretaria, departamento, etc.), mas sim não ter ciência sobre um modelo de gestão, uma forma de fazer e operar que implica, em variados aspectos, afastar-se de uma perspectiva política ligada à representação direta e às disputas próprias do debate coletivo.

**Gráfico 17 - Nível de conhecimento dos entrevistados em relação a SPV da SCM Chennai. Chennai. Março, 2018.**



Fonte: Elaboração própria

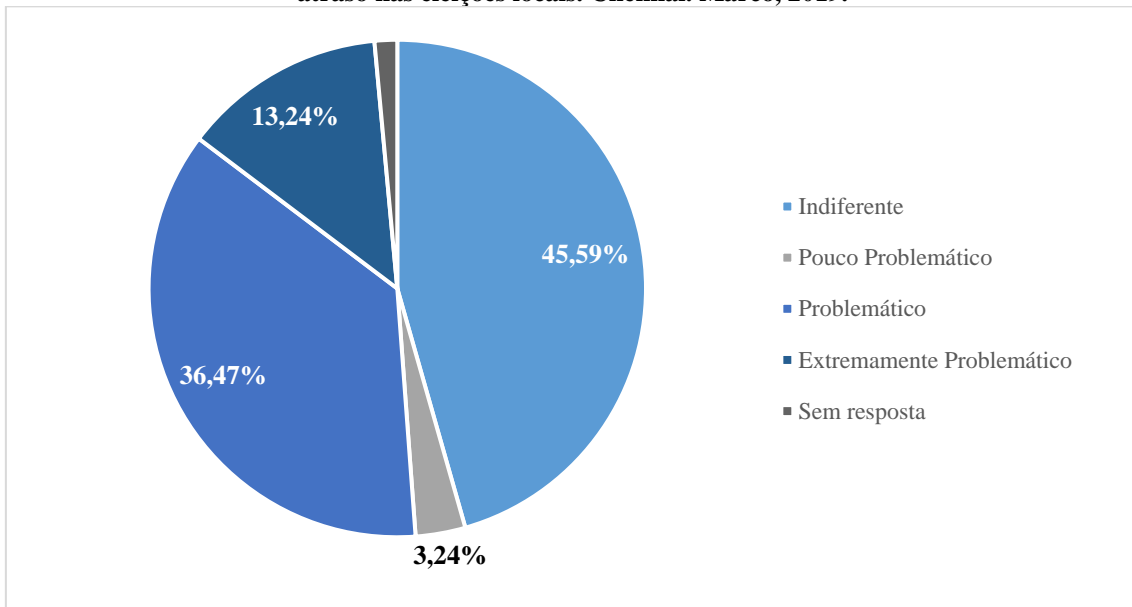
Soma-se ao cenário de amplo desconhecimento do SPV, no contexto de formação do urbano despolitizado, a presença marcante, também, de uma relativa sensação de indiferença no que concerne à própria estrutura do Estado em seu componente representativo.

A pesquisa realizada revelou que para 155 dos entrevistados (45,59%) o atraso das eleições locais, superior a 2 anos quando da realização das entrevistas, mostra-se indiferente. Outros 3,24% (11 pessoas) declararam que a questão é pouco problemática. O restante apontou o contexto como problemático (36,47%) ou extremamente problemático (13,24%).

Tal indiferença é composta por componentes demográficos e ocupacionais importantes de serem considerados. Conforme demonstram os dados, dentre os estudantes (segundo maior grupo da amostra), 63% julgavam indiferente o atraso nas eleições, enquanto apenas 18,48% a percebiam como problemática. Interessante sublinhar que dos 92 entrevistados desse grupo, 86 deles possuíam até 25 anos de idade quando da realização da entrevista. Nesses termos, são indivíduos que se formam de forma concomitante à instituição do terceiro discurso inflexivo em relação ao estado indiano (narrativa concernente ao papel e formato empresariais que devem ser incorporados pela gestão pública).

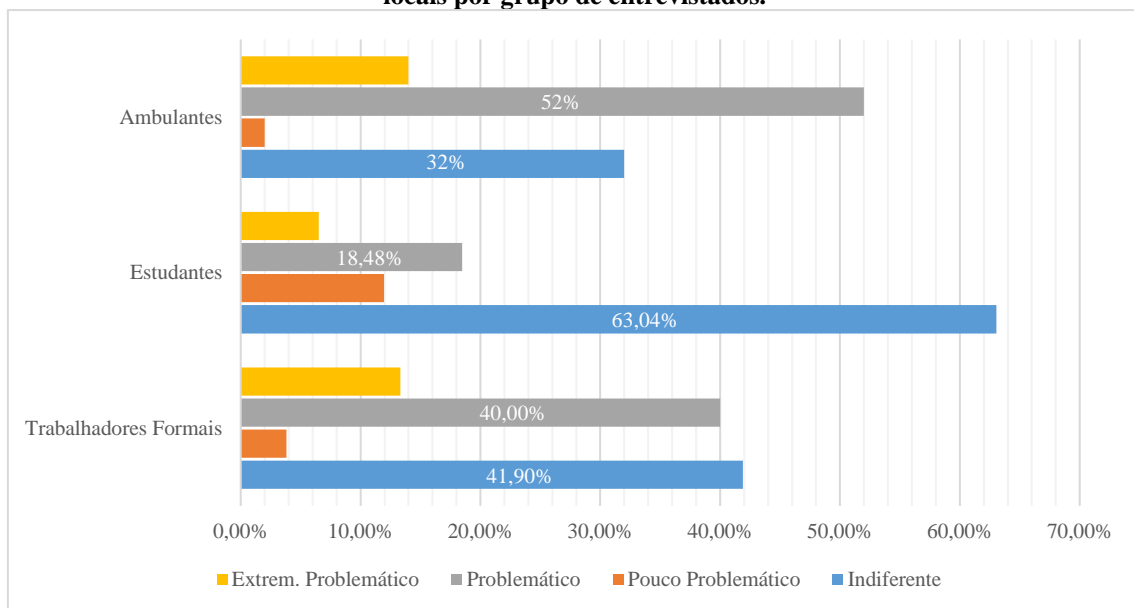


**Gráfico 18 – Distribuição percentual da impressão/julgamento dos entrevistados a respeito do atraso nas eleições locais. Chennai. Marco, 2019.**



Fonte: Elaboração própria

**Gráfico 19 - Distribuição percentual da impressão/julgamento a respeito do atraso nas eleições locais por grupo de entrevistados.**



Fonte: Elaboração própria

Ao tomarmos como referência os outros dois maiores grupos de entrevistados (trabalhadores formais e ambulantes), os percentuais de indiferença são consideravelmente menores e respectivamente iguais a 41,9% e 32%. Os ambulantes, complementarmente, são os que demonstram os maiores níveis de percepção “problemático” e “extremamente problemático”. Somados, os dois graus abarcam 66% do grupo. Em maior parte, tais grupos são compostos por pessoas acima de 35 anos de idade.

Conforma-se assim um cenário em que tanto se desconhece o instituto paraestatal operador da transformação urbana em voga no território, como considera-se indiferente a presença do operador estatal tradicional. Nesse ambiente é preciso lembrar que o contexto de formação das instâncias de representação local na Índia contemporânea, como discutido anteriormente, mostra-se extremamente problemático e conturbado. Além de formatada ela mesma no interior de uma perspectiva neoliberal, a descentralização, em termos de representatividade política no nível local, foi constantemente combatida seja pelos temores por perda de poder pelos outros entes federados, seja pela crescente reformulação do papel exercido pelas instituições paraestatais, sejam pelos programas de infraestrutura urbana implementados. Nesse contexto, parece-me razoável afirmar que o elevado nível de indiferença manifestado nas entrevistas, relativo ao atraso das eleições em Chennai, pode decorrer, dentre outras coisas, da falta de uma experiência madura, consistente e constante de pleitos eletivos<sup>248</sup>.

Soma-se a tal fator a própria dificuldade percebida pela população entrevistada em conhecer e participar dos canais existentes - para além das eleições - para discussão sobre os caminhos e projetos a serem realizados em seus lugares de vida. O gráfico a seguir permite a visualização dessa realidade. Nele encontram-se contrastados os percentuais de entrevistados que participaram ou não de alguma reunião/evento ligado a SCM Chennai (meia rosca esquerda) com os valores relativos ao grau de dificuldade manifestado pelos indivíduos em se conhecer e participar dos lugares/processos ligados à participação popular de maneira geral (meia rosca direita).

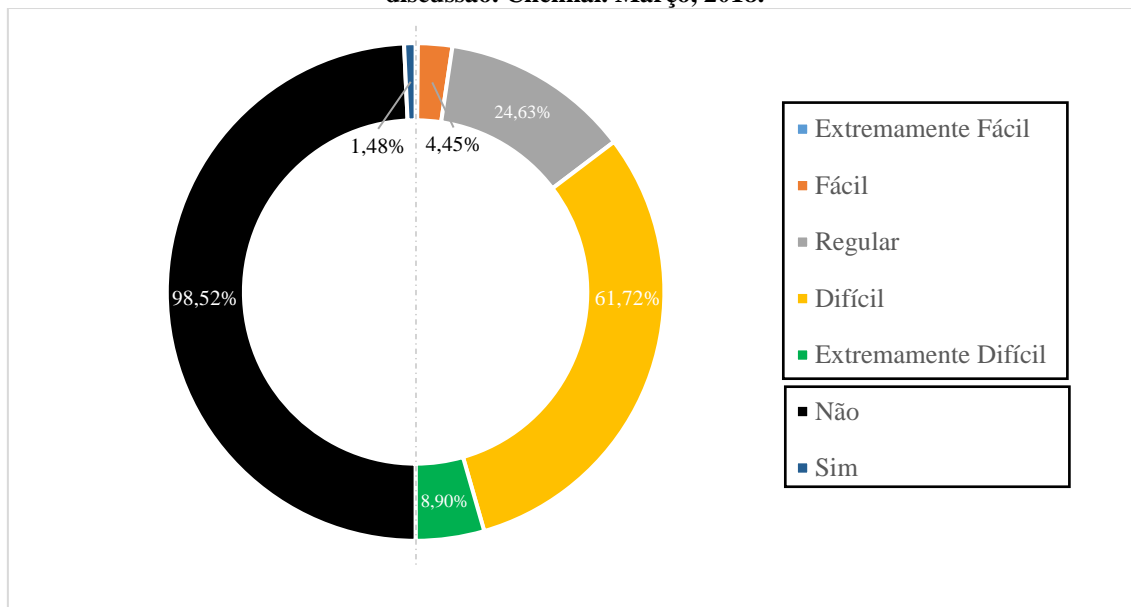
Como se vê, ampla maioria dos entrevistados (98,52%) não havia participado de nenhum tipo de evento relacionado à SCM, percentual consideravelmente superior ao daqueles que demonstravam algum tipo de conhecimento, ainda que baixo, sobre a Missão. Quando perguntados se conheciam alguém que já havia participado, dos 341 entrevistados, 324 disseram que não. No que tange às experiências de divulgação/participação à distância, estratégia forte da SCM, praticamente todos os entrevistados (98%) não tinham conhecimento ou não haviam nelas participado.

---

<sup>248</sup> Reproduzo aqui a declaração de um dos entrevistados referendados na subseção anterior. Advinda de alguém que vive, estuda e atua diretamente em lutas urbanas, ela auxilia na compreensão desse cenário: “*I think that the constitutional principles and the constitutional declaration of India being a democracy is seen primarily as a guideline, it's not seen as a... a constitutional requirement. So democracy is not really seen as something that is important. We don't have a democratic culture. It's not like the United States where people fought for democracy. Over here, it's small group of people. We're still living in a very feudal society. And democracy is, at best, a once every five years election. So the cities are not run in a democratic manner. And citizens are seen as consumers of government services. Government are seen as service providers. And the most efficient service providers are the most appreciated*”. (Vetiver collective member).

Complementarmente, conforme apontado, o percentual de participação nos eventos próprios da Missão é inferior, até mesmo, ao dos entrevistados que julgam fácil ou extremamente fácil ter acesso aos canais de discussão popular.

**Gráfico 20 – Percentual de entrevistados que participaram em reuniões/eventos da SCM Chennai X Percepção dos entrevistados sobre o nível de dificuldade para participação em canais gerais de discussão. Chennai. Março, 2018.**



Fonte: Elaboração própria

Interessante sublinhar, ainda nesse tema, que para mais da metade dos entrevistados (53,41%) a participação popular em processos de intervenção urbana não se mostra importante (14,24%) ou é importante apenas em casos nos quais não esteja em questão algum assunto de natureza técnica (39,17%). Os outros 46,29% consideram a participação social como relevante em todos os casos. Soma-se a isso o fato de que 43,03% dos entrevistados manifestaram interesse “extremamente baixo” ou “baixo” de participarem em qualquer tipo de discussão, de espaços de representação ou de decisões políticas ligadas aos seus lugares de residência.

Dessa forma, percebem-se questões relacionadas à própria apatia, desinteresse ou interpretação restritiva da população a respeito de sua participação nos canais e processos decisórios existentes. Essas questões, somadas àquelas relativas ao ocultamento das entidades gestoras dos projetos urbanos e às dificuldades de inserção nos canais de participação, conformam parte do ambiente urbano despolitizado que aqui caracterizamos.

A fusão de tais realidades resulta em um ambiente no qual a percepção da população sobre sua inclusão nas decisões e discussões políticas mostra-se extremamente baixa. A Tabela a seguir reúne as informações relativas a tal questão, cruzando os graus

de interesse com os de percepção de inclusão. Em termos da amostra geral, 72,7% dos entrevistados manifestaram sentirem-se pouco incluídos nas discussões/decisões sobre seus territórios, enquanto outros 14,54% apontaram a sensação de extrema falta de inclusão. Apenas 43 entrevistados (12,76%) demonstraram sentirem-se incluídos ou bem incluídos (1,78%) nesse cenário.

**Tabela 16 - Nível de interesse em participar X Sensação de inclusão nas decisões políticas. Percentual e número de entrevistados. Chennai. Março, 2019.**

<b>Nível de Interesse</b>	<b>Sensação de Inclusão</b>	<b>Percentual</b>	<b>Número</b>
Extremamente baixo (13,95%)	Extrem. pouco incluído	55,32%	26
	Pouco incluído	36,17%	17
	Incluído	6,38%	3
	Bem incluído	2,13%	1
	<b>Total</b>	<b>100,00%</b>	<b>47</b>
Baixo (29,08%)	Extrem. pouco incluído	6,12%	6
	Pouco incluído	84,69%	83
	Incluído	8,16%	8
	Bem incluído	1,02%	1
	<b>Total</b>	<b>100,00%</b>	<b>98</b>
Médio (40,06%)	Extrem. pouco incluído	5,19%	7
	Pouco incluído	82,96%	112
	Incluído	9,63%	13
	Bem incluído	2,22%	3
	<b>Total</b>	<b>100,00%</b>	<b>135</b>
Alto (14,24%)	Extrem. pouco incluído	6,25%	3
	Pouco incluído	64,58%	31
	Incluído	27,08%	13
	Bem incluído	2,08%	1
	<b>Total</b>	<b>100,00%</b>	<b>48</b>
Extremamente Alto (2,67%)	Extrem. pouco incluído	77,78%	7
	Pouco incluído	22,22%	2
	<b>Total</b>	<b>100,00%</b>	<b>9</b>

Fonte: Elaboração própria

Exclusive o grupo que manifestou Alto Interesse, em todos os demais, inclusive os com interesse extremamente alto, a sensação “regular” de inclusão mostra-se menor do que 10%. Importante notar, no entanto, uma possível relação entre o nível de interesse e a sensação de inclusão. Como se vê, o grupo que se mostra extremamente desinteressado é também o que apresenta o maior percentual de pessoas que se sentem extremamente pouca incluída (55,32%). No grupo de Alto Interesse, como afirmado, percebe-se, por sua vez, o maior percentual de pessoas que se sentem incluídas em um nível regular (27,08%).

Na amostra em geral, tem-se que as pessoas com interesse médio compõem a maior parcela de entrevistados. Quase 90% desse grupo demonstra sensação de extremamente pouca ou de pouca inclusão.

Mais uma vez sugere-se que, se as provisões da SCM ou da execução estatal de maneira geral coincidem com as percepções de necessidades e demandas advindas da população, a forma como elas são organizadas, realizadas e geridas e, conseqüentemente, os resultados que delas advêm, criam distanciamentos profundos entre a transformação do espaço e os indivíduos/famílias que nele residem. A ausência de eleições, tida por muitos como indiferente, o sentido neutro-empresarial-oculto assumido pela SPV e o agudo desconhecimento popular sobre os componentes básicos de operação da Missão constituem alguns dos pilares desse ambiente. A aplicação dos questionários tornou essas e outras questões mais visíveis. Como tentou-se demonstrar, a experiência das entrevistas, ainda que não seguindo todos os protocolos estatísticos ligados ao método, apontam determinados tópicos importantes que, percebidos por um determinado grupo, revelam características do (novo) urbano-cidade indiano.

Na próxima subseção realizo algumas considerações finais sobre o estudo de caso e recupero de forma sintética as discussões e inferências realizadas ao longo do texto.

### 3.5. Considerações finais (Lado A): o urbano-cidade

No presente capítulo de caso procurei explorar de maneira mais detida e aproximada os aspectos principais que observo na constituição de um novo urbano-cidade indiano. Tal categoria, forjada no bojo da guinada neoliberal indiana na década de 90, possui na internacionalização competitiva das cidades e na (con)formação de um ambiente despolidizado as suas marcas mais evidentes. Para tal afirmação me baseei, sobretudo, na avaliação das narrativas de planejamento do governo central e das sobreposições/contradições legislativas ligadas à formação administrativa, política e urbana das cidades na Índia contemporânea. Alguns dos tópicos principais a que chegamos foram os seguintes:

1. Do período inicial de análise até o início dos anos 90 encontra-se nos instrumentos de planejamento um discurso de conexão entre a formação do espaço urbano e o desenvolvimento industrial em larga escala. O qual deveria ocorrer de forma desconcentrada de modo a evitar as precariedades dos grandes centros;
2. No extenso período que vai do início do primeiro FYP ao fim do Oitavo há a prevalência do rural sobre o urbano no que tange à política de crescimento adotada. Nesses termos, ainda que a perspectiva de desenvolvimento urbano industrial se repita constantemente ao longo do tempo, ela será, no máximo, complementar ao desenvolvimento do campo e da atividade agrícola;
3. Atacando as políticas industriais intentadas pelo governo indiano, o WDR de 1987 publicado pelo Banco Mundial apontou para a necessidade de uma cada vez maior desregulamentação do setor. Complementarmente, quatro anos depois (1991) em relatório específico sobre a Índia, a Instituição destacou a necessidade de melhoria dos sistemas de infraestrutura urbana através do reforço dos sistemas de mercado;
4. Em 2002 com o início do Décimo FYP o urbano passa a assumir o protagonismo do discurso crescimentocentrista. Tal discurso, fortalecido nos anos posteriores, tem sua expressão máxima na declaração do relatório *Local Governance - An inspiring journey into the future* (2007) que destaca a imposição colocado no contexto mundial de se deixar o passado rural para trás;
5. Atrela-se a isso a busca de um processo urbanizador que além de rápido, liberal e competitivo no campo internacional esteja mais conectado às instituições, agências, parceiros, entidades, etc. externos que promovam a integração, independente da escala, das cidades indianas à dinâmica global.

6. A ideia do urbano como imperativo ao “sucesso” é constituída pelo atrelamento discursivo realizado entre o grau de urbanização de determinado país e a melhoria de índices ligados ao crescimento econômico e de renda. Nesse sentido atuam os discursos dos FYPs bem como diferentes publicações acadêmicas e do Banco Mundial;
7. À *liberalização pela urbanização* proposta por Goldman (2011) soma-se uma “urbanização pela liberalização”. Tal processo urbanizador puxado pelo neoliberalismo se dá, principalmente, pela desvinculação/quebra do binômio industrialização-urbanização. Empreendedorismo, espaços vocacionados, gestão empresarial, dentre outros linguajares da “nova” Índia é que darão a base do urbano enquanto um projeto político econômico;
8. Na análise crítica desse processo urbanizador muitas camadas conceituais se relacionam. Pelo lado de sua caracterização apresentam-se as ideias de urbanismo colonial (Watson, 2009), urbanismo empreendedor (Smitha, 2017), urbanismo corporativo (Coelho, *et.al*, 2011), urbanismo especulativo (Goldman, 2011) e urbanismo manufaturado (Benjamin, 2010). Pelo lado das resistências destacam-se os conceitos de urbanismo de ocupação (Benjamin, 2008) e urbanismo subalterno (Roy, 2009);
9. Pelo “embaralhamento” desses conceitos e seguindo o trabalho de Harris (2001) aponte a relativa existência de um urbanismo despolitizado, o qual, no bojo da guinada neoliberal, caracteriza-se pelo reposicionamento enfático do Mercado como agente de comando da agenda urbana combinado com transmutação dos espaços de decisão democrática sob a tutela da governança eficiente advinda do setor privado.

Apesar de possuir repercussão ampla no território, a promoção das cidades como plataforma de crescimento econômico expressa-se das mais variadas formas e intensidades no amplo universo de localidades que compõem o país. Assim sendo, para uma representação consistente em termos de estudo de caso, procuramos eleger um município com ampla relevância política, cultura e econômica em termos nacionais. Chennai, base do autor ao longo do estágio sanduíche no exterior, atendia, sobremaneira a tais requisitos.

A investigação realizada adotou a Missão *Smart City* como objeto principal de análise. Como apontado, tal projeto se mostra como a principal iniciativa de intervenção

urbana realizada em nível nacional. Trata-se, por conseguinte, da *tradução operacional* mais importante nos dias atuais das narrativas de planejamento que destaquei no primeiro parágrafo.

De maneira geral, considero razoável dizer que o caso estudado não apenas reforçou os argumentos e discussões realizadas ao longo da tese como suscitou ou tornou mais claros determinados tópicos. Em suma, considerando a exploração documental e as entrevistas semiestruturadas realizadas bem como os resultados advindos da aplicação dos questionários, tem-se as seguintes conclusões/considerações principais:

1. A estratégia urbana imbricada no interior da SCM Chennai busca extrapolar não apenas determinados projetos, mas também um modelo de gestão e de planejamento de uma área base para o município como um todo;
2. Em termos concretos, tal modelo se constitui por uma forma específica – a instituição do SPV – e por um conteúdo específico – conceitos e projetos advindos de experiências internacionais e reformatados para caber em uma realidade espaço-temporal específica;
3. A existência de pessoas, de modos de vida e de sistema de uso da cidade já instituídos apresentam-se como problemáticas a serem superadas para o alcance dos objetivos desse projeto urbano. Para isso, a participação popular, já de pouco peso na avaliação das estratégias de intervenção, é conduzida de forma a educar/convencer/elucidar a sociedade civil sobre as vantagens das boas práticas pretendidas;
4. Na formação do novo espaço urbano é preciso, então, que Chennai deixe de ser Chennai e se torne um *hub* universal de crescimento econômico contínuo e resiliente;
5. Enquanto o reconhecimento das necessidades urbanas pela população e as ações executadas pela SCM se aproximam, o agente operador (plano e institucionalidade) e os indivíduos impactados parecem caminhar de forma bastante distanciada;
6. À operação paraestatal do e no território soma-se uma sensação de relativa apatia e indiferença da população a respeito dos espaços de representação democrática constituídos em nível local. Tal sensação é relativizada, por sua vez, tendo em vista os enfrentamentos de distintas naturezas e níveis que tais espaços têm passado desde a sua regulamentação formal no início da década de 90;



7. Mesmo com tal apatia, considerável parte das pessoas mostra-se interessada, ao menos de modo regular, em participar das discussões e decisões políticas em seus lugares de residência. No entanto, a dificuldade de acesso aos canais de interação e o reforço da narrativa empresarial e eficiente aplicada à gestão da SCM resultam em uma baixíssima sensação de inclusão popular em tais decisões.

Dessa forma, a narrativa do novo urbano parece, de fato, alcançar um certo nível de transformação não discursiva a partir da SCM. Obviamente, no meio desse processo conflitos e oposições se levantam. Apesar de pouco exploradas no contexto do presente trabalho é preciso reconhecer que eles lá estão, criando rupturas e bloqueios ao desenvolvimento desse sistema.

A capacidade estatal em se performar como uma miragem – estando presente ainda que personificado por um agente paraestatal que o modifica por dentro – cria dificuldades ao afloramento de tais oposições uma vez que embaça o alvo da cobrança e da luta política. Cria-se assim um cenário que permite que as coisas continuem acontecendo sem a necessidade de esclarecer ao certo quem as fazem e por que as fazem. Caminhar no sentido da desmistificação desse agente operador e do reforço dos espaços de representação e discussão popular sobre os destinos dos territórios que habitam, parece-nos a mais relevante das medidas a serem tomadas nesse contexto.

## 4. RURAIS: A OUTRA MESMA FACE DA MOEDA

### 4.1. O Espaço Rural indiano nos discursos do planejamento

*Hay un sentido en el que el progreso económico acelerado es imposible sin ajustes dolorosos. Las filosofías ancestrales deben ser erradicadas; las viejas instituciones sociales tienen que desintegrarse; los lazos de casta, credo y raza deben romperse; y grandes masas de personas incapaces de seguir el ritmo del progreso deberán ver frustradas sus expectativas de una vida cómoda. Muy pocas comunidades están dispuestas a pagar el precio del progreso económico (United Nations 1951:15 apud Escobar, 2014, p. 50).*

Como visto nos capítulos anteriores, a transição dos anos 90 para 2000, sobretudo o momento de passagem do décimo para o décimo primeiro *FYP* (2006-2007), marca a mudança discursiva do Governo central indiano no que concerne ao objeto central de atenção ligado ao crescimento econômico. Em tal contexto, anunciou-se a necessidade ou imposição colocada no contexto global de deixar o passado rural para trás em busca do futuro urbano que possui nas cidades globais competitivas seu centro principal de desenvolvimento.

Tal transformação se reflete também em uma mudança de perspectiva ligada à própria constituição do espaço urbano. A estratégia de desconcentração - conectada à implantação de plantas industriais em cidades de menor porte – dá lugar a uma ênfase concentradora – conectada à constituição de centros de serviço e aproveitamento dos ganhos advindos de economias de aglomeração. A formação de lugares urbanos ideais – conforme sugerido pelo Banco Mundial – apresenta-se como mecanismo central da política crescimento/desenvolvimentista. As práticas e políticas de liberalização do setor produtivo, dos serviços e da governança urbana serão, por sua vez, os mecanismos centrais de constituição e promoção desse “novo urbano”. O processo contínuo de ênfase no ambiente urbano como motor do crescimento resulta, necessariamente, em um esvaziamento das políticas ligadas ao espaço rural.

Entre os efeitos mais dramáticos desse momento encontram-se o aumento da pobreza e das taxas de suicídio no campo (Patnaiak, 2007), a incapacidade de geração de excedentes (Banerjee, 2018) e a formatação de um processo de despolitização no qual a comunidade rural passará a ser vista e encarada como um bloco homogêneo, não diferenciado internamente e submetido a imposições de determinado modo de produção (Bhattacharyya, 2018). Em linhas gerais, revela-se aqui (mais um) momento de tensão e reação que marcam a história das *comunidades rurais*, conforme aborda Lefebvre (1971).

Procuro apontar a seguir, com base nos discursos do planejamento central, como também ocorre ao longo do tempo uma transformação da própria concepção do meio rural em si. A partir da mudança de perspectiva em que o urbano assume centralidade no discurso crescimentocentrista e passa a ser ao mesmo tempo causa e efeito da concretização neoliberal no País, busco apontar de que forma e em que sentido se deram as mudanças relativas ao espaço rural. Para além das seções dos Planos Quinquenais ligadas às políticas de produção agrícola, destaco também as destinadas à definição do uso do patrimônio/recursos florestais. Esses últimos, apesar de pertencerem a uma ideia geral sobre o meio rural recebem tratamento específico nos *FYPs*.

Assumo que tal discussão fornece a base e o contexto ampliado para entendimento das alterações passadas nas reformas fundiárias projetadas e tentadas no País ao longo do tempo, bem como dos processos de acumulação primitiva e destruição paulatina dos “comuns”. Ambos os processos, intensificados no bojo do discurso neoliberalizante, crescimentocentrista e urbanizador nacional, implicam modificações nos caminhos e práticas concretas de produção do espaço rural.

Como última ressalva, é importante destacar que a discussão sobre a espacialidade rural no interior dos instrumentos de planejamento praticamente se confunde com o debate sobre atividades econômicas nela desenvolvida. Como vimos anteriormente, tal questão também é percebida para o urbano, ou seja, ao discuti-lo, os *FYPs* abordam conjuntamente os fatores ligados à formação da estrutura industrial nacional e das cidades globais competitivas. No âmbito rural, por sua vez, entender a constituição desse espaço, tendo em vista as reconfigurações fundiárias nele percebidas, passa necessariamente por compreender as políticas voltadas ao fomento da agricultura e, complementarmente, à conservação/exploração florestal. A seguir, apresento de forma separada os discursos constitutivos de cada uma dessas práticas ao longo dos anos.

#### **4.1.1. O Rural agrícola: do espaço de produção ao espaço integrado**

A grande relevância da agricultura em termos da formação do Produto Interno Bruto nacional explica e explica-se por uma significativa quantidade de programas, esquemas e projetos públicos desenvolvidos ao longo do tempo que foram voltados à sua promoção<sup>249</sup>. A própria estrutura dos Planos Quinquenais revela essa ênfase. No primeiro *FYP*, por exemplo, dos 30 Programas/Temáticas públicas discutidas, 17 delas estavam

---

<sup>249</sup> Uma abrangente sistematização de tais ações pode ser vista em Prabha *et. al.*, 2015.

relacionadas ao desenvolvimento agrícola em diferentes sentidos (irrigação, formação de pequenas indústrias, crédito, etc.).

Nos anos iniciais pós independência, em um período que vai de 1951 a 1974, observa-se a prevalência de um discurso focado em políticas de apoio ao aumento da produção e da produtividade agrícola tendo na preocupação com a escassez de alimentos a justificativa central de tal ação. Na busca desse propósito, o primeiro *FYP* introduziu uma série de incentivos à produção de alimentos e de apoio ao trabalhador rural, reforçou o controle de preços bem como deu início a uma estratégia de formação de pequenas unidades industriais no campo (*Village Industries*) e de fomento a atividades comunitárias. Nas palavras do Plano:

*O Plano Quinquenal prevê aumentos substanciais na produção agrícola para grãos alimentícios, bem como para culturas comerciais. As metas propostas no Plano devem ser realizadas por meio de programas de desenvolvimento relativos a grandes e pequenas obras de irrigação, extensão do cultivo, recuperação e agricultura intensiva com base na aplicação dos resultados da pesquisa. Uma pressão considerável é colocada na conservação dos recursos existentes, em particular, das florestas e do solo. A diversificação e a expansão da economia rural são buscadas por meio da ênfase no desenvolvimento da produção leiteira e da horticultura e pelo crescimento das indústrias das aldeias, sempre que possível, com a ajuda de energia e ferramentas aprimoradas. Como a economia rural tem estado em grande parte carente de recursos financeiros, um programa substancial para fornecer financiamento para a agricultura foi, portanto, proposto<sup>250</sup>. (GOI, 1951, Capítulo 9, The State of The Agricultural Economy).*

A questão fundiária aparece indicada como fundamental a ser tratada de modo a promover concretamente a política desejadas de incentivo à produção agrícola e formatação do espaço rural. Terra, concentração fundiária e produção/política agrícola encontram-se intimamente conectadas ao longo do tempo. O caráter ainda feudal de significativa parte do território é ressaltado como um dos contextos que envolvem esse ambiente. Assim sendo, o primeiro *FYP* destacou a necessidade de mudanças em dois aspectos principais, quais sejam eles, a *gestão* e a *distribuição* fundiária (GOI, 1951, Capítulo 12, Reformas Fundiárias).

Nesse contexto, o segundo e o terceiro Planos Quinquenais, mantendo o foco no incremento produtivo, apresenta uma proposta de reorganização produtiva/fundiária que

---

<sup>250</sup> *The Five Year Plan envisages substantial increases in agricultural production for foodgrains as well as for commercial crops. The targets proposed in the Plan are to be realised through development programmes relating to major and minor irrigation works, extension of cultivation, reclamation and intensive farming based upon the application of the results of research. Considerable stress is laid on the conservation of existing resources, in particular, of forests and the soil. Diversification and expansion of the rural economy is sought through emphasis on the development of dairying and horticulture and through the growth of village industries, wherever possible, with the aid of power and improved tools. As the rural economy has been largely starved of financial resources, a substantial programme for providing finance for agriculture has, therefore, been proposed.*

tem na constituição de linhas cooperativas sua base principal. Há também maior ênfase nas políticas de irrigação e incremento da fertilidade do solo. De forma complementar, o terceiro Plano introduz ainda a realização de programas habitacionais para a zona rural (GOI, 1961).

Nesse contexto, destacam-se ainda a formatação dos Programas de Distritos Agrícolas Intensivos (1962), a Formatação da Corporação de Alimentos Indiana (1965), da Agência de Desenvolvimento de Pequenos Agricultores (1969), dentre outras instituições que terão como foco o desenvolvimento da estratégia (Prabha *et. al.*, 2015) rural-agrícola do momento. O que se mostra claro é a ênfase na provisão de alimentos e a forte presença do Estado para o alcance desse fim. A referência abaixo, retirada do terceiro Plano Quinquenal destaca tais pilares da política para o campo.

*Os programas de produção agrícola estão na base da abordagem abrangente para a reconstrução da economia rural que está incorporada no Terceiro Plano Quinquenal. O desenvolvimento da irrigação, tanto em grandes como em pequenas obras, de programas de conservação do solo e o fornecimento de fertilizantes, sementes melhoradas e crédito, juntamente com a prestação de serviços de extensão que chegam ao nível da aldeia, são medidas tomadas diretamente para aumentar a produção. (...) As políticas de reforma agrária visam remover os entraves ao aumento da produção devido à estrutura agrária herdada do passado e preparar o caminho para o desenvolvimento de uma agricultura progressiva organizada em cooperativa<sup>251</sup>. (GOI, 1961, Capítulo 19, Produção Agrícola).*

Em resumo, nesse período inicial compreendido pelos 3 primeiros planos quinquenais, tem-se a formatação de uma estratégia de desenvolvimento da agricultura e, por conseguinte, do espaço rural planejado, baseada na tentativa de reconfiguração da estrutura fundiária – analisada mais acuradamente na próxima subseção – e na instituição e reforço dos incentivos públicos para fomento da produção de alimentos.

Caminhando nesse mesmo sentido, mas admitindo um relativo fracasso das iniciativas realizadas até então, o quarto Plano reforçou a necessidade de um maior aprimoramento tecnológico na produção agrícola e do envolvimento mais ativo dos produtores “*incluindo o pequeno agricultor, o agricultor em áreas secas e o trabalhador agrícola*” (GOI, 1969, Capítulo 7, Agriculture), no desenvolvimento das políticas de fomento produtivo. Nesses pouco mais de 20 anos que decorrem desde o início do

---

<sup>251</sup> *Programmes of agricultural production lie at the base of the comprehensive approach to the reconstruction of the rural economy which is embodied in the Third Five Year Plan. Development of irrigation, from large as well as small works, soil conservation programmes and supplies of fertilisers, improved seed and credit, along with the provision of extension services reaching down to the village level, are measures undertaken directly to increase production. (...) Land reform policies aim at removing impediments to greater production due to the agrarian structure inherited from the past and to prepare the way for the development of a progressive agriculture organised on a cooperative basis.*

primeiro FYP e a conclusão do quarto há uma relativa manutenção do discurso e das práticas políticas ligadas ao setor. Nos termos discutidos anteriormente, estamos tratando exatamente do mesmo período aqui denominado como pertencente ao “Discurso de Fundação” do Estado Socialista Indiano.

A introdução do Quinto Plano – Discurso de Ausência-Ocultação – traz consigo, por sua vez, uma pequena ruptura nesse processo. Ainda que o foco se mantenha no fomento da produção e da produtividade, há um movimento de afastamento da presença governamental, sobretudo no que tange ao financiamento da estrutura de irrigação, principal investimento estrutural realizado no período. No interior do enxuto Plano encontra-se inserida uma Resolução do Conselho Nacional de Desenvolvimento, reproduzida abaixo, que marcou o caminho dessa alteração de postura.

*O Conselho de Desenvolvimento Nacional resolve por meio deste que os sistemas de irrigação devem cobrir as despesas de funcionamento e produzir, se possível, algo mais e que os sistemas de energia devem cobrir as despesas de trabalho e produzir retornos razoáveis sobre o investimento, tomando medidas rapidamente para:*

- 1. aproveitar ao máximo a capacidade já criada nos sistemas de energia e irrigação,*
- 2. reduzir custos cortando despesas gerais e operacionais, minimizando perdas e roubos e melhorando a cobrança de taxas,*
- 3. concluir projetos dentro do cronograma por meio de gerenciamento de projetos eficiente,*
- 4. aumentar as taxas quando necessário<sup>252</sup>. (GOI, 1974).*

No preâmbulo da deliberação, o documento ressalta ser “*de importância primordial que esses setores deixem de ser um fardo para as finanças dos Estados, mas contribuam com algo para eles<sup>253</sup>*” (Idem). Nesse processo abre-se então um primeiro espaço para incorporação da infraestrutura rural aos mecanismos e sistemas privados de fornecimento de serviços e de interferência nas questões produtivas. O decréscimo do volume total de investimentos públicos no setor agrícola e em áreas correlatas (irrigação, vida no campo, etc.) aponta nessa direção. Enquanto no primeiro FYP, 57,3% do total orçamentário foi destinado a tais setores, no fim do Quinto (1979) tal percentual foi igual a 41,6% (GOI, 1980).

Nova e sutil alteração ocorre também com a introdução do sexto e em seguida do sétimo FYP. Ainda que apontando a necessidade de manutenção das políticas ligadas ao

---

<sup>252</sup> *The National Development Council hereby resolves that irrigation systems should cover working expenses and yield, if possible, something more and that power systems should cover working expanses and yield reasonable returns on investment by taking steps expeditiously to:*

*1. make maximum use of the capacity already created in the power and irrigation systems; 2. reduce costs by cutting overheads and operating expenses, minimising losses and thefts and improving collection of dues; 3. complete projects on schedule through efficient project management; 4. raise rates where necessary.*

<sup>253</sup> *these sectors should no longer be a burden on the States' finances but should contribute something to them.*

incentivo à produção de alimentos, os instrumentos de planejamento passam a conceder forte ênfase à constituição de infraestrutura, sobretudo de provisão de energia e construção de rodovias, para promoção do crescimento tanto da agricultura quanto da indústria. Conforme se lê no texto de 1985:

*Para que a agricultura e a indústria possam crescer mais rapidamente, deu-se maior ênfase aos investimentos em infraestrutura para que não ocorressem escassez de energia, transporte e carvão para a escala de atividades prevista no Plano. O Plano prevê um aumento significativo da participação da energia no gasto do setor público. Quase 31% do gasto total do setor público é destinado à energia. A geração de energia deve crescer a uma taxa média anual de 12,2 por cento durante o período do Plano<sup>254</sup>. (GOI, 1985, Prefácio).*

Se voltarmos à primeira seção do capítulo podemos observar que nesse tempo formava-se a base para o pleno afastamento do Estado do setor produtivo. A provisão de infraestrutura, por sua vez, repousava ainda fortemente na atuação estatal, uma vez que a partir dela era possível constituir as condições para reprodução do capital privado. No que tange à política rural/agrícola segue-se a mesma racionalidade. Conforme defende o Oitavo FYP, “o investimento privado nesta área [agrícola] só pode florescer no cenário de uma boa infraestrutura criada pelo esforço do setor público<sup>255</sup>” (GOI, 1992, Prefácio).

Nesses termos, há uma certa virada na política desenvolvida até então. Tal guinada tem, por sua vez, significativos impactos espaciais. Trata-se não apenas de aprimorar o processo produtivo localizado, mas também de constituir um espaço rural que permita a reprodução do capital privado. No bojo das inflexões neoliberais da década de 90, o desenvolvimento da produção agrícola e, por conseguinte, do espaço rural, passarão então a ser menos dependentes de incentivos específicos do Estado e mais da consolidação dos livres mercados constituídos no e pelo território integrado. No FYP seguinte, absorvendo o contexto de diminuição dos múltiplos controles estatais, argumenta que “os mercados domésticos devem ser livres e deve haver uma livre circulação de *commodities*” (GOI, 1997, Capítulo 4, Agricultura, Irrigação, Segurança Alimentar e Nutrição). À Liberdade do mercado soma-se a defesa a necessidade de “*investimentos substanciais em*

---

<sup>254</sup> *In order that agriculture and industry may grow faster, increased emphasis has been placed on investments infrastructure so that shortages in power, transport and coal would not arise for the scale of activities envisaged in the Plan. The Plan envisages a significant increase in the share of energy in the public sector outlay. Nearly 31 per cent the total public sector outlay is meant for energy. The generation of power is expected to grow at an average annual rate of 12.2 per cent over the Plan period.*

<sup>255</sup> *The private investment in this area can flourish only in the backdrop of a good infrastructure created by the efforts of the public sector.*

*infraestrutura econômica, especialmente irrigação, estradas rurais e criação de mercados organizados*<sup>256</sup>”. (GOI, 1997, Prefácio).

Em apoio a essa reorientação de caráter mais amplo – do fomento produtivo ao espaço/mercado livre e infraestruturado – uma série de medidas como a desregulamentação do controle de preços, a racionalização dos subsídios, a retirada de crédito rural e o direcionamento da produção em favor de grandes clientes corporativos marcam o momento da transição neoliberal no campo (Banerjee, 2018). Na concepção de Utsa Patnaik (2007) constitui-se nesse momento uma política agrícola de cunho colonial voltada mais ao atendimento dos interesses de importação dos países centrais do que à provisão de alimentos às classes mais pobres do País. Em trabalho mais recente Patnaik & Patnaik (2017) apontam que tal (re) orientação política e produtiva constitui a atual forma de imperialismo internacional. Nesse contexto, a estratégia imperial controla a oferta de produtos dos países em desenvolvimento e cria estratégias de deflação dos rendimentos dos trabalhadores no setor primário em tais localidades.

A Revolução Verde, que ocorre na Índia de forma mais intensa na década de 70, também contribui na reconfiguração da política agrícola nacional e conseqüentemente no uso da terra. Dentre outros fatores, observa-se a diminuição da diversidade dos produtos ofertados, o incremento da produção para o mercado estrangeiro em relação à agricultura de subsistência e o incremento dos cercamentos de terras (Shrivastava, 2010)

Importante destacar que em 1982 o WDR do Banco Mundial, denominado *Agriculture and Economic Development*, apontou justamente para essa dupla direção – integração espacial via infraestrutura e reorientação produtiva ao mercado internacional - como o caminho a ser seguido para o desenvolvimento do setor primário nos países subdesenvolvidos. Especificamente para o caso indiano o relatório aponta que “*Os limites ao crescimento agrícola impostos pelo crescimento da demanda interna*”, até então nem mesmo considerado como problemáticos, “*podem, no entanto, ser aumentados se o crescimento da renda for amplamente difundido na economia e os países exportarem seus excedentes de produção*”<sup>257</sup>. (World Bank, 1982, p. 37, 43).

No que tange ao apagamento/diminuição da atuação estatal em termos dos subsídios prestados, apesar de reconhecer que a intervenção governamental “*em [ações*

---

<sup>256</sup> *substantial investments in economic infrastructure especially irrigation, rural roads and creation of organised markets.*

<sup>257</sup> *The limits to agricultural growth imposed by the growth in domestic demand can, however, be raised if income growth is broadly diffused in the economy and countries export their surplus production.*



de] marketing e fornecimento de insumos podem ser essenciais nas fases iniciais de desenvolvimento<sup>258</sup>” (Idem, p. 91), o relatório “esclarece” que em ambientes de monopólio produtivo estatal, o resultado contra produtivo. Nesse contexto, “o setor privado geralmente pode ser incentivado a assumir a maior parte dessas atividades, com o governo exercendo principalmente um papel regulador<sup>259</sup>” (Ibidem). Quatro anos depois (1986), como a emissão do WDR intitulado *Trade and Pricing Policies in Agriculture*, a Instituição Financeira consolidou sua posição sobre o tema<sup>260</sup>.

Alimentada por esses insumos e pelas mudanças estruturais em desenvolvimento no país, a virada para os anos 2000 solidifica a mudança estratégica ligada ao campo adotada pelo Governo Central indiano. Assim sendo, o décimo FYP realça que:

*Também é necessário mudar nossa abordagem estratégica e política para o desenvolvimento agrícola, passando dos subsídios para a criação de infraestrutura rural. As intervenções tecnológicas são essenciais para melhorar a produtividade agrícola e ampliar a gama de produtos. As estruturas institucionais que regem as atividades rurais também precisam ser reformadas e fortalecidas. Existem outras áreas, por exemplo, o desenvolvimento de infraestrutura, onde as lacunas são grandes e não se pode esperar que o setor privado intervenha de forma significativa. Nessas áreas, o papel do governo pode ter que ser expandido e reestruturado. Terá de se expandir em algumas áreas de desenvolvimento de infraestruturas que dificilmente atrairão investimento privado, por ex. infraestrutura rural e desenvolvimento de estradas<sup>261</sup>. (GOI, 2002, v. I, p. 8)*

Destacando que a estratégia até então utilizada “*encontra sérias dificuldades*” (Idem, p. 14) e que os investimentos em irrigação “*caíram significativamente ao longo dos períodos sucessivos do Plano*” (Ibidem), o Plano indicou que o papel estatal iria concentrar-se na provisão ampla de outros tipos de infraestrutura. Em 2000-2001 o percentual orçamentário de despesas ligadas ao desenvolvimento rural (agricultura, desenvolvimento, irrigação e controle da produção, programas para áreas especiais de produção e indústrias de pequena escala) já se encontrava no patamar de 1,9% do total de

---

<sup>258</sup> *in marketing and input supply may be essential at the early stages of development.*

<sup>259</sup> *the private sector can usually be encouraged to take on a major part of these activities, with government primarily exercising a regulatory role.*

<sup>260</sup> No prefácio relatório, lê-se que: *As taxas de câmbio supervalorizadas, a proteção fornecida às atividades manufatureiras domésticas e a tributação das exportações agrícolas e da importação de safras alimentares concorrentes desestimularam a produção agrícola doméstica. Além disso, os programas de subsídio aos consumidores e insumos agrícolas e de estabilização dos preços ao consumidor e ao produtor têm freqüentemente levado a perdas significativas na renda nacional real dos países em desenvolvimento. (Banco Mundial, 1986).*

<sup>261</sup> *There is also need to change our strategic and policy approach to agricultural development, away from subsidies towards creating rural infrastructure. Technological interventions are essential to improve agricultural productivity and to widen the range of products. Institutional structures governing rural activities also need to be reformed and strengthened. There are other areas, e.g. infrastructure development, where gaps are large and the private sector cannot be expected to step in significantly. In these areas, the role of Government may have to be expanded and restructured. It will have to expand in some areas of infrastructure development which are unlikely to attract private investment, e.g. rural infrastructure and road development.*

recurso programados (Patnaik, 2007). Percebe-se que, ao contrário da infraestrutura urbana, a provisão das bases rurais de desenvolvimento estrutural permanece ainda por mais tempo nas mãos do governo tendo em vista sua baixa atratividade ao setor privado.

Em termos fundiários e levando-se em conta que esse momento histórico deu as bases e antecedeu de forma imediata a transição do rural para o urbano como o motor do crescimento indiano, o Décimo *FYP* ressaltou que a expectativa futura seria de significativa diminuição de terras disponíveis para a atividade agrícola. Nesses termos, mais do que um sistema de (re) distribuição do patrimônio constituído, o foco da ação pública deveria concentrar-se no aumento da produtividade ou na elaboração de esquemas para a provisão de postos de trabalho em atividades de outros setores. Sobre a temática, o instrumento declara que:

*Ao longo do período futuro, espera-se que a terra disponível para a agricultura irá realmente reduzir, em parte devido à necessidade de aumentar a cobertura florestal no país por razões ambientais, e em parte devido à necessidade crescente de terra para fins não agrícolas. Nessas circunstâncias, a extensão do subemprego pode aumentar de forma alarmante, a menos que sejam tomadas medidas para aumentar a intensidade do uso da terra por meio do aumento da irrigação e do desenvolvimento de bacias hidrográficas ou para deslocar uma proporção significativa da força de trabalho da agricultura para atividades não agrícolas, ou ambos*<sup>262</sup>. (GOI, 2002, v.I, p. 3)

Há assim um duplo movimento de integração/incorporação do campo. Em primeiro lugar tal processo se dá pela ampliação das redes de infraestrutura viária e de energia e em segundo pelo reconhecimento e futuro estímulo à substituição do ambiente rural-agrícola pela lógica de proteção ambiental e pela sistemática produtiva urbanas.

Nos anos seguintes os discursos e as práticas não discursivas se mantiveram. A ênfase na necessidade de redução dos subsídios é contrabalanceada, por sua vez, pelo reforço da necessidade de provisão de infraestrutura (GOI, 2007) ou pelo aumento da produtividade da terra (GOI, 2012).

Com o decorrer dos anos o rural agrícola indiano muda assim de figura tonando-se menos um espaço de políticas localizadas e focadas na produção e mais um território incorporado, via infraestrutura de transporte e serviços diversos. Esse cenário, por sua vez, faz parte – produzindo e explicando - das dinâmicas e pressões recentes ligadas a utilização da terra rural e dos recursos nelas existentes. Posto isto, aponto a seguir como

---

<sup>262</sup> *Over the perspective period, it is expected that the land available for agriculture will actually reduce, partly due to the need for increasing forest cover in the country for environmental reasons, and partly to the expanding need of land for nonagricultural purposes. Under such circumstances, the extent of underemployment can rise alarmingly unless measures are taken to either increase the intensity of land use through increased irrigation and watershed development or to shift a significant proportion of the labour force out of agriculture to non-agricultural activities, or both.*

as questões ligadas às florestas – segundo grande componente do território rural juntamente com a agricultura – passaram por mudanças ao longo do período analisado.

#### **4.1.2. O rural além do agrícola: florestas, recursos naturais e mecanismos de proteção**

No âmbito do patrimônio florestal existente no País, os Planos Quinquenais revelam um discurso no qual se combinam alguns apontamentos ligados ao rico potencial econômico advindos da exploração dos recursos naturais e outros discursos que buscam reforçar práticas de proteção/manutenção desse patrimônio.

Nos anos iniciais de vigência dos *FYPs* a perspectiva economicista revela maior presença em detrimento do aspecto protetivo. Nesses termos o objetivo fim da política florestal relaciona-se às externalidades econômicas decorrentes da preservação desse patrimônio. Como apontado no conteúdo do documento:

*As florestas desempenham um papel vital na economia da Índia. São uma importante fonte de combustível e também de matérias-primas, como madeira, bambus, laca, goma, katha, úteis para uso doméstico, industrial e agrícola. Eles também fornecem materiais para defesa e comunicações, bem como pastagem para o gado. As florestas ajudam na conservação da fertilidade do solo e desempenham um papel importante na manutenção do regime hídrico da terra. A matéria orgânica que eles produzem melhora o cultivo e aumenta a capacidade de retenção de água do solo, reduzindo assim o escoamento. A presença de vegetação atua como um controle físico da velocidade do escoamento e reduz a capacidade de suporte do solo. Assim, as florestas protegem as áreas montanhosas contra a erosão excessiva do solo. Da mesma forma, elas protegem terras planas contra dessecação e erosão causada pelos ventos. Elas exercem uma influência benéfica no crescimento das culturas agrícolas e no clima da região em que existem<sup>263</sup>. (GOI, 1951, Capítulo 21, Forests).*

O período do primeiro Plano marca também a renovação da Política Nacional Florestal. Nela antiga legislação colonial de 1894 é substituída por um novo regimento em 1952<sup>264</sup>. Com a nova política, o ambiente rural florestal passou a ser dividido em 4 categorias, quais sejam ela: a) florestas protegidas; b) florestas nacionais; c) florestas das

---

<sup>263</sup> *Forests play a vital role in India's economy. They are an important source of fuel and also of raw materials, such as, timber, bamboos, lac, gum, katha, useful for domestic, industrial and agricultural purposes. They also provide materials for defence and communications as well as grazing for cattle. Forests help in the conservation of soil fertility and play an important part in the maintenance of the water regime of the land. The organic matter they yield improves the tith and increases the water holding capacity of the soil thereby reducing the run-off. The presence of vegetation acts as a physical check to the velocity of the run-off and reduces its soil carrying capacity. Thus forests protect the hilly areas against excessive soil erosion. Similarly, they protect flat lands against dessication and erosion caused by winds. They exert a beneficial influence on the growth of agricultural crops and on the climate of the region in which they exist.*

<sup>264</sup> <http://www.moef.nic.in>

vilas e; d) “*tree lands*<sup>265</sup>”, cada uma delas com um grau de proteção/utilização comercial específica (Joshi *et. all.*, 2010).

O segundo Plano, por sua vez, destaca a necessidade de um equilíbrio da política florestal, a qual deve buscar promover a conservação a longo prazo ao mesmo tempo que prover as demandas industriais de insumos. “*Em ambas as direções é necessário planejar de forma realista*<sup>266</sup>” (GOI, 1956, Capítulo 15, Forests), destaca o documento. Nesse contexto e considerando a aguda intenção do então primeiro ministro J. Nehru em promover a industrialização do País o terceiro *FYP* concedeu maior ênfase à utilização dos recursos florestais como base para sustento e manutenção do setor secundário. Assim sendo, e tendo em perspectiva que o rebatimento dessa industrialização no ambiente urbano deveria ser orientado rumo à descentralização, o Plano defende que “*um programa em grande escala de novas plantações é essencial para atender às crescentes necessidades da indústria*<sup>267</sup>” (GOI, 1961, Capítulo 22, Forest and Soil Conservation). O aparato florestal de recursos cumpria assim um papel determinante na manutenção de seu avesso.

No quarto e quinto *FYPs* tal posição se consolida, ainda que a temática florestal seja apresentada sem o destaque conferido nos planos anteriores. No Plano que vai de 1969 a 1974 (Quarto *FYP*), a questão florestal aparece embutida nas áreas de Pecuária, Laticínios e Pesca<sup>268</sup> e o tratamento a ela destinado mostra-se fortemente concentrado no aproveitamento econômico dos recursos naturais. Retoma-se, assim, o sentido adotado quando da inauguração dos instrumentos de planificação. Os 3 objetivos destacados no Plano para a temática florestal - i) o aumento da produtividade das florestas, ii) a conexão entre desenvolvimento florestal e outras indústrias baseadas em seus recursos e, iii) o desenvolvimento das florestas como meio de suporte à atividade rural - demonstram tal ênfase. O quinto *FYP* (1974-79), o menor entre todos os planos elaborados, dedica por uma pequena nota ao setor elencando-o como um programa específico dentre os demais a serem executados ao longo do período de sua vigência.

A entrada em vigor do sexto *FYP*, contudo, traz consigo o início de uma nova fase para a temática. A pauta florestal passa a ter aqui um viés de cunho mais protetivo. Ao contrário dos outros planos em que a temática se encontrava inserida em capítulos ligados

---

<sup>265</sup> Definidas como: *Those areas which though outside the scope of the ordinary forest management are essential for the amelioration of the physical conditions of the country.* Política Florestal Nacional (1953), Seção 4.

<sup>266</sup> *In both directions it is necessary to plan realistical.*

<sup>267</sup> *sine qua non for successful timber-based industries.*

<sup>268</sup> Capítulo 8: *Animal Husbandry, Dairying, Fishing and Forests*, no original.

a questões mais econômicas/produtivas (pecuária, programas diversos, etc.), no sexto Plano a questão florestal será incorporada à discussão ambiental.

Dessa forma, a conservação florestal/ambiental que caminhava submetida ou à serviço do desenvolvimento econômico – seja pela exploração comercial direta dos recursos seja pela sua utilização como base para a produção industrial -, passará a ser guiada pela ideia de sustentabilidade. Nesses termos, o sexto FYP argumenta que os problemas ambientais nacionais advinham, basicamente, de duas fontes, a saber: o crescimento das condições de pobreza e o crescimento dos efeitos negativos do processo de desenvolvimento (GOI, 1980, Capítulo 20). Seguindo a nova lógica, o instrumento aponta a conservação ambiental como “*a base de todo o desenvolvimento*”. (*Idem*).

Em relação a indústrias específicas como a de produção de papel, fortemente incentivadas nos períodos anteriores, o plano destaca a necessidade de um planejamento de uso dos recursos florestais “*em uma base mais sistemática e de longo prazo em vista dos recursos florestais limitados do país e o longo período de gestação para sua regeneração*”<sup>269</sup> (GOI, 1980, Capítulo 16, Industry and Minerals).

Complementarmente, esse momento foi marcado por mudanças institucionais/legais tendo em vista a promulgação da Lei de Proteção Florestal<sup>270</sup> em 1980 e a recomendação pelo sexto FYP da criação de um Departamento de Meio Ambiente ligado ao Governo Central. Dessa forma, conferir maior proteção às florestas significou ampliar o controle e a presença das instâncias formais do Estado na gestão desses territórios. Nos termos discutidos na subseção anterior, trata-se aqui do mesmo momento em que o discurso sobre a agricultura começa a migrar dos incentivos específicos à produção para a integração, via infraestrutura, do espaço rural.

O aparato institucional-ambiental ganhou maior força com a criação do Ministério de Meio Ambiente, Florestas e Mudanças Climáticas em 1985. Em continuidade ao discurso sustentável instituído pelo Plano anterior, o sétimo FYP trouxe a tona o conceito de *desenvolvimento sustentável* como caminho orientador das políticas econômicas a serem desenvolvidas (GOI, 1985). No lado estritamente protetivo, o momento foi marcado por uma nova revisão da Lei Florestal Nacional. A partir de diferentes iniciativas, a nova lei, promulgada em 1988, reafirmou a meta instituída em 1952 de que 33% do território deveria ser composto por coberturas florestais, percentual inferior ao

---

<sup>269</sup> *on a more systematic and long term basis in view of the limited forest resources of the country and the long gestation period for their regeneration.*

<sup>270</sup> *Forest Conservation Act*, no original.

dos países europeus (41,4%) e sul americanos (38,9%), mas superior ao de outras nações do sul e leste asiático (23%) (Joshi *et. all.*, 2010). No mesmo ano, a legislação florestal foi emendada como forma de facilitar os mecanismos e práticas de proteção/reconfiguração florestal.

Os dados apontados abaixo, relacionados ao volume de área reflorestada ao longo dos Planos Quinquenais, demonstram como essa inflexão se realizou concretamente após o início do sexto *FYP*.

**Tabela 17 - Volume de área reflorestada por período dos Planos Quinquenais e acumulado. Índia. 1951-1989.**

Plano Quinquenal/Período	Área reflorestada no período (1000 ha)	Área Acumulada (1000 ha)
Primeiro	0,52	0,52
Segundo	3,11	3,63
Terceiro	5,83	9,46
1966-69	4,53	13,99
Quarto	7,14	21,13
Quinto	12,21	33,34
1979-1980	2,22	35,56
Sexto	46,5	82,06
Sétimo	88,7	170,76

Fonte: GOI, 1992

O oitavo Plano Quinquenal, aquele que consolida a virada da função estatal na Índia neoliberal, manteve e reforçou o discurso constituído 10 anos antes com foco nas ações protetivas. À medida que avançavam as flexibilizações em outros pontos da dinâmica política e econômica nacional, na prática ambiental, o caminho sinalizado era o inverso, ou seja, de incremento do controle do Estado. Conforme destacado no Plano.

*É uma tarefa primária do Governo proteger todos os ecossistemas naturais da degradação, tendo estratégias abrangentes de proteção, apropriadas para diferentes áreas, regiões geográficas, sistemas ecológicos e sociais. As áreas precisam ser classificadas não apenas com base em suas características ecológicas, incluindo fragilidade, mas também em termos dos tipos e gravidade das ameaças que enfrentam, a fonte e a causa dessas ameaças e o nível de proteção que elas garantem<sup>271</sup>. (GOI, 1992, Capítulo 4, Environment and Forests).*

<sup>271</sup> *It is a primary task of the Government to protect all natural ecosystems from degradation by having comprehensive strategies of protection, appropriate for different areas, geographical regions, ecological and social systems. Areas need to be classified not only on the basis of their ecological characteristics, including fragility, but also in terms of the types and severity of threats they face, the source and cause of these threats and the level of protection they warrant.*

O *FYP* seguinte, para além da repetição dos mesmos pontos destacados anteriormente, ressalta a grande ampliação realizada pelo Estado indiano no controle do território florestal/ambiental através da constituição de uma rede de áreas protegidas “*incluindo parques nacionais, santuários e reservas da biosfera*<sup>272</sup>”. (GOI, 1997, Capítulo 8, Environment and Forest).

Desse modo, ao mesmo tempo em que é possível se observar um claro e agudo esvaziamento da ação estatal em todas as esferas sociais e econômicas bem como uma cada vez maior promoção do gerenciamento privado dos serviços e territórios, é visível também que, em termos da dinâmica ambiental/florestal, o caminho adotado pelo Estado indiano é o inverso, tanto em termos das práticas discursivas como das não discursivas adotadas. Como será visto mais adiante, esse aumento do controle estatal, longe de mostrar-se como uma contradição sistêmica, exerce um papel fundamental na constituição do “novo” rural indiano embebido na lógica neoliberal. Não passemos, no entanto, o carro à frente dos bois.

Os diferentes processos que despontam na Índia nos anos 70 e 80 e que, liderados por diferentes classes e movimentos sociais, têm na proteção florestal e na gestão comunitária dos recursos naturais o seu epicentro e justificativa principais (Ishizaka, 2006; Jewitt, 2005; Nayak, 2015) apresentam-se como um dos fatores explicativos desse contexto protetivo.

Complementar a ele está o fato de que é também no início dos anos 80 que irá se constituir na estrutura do Banco Mundial aquilo que Michael Goldman (2006) denomina como um *neoliberalismo verde*. Pressionada por diferentes manifestações globais contra a destruição ambiental ocasionada, em grande medida, pelos projetos financiados pela própria instituição, a Instituição Financeira passou a considerar a estrutura de controle e proteção ambiental de determinado país como um dos critérios de seleção e financiamento por ela adotados. O crescimento/desenvolvimento sustentável tornou-se um ativo financiado e constituído pelo Banco (Goldman, 2006).

Em termos concretos, enquanto em 1985 a Instituição Financeira possuía apenas 5 funcionários ligados ao setor ambiental, tal volume passa para mais de 300 em 1995, enquanto o volume de empréstimos realizados em áreas ligadas ao tema vai de 15 milhões para aproximadamente 1 bilhão de dólares (*Idem*). Especificamente na Índia, dos 06 Projetos financiados pela Instituição Financeira que têm foco em questões florestais, 05

---

<sup>272</sup> *including national parks, sanctuaries and biosphere reserves.*

deles foram realizados entre o início dos anos 80 (1981) e o fim dos 90/início dos anos 2000 (2002) totalizando mais de 216 milhões de dólares em empréstimos.

A virada para o século XXI e o início do décimo Plano Quinquenal – momento que marca até aqui 3 grandes inflexões: Governança Estatal, Base para centralidade urbana no discurso do crescimento e Espaço rural menos agrícola e mais integrado via infraestrutura – também traz consigo uma espécie de reequilíbrio entre o discurso de conservação/proteção ambiental e a utilização econômica dos recursos florestais. No texto do Plano lê-se que:

*As florestas são **ativos naturais** e fornecem uma variedade de benefícios para a economia. A área florestal registrada no país é de cerca de 23 por cento da área geográfica total, mas 41 por cento desta está degradada e, portanto, incapaz de desempenhar um papel importante na sustentabilidade ambiental e em atender às **necessidades de produção florestal das pessoas, indústria e outros setores**<sup>273</sup>. (GOI, 2002, v.I, p. 15).*

Há assim uma inserção no discurso do planejamento da concepção da floresta e de seus recursos como *ativos* – concepção ainda não presente - bem como a retomada da importância primaz de tais recursos no abastecimento/manutenção dos setores econômicos.

Em 2009, período de vigência do décimo primeiro *FYP*, o documento intitulado *India Forestry Outlook Study*, elaborado pelo Ministério de Meio Ambiente e Florestas, também sinalizou para a recuperação do sentido econômico/comercial dos recursos florestais. O relatório, alinhado aos Planos Quinquenais, destaca tanto a “inevitabilidade” do crescimento da utilização da natureza como recurso econômica quanto o incremento “natural” da pressão sobre os territórios florestais tendo em vista a política geral de crescimento econômico nacional. Na perspectiva do relatório, conforme expresso na citação abaixo, o equilíbrio entre tais variáveis – economia e meio ambiente – é encontrado, no caso indiano, no *trade-off* entre o desenvolvimento infraestrutural e as práticas regulatórias ligadas ao licenciamento.

*O desenvolvimento da infraestrutura é o principal foco de sustentação das taxas de crescimento econômico projetadas para os próximos anos. A Índia se comprometeu a desenvolver uma infraestrutura de ponta para facilitar o crescimento e melhorar a qualidade de vida. Infraestrutura de comunicação, transporte, habitação, energia, saúde e conhecimento são as prioridades. A terra é o principal requisito. As salvaguardas adotadas na Índia em termos de*

---

<sup>273</sup> *Forests are natural assets and provide a variety of benefits to the economy. The recorded forest area in the country is about 23 per cent of the total geographical area, but 41 per cent of this is degraded, and hence unable to play an important role in environmental sustainability and in meeting the forest produce needs of the people, industry and other sectors.*



*tornar as avaliações de impacto ambiental obrigatórias para projetos de desenvolvimento e também para a tomada de decisão sobre o desvio de florestas no nível mais alto garantem considerações objetivas de crescimento equilibrado. A taxa de devastação de florestas para o desenvolvimento tem sido inevitável nos últimos anos*<sup>274</sup>. (GOI, 2009, p. 35).

Indo além e incorporando de forma mais evidente o discurso econômico em pauta, o documento ressalta a necessidade “*de mudanças em certas regras, como flexibilização da lei de teto de terra e os regulamentos de derrubada e trânsito*” (Idem, p. 49) em áreas florestais. A implementação de *Zonas Econômicas Especiais*, discutidas no capítulo anterior, é destacada como uma opção estratégica para lidar com tal situação.

O décimo segundo Plano Quinquenal reforça essas posições ao estabelecer que a “Visão” do planejamento, no que tange ao meio ambiente e ao setor florestal, constitui-se pelo “*manejo do meio ambiente, florestas, vida selvagem e os desafios advindos das mudanças climáticas para um rápido e equitativo crescimento econômico*”<sup>275</sup> (GOI, 2007, v. 1, p. 202). Aqui, ainda que tendo na prática sustentável sua base, a questão do crescimento econômico reassume seu lugar de destaque.

Dentre os 4 objetivos listados pelo Plano para o setor ambiental encontram-se: a) o aumento da produtividade, da produção e da gestão sustentável da biodiversidade indiana; b) a restauração e intensificação do manejo de pastagens florestais; c) o fortalecimento dos Comitês Locais e Conjuntos de Gestão Florestal<sup>276</sup> e; d) o reestabelecimento de pomares e da silvicultura em diferentes florestas do País.

Dessa forma, enquanto na agricultura percebemos um movimento de transição unidirecional - do espaço produtivo para o espaço/mercado integrado -, na composição florestal o caminho mostra-se mais difuso. Em resumo, tem-se a presença de dois momentos (1951-1979 e 2002-Atual) em que os recursos florestais são percebidos, sobretudo, como ativos econômicos. Entre eles, por sua vez, estabelece-se um outro período (1980-2002) que tem no cunho protetivo, concretizado na demarcação de terras como patrimônio público florestal, sua principal expressão.

---

<sup>274</sup> *Infrastructure development is the main focus for sustaining the economic growth rates projected for the coming years. India has committed to developing state-of-the-art infrastructure for facilitating growth and improving quality of life. Communication, transport, housing, energy, healthcare and knowledge infrastructure are the priorities. Land is the foremost requirement. The safeguards adopted in India in terms of making environmental impact assessments mandatory for development projects and also for decision making on diversion of forests at the highest level ensure objective considerations of balanced growth. The diversion rate of forests for development has been inevitable in recent years.*

<sup>275</sup> “A declaração de Visão incorpora ainda o objetivo de estabelecer: “*A future in which the nation takes pride in the quality of its environment, forests, richness of its biodiversity, and efforts by the State and its people to protect, expand and enrich it, for intra and inter-generational equity and welfare of the local and global community*”. (GOI, 2007, v. 1, p. 202).

<sup>276</sup> *Village Forest Committees/Joint Forestry Management Committees*, no original.

A próxima subseção, debruçada sobre os estudos e narrativas ligadas ao componente fundiário do espaço rural indiano, apontam para os modos com que essas transições ambientais, somadas às agrícolas, conformaram uma estratégia de transformação deste espaço via acumulação primitiva e desconstituição dos comuns.

#### 4.1.3. O rural e o contexto fundiário

O acúmulo das transformações nas práticas discursivas e não discursivas passadas nos territórios agrícolas e florestais, bem como a primazia dada ao urbano como motor do crescimento nacional implicam necessariamente novas configurações e pressões sobre o uso da terra rural.

O trabalho de Tian, Bo e Dadwal (2014), realizado a partir da análise de estatísticas de ocupação e imagens de satélite entre 1880 e 2010, sintetiza tais mudanças no nível do território ocupado por cada atividade. A lógica do processo de urbanização, considerando as políticas ambientais protetivas implementadas ao longo dos anos, se dá majoritariamente pela incorporação ao tecido urbano das áreas agrícolas e não das que possuem recursos florestais (Tian, Bo e Dadwal, 2014).

Complementarmente, coincidindo com os discursos de planejamento, o período decorrente entre 1950-1970 marca o grande aumento das áreas produtivas agrícolas, enquanto os anos decorrentes entre 1960-1980 e entre 1980-2010 sinalizam, respectivamente, para momentos de diminuição do desmatamento e de aumento do reflorestamento territorial. A década de 90, por sua vez, sinaliza para um processo de aceleração do crescimento das áreas construídas, dos assentamentos urbanos e da infraestrutura de acesso. A figura abaixo permite uma visualização desses processos.

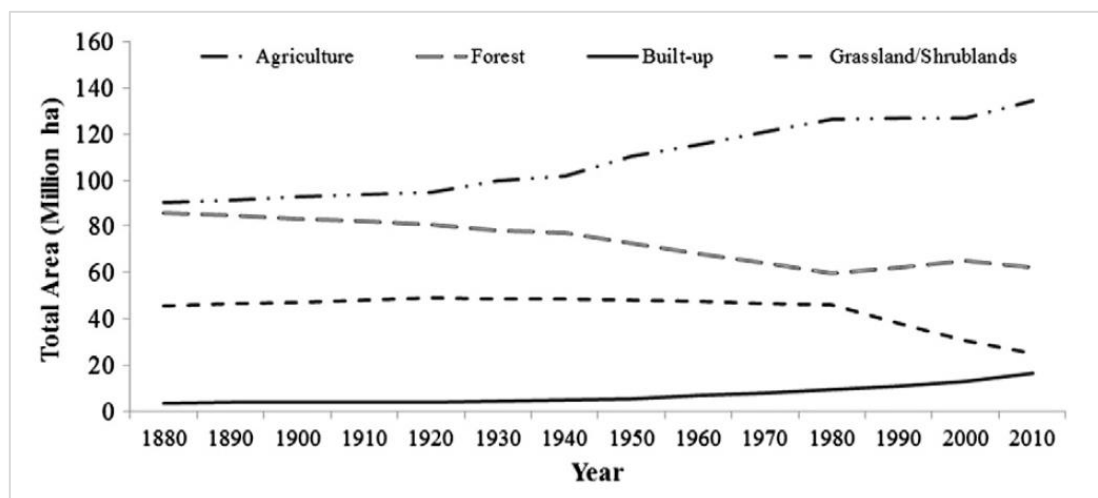


Figura 20 - Ocupação territorial por Tipologia. Milhões de hectares. Índia. 1880-2010.  
Fonte: Tian *et. all.* 2014

Obviamente tais transformações não ocorrem apenas nas formas/manchas que constituem cartografia nacional. Tratam-se, em verdade, de processos sociais contornados e recheados por diferentes conflitos, resultantes e provocadores dos discursos de planejamento e orientados para e por determinado fim. Recorrendo aos conceitos lefebvrianos as modificações se manifestam tanto nas *morfologias materiais* quanto *sociais* do espaço e da relação cidade (urbanidade) e campo (ruralidade).

Com isso em vista, busco apontar como esse contexto social e de reconfiguração territorial se constitui no bojo do discurso neoliberal, principalmente a partir dos processos de privatização de terras e de combate aos recursos e possibilidades comuns. O estudo de caso realizado para a vila de Mendha-Lekha realça tais possibilidades de forma mais evidente.

A análise realizada nas subseções abaixo encontra-se dividida em duas partes que se complementam.

Na primeira parte, discuto algumas referências teóricas que nomeiam de diferentes maneiras esse movimento de privatização fundiária - acumulação primitiva (Gupta, 2018), desenvolvimento pela desapropriação (Chakravorty, 2016), acumulação pela usurpação (Patnaik, 2010), etc. Complementarmente, aponto para outros trabalhos e informações que abordam esse processo de forma empírica.

No segundo momento, seguindo a metodologia das outras seções, recupero os discursos presentes nos Planos Quinquenais referentes especificamente às reformas fundiárias pretendidas e implementadas ao longo dos anos e sua conexão com o contexto rural apresentado anteriormente (agricultura e florestas) e o com processo de acumulação primitiva.

#### *Terras em apropriação: múltiplos aspectos da acumulação primitiva indiana*

A abordagem de Marx em *O Capital* caracteriza a acumulação primitiva de capital como o processo de cercamentos e de desapropriações de terras na Inglaterra nos séculos XVI e XVII, o qual, a partir de imperativos extra econômicos, fornece a base de separação do trabalhador de seus meios de produção e, conseqüentemente, para formatação da mão de obra industrial e do sistema de exploração via extração de mais valia do trabalho<sup>277</sup>. Como apontado na obra:

---

<sup>277</sup> *O Capital*, Livro I, Capítulo 24.

*“Marcam época, na história da acumulação primitiva, todas as transformações que servem de alavanca à classe capitalista em formação (...). A expropriação do produtor rural, do camponês, que fica assim privado de suas terras constitui a base de todo o processo”.* (MARX, 1980, pg. 831).

Certos autores têm relutado em interpretar a transição histórica de outras economias para modo de produção capitalista a partir da perspectiva marxiana. As análises de Smith (1990) e Faoro (2001) para o caso brasileiro, por exemplo, seguem essa perspectiva. Somam-se a elas as abordagens clássicas de Maurice Dobb (1946) e Paul Sweezy (1950).

Por outro lado, diferentes trabalhos, por entenderem que a acumulação primitiva em toda sua composição é elemento intrínseco, contínuo e constitutivo da formação do modo de produção capitalista independente do tempo e do espaço geográfico, têm utilizado de tal abordagem como pilar fundamental de discussão. Luxemburgo (1913), Polanyi (1944), como autores canônicos, ou discussões específicas como a realizada por Salazar (2003) para o caso chileno exemplificam essa corrente<sup>278</sup>.

Acompanhando a segunda frente de análise, a qual seguimos como referência no presente trabalho, Gupta (2018:101), avaliando o caso indiano, destaca que a acumulação primitiva *“não deve ser vista como a expansão territorial do capitalismo ou seu pressuposto histórico (...), mas como, recuperando aqui a abordagem de (Bonefeld, 2006:6), seu ‘pressuposto constitutivo (...) uma premissa de sua existência’<sup>279</sup>”*. Desse modo, Gupta afasta-se da abordagem de Harvey (2003) a respeito da *acumulação pela desapropriação*. Para a autora indiana, a acumulação primitiva é apenas uma estratégia utilizada pelo modo de produção capitalista em momentos específicos, como os de crise de reprodução do excedente (Harvey, 2010), mas sim um fator elementar e indissociável para a sua constituição.

Assim sendo, Gupta considera que o processo de acumulação na Índia se constitui a partir de três estratégias principais, quais sejam elas: a) a pilhagem de terras; b) a promoção do *sofrimento* agrário via esvaziamento das políticas de apoio e; c) a degradação ambiental. No contexto neoliberal tal postura tende a aumentar a partir de coerções e práticas de violência extra econômicas e pela promulgação daquilo que o autor denomina como *legislação sangrenta* (Gupta, 2018:103), as quais, ligadas à incorporação

---

<sup>278</sup> Para uma sistematização das diferentes interpretações clássicas sobre o conceito de acumulação primitiva bem como das interpretações do próprio Marx sobre ele, ver De Angelis (1999).

<sup>279</sup> *is to be seen neither as the territorial expansion of capitalism or its historical presupposition (...) but as its ‘constitutive presupposition (...), a premise of its existence.*

da terra rural às dinâmicas globais do capital produtivo e financeiro, promovem agudos processos de desapropriação e violação de direitos fundamentais da comunidade rural.

Nesse sentido, mesmo as políticas ambientais protetivas implementadas pelo Estado indiano, conforme defendido pela autora, aparecem como sendo nada mais que estratégias desse processo de acumulação uma vez que “*a verdadeira agenda por trás desses argumentos conservacionistas é anexar os recursos das florestas ao serviço da acumulação capitalista*”<sup>280</sup> (Idem, p. 109). Corroborando seu argumento, Gupta destaca que desde os anos 80 – momento em que se inicia o discurso protetivo com maior ênfase – há um declínio quinquenal de 2% das áreas indianas destinadas ao denominado uso comum (pastos abetos, florestas das vilas, recursos naturais, etc.). Inicialmente incorporadas ao patrimônio estatal, tais áreas são posteriormente cedidas para a realização de projetos de desenvolvimento econômico, sobretudo em conexão com negócios internacionais.

Sobre esse ponto é importante destacar que o *Indian Forest Act*, - promulgado em 1927 – realizou a diferenciação do patrimônio florestal em 03 categorias básicas, quais sejam: a) Florestas Reservadas, onde o poder público tem pleno controle e monopólio da gestão e utilização (enquadram-se aqui os santuários e parques nacionais); b) Florestas Protegidas, onde determinados recursos são de monopólio estatal e outros de uso comum; e c) Florestas não classificadas, onde se enquadram a totalidade das florestas pertencentes às vilas e que possuem a gestão comum.

Nessa última categoria encontram-se certas parcelas florestais consideradas *revenue lands* (Terras destinadas exclusivamente à agricultura) as quais são geridas pelo Departamento Nacional de Florestas. A partir desses instrumentos e do paulatino processo de incorporação das Florestas Não Classificadas às categorias “a” ou “b” é que se constitui a forma de estatização do território natural. Complementarmente, a crescente descaracterização de terras florestais reservadas para o Estado para usos não florestais, a partir, dentre outras coisas, de legislações como a Lei de Conservação Ambiental (1980) e a Lei de Proteção da Vida Selvagem (1972), reforça o processo de acumulação.

Conforme apontado por Gupta, entre 1980 e 2013, mais de 1.300.000 ha de terras passaram por tal processo. Como resultado, os proprietários tradicionais desses territórios são privados de seus meios de subsistência e passam a ter como única mercadoria passível

---

<sup>280</sup> *the real agenda behind these conservationist arguments is to annex forests resources in the service of capitalist accumulation.*

de venda sua força de trabalho. Os dados abaixo apontam para o aumento de parques e santuários nacionais que têm pleno controle do Estado e que auxiliam na visualização desse processo.

Obviamente não se trata aqui de uma crítica à política protetiva em si, mas sim do destaque ao papel que ela cumpre e do contexto em que ela se encaixa no interior do crescimento do discurso neoliberal. Como visto anteriormente, depois de tal prática protetiva o discurso do planejamento central indiano sobre o tema, constituído pós anos 2000, busca novamente canalizar os *ativos* florestais para o desenvolvimento econômico.

**Quadro 10 - Áreas Reservadas e Protegidas por diferentes categorias. Índia. 2000-2019.**

Ano	Número de Parques Nacionais	Área dos parques (km <sup>2</sup> )	Número de Santuários de Vida Selvagem	Área dos Santuários (km <sup>2</sup> )	Número de Reservas Comunitárias (km <sup>2</sup> )	Área das Reservas Comunitárias (km <sup>2</sup> )	Número de Reservas de Conservação (km <sup>2</sup> )	Área das Reservas de Conservação (km <sup>2</sup> )	Número de Áreas Protegidas (km <sup>2</sup> )	Área total protegida (km <sup>2</sup> )
2000	89	37.803	485	108.863	-	-	-	-	574	146.666
2006	96	38.392	503	111.229	1	0	4	43	604	149.665
2007	98	38.429	507	111.529	5	21	7	95	617	150.074
2008	99	39.442	510	113.123	5	21	45	1.260	659	153.846
2009	99	39.442	512	113.395	5	21	45	1.260	661	154.118
2010	102	40.284	516	113.843	5	21	47	1.382	670	155.530
2011	102	40.284	518	113.999	5	21	52	1.801	677	156.105
2012	103	40.500	526	114.933	5	21	59	2.013	693	157.468
2013	102	40.500	532	117.124	19	31	64	2.233	717	159.887
2014	103	40.500	535	118.291	43	58	64	2.233	745	161.082
2015	103	40.500	541	118.866	44	60	71	2.549	759	161.975
2016	103	40.500	543	118.918	45	60	72	2.566	763	162.044
2017	103	40.500	544	118.932	46	73	76	2.588	769	162.092
2018	104	40.501	544	118.932	46	73	77	2.594	771	162.099
2019	104	40.501	550	119.776	127	525	87	4.286	868	165.088
Var. (%)	16,9%	7,1%	13,4%	10,0%	12600,0%	2401,0%	2075,0%	9898,4%	51,2%	12,6%

Fonte: National Wildlife Database Cell, Wildlife Institute of India.<sup>281</sup>

Esse movimento, caracterizado por Nayak (2015:250) como “*a ideologia da conquista da natureza*”<sup>282</sup>, para além da demarcação de áreas florestais, constitui-se pela aplicação de métodos científicos e novas tecnologias no meio produtivo rural – intensão

<sup>281</sup> Disponível em: <http://www.wiienvis.nic.in/Database/Protected Area 854.aspx>.

<sup>282</sup> *the ideology of conquest over nature*.

presente nos instrumentos e discursos de planejamento – os quais mudam não só a paisagem, mas também as sistemáticas de vida e a relação dos povos dependentes dos recursos comuns com a natureza.

Voltando a Gupta, a autora fala ainda de uma espécie de *desapropriação pela degradação* (Gupta, 2018:116), em abordagem semelhante à discutida por Michel Serres (2010) a respeito da apropriação pela poluição<sup>283</sup>. A degradação de aproximadamente 32% e a extrema vulnerabilidade de desertificação de 69% da área fundiária nacional, conforme destacado pela autora, corroboram seu argumento.

No mesmo caminho, Chakravorty (2016) aponta que toda a trajetória de constituição econômica e política do Estado indiano no meio rural foi baseada naquilo que ele denomina como *desenvolvimento pela desapropriação*<sup>284</sup>. Tal prática, conforme argumenta o autor, baseia-se no discurso de que o número de pessoas beneficiadas pelos projetos de desenvolvimentos nacional é infinitamente maior que o de indivíduos forçadamente deslocados de seus lugares e modos de vida.

Segundo os dados fornecidos por Chakravorty, entre 1947 (ano da independência) e o início dos anos 2000, aproximadamente 50 milhões de acres de terra passaram por algum tipo de incorporação/desapropriação estatal, principalmente com base na Lei de Aquisição de Terras<sup>285</sup>. O processo impactou diretamente mais de 60 milhões de indivíduos. Conforme expressam Mathur (2013:32), tais pessoas configuram o denominado “*custo humano do desenvolvimento*”<sup>286</sup>.

Nessa “minoritária” categoria de perdedores, Chakravorty (2016) identifica basicamente 03 categorias, quais sejam eles: a) os proprietários de terras; b) os beneficiários da terra como seu meio principal de subsistência e; c) os beneficiários dos usos das terras e recursos comuns. Dentre eles, o terceiro grupo se apresenta como o mais impactado e atacado. Composto em sua maioria pelas classes mais subalternas na Índia (*Dalits e Adivasis*) tal agrupamento é também o que mais depende dos laços comunitários para garantirem sua reprodução (*Idem*).

Na constituição desse processo, Patnaik (2010) ressalta o papel desenvolvido pelo Banco Mundial. Principalmente a partir do início dos anos 2000, como demonstrado pelo autor, a IF tem atuado de modo focado em processos ligados à privatização de recursos

---

<sup>283</sup> Michel Serres, *Malfeasance: Appropriation Through Pollution?*. Stanford University Press. 2011.

<sup>284</sup> *Development by Dispossession*, no original.

<sup>285</sup> *Land Acquisition Act*, no original. Promulgada em 1894 pelo regime colonial, a legislação foi alterada em 2013.

<sup>286</sup> *the human cost of development*.

naturais. A justificativa principal dessa frente de ação - repetindo a lógica liberal que balizou os cercamentos ingleses (Marx, 1980) - é a promoção de uma gestão comercial mais eficiente desse “patrimônio” comum (Patnaik, 2010). Nesse contexto, Patnaik aponta que a acumulação primitiva na Índia pode ser melhor compreendida se denominada como uma *acumulação pela invasão*<sup>287</sup>.

A influência sobre as instâncias locais de governança urbana e de gestão do território rural complementa a estratégia implementada pela IF para seu acesso aos recursos fundiário do país de modo a facilitar o acesso à terra e demais recursos a eles pertencentes (Patnaik, 2010).

No que tange a esse aspecto político-institucional, Bhattacharyya (2018) destaca que a virada neoliberal dos anos 90 foi produzida no ambiente rural a partir de uma postura a qual denomina como *neopopulista*. O conceito se aproxima em grande medida das questões despolitizantes apontadas anteriormente. Conforme define o autor:

*(...) O neopopulismo, que tem sido uma ideologia conveniente para o neoliberalismo, mina deliberadamente as idéias de classe econômica, diferenciação de classe e discussão de formas centrada no modo de produção. Em vez disso, a tradição teórica neopopulista defende a ideia de **uma comunidade rural homogênea**, minando seu caráter de classe altamente diferenciado*<sup>288</sup>. (Bhattacharyya, 2018, p. 63).

Entendo que resultam dessa lógica homogeneizante ao menos dois processos ligados à questão fundiária. O primeiro constitui-se pelo tratamento equânime dos interesses e relações altamente diferenciadas existentes entre os diversos grupos de usuários das terras e dos recursos naturais (pequenos proprietários, indígenas, companhias internacionais, castas desprivilegiadas, etc.). Tal realidade, dentre outros fatores, se expressa pelo pagamento das desapropriações fundiárias com base no valor de mercado avaliado para a terra independentemente das diferentes cosmologias que conformam a convivência das comunidades com seus territórios.

O segundo processo revela-se na imposição de um único discurso – protetivo, desenvolvimentista, urbanizador, etc. – como sistemática política e econômica que, tendo na terra sua base de reprodução principal, impõe uma sistemática de acumulação em que a privatização e desmantelamento dos recursos comuns é assumida como fundamental e indispensável ao alcance do desenvolvimento e do *futuro*.

---

<sup>287</sup> *Accumulation through encroachment*, no original.

<sup>288</sup> *(...) neopopulismo, which has been a conveniente ideology for neoliberalism, deliberately undermines the ideas of economic class, class differentiation and discussion centred on mode of production. Rather, the neopopulist theoretical tradition pushes the idea of a homogeneous rural community, undermining its highly differentiated class character.*



Da mesma forma que uma série de camadas conceituais se apresenta como forma de discussão crítica do urbano/urbanismo neoliberal, assim também se dá também no campo (desapropriado, protegido, homogeneizado, incorporado, etc.).

Nesse contexto é importante sublinhar ainda que o cenário múltiplo ligado à acumulação capitalista no espaço rural indiano mostra-se fortemente marcado pelo nascimento e reprodução de conflitos populares, lutas políticas ou disputas judiciais (Dhanagare, 1974; Veerasha, 2016; Bhatta, 2013; Mishra, 2002). No que tange especificamente à aquisição de terras pelo Estado, entre 1950 e 2016 mais de 1200 casos foram ou estão em processo de julgamento na Suprema Corte indiana (Wahi, *et. al.*, 2017). Aproximadamente um terço deles (34%) é ligado à contestação da aquisição em si, ou seja, extrapolam as questões ligadas ao valor pago pela terra e, por conseguinte, o próprio sentido econômico a ela conferido (*Idem*).

Em resumo, percebem-se evidências que apontam para uma certa equivalência entre a perspectiva marxiana de formação primitiva do capitalismo mundial e o processo indiano, apesar de suas especificidades. Seja pela presença intensa de estratégias e táticas extraeconômicas para sua efetivação, seja pelo enfoque na necessidade do processo como caminho ao aprimoramento do uso da terra, as similitudes aparecem. No próximo tópico de discussão, tendo em vista as especificidades da temática, confiro um maior enfoque sobre a questão dos recursos comuns nesse contexto.

#### *Recursos e terras comuns: as especificidades do processo de acumulação*

De maneira geral, três publicações principais abordam a temática do uso e da apropriação capitalista dos recursos comuns no contexto indiano. A primeira delas, publicada em 1991 pelo *Oxford Forestry Institute*, reúne uma série de fontes bibliográficas ligadas ao tema. Logo no sumário introdutório, o relatório destaca como uma das grandes conclusões do estudo que:

*Durante os períodos colonial e pós-independência, as terras não cultivadas da Índia que foram usadas como RPCs [recursos de propriedade comum] foram progressivamente reduzidas, à medida que foram colocadas sob controle do governo ou foram privatizadas. Nos últimos quarenta anos, muitas formas tradicionais de gestão de RPCs enfraqueceram ou entraram em colapso devido ao aumento da pressão populacional, maior comercialização, certas políticas públicas, mudança tecnológica e pressão ambiental<sup>289</sup>. (Arnold & Stewart, 1991, p. 8).*

---

<sup>289</sup> *During the colonial and post independence periods, the uncultivated lands of India which have been used as CPRs [common property resources] have been progressively reduced, as they have been brought under government control or have been privatized. In the last forty years many traditional forms of CPR management have weakened or collapsed*

Tal processo, segundo os autores, ocorre, dentre outros fatores, pela confusão realizada pelos gestores públicos entre os conceitos de *degradação* e de *não regulação formal* dos recursos comuns, fazendo do primeiro termo resultado inevitável do segundo. Sendo assim, apesar dos inúmeros casos que demonstrem a eficácia, eficiência econômica e segurança ambiental de práticas ligadas ao Comum na Índia (Agrawal, 2001; Babu & Dent, 1996; Malik, 2008; Kumar, 2015) ou outros lugares, como demonstrado por Ostrom (1990), ou que apontem para a gestão Comum como alternativa preferível à gestão privada em momentos de incerteza (Das, *et. al.* 2013), a confusão conceitual sempre levará a pressões privatistas ou estatais/públicas.

Considerando toda a recuperação e argumentação realizadas até o presente momento no trabalho, considero que está claro que tal processo de privatização, com ênfase na desconstituição dos comuns, não é baseada, apenas, na escolha de uma tese fundada em uma confusão conceitual. Antes, mostra-se como resultado da opção por um discurso político e econômico específico construído ao longo do tempo e que promove em diferentes níveis e escalas a liberalização e a privatização direta (desapropriação) ou indireta (incorporação infraestrutural) do espaço.

A desconstituição dos recursos comuns pela apropriação estatal manifesta-se ainda como fruto de uma política pós independência que, inspirada no socialismo soviético e liderada por Nehru, centrava-se na necessidade de constituição de um Estado que, ironicamente, voltava-se à realização do *bem comum*. Esse ideário acabou por induzir a ação desse agente em termos florestais-protetivos trazendo sob sua tutela considerável parte do patrimônio fundiário nacional. Também como apontado no primeiro capítulo da tese e ao longo do presente, o passar dos anos promoveu a desconstituição da própria ideia de bem comum – os recursos e formas territoriais de sua expressão já em dissolução compõem esse cenário – equalizando-a à somatória do bem individual promovido pela liberdade de mercado e pela livre iniciativa.

Apesar da definição de diferentes tipologias e sistemas de gestão dos recursos comuns trazida pela publicação de 1991, bem como de seu apontamento sobre o papel da estrutura estatal na diminuição do volume de terras de uso ou gestão comunitária – igual a 2/3 do território no século XIX (C. Singh, 1986) – o compêndio não apresenta informações numéricas sobre o tema.

---

*owing to increasing population pressure, greater commercialization, certain public policies, technological change and environmental pressure.*

Um extenso relatório divulgado pelo Departamento Estatístico do Governo Indiano, elaborado em 1999, supriu essa lacuna. De partida, a publicação relativiza a manutenção dos comuns como marca do controle britânico sobre o território. Antes, é justamente o governo colonial que irá constituir as bases institucionais/estatais que serão usados pós independência o desenvolvimento dos processos de privatização fundiária e de acumulação primitiva. Nesses termos, o relatório destaca que “*na Índia pré-britânica, uma grande parte dos recursos naturais do país estava disponível gratuitamente para a população rural*<sup>290</sup>” (GOI, 1999, p. 1).

De fato, as duas principais legislações que possibilitam a abordagem dupla de desconstituição dos comuns e da acumulação primitiva indiana – desapropriação de terras e incorporação estatal dos recursos florestais - são lançadas no regime colonial. São elas: a) o *Land Acquisition Act* - LAA de 1894 e; b) o *Indian Forest Act* – IFA de 1927. Ambas serão discutidas com mais profundidade na próxima seção.

O quadro abaixo apresenta algumas informações ligadas ao *status* das terras comuns no país. Chama a atenção o considerável percentual ainda existente em 1999 de terras sob regime Comum – 15% da área total do País.

**Quadro 11 - Percentual de terras comuns e utilização em diferentes categorias. Índia. 1998.**

<b>Id</b>	<b>Categoria</b>	<b>Percentual</b>
1	Terras comuns	15%
2	Terras comuns por unidade familiar (ha)	0,31
3	Terras Comuns per capita (ha)	0,06
4	Volume de pastagens sobre volume total de terras comuns	23%
5	Volume de florestas sobre volume total de terras comuns	16%
6	Redução de terras comuns no último Quinquênio	2%
9	Volume de famílias que fazem uso de terras comuns para pastagem do gado	20%
10	Volume de famílias que faz uso de recurso hídricos comuns para irrigação	23%
11	Volume de famílias que faz uso de recurso hídricos comuns para criação de gado	30%
12	Volume de família que fazem uso de lenha e madeira em espaços comuns	52%

Fonte: GOI, 1999. Traduzido.

Percebe-se ainda, como aponta a tabela abaixo, que as menores vilas (menos de 100 pessoas), são as que possuem os maiores volumes de áreas comuns por unidade

<sup>290</sup> *In the pre British India, a very large part of the country's natural resources was freely available to the rural population.*

familiar bem como são elas que observam os processos mais agudos de diminuição de tais volumes no último quinquênio medido.

**Tabela 18 - Porte populacional das Vilas, volume de terras comuns por unidade familiar (ha) e diminuição do volume de terras comuns. Índia. 1998.**

<b>Porte populacional</b>	<b>Terras Comuns por Unidade Familiar (ha)</b>	<b>Diminuição por 1000 ha</b>
Menos de 100	6,28	245
101 - 200	0,56	19
201 - 600	0,55	90
601 - 1200	0,31	293
1201 - 2000	0,19	125
2000 - 5000	0,15	160
> 5000	0,09	68
<b>Média</b>	<b>1,16</b>	<b>142,86</b>

Fonte: GOI, 1999.

Revela-se assim um cenário, reconhecido pela própria estrutura estatal formal, em que existe uma aguda dependência dos recursos comuns por significativa parcela da população ao mesmo tempo em que os discursos e processos privatizantes se estabelecem de encontro a tal realidade. Com contínuo crescimento, os enfrentamentos políticos e econômicos entre o Comum, o Privado e o Público/Estatal se estabelecem pela prevalência, em parceria, dos dois últimos agentes.

Nesse sentido, o trabalho crítico produzido por Gopalakrishnan (2012) destaca que o volume de áreas convertidas em Florestas Governamentais (perdendo assim em boa parte seu caráter comum) cresceu aproximadamente 63% (41 para 76 milhões de ha) nos anos decorrentes desde a Independência. Ao mesmo tempo, entre 1980 e 2011, mais de 800 mil hectares de terra foram descaracterizados como de uso florestal e destinados a grandes projetos econômicos. Nesse último valor, 17,8% da área foi cedida para atividades mineradoras enquanto 20,1% voltaram-se para projetos de fornecimento de energia elétrica. Tal setor, como visto anteriormente, foi um dos protagonistas dos esforços públicos estatais para a integração do espaço rural agrícola. Sua reprodução territorial, conforme sinaliza o trabalho de Gopalakrishnan, só foi possível, ao menos em partes, pela estratégia de des-comunização fundiária nacional.

A sistematização do autor também é importante uma vez que aponta para as fragilidades que permitem ou facilitam os processos ligados à desconstituição dos RPCs

no país. Dentre tais debilidades, encontra-se a própria inexistência de um sentido e um caráter jurídico/legislativo que garanta certa segurança formal à propriedade coletiva dessas terras. Nesses termos, elas situam-se em um verdadeiro “limbo” – nem públicas e nem privadas – e, por isso, mostram-se como objeto de fácil incorporação/contestação dos direitos de propriedade sobre elas existentes.

Em anos recentes tal problemática torna-se ainda mais importante tendo em vista a pressão realizada pelo Governo Central, via Ministério do Desenvolvimento Rural, pelo aumento do controle e do registro das terras indianas em apenas duas categorias – privadas e governamentais – ocultando definitivamente a existência do Comum (Gupta, 2018). A objetivo último do registro é o de incentivar e proteger as transações comerciais com a terra. O décimo primeiro *FYP* já sinaliza nesse sentido conforme demonstra a citação abaixo:

*Registros fundiários corretos e atualizados são cruciais para a segurança dos direitos fundiários e para estimular o investimento. Isso resulta em menos disputas e conflitos, permite que a terra seja usada como garantia, reduz os custos de transação e a corrupção, garante mercados de terra eficientes e ajuda na implementação de reformas agrárias e planejamento para vários programas de desenvolvimento. Os esforços até agora permaneceram focados no sistema de informatização de registros textuais de terras. No entanto, por si só tem benefícios limitados, a menos que os registros de terras sejam precisos e atualizados em tempo real<sup>291</sup>. (GOI, 2007, v. III, p. 29).*

Complementarmente à titulação, o tipo de governança estatal implementado pós anos 2000 também torna problemática a manutenção dos Comuns. Na raiz desse problema encontra-se o embate entre a estrutura formal do Estado representativo e as formas populares/tradicionais de gestão do território. (Gopalakrishnan, 2012).

No contexto atual, que se inicia de forma mais aguda a partir de 2002, em que a governança pública é compreendida também como um objeto a ser entregue para o “profissionalismo” e a “eficiência” do setor privado ou para a ação descentralizada de organizações não governamentais, esses distanciamentos/enfrentamentos tendem a ser aprofundados. O estudo de caso de Mendha-Lekha, apresentado à frente, aponta tanto para os caminhos implementados localmente para a minimização da fragilidade jurídica da terra comum quanto para os embates de governança multiescalares.

---

<sup>291</sup> *Correct and updated land records are crucial for the security of land rights and to encourage investment. These result in fewer disputes and conflicts, allow land to be used as collateral, lower transaction costs and corruption, ensure efficient land markets, and help in implementation of land reforms and planning for various development programmes. Efforts thus far have remained focused on the system of computerization of textual land records. However, by itself it has limited benefits, unless the land records are accurate and updated in real time.*

Tendo em vista esse contexto crítico e referencial que identifica as diferentes estratégias/sistemáticas de acumulação capitalista ligada à incorporação das terras rurais, sobretudo as de ordem/escala comum, busco identificar na próxima subseção de que modo os discursos oficiais de planejamento ligados especificamente às reformas fundiárias, responsáveis essencialmente por arrefecer tais conflitos e que tem implicações diretas na propriedade e uso da terra, mudaram ao longo do tempo. A análise permite uma melhor compreensão de como as práticas/tentativas de uma maior socialização/distribuição fundiária manifestam-se como de difícil transposição no contexto político econômico indiano atual. Revela ainda como o estímulo aos recursos comuns é praticamente negligenciado como alternativa/oportunidade para solucionar as problemáticas enfrentadas.

### *Terra e reformas fundiárias nos discursos de planejamento*

Uma das bases principais das reformas fundiárias realizadas pós independência firmou-se na eliminação do sistema de intermediários estabelecido pelo regime colonial. O sistema, que servia tanto como forma de gestão quanto de controle da taxaço imobiliária, foi organizado a partir da instituição de três grandes categorias de propriedade. Na primeira, denominada *Zamindar* (Proprietário/Arrendador), prevalecia a propriedade privada da terra agrícola sob o comando de um grande proprietário/intermediário responsável pela negociação, coleta e repasse dos recursos tributários à metrópole. O sistema foi responsável pela formatação de uma classe de latifundiários com significativa influência política e econômica na Índia. Além do controle da taxaço, esperava-se que tais agentes cumprissem outros papéis em favor do governo colonial como a minimização dos conflitos entre os colonizadores e os colonizados (Husain & Sarwar, 2012).

Instituído nos moldes coloniais em 1793 pelo *Permanent Settlement Act* na região de Bengali, o sistema funcionava a partir da instituição de uma taxa única de arrecadação - independentemente dos resultados da colheita. A constituição de um mercado de terras decorrente do leilão de propriedades incapazes de cumprir suas imposições tributárias, as quais mostravam-se mais elevadas das que instituídas na própria Inglaterra, foi um dos resultados da lógica *Zamindar* (*Idem*).

Complementar a tal categoria, o sistema *Ryotwari*, instituído nos dois grandes centros urbanos do sul (Madras e Bombay<sup>292</sup>) por volta de 1820, também tinha na propriedade privada seu centro (Kumar, 2008). A coleta dos tributos, no entanto, não era intermediada por um único agente, mas realizava-se diretamente com os pequenos agricultores que cultivavam a terra. Conforme argumenta Marx (2014 [1853])<sup>293</sup>, os dois sistemas inspiravam-se em tradições coloniais distintas (inglesa e francesa) e, apesar das diferenças, voltavam-se, sobretudo para atender às demandas governamentais ligadas a arrecadação dos tributos.

O sistema *Ryotwari*, tendo em vista a descentralização que proporcionava e a desconexão do camponês com a figura do intermediário/latifundiário, proporcionava maior liberdade de produção e reprodução do agricultor (Husain & Sarwar, 2012).

Somado a tais formatos, instituiu-se também um terceiro sistema, denominado *Mahalwari*. Esse, absorvendo a tradição existente na Índia, possuía como grande diferencial a instituição propriedades coletivas. Tais associações também eram responsáveis pelo repasse da arrecadação tributária ao governo colonial através de um intermediário, denominado *Lambardar* (Maine, 1985). A propriedade fundiária poderia ser comum a uma ou a diferentes vilas de determinada província (Stokes, 2008).

A taxação nas áreas *mahal* podia chegar a um valor correspondente a 50% dos ativos existentes na terra os quais eram calculados a partir da rentabilidade/produktividade líquida da colheita ou de outros usos nela implementados, como as pastagens (Kumar, 2008). Instituído formalmente em 1822 e concentrado nas porções centrais e norte do país, o sistema coletivo enfrentou problemas para sua manutenção e resultou em cenários de miséria entre os agricultores, tendo em vista rigidez dos contratos de aluguel, bem como em práticas de corrupção entre os intermediários e os funcionários do governo colonial (Husain & Sarwar, 2012).

A partir de tais arranjos o controle inglês se estabeleceu no território indiano e pavimentou o caminho que levava os recursos da produção rural da colônia para o desenvolvimento industrial da metrópole. Ao mesmo tempo, os sistemas de propriedade-taxação moldavam territorialmente o campo colonizado – da mesma forma que as estruturas do urbanismo colonial (Sen, 2010) faziam na cidade.

---

<sup>292</sup> Denominadas respectivamente como Chennai e Mumbai após a independência.

<sup>293</sup> Artigo Publicado originalmente no *New York Daily Tribune* em julho de 1853.

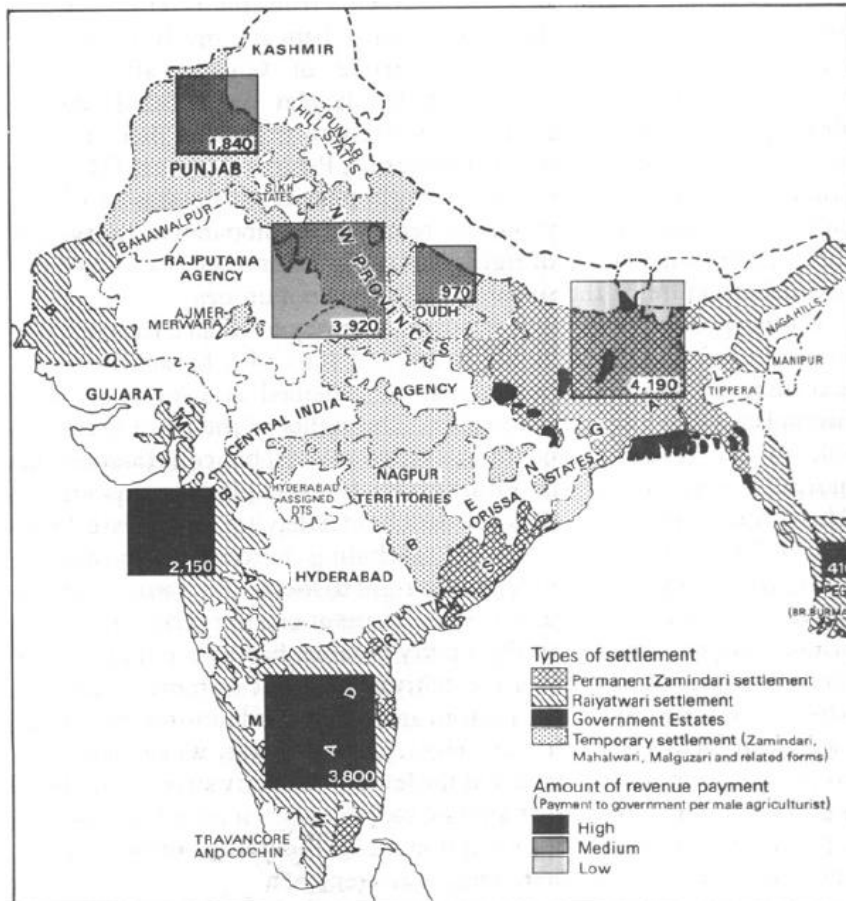


Figura 21 - Sistemas de propriedade e arrecadação tributária e montante arrecadado por Região. Índia, 1872.

Fonte: Stokes, 2008.

Complementarmente eles deixavam claro o objetivo de drenagem não apenas dos produtos e recursos naturais existentes na colônia, mas também, ou principalmente, das diferentes rendas fundiárias provenientes do uso de seu solo. Em suma, ao interferir na distribuição das parcelas de terra entre os indivíduos, famílias e vilas do país, o poder colonial reconfigurou o mapa de desigualdades intranacional. Assim sendo, a propriedade fundiária e as instituições a ela ligadas revelam-se como fator explicativo fundamental das diferenças entre os níveis de desenvolvimento dos Estados no País (Rathakrishnan & Kumar, 2014).

Tendo em vista essa herança estrutural, o objetivo primaz das reformas fundiárias pós independência foi o desmantelamento do sistema de intermediários. Nesse contexto, aponta o texto da primeiro Plano Quinquenal que “a abolição dos direitos dos intermediários foi a principal conquista no campo da reforma agrária durante os últimos anos<sup>294</sup>” (GOI, 1951, Capítulo 12, Land Policy). O instrumento identifica tais atores como

<sup>294</sup> *The abolition of intermediary rights has been the major achievement in the field of land reform during the past few years.*



“os elementos essenciais de poder na estrutura feudal<sup>295</sup>” (*Ibidem*), aproximando, assim, o sistema de propriedades dos discursos relacionados aos modos de produção políticos e econômicos. Conforme vimos anteriormente, desconstituir o sistema feudal mostrava-se como elemento importante na condução da política rural pós independência. Tal ação, também como discutido, era fundamental para o incremento da produtividade agrícola do campo, fator elementar da iniciativa estatal nesse contexto.

A abolição mencionada pelo texto do Plano havia sido formalmente realizada a partir da Primeira Emenda à Constituição Indiana – 1950. O instrumento permitiu que os estados promulgassem legislações específicas ligadas à exclusão dos sistemas coloniais. Complementarmente, a Emenda reconheceu algumas leis ligadas ao tema e a ela anteriores<sup>296</sup>. Com o fim dos intermediários, boa parte das terras por eles controladas foi incorporada ao patrimônio estatal ou entregue à gestão comunitária das vilas (Arnold & Stewart, 1991).

Nesses termos, reconheceu o primeiro *FYP*, a eliminação do *Sistema Z (Zamindars)* tendia a aproximar a gestão fundiária nacional da mesma organização existente nos assentamentos *Ryotwari*. Dessa forma, a lógica da propriedade privada era mantida, mas a relação entre o camponês e o departamento de arrecadação era direta. O sistema de propriedade coletiva, por sua vez, foi completamente negligenciado no contexto reformista.

Nesse contexto, duas grandes preocupações recaíram sobre o Estado indiano tendo em vista a estrutura agrária nacional objetivada pós independência. A primeira dizia respeito ao pagamento das indenizações aos grandes proprietários/intermediários desapropriados e a segunda à formatação de uma sólida administração fiscal (GOI, 1951).

Baseado em legislações estaduais existentes antes de 1951, o Primeiro *FYP* concretizou o combate à concentração fundiária a partir da instalação de determinados limites (tetos) de propriedade tanto para cultivo agrícola quanto para as futuras aquisições.

Como critério definidor do limite a ser utilizado, o Plano indicou cinco referências básicas, quais foram elas: a) o valor da taxaço imobiliária sobre a gleba; b) o valor da

---

<sup>295</sup> *the essential elements of power in the feudal structure.*

<sup>296</sup> A partir da primeira Emenda Constitucional (1950), algumas legislações estaduais sobre o tema passaram a incorporar um anexo específico da Constituição indiana (Anexo nono). A inclusão teve como objetivo proteger tais regulamentos de contestações judiciais futuras. O acesso a todos os anexos pode ser feito em: [https://www.india.gov.in/sites/upload\\_files/npi/files/coi-eng-schedules\\_1-12.pdf](https://www.india.gov.in/sites/upload_files/npi/files/coi-eng-schedules_1-12.pdf). Algumas leis promulgadas anteriormente ao Primeiro *FYP* são as seguintes: The Bihar Land Reforms Act, 1950; The Bombay Tenancy and Agricultural Lands Act, 1948; The Panch Mahals Mehwasssi Tenure Abolition Act, 1949; The Madhya Pradesh Abolition of Proprietary Rights (Estates, Mahals, Alienated Lands) Act, 1950; The Madras Estates (Abolition and Conversion into Ryotwari) Act, 1948 e The Uttar Pradesh Zamindari Abolition and Land Reforms Act, 1950.

produção bruta da terra; c) o valor da produção líquida; d) o valor de venda da terra e; e) o valor de aluguel. Os anos que se seguiram ao primeiro *FYP* mostraram-se como terreno fértil na regulamentação dos tetos de propriedade em diferentes Estados e cidades do subcontinente<sup>297</sup>.

O Quadro abaixo auxilia na visualização desse cenário legislativo. Como se percebe, quanto maior o nível/potencial de produtividade, menor tende a ser o limite concedido para propriedade/aquisição. Fogem a essa realidade apenas os estados de Assam, Tripura e Bengala Ocidental que instituem limites iguais para diferentes tipologias. Em termos médios<sup>298</sup>, enquanto a terra irrigada e com duas colheitas tem o valor do teto igual a 6,16 ha, na terra sem irrigação a média é de 19,94 ha. Na terra irrigada com uma colheita a medida equivale a 8,42 ha.

Como destacado nas subseções anteriores, a reforma fundiária foi conectada ao objetivo de desenvolvimento da agricultura, principal atividade econômica em desenvolvimento no País. Nesses termos, o primeiro *FYP* Plano destacou a necessidade de se promover, via reconfiguração da distribuição/gestão da terra rural, um equilíbrio entre desenvolvimento social e econômico. Conforme se lê:

*O futuro da propriedade da terra e do cultivo constitui talvez a questão mais fundamental no desenvolvimento nacional. Em grande medida, o padrão de organização econômica e social dependerá da maneira como o problema da terra for resolvido. (...) Do ponto de vista da economia nacional como um todo, as conclusões a serem destacadas são: o aumento da produção agrícola representa a maior prioridade no planejamento dos próximos anos; e a economia agrícola deve ser diversificada e levada a um nível muito mais alto de eficiência*<sup>299</sup>. (GOI, 1951, Capítulo 12, Land Reforms).

A estratégia para a reforma agrária-fundiária fundada no Primeiro Plano, baseada no esforço de desmantelamento do sistema de arrecadação colonial atrelada à perseguição

---

<sup>297</sup> The Andhra Pradesh Ceiling on Agricultural Holdings Act, 1961; The Bihar Land Reforms (Fixation of Ceiling Area and Acquisition of Surplus Land) Act, 1961; The Gujarat Agricultural Lands Ceiling Act, 1960; The Maharashtra Agricultural Lands (Ceiling on Holdings) Act, 1961; The Madhya Pradesh Ceiling on Agricultural Holdings Act, 1960; The Madras Land Reforms (Fixation of Ceiling on Land) Act, 1961; The Uttar Pradesh Imposition of Ceiling on Land Holdings Act, 1960; The Delhi Land Holdings (Ceiling) Act, 1960; The Haryana Ceiling on Land Holdings Act, 1972; The Himachal Pradesh Ceiling on Land Holdings Act, 1972; The Rajasthan Imposition of Ceiling on Agricultural Holdings Act, 1973; The Assam Fixation of Ceiling on Land Holdings Act, 1956; The Tamil Nadu Land Reforms (Reduction of Ceiling on Land) Act, 1970; The Pondicherry Land Reforms (Fixation of Ceiling on Land) Act, 1973. Listadas no Anexo Nono da Constituição Indiana. Após sua promulgação inicial todas elas passaram por diferentes emendas ao longo do tempo.

<sup>298</sup> Para estados que instituam intervalos de valores, o cálculo da média foi realizado considerando o ponto máximo. Para Kerala, por exemplo, considerou-se o valor de 6,07ha para as terras irrigadas e com duas colheitas, para Orissa, 18,21ha para terras sem irrigação e assim por diante.

<sup>299</sup> *The future of land ownership and cultivation constitutes perhaps the most fundamental issue in national development. To a large extent the pattern of economic and social organisation will depend upon the manner in which the land problem is resolved. (...) From the aspect of the national economy as a whole, the conclusions to be emphasized are: increase of agricultural production represents the highest priority in planning over the next few years; and the agricultural economy has to be diversified and brought to a much higher level of efficiency.*

do aprimoramento da atividade primária, será a base discursiva sobre a temática nos instrumentos de planejamento.

**Quadro 12 - Tetos de propriedade por diferentes tipologias. Estados indianos pós 1972.**

Estado	Tetos estabelecidos (ha)		
	Irrigada e com 2 colheitas	Irrigada e com 1 colheitas	Terra sem irrigação
Orientações gerais de 1972	4,05 - 7,28	10,93	21,85
Andhra Pradesh	4,05 - 7,28	6,07 - 10,93	14,16 - 21,85
Assam	6,74	6,74	6,74
Bihar	6,07 - 7,28	10,12	12,14 - 18,21
Gujarat	4,05 - 7,29	6,07 - 10,93	08,09 - 21,85
Haryana	7,25	10,9	21,8
Himachal Pradesh	4,05	6,07	12,14 - 28,33
Jammu and Kashmir	3,60 - 5,06	3,6 - 5,06	5,95 - 9,20 in
Karnataka	4,05 - 8,10	10,12 - 12,14	21,85
Kerala	4,86 - 6,07	4,86 - 6,07	04,86 - 6,07
Madhya Pradesh	7,28	10,93	21,85
Maharashtra	7,28	10,93	21,85
Manipur	5	5	6
Orrisa	4,05	6,07	12,14 - 18,21
Punjab	7	11	20,5
Rajasthan	7,28	10,93	21,85 - 70,82
Tamil Nadu	4,86	12,14	24,28
Sikkim	5,06	-	20,23
Tripura	4	4	12
Uttar Pradesh	7,3	10,95	18,25
West Bengal	5	5	7

Fonte: Legislações estaduais sistematizadas em indiaagornet.com

Caminhando nesse sentido, o segundo *FYP* praticamente repete as prerrogativas do primeiro. No que tange à desconstituição dos intermediários, por sua vez, o Plano detalhou melhor a política realizada. Com base no documento entende-se que o processo se deu a partir de 03 grandes movimentos, a saber: a) a incorporação das terras comuns (florestas, terras não produtivas, etc.) que estavam nas mãos dos intermediários ao patrimônio público; b) a transformação dos inquilinos que trabalhavam para o cultivo pessoal em proprietários e; c) a aproximação entre arrendatários (*tenants-in-chief holding*) e o Estado via concessão de maiores direitos de propriedade e diminuição dos aluguéis.

Assim, as legislações reformistas caminham no sentido de reforçar a caracterização privada ou pública da terra. Em certos termos o discurso reformista dá as

bases para a caracterização e impulsiona os processos de acumulação primitiva, sobretudo via incorporação patrimonial pública. O texto do segundo *FYP* aponta nessa direção ao destacar que a abolição do sistema de intermediários baseava-se, dentre outras medidas, no fato de que as “*terras Comuns, como terrenos baldios, florestas, abadi-sites, etc., que pertenciam a intermediários, foram atribuídas ao Governo do Estado para fins de gestão e desenvolvimento*<sup>300</sup>” (GOI, 1956, Capítulo 2).

Reforçando a necessidade de aumento do potencial econômico agrícola, o Plano ressalta que os objetivos das reformas seriam duplos, ainda que ligados à mesma temática. Primeiramente buscava-se retirar os impedimentos à produção primária que fossem decorrentes da estrutura fundiária. De forma complementar, as reformas deviam criar condições para que a economia agrária evoluísse rapidamente e em elevados níveis de eficiência e produtividade.

Apontando que as “*pequenas e antieconômicas propriedades agrícolas têm sido o problema mais difícil no desenvolvimento da economia rural*<sup>301</sup>” (GOI, 1956, Capítulo 9) e reconhecendo a necessidade de desconstituição das grandes concentrações fundiárias, o Plano sinalizou para a necessidade de solidificação de um sistema de cultivo em linhas cooperativas. A gestão fundiária comum aparece aqui como caminho possível à efetivação desse fim, conforme exposto na citação abaixo.

*Durante a transição para o gerenciamento cooperativo da aldeia, as terras na aldeia serão administradas de três maneiras diferentes. Em primeiro lugar, haverá os agricultores individuais cultivando suas próprias propriedades. Em segundo lugar, haverá grupos de agricultores que compartilham suas terras voluntariamente em seus próprios interesses em unidades de trabalho cooperativas. Em terceiro lugar, haverá algumas terras pertencentes à comunidade da aldeia como um todo. Isto incluirá os terrenos comuns da aldeia, o sítio da aldeia, os baldios cultiváveis atribuídos à aldeia, os terrenos cuja propriedade ou gestão é confiada à aldeia na aplicação do tecto nas explorações agrícolas e, por último, os terrenos disponíveis para o assentamento dos sem-terra*<sup>302</sup>. (GOI, 1956, Capítulo 2, Land and Agrarian Reorganisation).

---

<sup>300</sup> Common lands such as waste lands, forests, abadi-sites etc., which belonged to intermediaries were vested in the State Government for purposes of management and development.

<sup>301</sup> small and uneconomic agricultural holdings have long been the most difficult problem in the development of the rural economy.

<sup>302</sup> During the transition to .cooperative village management, lands in the village will be managed in three different ways. Firstly, there will be the individual farmers cultivating their own holdings. Secondly, there will be groups of farmers who pool their lands voluntarily in their own interest into cooperative working units. Thirdly, there will be some land belonging to the village community as a whole. This will include the common lands of the village, the village site, culturable waste lands assigned to the village, lands whose ownership or management is entrusted to the village on the application of the ceiling on agricultural holdings and, lastly, lands available for the settlement of the landless.

Tal medida, somada à implantação das pequenas indústrias rurais constituíam a base da reorganização fundiária e agrária buscada.

No que tange ao teto de propriedade e uso, o segundo *FYP* estabeleceu algumas exceções que deveriam ser aplicadas nas legislações estaduais. De acordo com o Plano, a regulamentação não deveria ser implementada em plantações de café e de matéria prima para produção de chá, em campos de extração de borracha, em áreas compactas com a presença de pomares, em fazendas especializadas na criação de gado, produção de laticínios, lã, dentre outros produtos, em fazendas produtoras de cana de açúcar e em lugares de agricultura intensiva e de alto investimento em maquinário. Justificando as exceções o Plano seguinte (terceiro *FYP*) destacou:

*Essa recomendação foi baseada em três considerações principais. Em primeiro lugar, em empreendimentos como as plantações, o trabalho industrial e agrícola tinha de estar estreitamente integrado. Em segundo lugar, em certos ramos especializados da agricultura, como horticultura, pecuária, laticínios, etc., o investimento deve ser feito em uma base de longo prazo e vários anos antes que a produção possa ser realizada. Em terceiro lugar, pensava-se que, ao salvar fazendas geridas de forma eficiente, que consistiam em blocos compactos nos quais foram feitos pesados investimentos ou estruturas permanentes, o risco de queda na produção seria evitado*<sup>303</sup>. (GOI, 1961, Capítulo 14, Land Reform).

Percebe-se assim que, apesar da pretensão de se promover uma larga distribuição fundiária e a promoção do bem-estar social, a política se submetia primariamente ao desempenho econômico do campo, via agricultura. Qualquer medida que causasse transtorno a esse objetivo deveria ser deixada de lado.

De volta à questão dos intermediários, observa-se que aproximadamente 20 milhões de inquilinos/arrendatários foram incorporados ao sistema de propriedade privada com relação direta com o Estado (GOI, 1961). Complementarmente, o terceiro *FYP*, praticamente repetido o texto do segundo, ressaltou que “*como resultado da abolição dos direitos intermediários, áreas consideráveis de terras cultiváveis e florestas privadas passaram a ser administradas pelo Governo*<sup>304</sup>” (GOI, 1961, Capítulo 14, Land Reform). Conforme se vê, antes mesmo do discurso protetivo-florestal, a prática

---

<sup>303</sup> *This recommendation was based on three main considerations. Firstly, in undertakings like plantations, industrial and agricultural work had to be closely integrated. Secondly, in certain specialised branches of agriculture such as horticulture, cattle-breeding, dairying, etc. investment has to be made on a long-term basis and several years elapse before the output could be realised. In the third place, it was thought that in safeguarding efficiently managed farms which consisted of compact blocks on which heavy investment or permanent structures had been made, risk of fall in production would be avoided.*

<sup>304</sup> *as a result of the abolition of intermediary tenures, considerable areas of cultivable waste land and private forests came under the management of Government.*

reformista agrária já atuava em favor do agudo incremento patrimonial-fundiário do Estado indiano.

Essa primeira fase discursiva e prática será sucedida por um período quase que de completa nulidade da temática nos instrumentos de planejamento. Os dois Planos subsequentes aos acima apresentados (primeiro ao terceiro) fazem apenas pequenas menções aos alcances decorridos pelas políticas reformistas implementadas. Não há, contudo, nenhum detalhamento sobre sua continuidade e seus objetivos futuros. O quinto Plano faz apenas duas pequenas referências às reformas, ou melhor, aos possíveis resultados econômicos delas advindos<sup>305</sup>.

Apesar dessa quase plena nulidade no interior dos *FYPs*, o início da década de 70 mostra-se como um momento importante em termos da regulamentação de novos tetos estaduais para a propriedade fundiária. Complementarmente, em 1973 foi fundada uma força tarefa específica para tratamento da questão (Ghatak & Roy, 2007) e em 1976 foi aprovado em nível nacional o *Urban Land Ceiling and Regulation Act* – ULCRA que buscou estimular a aplicação da mesma política de tetos de propriedade no ambiente urbano. A lei, seguindo a sistemática das legislações rurais, deveria também ser regulamentada pelos Estados.

No contexto agrícola e florestal, o momento em análise foi de preparo para as inflexões iniciadas nos anos 80 – do espaço produtivo ao espaço integrado e da floresta recurso para a floresta protegida, respectivamente. As práticas reformistas ligadas à propriedade, distribuição e uso da terra encontram-se intimamente ligadas a tais áreas ainda que de formas diferentes, como visto. Pelo lado da agricultura a conexão se dá tendo em vista o forte atrelamento das reformas com a questão produtiva (discurso agrícola pré década de 80). Pelo lado das florestas, por sua vez, tendo em vista o processo de incorporação das terras comuns ao patrimônio público (discurso florestal pós década de 80). Assim sendo, os apelos à propriedade privada desconcentrada - via desmantelamento dos intermediários e promulgação dos tetos - e ao controle público da terra e dos recursos dos naturais atrelam a reforma agrária indiana aos processos de acumulação primitiva nacional, por mais contraditório que isso pareça.

---

<sup>305</sup> As citações são as seguintes: “*The provision of fuller employment is one of the surest means of promoting greater social justice. The Planning Commission's document has devoted some thought to this problem. Its study shows that a dent can be made on rural unemployment by augmenting agricultural productivity and vigorously implementing land reforms*”, seguida de “*(...) employment opportunities can be increased by improving agricultural productivity through irrigation, the adoption of improved technology and more equitable distribution of the gains of growth through land reforms*” (GOI, 1974, Foreword).

O início do sexto *FYP* marcará o desaparecimento definitivo das reformas fundiárias como uma política específica dos Planos. Dessa forma, a temática se faz existente, mas dissolvida em diferentes capítulos do instrumento de planejamento<sup>306</sup>. Tal período tem duração de 17 anos e vai do início do sexto Plano ao fim do oitavo. A análise dos textos demonstra que as reformas passam a ser objeto de meras citações sobre os sucessos ou os fracassos percebidos nos anos anteriores. Não há, no entanto, a discussão de novas e possíveis alternativas às políticas tentadas.

Nesses termos, o sexto *FYP* destaca que “*se o progresso das reformas agrárias foi menos do que satisfatório, não se deveu a falhas na política, mas a uma implementação indiferente*”<sup>307</sup> (GOI, 1980, Capítulo 9, Agriculture and Allied Sectors). Prova desse marasmo encontra-se no fato de que o sexto *FYP* utilizou como referência numérica de sucesso das reformas os mesmos 20 milhões de inquilinos que tiveram seus direitos de propriedade garantidos. Tal base já havia sido mencionada 13 anos antes no texto do terceiro Plano (1966). Embora esvaziado de grandes inovações, o sexto Plano pressionou os estados a implementarem suas respectivas legislações reformistas. Como pautas principais, o instrumento destacou a necessidade de concessão da propriedade da terra aos arrendatários e de distribuição do excedente fundiário advindo das leis de teto, prioritariamente, para as classes mais subalternizadas (*scheduled castes* e *scheduled tribes*<sup>308</sup>).

No sétimo e no oitavo Planos os textos são copiados de maneira por vezes idêntica ao de seus anteriores. No escopo dos *FYPs* repetem-se os cinco pontos que constituem a base da política reformista até então tentada<sup>309</sup>. Uma breve menção aos recursos comuns, temática desaparecida desde o segundo *FYP* (1956), é realizada no conteúdo do Oitavo *FYP*. Apesar do reconhecimento de sua importância, não são apontadas medidas concretas à sua manutenção/gestão uma vez que eles não constituem o “núcleo duro” do modelo reformista adotado. Como se lê:

---

<sup>306</sup> *Agriculture and Allied Sectors* no sexto Plano e *Rural Development and Poverty Alleviation Programmes* no sétimo e no oitavo, respectivamente.

<sup>307</sup> *if the progress of land reforms has been less than satisfactory, it has not been due to flaws in policy but to indifferent implementation.*

<sup>308</sup> Recebem tal nome uma vez que possuem Anexos (*Schedules*) específicos na Constituição nacional que abordam seus direitos e políticas direcionadas à administração de seus territórios. No escopo dos Planos Quinquenais, tais povos foram denominados por longo período como “*backward classes*”. Os próximos capítulos, sobretudo o estudo de caso no meio rural, discute mais sobre os modos de vida e regulamentações dessas comunidades.

<sup>309</sup> São eles: a) Abolição dos intermediários; b) Regulação dos preços dos aluguéis e concessão de direitos de propriedade aos inquilinos; c) Estabelecimento do teto de terras e distribuição do excedente; d) Consolidação das propriedades distribuídas e; e) Compilação e atualização dos registros fundiários. Esse último aparece como relativa novidade. Sua promoção, como apontando anteriormente, mostra-se como elemento importante no processo de desconstituição e deslegitimação da propriedade fundiária comum indiana.

*Os recursos de propriedade comum têm sido tradicionalmente uma fonte de sustento econômico para os setores mais fracos da sociedade. Serão tomadas medidas para examinar sua extensão, de modo que as invasões por seções mais influentes possam ser removidas. Esta é uma área onde as organizações voluntárias e as instituições democráticas locais serão associadas à máquina administrativa para restaurar ao panchayat / comunidade a propriedade dos recursos de propriedade comum para que não ocorram mais invasões. Esforços serão feitos para desenvolver esses recursos de forma que a opção esteja novamente aberta para as camadas mais pobres explorarem para complementar sua renda<sup>310</sup>. (GOI, 1992, Capítulo 2, Rural Development and Poverty Alleviation).*

Relacionando tal contexto com o discutido no segundo capítulo da tese, é possível notar que a repetição dos conteúdos referentes às reformas fundiárias tem um significado diferente daquele relacionado à necessidade de afastamento do Estado da dimensão econômica produtiva. Enquanto nesse último o propósito era de se constituir/reforçar uma ideia, baseada em um hipotético consenso geral sobre a ineficácia estatal, aqui, a repetição sem avanços revela o fracasso das medidas tentadas e dos prazos estipulados. Não se trata, portanto, de convencer a sociedade sobre a necessidade das reformas como caminho inevitável, mas de constatar a dificuldade/impossibilidade de sua implementação.

Importante notar como, ao contrário do discurso da ineficiência do Estado, o qual repetido constantemente e fomentado por uma série de práticas não discursivas impulsiona e permite no prazo de 10 anos a transição de uma economia planificada para outra amigável ao Mercado, as repetições ligadas à reforma fundiária não surtem o mesmo efeito, ainda que realizadas por muito mais tempo. Esse ponto, dentre outras questões, revela como os atores favoráveis a determinado discurso, como o Banco Mundial, são fundamentais à sua reprodução concreta. Ao contrário de todas as outras temáticas aqui discutidas, não é possível encontrar nenhuma manifestação ou publicação de apoio/fomento da Agência Financeira às políticas de redistribuição da terra tentadas pelo governo indiano. Trata-se, apenas, de uma inferência.

Nesse momento de constantes repetições do receituário montado em 1951, o nono Plano (1997) voltou a tratar as reformas fundiárias em um capítulo específico. Em seu conteúdo foram reafirmadas as conexões entre a reestruturação fundiária e o desenvolvimento do setor primário. Complementarmente deu-se nova ênfase à melhoria dos sistemas de registro e de controle da titulação como peças fundamentais da prática

---

<sup>310</sup> *The common property resources have traditionally been a source of economic sustenance for the weaker sections of society. Measures will be taken to survey their extent so that the encroachments by more influential sections can be removed. This is an area where voluntary organisations and local democratic institutions will be associated with the administrative machinery to restore to the panchayat/community the ownership of common property resources so that further encroachments do not take place. Efforts will be made to develop these resources so that the option is once again open for the poorer sections to exploit for supplementing their income.*



reformista. O acesso às terras comuns, como lugar e meio de supressão da pobreza, aparece tangencialmente referendada (GOI, 1997).

O início do décimo Plano Quinquenal, grande momento de diferentes viradas políticas e econômicas no contexto do planejamento indiano, apesar de reconhecer a importância das medidas reformistas para o incremento produtividade agrícola, abre espaço para uma nova abordagem ligada à gestão fundiária nacional. A liberalização do mercado de terras manifesta-se como a base principal dessa abordagem.

No contexto urbano, o Plano celebrou a abolição do ULCRA, realizada em 1999 (período do nono FYP que justamente contestava a flexibilização da lei para o meio rural), apontando a medida como “*um passo significativo em direção à reforma no mercado de terras urbanas*<sup>311</sup>” (GOI, 2002, v. II, p. 617). O texto do instrumento ressalta que:

*Em áreas urbanas, especialmente aquelas com Planos Diretores, as necessidades de urbanização devem ter precedência sobre a receita fundiária e as legislações de reforma agrária nas quais restrições à propriedade da terra, transferências e uso da terra são incorporadas a fim de evitar a conversão de terras agrícolas. Outros problemas estão relacionados à falta de títulos claros, antigos arrendamentos protegidos e controle de aluguéis. Todos esses problemas, trabalhando em conjunto, impossibilitaram a aquisição de terras para desenvolvimento nos centros das cidades, exceto em pequenas quantidades*<sup>312</sup>. (GOI, 2002, v. II, p. 617).

Seguindo o que fora intentado para o meio rural pelo terceiro FYP, no momento em que o urbano-cidade assumiu o protagonismo do crescimento econômico nacional, a regulamentação referente aos tetos fundiários foi uma das primeiras a ser combatida, flexibilizada e excluída. Assim, os ditames do discurso crescimentocentrista vão se revelando cada vez mais indispensáveis para a compreensão de todos esses cenários em movimento.

No que tange à liberalização fundiária do campo, o Plano destaca que “*a conversão de terras rurais a preços de mercado deve ser completamente descontrolada e deixada para o mercado*<sup>313</sup>” (GOI, 2002, v. II, p. 835). Complementarmente defende que “*os freios à expansão dos limites urbanos para as áreas vizinhas das aldeias devem ser removidos*<sup>314</sup>” (Ibidem). No contexto de inversões de papéis/predomínios entre o

---

<sup>311</sup> *a significant step towards reform in the urban land Market.*

<sup>312</sup> *In urban areas, especially those with Master Plans, the needs of urbanisation should have precedence over land revenue and land reforms legislations in which restrictions on land ownership, transfers, and land use are incorporated in order to prevent the conversion of agricultural land. Other problems relate to the lack of clear titles, old, protected tenancies and rent control. All these problems, working together, have made it impossible for land to be procured for development in city centres, barring in small quantities.*

<sup>313</sup> *Conversion of rural land at market prices should be completely de-controlled and left to the Market.*

<sup>314</sup> *The curbs on the expansion of urban limits into surrounding village areas should be removed.*

campo e a cidade indiana, o décimo FYP destaca que as precariedades rurais existentes, para além dos fracassos das reformas fundiárias, devem-se “*pelo fato de que as oportunidades de emprego no setor não agrícola não aumentaram ao longo do tempo para absorver a força de trabalho rural*”<sup>315</sup> (Idem, p. 307).

Com o apelo à liberalização do mercado de terras inserido no bojo do novo processo de urbanização intentado, o Plano realizou um ataque indireto à sistemática que havia modelado as reformas fundiárias até então buscadas. Tal confronto, no entanto, não se mostra claro no texto do décimo FYP. Ao mesmo tempo em que defende agudas desregulamentações e incorporações, o Plano aponta para a disposição do governo central em garantir uma “*implementação efetiva das legislações de reforma agrária*”<sup>316</sup> (GOI, 2002, p. 243). Há assim um certo *campo cego* instituído pela tendência do instrumento de planejamento em entender e abordar o espaço rural (isolado/afastado) e o urbano como dicotômicos e sem influência um sobre o outro. Nessa racionalidade, busca-se, ao mesmo tempo, garantir efetivamente uma reforma fundiária no campo ainda que nas cidades e em suas franjas/limites de urbanização ela seja plenamente desconsiderada.

No 11º FYP a abordagem sobre as reformas voltou-se mais diretamente à defesa dos direitos das classes desprivilegiadas. No décimo segundo FYP, por sua vez, a conexão entre o rural e o urbano, via apropriação de terras para o desenvolvimento econômico, foi deixada mais clara. Sobre a questão, o instrumento destaca que:

*A industrialização mais rápida é desejável e inevitável; assim como uma urbanização mais acelerada. A terra é um requisito essencial para que essas mudanças estruturais ocorram sem impedimentos. O governo também precisa adquirir terras para uma variedade de propósitos públicos, incluindo desenvolvimento humano e projetos de infraestrutura. Reconhecendo que todas as terras necessárias para o desenvolvimento não podem ser obtidas de forma puramente voluntária, há necessidade de uma lei de aquisição de terras justa que recorra à aquisição compulsória apenas quando for inevitável e de uma forma que busque a avaliação do impacto social o mais participativa possível, garantindo ao mesmo tempo uma compensação justa e Reassentamento e Reabilitação das pessoas deslocadas*<sup>317</sup>. (GOI, 2012, p. 196).

---

<sup>315</sup> *by the fact that employment opportunities in non-farm sector have not increased over time to absorb the rural labour force.*

<sup>316</sup> *effective implementation of [rural] land reform legislations.*

<sup>317</sup> *Faster industrialisation is both desirable and inevitable; so is faster urbanisation. Land is an essential requirement for these structural changes to proceed unimpeded. Government also needs to acquire land for a variety of public purposes, including human development and infrastructure projects. Recognising that all the land needed for development cannot be obtained in a purely voluntary manner, there is need for a fair land acquisition law which resorts to compulsory acquisition only where it is unavoidable and in a manner that seeks assessment of social impact as participatory as possible, while also ensuring that both fair compensation and Resettlement and Rehabilitation of the dislocated persons.*

Nesses termos, percebe-se que a questão fundiária rural sob os aspectos de seus acesso, propriedade, controle e distribuição – base das reformas fundiárias – deixará de ser submetida/conectada ao desenvolvimento agrícola e passará a ser subordinada aos novos interesses do novo discurso crescimentocentrista, o qual tem na urbanização seu motor principal. Em palavras, há um processo de desconexão da terra com a atividade rural uma vez que a primeira passa a integrar/submeter-se de forma mais evidente ao desenvolvimento urbano. A tendência dos estados em flexibilizarem seus tetos de propriedade e de compra de terras na zona rural, apesar das problemáticas trazida por tal processo à população mais vulnerável (GOI, 1997), reforça tal conexão.

Assim sendo, enquanto o discurso das reformas fundiárias é marcado entre o início dos anos 80 e o fim dos anos 90 pela repetição sem inovação das medidas tomadas, a partir do décimo *FYP*, e como resultado das muitas inflexões que ele traz consigo, há um certo reconhecimento aberto dos fracassos/frustrações das medidas reformistas tentadas até então. Tal reconhecimento é, por sua vez, contrabalanceado pelo reforço da necessidade de uma efetiva reforma mesmo em meio à nova estratégia de desenvolvimento territorial adotada. Conforme apontado pelo décimo primeiro Plano Quinquenal:

*(...)É evidente que as medidas de reforma não têm conseguido o impacto desejado. (...) Também há reclamações generalizadas de que as terras destinadas aos pobres rurais de acordo com as leis de teto não estão em sua posse. (...) O fracasso em adotar, em todos os níveis, políticas fundiárias rurais e urbanas adequadas e práticas de gestão da terra continua a ser a principal causa da desigualdade e da pobreza<sup>318</sup>. (GOI, 2007, v. III, p. 29-30, 411)*

De fato, sinais desse concreto fracasso são constatados pelos dados disponibilizados pelo Censo da Agricultura indiano de 2010-2011. Conforme sistematização de Chatuverdi (2016), à época do Censo, menos de 5% da população nacional concentrava mais de 32% da propriedade fundiária rural. Ao mesmo tempo, 56,4% dos moradores no campo não eram proprietárias de qualquer parcela de terra. Os dados, complementados pela edição de 2015-2016, demonstram que a partir dos anos 2000 há um decréscimo do número de áreas arrendadas/em operação na maioria das classes de tamanhos avaliadas (Chatuverdi, 2016).

---

<sup>318</sup> (...) it is clear that reform measures have not been able to achieve the desired impact. (...) There are also widespread complaints that lands allotted to the rural poor under the ceiling laws are not in their possession. (...) The failure to adopt, at all levels, appropriate rural and urban land policies and land management practices remains a primary cause of inequity and poverty.

As pequenas propriedades, que concentram a população com menores rendimentos, crescem constantemente, por sua vez, ainda que em ritmo menos acelerado que nas décadas anteriores a 2000. A trajetória de pulverização é também a trajetória da concentração produtiva uma vez que tais pequenos arrendatários/produtores (85% do total) cultivam não mais que 45% de toda a área existente<sup>319</sup>. As quedas também dão sinais dos resultados do discurso urbanizador que é instituído no início do século XXI.

**Tabela 19 - Número de propriedade arrendadas/em operação por classe de tamanho e período. Índia. 1970-2016.**

Classes de Tamanho*	Número de Propriedades (1000)									
	1970-71	1976-77	1980-81	1985-86	1990-91	1995-96	2000-01	2005-06	2010-11	2015-16
Marginal	36.200	44.523	50.122	56.147	63.389	71.179	75.408	83.694	92.826	99.858
Pequeno	13.432	14.728	16.072	17.922	20.092	21.643	22.695	23.930	24.779	25.777
Pequeno-Médio	10.681	11.666	12.455	13.252	13.923	14.261	14.021	14.127	13.896	13.776
Médio	7.932	8.212	8.068	7.916	7.580	7.092	6.577	6.375	5.875	5.485
Grande	2.766	2.440	2.166	1.918	1.654	1.404	1.230	1.096	973	831
<b>Total</b>	<b>71.011</b>	<b>81.568</b>	<b>88.883</b>	<b>97.155</b>	<b>106.637</b>	<b>115.580</b>	<b>119.931</b>	<b>129.222</b>	<b>138.348</b>	<b>145.727</b>

Fonte: Censo Indiano da Agricultura, 2016-2016.

\* Menor que 1ha (marginal); entre 1 e 2 ha (pequena); entre 2 e 4 ha (pequena-média); entre 4 e 10 ha (média); acima de 10ha (grande).

**Tabela 20 - Variação percentual do número de propriedades arrendadas/em operação por classe de tamanho e período.**

Classe de Tamanho	Variação por Período (%)									
	1976-71	1981-77	1986-81	1991-86	1996-91	2001-96	2006-01	2011-06	2016-11	
Marginal	23,0%	12,6%	12,0%	12,9%	12,3%	5,9%	11,0%	10,9%	7,6%	
Pequeno	9,6%	9,1%	11,5%	12,1%	7,7%	4,9%	5,4%	3,5%	4,0%	
Pequeno-Médio	9,2%	6,8%	6,4%	5,1%	2,4%	-1,7%	0,8%	-1,6%	-0,9%	
Médio	3,5%	-1,8%	-1,9%	-4,2%	-6,4%	-7,3%	-3,1%	-7,8%	-6,6%	
Grande	-11,8%	-11,2%	-11,4%	-13,8%	-15,1%	-12,4%	-10,9%	-11,2%	-14,6%	
<b>Total</b>	<b>14,9%</b>	<b>9,0%</b>	<b>9,3%</b>	<b>9,8%</b>	<b>8,4%</b>	<b>3,8%</b>	<b>7,7%</b>	<b>7,1%</b>	<b>5,3%</b>	

Fonte: Censo Indiano da Agricultura indiano, 2015-2016.

Dessa forma, tendo em consideração todo o histórico pós independência e os termos aqui trabalhados, os discursos de planejamento ligados às reformas fundiárias podem ser segmentados em quatro diferentes momentos. O primeiro, que vai de 1951 a 1966, fornece as bases e medidas concretas a serem tomadas para a efetivação das reformas, as quais se resumem na eliminação dos intermediários e no estabelecimento de tetos de propriedade/aquisição. Fica claro também que, além de uma questão de justiça social, a implementação das reformas tinha como grande objetivo promover o aumento

<sup>319</sup> <https://economictimes.indiatimes.com/news/economy/agriculture/91-land-holding-would-belong-to-small-farmers-by-2030>.

da produção e produtividade da agricultura, grande discurso também constitutivo do rural agrícola de então.

O segundo momento, que compreende o período do quarto e do quinto Planos (1969-1979), aponta para uma certa anulação da temática nos instrumentos de planejamento. Ainda assim, medidas ligadas à gestão fundiária no campo e na cidade foram tomadas no período.

A terceira fase, entre o início dos anos 80 e fim dos 90, apresenta um discurso repetitivo no qual a necessidade das reformas é reafirmada ainda que não trabalhada de forma específica e detalhada. No bojo da virada neoliberal, a terceira fase marca o arrefecimento das reformas fundiárias. Conforme reconhece o décimo *FYP* (2002), a temática “*parece ter sido relegada para segundo plano na década de 1990*<sup>320</sup>” (GOI, 2002, v. II, p. 301). Tal contexto favorece, por sua vez, o processo de acumulação primitiva. Como apontado, as próprias sistemáticas implementadas rumo às reformas fundiárias constituem uma forma de incentivo a essa acumulação.

O quarto e último momento foi marcado pelos “discursos de frustração”. Nesse contexto, os planos quinquenais reconhecem as falhas e problemáticas estruturais da implementação das reformas, reafirmando o compromisso do Governo central em realizá-las ainda que sem muitos apontamentos concretos nesse sentido. O período marca ainda um avanço no que tange à liberalização do mercado fundiário urbano e rural. Esse cenário causa e resulta da mudança ocorrida no eixo territorial central que conduz ao crescimento econômico nacional (do campo para a cidade). Se até então o controle e as exceções às reformas se davam de modo a não atrapalharem o desenvolvimento agrícola (fazendas de café, agricultura intensiva, etc.), a partir de 2002 as flexibilizações serão submetidas ao projeto urbanizador crescimento centrado.

Reconhecido todo esse contexto é preciso perguntar ainda de que modo esse (novo) ambiente imposto ao rural implica em questões ligadas às instituições de gestão democrática. Para responder a tal questão avalio na próxima seção do trabalho as diferentes leis nacionais que ligadas ao contexto fundiário e à gestão dos recursos comuns no espaço rural indiano possuem, também, uma implicação direta sobre as instâncias decisórias nele existentes.

---

<sup>320</sup> *seems to have been relegated to the background in the 1990s.*

## 4.2. Leis x Leis no rural (in) comum

Da mesma forma que apresentado para o ambiente urbano, aponto a seguir os caminhos legislativos que nos últimos anos contribuíram na constituição do que caracterizo aqui como rural (in) comum. Busco identificar algumas contradições intra e inter legislativas que contribuem desse espaço, no qual o comum fundiário perde paulatino espaço. Além da terra em si, a formação desse cenário passa, do mesmo modo que nas cidades, por problemáticas ligadas à forma de gestão e governança realizada no meio rural, sobretudo pelas *scheduled tribes*. Tal público é nosso enfoque de discussão uma vez que corresponde aos principais possuidores/realizadores de práticas de uso e gestão comum do território.

Assim sendo, avalio aqui as seguintes legislações: a) A Emenda 73, equivalente à 74, mas voltada ao território rural; b) O Ato dos Panchayats estendido para as *Scheduled Areas* (PESA Act - 1996) e o “Ato dos Direitos Florestais” (Forest Right Act – FRA - 2006); c) O “Ato de Aquisição de Terras” (*Land Acquisition Act – LAA – 1894, 1984, 2013 e 2015*) e; d) Os Atos das Florestas, da Diversidade Biológica e de Vida Selvagem (*Indian Forest Act – IFA - 1927, Biological Diversity Act – BDA - 2002 - and Wild Life Protection Act – WLPA - 1972*), os quais representam parte do esforço de incorporação do Comum ao patrimônio florestal do Estado. Enquanto os tópicos a e b tratam de forma mais detida sobre os sistemas descentralizados de representação rural, os tópicos c e d apontam para rupturas/contradições nesse processo a partir de práticas ligadas às desapropriações fundiárias e às estatizações dos recursos naturais, constituindo parte do rural (in) comum. Governança política do território e gestão sobre seus componentes compõem nosso objeto de exploração para compreensão desse cenário. O conjunto de tais legislações, conforme aponta Gupta (2018), reflete em boa medida o cenário de instabilidade e brutalidade do capitalismo indiano uma vez que constituem a instrumentalização de seu pressuposto constitutivo, a saber, a acumulação primitiva.

### 4.2.1. Emenda 73: governo rural institucionalizado

A Emenda 73 exerceu para o território rural funções similares às estabelecidas pela EC74 no ambiente urbano. Trata-se, assim, de uma institucionalização do sistema de governo e representação política rural na Índia contemporânea. Nesses termos, a Emenda tentou promover uma recuperação do princípio de governança local descentralizada, estabelecido desde a época inicial dos Rig Vedas (textos sagrados do hinduísmo), que é rompido pelo regime colonial (Datta, 2013). Presentes na Constituição desde 1957, as

estruturas presentes na Emenda já haviam observado uma série de iniciativas para seu tratamento e regulamentação ao longo dos anos seguintes (Mohapatra, 2013). Assim sendo, a regulamentação mais *reconhece/resgata* do que *institui* sistemas de representação, como ocorre para o ambiente das cidades.

No que concerne à estrutura administrativa-territorial, a Emenda constituiu 3 níveis de organização. O primeiro, denominado Distrito, refere-se à primeira divisão do território do Estados. Cada distrito, por sua vez, é composto por uma série de vilas que se caracterizam como o menor nível de divisão. Entre um e outro, encontram-se os “Níveis intermediários”, a serem regulamentados pelas legislações estaduais. Esses últimos são definidos como um agrupamento de vilas que estabelece uma mediação entre os interesses de menor e de maior escala.

A gestão de tais territórios é, por sua vez, remetida a uma estrutura denominada como *Panchayat*, nome advindo dos sistemas pré-coloniais, definidos pela legislação como instituições de autogoverno<sup>321</sup>. Para todos os níveis de organização territorial, a Emenda define que deveria ser criado um *Panchayat* próprio, proibindo, no entanto, sua constituição no nível intermediário para estados que não possuíssem mais de 2 milhões de pessoas. A Emenda definiu ainda o conceito de “*Panchayat area*”, constituída pelo limite territorial da instituição, coincidente, na maior parte das vezes, à fronteira dos distritos e vilas.

Como último conceito, a Emenda regulamentou a figuras dos Gram Sabhas – GS caracterizados como o corpo eleitoral no nível da vila. Desse modo, enquanto o Gram Sabha constitui o eleitorado em si, o *Panchayat* mostra-se como a instituição representativa que traduz no sistema organizativo os interesses da população. A EC73 permitiu ainda que determinadas funções e poderes, desde que regulamentados pelas legislações estaduais, fossem exercidos diretamente pelos *Gram Sabhas*, sem a necessidade de intermediação via *Panchayat*.

Na perspectiva rural, a divisão (eleitorado-instituição) foi importante, uma vez que, ao possibilitar tal autonomia aos GS, reforçou as instituições no nível micro, tornando mais próximos os indivíduos dos recursos naturais diretamente relacionados à sua subsistência. O PESA (1996) e o FRA (2006), analisados a seguir, reforçaram tal instituto, sobretudo para as populações das *scheduled areas (castes and tribes)*.

---

<sup>321</sup> “*an institution of self government*”, no original. (Ec 73, Art 243, alínea d).

Seguindo as disposições da EC74, a EC73 garantiu que todos os assentos de um *Panchayat* deveriam ser preenchidos a partir de eleições diretas. No entanto, conferindo considerável autonomia ao legislativo estadual, a emenda prevê que cabe a ele a previsão sobre como seriam constituídos os Presidentes dos Panchayats em seus diferentes níveis. Na escala da vila, o presidente necessariamente deve ser escolhido a partir da indicação legal do estado, enquanto na escala intermediária ou distrital o presidente é eleito pelo voto dos membros eleitos nos Panchayats de nível inferior. Há assim um cascadeamento de representatividade eleitoral.

Nesse cenário, o dispositivo legal permite que *“the Chairperson of a Panchayat and other members of a Panchayat whether or not chosen by direct election from territorial constituencies in the Panchayat area shall have the right to vote in the meetings of the Panchayats* (Art. 243-C, ponto 4, **negrito meu**). Esse ambiente de representação direta-indireta proporciona, naturalmente, determinados distanciamentos entre os desejos manifestos pelas populações residentes e os membros eleitos das instituições. Conforme apontado no estudo de caso de Mendha-Lekha, o enfrentamento de tal estrutura apresenta-se como uma das pautas principais defendidas no âmbito de (re) constituição do rural comum, seja em termos fundiários, seja politicamente.

Na avaliação de Datta (2013), a perspectiva descentralizadora promovida pela Emenda, como no caso do território urbano, não se confundiu com uma perspectiva “democratizadora” dos territórios rurais. Para além de problemáticas ligadas ao próprio processo concreto de implementação da Emenda – corrupção eleitoral, falta de regulamentação em nível estadual, controle do sistema burocrático/executivo dos Panchayats sobre os membros eleitos, etc. Tal cenário, realça a autora, se constitui na medida em que *“as ameaças à democracia local na Índia rural estão profundamente enraizadas na constituição, política e economia indianas<sup>322</sup>”* (Datta, 2013, p. 110). As feições neoliberais dadas ao espaço rural e urbano indiano bem como à sua economia, constituídas, dentre outras questões, pelas narrativas de planejamento central possibilitam enxergar, em certo nível, tais ameaças.

Aqui também o papel das paraestatais precisa ser ressaltado. Do mesmo modo que ocorre no ambiente urbano, tais agentes, tendo em vista seu modelo de gestão e interferência no território, acabam por sobrepor-se às instituições de representação. O

---

<sup>322</sup> *the threats to local democracy in rural India lie deeply embedded in India constitution, polity and economy.*



reconhecimento dessa problemática aparece realçado pelo *Local Governance Report*, emitido pelo governo central em 2007:

*A Comissão considera que não se deve permitir que as paraestatais prejudiquem as funções e a autoridade dos PRIs<sup>323</sup>. Alguns dos comitês existentes podem precisar ser incluídos nos Panchayats e alguns deles podem ser reestruturados para ter um relacionamento orgânico com eles (Panchayats). Normalmente, a União e os governos estaduais não devem criar comitês especiais fora dos PRIs<sup>324</sup>. (GOI, 2007, p. 135).*

O tom agudo assumido pelo relatório chama ainda mais atenção tendo em vista que o documento é o mesmo que, para o ambiente urbano, reforça a necessidade de se pensar a governança das cidades de forma empresarial, com *CEOs* ao invés de políticos e com o reconhecimento dos elementos paraestatais nesse ambiente.

Para além das formas e níveis de organização/representação política e territorial rural, a Emenda 73 estabeleceu normas afirmativas voltadas à participação de mulheres de representantes das *STs* e das *SCs* tanto na composição dos Panchayats como nos escritórios, secretarias e outras instâncias administrativas ligadas aos presidentes dos conselhos. A fórmula segue de perto a utilizada no ambiente urbano.

Por fim, a EC73 tentou promover um repasse de responsabilidades, poderes e autonomias aos Panchayats. Tal devolução deveria ser realizada em dois grandes níveis, quais sejam: a) a preparação de planos de desenvolvimento econômico e promoção de justiça social e; b) a efetivação de práticas de desenvolvimento ligadas a diferentes tópicos<sup>325</sup>. Dentre eles destacam-se, para nossa discussão, a autoridade a respeito das questões fundiárias – projetos de melhorias, implementação de reformas, etc. – e a manutenção/gestão dos “ativos comunitários”, ou seja, todos os atributos naturais presentes no território. Nesses termos, mais do que descentralizar as instituições de

---

<sup>323</sup> *Panchayat Raj Institutes - PRIs*

<sup>324</sup> *The Commission is of the view that the parastatals should not be allowed to undermine the functions and authority of the PRIs . Some of the existing committees may need to be subsumed in the Panchayats and some of them may be restructured to have an organic relationship with them (Panchayats). The Union and the State Governments should not normally set up special committees outside the PRIs.*

<sup>325</sup> A listagem aparece disposta no Anexo XI da Constituição indiana e é superior à determinada para o espaço urbano, 18 dessa contra 25 daquela. São elas: 1) *Agriculture, including agricultural extension*; 2) *Land improvement, implementation of land reforms, land consolidation and soil conservation*; 3) *Minor irrigation, water management and watershed development*; 4) *Animal husbandry, dairying and poultry*; 5) *Fisheries*; 6) *Social forestry and farm forestry*; 7) *Minor forest produce*; 8) *Small scale industries, including food processing industries*; 9) *Khadi, village and cottage industries*; 10) *Rural housing*; 11) *Drinking water*; 12) *Fuel and fodder*; 13) *Roads, culverts, bridges, ferries, waterways and other means of communication*; 14) *Rural electrification, including distribution of electricity*; 15) *Non-conventional energy sources*; 16) *Poverty alleviation programme*; 17) *Education, including primary and secondary schools*; 18) *Technical training and vocational education*; 19) *Adult and non-formal education*; 20) *Libraries*; 21) *Cultural activities*; 22) *Markets and fairs*; 23) *Health and sanitation, including hospitals, primary health centres and dispensaries*; 24) *Family welfare*; 25) *Women and child development*; 26) *Social welfare, including welfare of the handicapped and mentally retarded*; 27) *Welfare of the weaker sections, and in particular, of the Scheduled Castes and the Scheduled Tribes*; 28) *Public distribution system*; 29) *Maintenance of community assets*.

representação, a Emenda buscou conferir autoridade para que os assuntos e processos concretos de planejamento e formação do espaço tivessem maior capilaridade.

O empoderamento de tais espaços, no entanto, implicaria, necessariamente, no esvaziamento dos poderes estaduais, os quais, por mais contraditório que possa parecer, seriam justamente os responsáveis pela regulamentação futura da Emenda. Nesse ambiente, o devido cumprimento do dispositivo, para além das outras problemáticas acima destacadas, foi pouco realizado. Tal relação problemática, coincidente entre o rural e urbano, encontra-se evidenciada logo no prefácio de décimo segundo Plano Quinquenal, publicado quase 20 anos após a promulgação da Emenda.

*Os programas de desenvolvimento em áreas que foram constitucionalmente devolvidos às PRIs ou Órgãos Locais Urbanos devem ser implementados com essas instituições desempenhando um papel importante, tanto no desenho do programa quanto em sua implementação real no território. Infelizmente, embora os Estados geralmente devolvam “funções” às instituições do PRI, eles têm feito muito menos para devolver “fundos”. Em muitos casos, nem mesmo a devolução das “funções” ao nível necessário para a eficácia ocorreu. Os PRIs também não têm capacidade para elaborar, implementar e monitorar programas<sup>326</sup>. (GOI, 2012, p. xvi)*

Aproximadamente quatro anos após a promulgação da EC73, o texto constitucional foi alterado a partir da lei federal número 40 de 1992, denominada como PESA – *Provisions of the panchayats (extension to the scheduled areas)*. Conforme definidas pelos Anexo V e VI da constituição, tais áreas apresentam-se como territórios especiais das populações tradicionais existentes na Índia rural<sup>327</sup>.

Os dados do último censo indiano, apontam que aproximadamente 250 milhões de pessoas foram caracterizadas como pertencentes a tais povos nos diferentes estados, ou seja, quase 1/4 da população à época. Desse total, 8,2% referiam-se a tribos tradicionais que, em sua maioria, vivem nas zonas rurais. A recente pesquisa de Wahi & Batia (2018) demonstrou que aproximadamente 13% de toda a área geográfica do país foi caracterizada como *schedules areas* nos últimos anos.

Conforme se observa pela figura, a maior parte dos distritos com áreas demarcadas encontra-se na parte central do país, o que não indica a inexistência de povos tribais nos

---

<sup>326</sup> *Development programmes, in areas that have constitutionally been devolved to the Panchayati Raj Institutions, or Urban Local Bodies, should be implemented with these institutions playing a major role, both in the design of the programme, and its actual implementation on the ground. Unfortunately, although States have generally devolved “functions” to the PRI institutions, they have done much less to devolve “funds”. In many cases, even the devolution of “functionaries” to the level needed for effectiveness has not really taken place. The PRIs also lack the capacity to design, implement, and monitor programmes.*

<sup>327</sup> A diferença entre o V e o VI anexo é, em linhas gerais, apenas regional. Ambos se referem à demarcação de terras tribais, mas o sexto é específico para os estados de Assam, Meghalaya, Tripura e Mizoram.

demais estados, mas apenas que, nos destacados, foi realizada a devida regulamentação legislativa estadual e central, exigência da constituição.

A existência e representatividade considerável de tais povos e áreas resultou, dentre outras questões, na promulgação do PESA em 1996. Se, pela Emenda 73, tentou-se promover uma descentralização administrativa e de funções em termos amplos, o PESA deu enfoque na concessão de poderes de decisão para a gestão autônoma dos recursos em tais localidades.

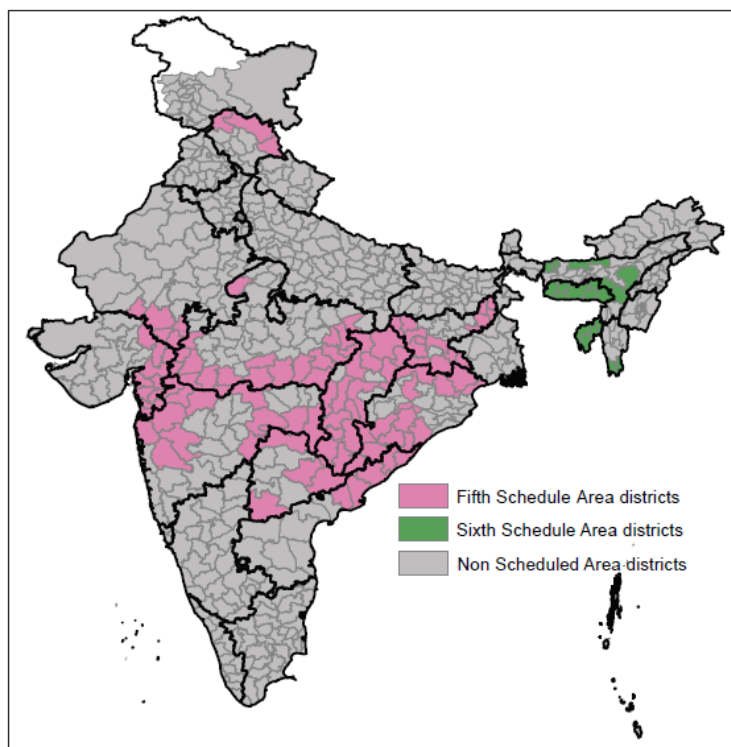


Figura 22 - Representação das “scheduled areas” no território indiano. 2018.  
Fonte: Wahi & Batia, 2018

Nesses termos, destaca a nova legislação, os Pachayats “*at the higher level do not assume the powers and authority of any Panchayat at the lower level or of the Gram Sabha*” (PESA, 1996, Seção 4, subcláusula i). Conforme apontam Wahi & Batia (2018, p. 25).

*O parlamento promulgou o PESA em 1996 com o objetivo de conferir maior autonomia e autogoverno local às comunidades tribais demarcadas pelo Anexo 5º da Constituição. (...) O PESA tenta conferir poderes estatutários ao Gram Sabha especificamente em áreas relacionadas ao planejamento de desenvolvimento, gestão de recursos naturais e julgamento de disputas (...). Em cumprimento ao PESA, as legislaturas estaduais são obrigadas a garantir que os Panchayats no nível apropriado e / ou o Gram Sabha sejam dotados especificamente de poderes para gestão dos recursos da terra, entre outras coisas<sup>328</sup>.*

<sup>328</sup> Parliament enacted PESA in 1996 with a view to devolve greater autonomy and local self government to tribal communities in the Fifth Scheduled Areas. (...)The PESA attempts to vest statutory powers with the Gram Sabha specifically in areas relating to development planning, management of natural resources, and adjudication of disputes

A essa devolutiva, que reforçou o conteúdo da EC73, soma-se a previsão do PESA de que as legislações estaduais deveriam ser sempre realizadas “*in consonance with the customary law, social and religious practices and traditional management practices of community resources*” (Seção 4, subcláusula a, negritos meus). Trata-se da primeira vez em que outros institutos de regulação social (costumes, práticas religiosas, etc.) passam a ser, ao menos, passíveis de serem legitimadas pelas normas do direito tradicional. Nesse contexto, aponta a lei, todos os *Gram Sabhas* devem ser aptos “*to safeguard and preserve the traditions and customs of the people, their cultural identity, community resources and the customary mode of dispute resolution* (Art. 4, alínea d). No ambiente de guinada neoliberal e de mudanças de relação rural-urbana pela qual passa a Índia ao longo da década de 90, é importante reconhecer que o PESA manifesta uma cisão importante de narrativas. Aqui reorientam-se os sentidos de governança e de uso dos recursos naturais que estavam sendo forjados nos anos pretéritos à legislação, ao menos para parte da população rural.

Dentre as funções remetidas aos Gram Sabhas, encontram-se: a) A emissão de certificados aos Panchayats com autorização para uso de fundos destinados ao desenvolvimento econômico e à diminuição da pobreza em seus territórios; b) A obrigatoriedade de consulta aos GS antes da aquisição de terras em *scheduled areas* para projetos de desenvolvimento, requalificação e realocação de pessoas e; c) A obrigatoriedade de emissão de recomendação do GS previamente à emissão de licenças para exploração mineral de baixa escala nas SAs.

A concessão de tais funções, destaca a lei, só poderia ser de fato efetivada na medida em que tais instituições de micro autogoverno – os GS ou os Panchayats no nível das vilas – pudessem de fato atuar no controle de regulamentações e práticas da vida cotidiana. Nesses termos, conferiu poderes legislativos aos GS para, dentre outras coisas, impor proibições ou restrições à venda de substâncias intoxicantes (álcool, tabaco, drogas, etc.), impedir a alienação de terras, controlar os mercados de compra e venda dos produtos gerados localmente e deter a propriedade dos produtos florestais de menor escala (frutas, plantas, etc.).

Dois destaques são importantes aqui. O primeiro diz respeito ao fato de que todas essas funções e poderes, antes de passarem a valer nas SAs, necessitavam passar por

---

(...). *In pursuance of PESA, state legislatures are required to ensure that the Panchayats at the appropriate level and/or the Gram Sabha are endowed specifically with powers for management of land resources among other things.*

regulamentação do poder legislativo estadual, agente responsável, juntamente como o governo central, por definir os próprios limites das *scheduled areas* em cada estado. A lacuna territorial na demarcação de tais áreas, evidenciada na figura anterior, aponta também para a lacuna legislativa de aplicação do PESA no país. O segundo destaque diz respeito aos poderes ligados à gestão da terra nos territórios demarcados. Ainda que confira poderes aos GS para controle da alienação e gestão fundiária, o Anexo V da Constituição, não modificado após a promulgação do PESA, determina que os governadores estaduais devem atuar na regulação do espaço de tais territórios. Conforme aponta o texto legislativo:

*Art. 5 (...)*

*(2) The Governor may make regulations for the peace and good government of any area in a State which is for the time being a Scheduled Area.*

*In particular and without prejudice to the generality of the foregoing power, such regulations may —*

*(a) prohibit or restrict the transfer of land by or among members of the Scheduled Tribes in such area;*

*(b) regulate the allotment of land to members of the Scheduled Tribes in such area;*

*(c) regulate the carrying on of business as money-lender by persons who lend money to members of the Scheduled Tribes in such area. (Constitution of India, Fifth Scheduled).*

Tratam-se de sobreposições legais que acabam por confundir e, assim, bloquear o efetivo funcionamento das instâncias político decisórias no meio rural. As legislações consideradas na próxima subseção, relativas a questões como o sistema de desapropriação de terras para fins públicos, compõem também esse ambiente sobreposto e conflitivo. Tal contexto, juntamente com outras questões, levam ao reconhecimento pelo décimo plano quinquenal, publicado seis anos depois do PESA, de que “*as rigorosas disposições desta lei permaneceram apenas no papel e não foram operacionalizadas pelos governos estaduais*”<sup>329</sup> (GOI, 2002, v. II, p. 310). A questão, reforçada também no décimo primeiro FYP praticamente desaparece tanto no décimo segundo FYP (2012) como no primeiro plano trienal.

O cenário de inaplicabilidade combinado com pressões sociais no meio rural, no contexto da crescente exploração dos recursos florestais e da desapropriação de terras para fins econômicos (GOI, 2007), conduziram à promulgação de uma nova lei em 2006 denominada como *The Forest Right Act*. Na esteira da EC73, mas sobretudo do PESA, a legislação procurou ampliar a abrangência e as disposições relativas aos sistemas de

---

<sup>329</sup> *the stringent provisions of this law have remained only on paper and have not been operationalised by state governments.*

autogoverno das STs. Mais uma vez tentou-se combinar o reforço/formatação dos espaços de representação/decisão com a atribuição de competências e poderes, principalmente os relativos à gestão do território e seus recursos.

Como primeira medida de avanço da nova legislação houve a ampliação do público a quem se destinam as previsões legislativas. Para além das *scheduled tribes*, a lei aponta para “outros habitantes tradicionais das florestas<sup>330</sup>” como detentores dos direitos de gestão e regulação do território e dos recursos neles existentes. Válida para todo o país, exceto a Caxemira, a lei, diferentemente dos dispositivos anteriores, não limitou sua aplicabilidade à necessidade de um reconhecimento subsequente da existência de tais povos.

Dentre as três considerações iniciais que conduziram à promulgação da lei, duas delas ligavam-se diretamente à questão fundiária, seja pelo apontamento de que tais povos não tiveram os seus direitos florestais e sobre suas terras ancestrais devidamente reconhecidos pelo regime colonial e também pelo republicano, seja pela necessidade de se enfrentar as violações advindas de projetos estatais de desenvolvimento que implicaram em realocações forçadas. Trata-se aqui de um reconhecimento, no interior da narrativa legislativa, das problemáticas envolvidas nos processos de incorporação rural que basearam as práticas de planejamento e ação do governo central ao longo do tempo. Nos termos legislativos, em verdade, o direito à terra incorpora-se à ideia de direito florestal e tem múltipla temporalidade, ou seja, refere-se tanto à terra devidamente em posse dos proprietários tradicionais quando da promulgação da lei, como daquelas por eles perdidas sem a devida compensação.

Dentre os direitos conferidos, a lei garantiu o reconhecimento de práticas comuns/comunitárias de vida, propriedade e comercialização dos recursos existentes. Em termos imateriais, garantiu ainda o direito “*of access to biodiversity and community right to intellectual property and traditional knowledge related to biodiversity and cultural diversity*” (Seção 3, subseção 1, cláusula k).

Complementarmente, também em termos da questão fundiária, a legislação tornou evidente a possível tensão entre os aspectos ligados à política de preservação ambiental promovida ao longo do tempo, componente central de constituição do rural in (comum),

---

<sup>330</sup> *Other traditional forest dwellers*, no original. Caracterizam-se como “*any member or community who has for at least three generations prior to the 13th day of December, 2005 primarily resided in and who depend on the forest or forests land for bona fide livelihood needs*”. Nos termos da lei, uma geração é compreendida por um período de 25 anos.

e o reconhecimento dos direitos dos povos/moradores tradicionais. Nesses termos, aponta a lei que “*the forest rights recognised under this Act in critical wildlife habitats of National Parks and Sanctuaries may subsequently be modified or resettled*” (Artigo 4, ponto 2). Desse modo, apesar de ainda colocar a questão do cercamento estatal de terras, via definição de parques e santuários tradicionais, acima do reconhecimento dos direitos florestais há a previsão de que tal processo seja compensado de alguma forma.

Em termos das entidades de governança, além de conceder direitos aos povos tradicionais, a nova legislação trouxe mudanças consideráveis no âmbito das instituições e mecanismos de gestão e decisão política desses povos. A primeira, e mais importante delas, diz respeito à própria definição do GS. Se antes, tanto pela EC73 como pelo PESA, os Gram Sabhas são caracterizados como “*a body consisting of persons registered in the electoral rolls relating to a village*” (EC73, cláusula b, artigo 243), no FRA eles aparecem como a “*village assembly which shall consist of all adult members of a village*” (cláusula g, seção 2)<sup>331</sup>. Assim, a lei amplia conceitualmente o papel dos GS. Recuperou-se aqui o sentido literal – reunião/encontros das vilas – do termo (Datta & Sen, 2000).

Em termos concretos e operacionais, se antes cabiam aos Gram Sabhas questões ligadas mais diretamente aos modos de vida e à gestão dos recursos a partir de uma determinação/demarcação física e territorial advinda de instâncias superiores, agora tais assembleias passam a ser as próprias instituições que conferem o reconhecimento de tais territórios/direitos. Nesses termos, aponta a legislação:

---

<sup>331</sup> O conceito de *area sabha*, instituído pela *Community Participation Law* e reforçado na JNNURM, explorados anteriormente, tem considerável inspiração na figura do Gram Sabha. No entanto, se esse, em sua versão considerada pelo FRA, se estabelece em um contexto de reestabelecimento de instâncias tradicionais de decisão, aquele tratava de criar uma nova institucionalidade. Como visto, no caso urbano a presença do *Area Sabha* resultou, segundo determinados autores, em um cenário de disputa com as outras instâncias representativas, ainda não plenamente maduras, constituídas pela EC74. Proporcionou ainda a dominação de determinadas elites sobre parcelas do território em detrimento dos representantes eleitos. No âmbito rural, como melhor visto no estudo de caso, o empoderamento do Gram Sabha exerce papel fundamental na aproximação entre a população e as decisões políticas ligadas ao território e nas práticas de resistência à constituição do rural (in) comum. Em suma, tratam-se de instâncias semelhantes (governança representativa pulverizada) que em contextos socioespaciais distintos, demonstram resultados diametralmente opostos. Não nos cabe aqui entender de forma minuciosa a razão dessa diferença. No entanto, pode-se sugerir que ela tenha conexão com as constituições/rupturas na relação e na concepção do espaço rural e urbano ao longo do tempo, nosso objeto principal de investigação. Pelo lado urbano, marcam essa ruptura a compreensão das cidades como motor do crescimento, a promoção da competitividade entre elas, o espelhamento referencial urbano em cidades estrangeiras, a paraestatização e a privatização dos serviços públicos e o empresariamento (“CEOsização”) da gestão. Nesse contexto, a descentralização extrema da gestão pode resultar, ainda que não necessariamente, na atomização de tais princípios, ocasionando o efeito justamente oposto do esperado, ou seja, mais afastando do que aproximando os indivíduos (cidadãos-consumidores) dos lugares de decisão. No espectro rural, subordinado e não mais subordinante da relação dialética entre tais estruturas, a descentralização em nível micro estabelece “centros de defesa” ao enclausuramento/cercamento fundiário, sobretudo de territórios tradicionais. Aqui, ao contrário do ambiente urbano, o que está em jogo é a própria perda do lugar, do modo de vida, do *habitar* (no sentido lefebvriano). Ainda que seja possível que tais instâncias atuem em conformidade e não em oposição à narrativa e prática constitutivas de tal espaço no contexto neoliberal, como no ambiente das cidades, tal situação parece-nos menos factível tendo em vista as rupturas advindas de tal processo.

*The Gram Sabha shall be the authority to initiate the process for determining the nature and extent of individual or community forest rights or both that may be given to the forest dwelling Scheduled Tribes and other traditional forest dwellers within the local limits of its jurisdiction under this Act by receiving claims, consolidating and verifying them and preparing a map delineating the area of each recommended claim in such manner as may be prescribed for exercise of such rights and the Gram Sabha shall, then, pass a resolution to that effect. (Forest Right Act, Definições).*

Ainda que tal dispositivo, bem como outros reconhecimentos promovidos pela lei, demonstrem morosidade para sua execução, sobretudo tendo em vista a dificuldade de tais povos em comprovarem a partir de mecanismos formais sua conexão/propriedade da terra (Gupta, 2018), é importante reconhecer, minimamente, o avanço propositivo da legislação.

Entretanto, se, por um lado, a lei qualificou as atribuições dos Gram Sabhas, ela também os comprometeu uma vez que criou outras três entidades administrativas ligadas à fiscalização das ações tomadas pelas assembleias das vilas. Denominados como Comitês Sub-Distritais, Comitês Distritais e Comitês Estaduais<sup>332</sup>, tais entidades possuem como principal atribuição representar indivíduos e/ou comunidades que se coloquem em contraposição às definições de determinado GS. De caráter consideravelmente burocrático, tais comitês são constituídos por agentes dos departamentos da receita e de assuntos tribais dos governos estaduais bem como por representantes dos Panchayats. Afastam-se, assim, da escala do território e de sua gestão coletiva, via assembleias, dos organismos de controle, de natureza representativa. Completam esse cenário institucional o Ministério de Interesses Tribais<sup>333</sup> ou equivalente, ligado ao governo central, apontado pela lei como a agência nodal responsável pela execução dos dispositivos nela presentes.

Tais sobreposições, conforme aponta Nayak (2015:250) constituem, dentre outras questões, os “sistemas rígidos de leis codificadas induzidos pelo Estado<sup>334</sup>” que servem para deslegitimar os outros sistemas de regulação de base comunitária. Por mais correta que seja, a abordagem do autor desconsidera aquilo que me parece central como motivo orientador de tais sobreposições e de outras limitações existentes para a operacionalização da lei, a saber o contexto neoliberal de constituição narrativa e não narrativa do espaço rural indiano. Nesses termos, não se trata, ao menos apenas, de se constituir um arcabouço legal que empodere a figura do Estado em substituição aos agentes coletivos, mas sim de, primariamente, garantir que a formatação do território obedeça, ainda que gerida por esses

---

<sup>332</sup> *Sub-Divisional Level Committee, District Level Committee e State Level Monitoring Committee*, no original.

<sup>333</sup> *Ministry of Tribal Affairs*, no original.

<sup>334</sup> *state-induced rigid systems of codified laws*, no original.



atores, fins específicos. As exceções presentes na lei, relativas à questão fundiária e referendadas acima, apontam para tais objetivos.

Os anos posteriores à promulgação do FRA foram marcados por um processo no qual diferentes contribuições foram colhidas e transformadas em emendas à legislação. O ano de 2012 fornece a versão mais atualizada do Ato. Os acréscimos trazidos ajudam-nos a compreender os pontos principais que se mostraram como problemas de aplicação ou interpretação da lei. De maneira geral o que se percebe são descrições mais detalhadas das estruturas e processos burocráticos previstos na redação original.

Além disso, a nova versão introduziu outro agente institucional, denominado Comitê de Direitos Florestais. A iniciativa buscou aproximar os GS dos comitês de fiscalização. A serem eleitos no interior das assembleias das vilas, tais comitês (entre 10 e 15 pessoas) deveriam eleger um presidente e um secretário, os quais passariam a constituir os comitês sub-distritais. Reduzia-se assim a distância entre os acontecimentos locais e os órgãos de monitoramento, ao mesmo tempo em que se criava uma estrutura intralocal que passaria a ser a responsável mais direta sobre os processos de definição, ajustes e oposições ligadas aos direitos florestais em determinada vila.

Nos acréscimos trazidos, percebe-se também que a requisição dos direitos florestais foi melhor instrumentalizada. Para isso, as emendas instituíram 3 formulários-modelo<sup>335</sup>, os quais, com um formato pré-definido estabeleciam as informações a serem fornecidas por indivíduos ou comunidades em busca do reconhecimento e da titulação de seus direitos florestais. Importante realçar aqui que as emendas estabeleceram fontes de informação “alternativas” para comprovação das conexões entre os povos tradicionais e seus territórios. Dentre tais fontes encontram-se pesquisas acadêmicas, registros informais (mapas, documentos de concessão não registrados, etc.), a presença de estruturas sagradas e tradicionais nos territórios, etc. Ampliavam-se, assim as possibilidades de efetivação do instrumento.

Apesar de tais incrementos, as limitações ligadas à operacionalização da lei parecem ter sido a ela superiores, conforme reconhece o governo central:

*Durante o período dos últimos quatro anos de implementação da Lei, alguns problemas que impediram a implementação em sua letra e espírito chegaram ao conhecimento do Ministério de Assuntos Tribais. Dentre eles estão (...) o não reconhecimento de direitos sobre os produtos florestais (MFP) aos moradores da floresta; o não reconhecimento de outros direitos da comunitários; o assédio e despejo de moradores da floresta sem realização de seus direitos florestais; a rejeição de reivindicações comunitárias ao insistir*

---

<sup>335</sup> São eles. Anexo I – Form A: Claim form for rights to forest land; Form B: Claim form for community rights e; Form C: Claim form for rights to community forest resource.

*em certos tipos de evidências, o conhecimento inadequado sobre as disposições da Lei e das Regras, etc.*<sup>336</sup>. (GOI, 2012a, p. 37)

O agravamento da questão levou até mesmo à emissão, também em 2012, de uma série de *Guidelines* do governo para a efetivação dos requisitos legais. A desconsideração das decisões e o não respeito aos Gram Sabhas como entidades legítimas para o reconhecimento dos direitos florestais locais aparece como ponto central a ser combatido.

Por exemplo, dentre as 10 recomendações existentes no documento no tópico “Processo de Reconhecimento de Direitos”, seis delas remetem a conflitos existente entre os comitês sub distritais, distritais e as decisões assumidas pelo GS. Em uma delas, aponta-se que, “*o Comitê de Nível Subdivisional ou o Comitê de Nível Distrital não devem rejeitar qualquer reclamação (...) sem dar as razões por escrito e não deve insistir em qualquer forma particular de evidência para consideração uma reclamação*”<sup>337</sup>. (GOI, 2012a, p. 38). Apesar de soar evidente, tendo em vista os dispositivos da lei, tal recomendação, fazendo-se necessária, indica para as contradições trazidas pelas sobreposições institucionais presentes, também, na própria legislação.

Como outro ponto de disputa/conflito, as orientações emitidas em 2012 focam na comercialização dos produtos advindos das florestas. O monopólio de grandes empresas sobre tais recursos, a frágil assistência estatal no auxílio aos povos tradicionais para a sua devida gestão, dentre outros, são apontados como questões problemáticas.

O caminho legislativo composto por tais regulamentos constitui, assim, um primeiro passo para entendimento dos espaços decisórios no ambiente rural indiano, de sua conexão com os atributos e recursos nele existentes e das problemáticas ligadas à sua execução. Como visto, tais leis, apesar de promoverem avanços em perspectivas e práticas relativas aos reconhecimentos dos direitos e das práticas comuns, elas também engendram mecanismos para seu impedimento (falta de assertividade, sobreposição de instituições, promoção de exceções, etc.). Tal contexto é complementado por outros instrumentos legislativos, os quais, por vezes, vão de encontro direto aos pressupostos e objetivos das ora discutidas. A próxima subseção dedica-se a tal análise.

---

<sup>336</sup> *Over a period of last four years of implementation of the Act, some problems impeding the implementation of the Act in its letter and spirit have come to the notice of the Ministry of Tribal Affairs, such as, convening of Gram Sabha meetings at the Panchayat level resulting in exclusion of smaller habitations not formally part of any village; non-recognition of un-hindered rights over the minor forest produce (MFP) to forest dwellers; non-recognition of other community rights; harassment and eviction of forest dwellers without settlement of their forest rights; rejection of claims by insisting on certain types of evidences, inadequate awareness about the provisions of the Act and the Rules etc.*

<sup>337</sup> *the Sub-Divisional Level Committee or the District Level Committee should not reject any claim (...) without giving reasons in writing and should not insist upon any particular form of evidence for consideration of a claim.*

#### 4.2.2. Aquisição e proteção de terras: conceitos e pressupostos legislativos

Como apontado anteriormente, a constituição da ideia e prática do rural (in) comum ocorre, no interior do contexto neoliberal, a partir de duas práticas territoriais principais, quais sejam: a) o sistema de desapropriação fundiária para execução de projetos públicos ou privados de desenvolvimento e; b) a demarcação de terras para fins ambientais-protetivos.

A primeira delas mostra-se balizada legalmente, em grande medida, pelo Ato de Aquisição de Terras – LAA, promulgado inicialmente em 1894 e emendado ao longo dos anos seguintes. Os anos de 1984, 2013 e 2015 mostram-se como marcos importantes nesse histórico. A segunda das práticas, orienta-se, sobretudo pelo *Indian Forest Act, também do período colonial* (1927), o *Wild Life Protection Act – WLPA* (1972), referenciados anteriormente por relacionarem-se com as medidas previstas no PESA e no FRA relativas aos direitos florestais das *scheduled tribes* e outros povos tradicionais. Soma-se a esse último bloco o *Biological Diversity Act – BDA* (2002).

De maneira geral, o LAA caracteriza-se como a grande lei que confere poderes e que determina os processos burocráticos e administrativos para que o poder público consiga operar sobre a produção do espaço rural. As regras nele presentes estabelecem, dessa forma, as justificativas, objetivos e caminhos necessários para operação do mercado público de terras a partir do sistema desapropriação-indenização. Conforme pesquisa realizada por Randeria (2003), aproximadamente 30 milhões de pessoas foram removidas de seus lugares de vida a partir da utilização do instrumento. Dentre os fins principais encontram-se a construção de barragens, projetos de irrigação e a constituição de santuários ambientais (Randeria, 2003).

Chakravorty (2016) aponta para números ainda maiores. Segundo o autor, avaliados os casos apenas pós independência (1947-2000), mais de 60 milhões de pessoas foram impactadas pelo Ato tendo em vista a desapropriação de mais de 50 milhões de acres de terra no período. Chakravorty considera que a legislação foi peça fundamental para a construção da economia industrial indiana idealizada por Nehru uma vez que permitiu ao governo operar sobre o espaço através da equalização entre o conceito de bem público e o desenvolvimento do setor secundário. Nesse contexto, três grupos de perdedores se estabelecem, a saber, os proprietários de terras, a sua vizinhança e os usuários de recursos comuns. Esses últimos de forma mais aguda, conforme defende Chakravorty (2016).

Em termos da composição da lei em si – versões pré colonial e emendada em 1984 – Wahi *et. al.* (2016) ressalta quatro pontos essenciais que se apresentam problemáticos, quais sejam: i) a definição extremamente geral do conceito de propósito público (justificativa para as desapropriações); ii) o reconhecimento dos direitos fundiários feito apenas para possuidores de títulos formais (afeta diretamente os povos tradicionais); iii) a aplicação de remunerações/desapropriações abaixo do valor de mercado; iv) a ausência de consulta e participação popular no processo e; v) a alta diferenciação em termos das regulamentações estaduais. Resultam disso, conforme indicam os autores, uma série de processos judiciais contra as práticas de desapropriação.

Em termos do primeiro aspecto, de fato, percebe-se que a abrangência dada pela legislação daquilo que se caracteriza como interesse público é bastante ampla. Em palavras, pode significar qualquer coisa, desde que o governo central ou estadual tenha interesse em executar. Conforme dispõe a legislação:

*[(f) the expression “public purpose” includes-*  
*(i) the provision of village-sites, or the extension, planned development or improvement of existing village-sites; (ii) the provision of land for town or rural planning; (iii) the provision of land for planned development of land from public funds in pursuance of any scheme or policy of Government and subsequent disposal thereof in whole or in part by lease, assignment or outright sale with the object of securing further development as planned; (iv) the provision of land for a corporation owned or controlled by the State; (v) the provision of land for residential purposes to the poor or landless or to persons residing in areas affected by natural calamities, or to persons displaced or affected by reason of the implementation of any scheme undertaken by Government, any local authority or a corporation owned or controlled by the State; (vi) the provision of land for carrying out any educational, housing, health or slum clearance scheme sponsored by Government or by any authority established by Government for carrying out any such scheme, or with the prior approval of the appropriate Government, by a local authority, or a society registered under the Societies Registration Act, 1860 (21 of 1860), or under any corresponding law for the time being in force in a state, or a co-operative society within the meaning of any law relating to co-operative societies for the time being in force in any State; (vii) the provision of land for any other scheme of development sponsored by Government or with the prior approval of the appropriate Government, by a local authority; (viii) the provision of any premises or building for locating a public office, but does not include acquisition of land for companies;]* (Land Acquisition Act, 1894/1984, cláusula f, seção 3).

Cabe destacar aqui o ponto “vi” que se refere às instituições formadas sob a *Societies Registration Act*. Como visto anteriormente, tal legislação é a que ordena o funcionamento e desenvolvimento das entidades paraestatais. Tal agente pode, assim, atuar diretamente no processo de formação e transformação do espaço rural em seu ponto mais básico, qual seja, o do mercado de terras. Importante ressaltar novamente que o

arranjo paraestatal, no qual se enquadram também as Zonas Especiais Econômicas, surge na década de 60, ou seja, considerável tempo após o LAA.

O governo central indiano realiza assim um esquema em que, primeiro, submete a formação do agente público-privado de intervenção econômica a uma lei que não se volta a tal fim (*Societies Registration Act*) e, segundo, tendo em vista as previsões do LAA, autoriza, conseqüentemente, que tal agente seja representante do interesse público no que tange aos sistemas de desapropriação-indenização que conformam os distintos territórios. Naturalmente, à medida em que mudam as macro perspectivas de desenvolvimento político e econômico, como na transição neoliberal, mudam também as sistemáticas de atuação de tal agente e seus propósitos.

Os demais interesses listados pela lei voltam-se, por sua vez, ao atendimento das demandas nacionais em termos da realização de projeto de infraestrutura, provisão de serviços, planejamento territorial, etc. Considerado o contexto inicial de sua elaboração, a lei dotava o Estado colonial de plenos direitos. Por outro lado, baseando-se no princípio de que a dominação inglesa se regia pelo Estado de direito (*the rule of law*), a execução de tais poderes dar-se-ia de forma compensada a partir do pagamento de desapropriações.

No âmbito das compensações financeira, apesar de extremamente detalhados, os processos dispostos pelo antigo LAA concediam considerável autonomia aos agentes de cadastro e arrecadação tributária do sistema colonial – *Collectors* – fator que repercutia na dissociação entre o valor real da terra e a indenização. A questão mostra-se tão destacada que a revisão da legislação ocorrida em 2013 alterou até mesmo o nome a ela conferida. De *Land Acquisition Act* passou para *The Right to Fair Compensation And Transparency In Land Acquisition, Rehabilitation And Resettlement Act*.

Importante mencionar, ainda no que tange à antiga versão da lei, que ela concede autorização para que companhias privadas, além das paraestatais, também façam uso dos dispositivos de desapropriação-indenização. A aplicação desse dispositivo apresenta caráter bastante amplo, como no caso das definições referentes ao interesse público. Seja para a construção de moradias aos trabalhadores empregados, seja para a de determinado edifício e/ou execução de serviço caracterizado como útil à esfera pública, as companhias, obedecendo os devidos processos burocráticos, podem ser autorizadas a negociarem as aquisições de terra a partir da LAA. Os ganhos advindos de tal sistema, em relação aos existentes na negociação direta de mercado, atuam como estímulo à utilização de tal instrumental.

No âmbito da participação comunitária, a antiga lei praticamente não apresenta opções de representação. Há de se destacar que a legislação vigorou até 2013, ou seja, período em que já se encontravam promulgadas as novas legislações sobre direitos florestais e sobre a governança rural (EC73, PESA e FRA). Criava-se assim um impasse tendo em vista que essas últimas buscavam privilegiar as decisões comunitárias sobre o destino de seus territórios, enquanto a lei instrumental de desapropriações concedia como opção de contestação apenas alternativas individuais e pulverizadas.

Soma-se a isso o fato de que, mesmo nas leis ligadas aos povos tradicionais, a questão sobre o interesse público não é relativizada. Sendo assim, tornava-se difícil o julgamento sobre o que possui mais peso na determinação dos destinos de uso de determinado território. De um lado, encontram-se as decisões dos conselhos de vila e do outro aparecem as declarações de interesse público, operacionalizadas, por vezes, por agentes privados ou paraestatais.

Sobre esse último tópico, ressalta-se que em 1997 – um ano após a promulgação do PESA – o governo central lançou uma política nacional de requalificação e reassentamento<sup>338</sup> voltada, dentre outras coisas, à proteção, via maior participação, dos impactados por processos de desapropriação. Apesar da perspectiva de avanço, pouca evolução concreta, em termos protetivos, pode ser percebida em seu conteúdo. Conforme aponta Mukerji (2017:94) a política “*não identificou claramente o número de pessoas cujo consentimento seria necessário [para a realização de projetos], o valor da compensação a ser paga e os grupos-alvo reais*”. Em termos das imposições da LAA, a política nacional, como destaca a autora, “*só poderia iniciar mudanças ad hoc na lei existente, sem traduzi-las em salvaguardas reais contra os despejos*<sup>339</sup>”. Em 2012, o décimo primeiro Plano Quinquenal apontou para a necessidade e início da formulação de uma nova política nacional tendo em vista que os problemas relacionados “*à aquisição de terras para projetos de desenvolvimento e reabilitação e reassentamento dos deslocados têm sido uma fonte de considerável insatisfação*<sup>340</sup>” (GOI, 2012, v. I, p. 228).

---

<sup>338</sup> *National Rehabilitation and Resettlement Policy*, no original.

<sup>339</sup> *did not clearly identify number of people whose consent would be required, amount of compensation to be paid and the real target groups e could only initiate ad hoc changes in the existing law without translating them into real safeguards against displacement.*

<sup>340</sup> *to land acquisition for development projects and rehabilitation and resettlement of those displaced have been a source of considerable dissatisfaction.*

Dezesseis anos após a instituição da política e mais de um século depois da primeira versão da lei, o LAA foi alterado de forma mais substancial em 2013<sup>341</sup>, como já sublinhado. Dois anos depois, em 2015, a legislação passou por novas emendas, versão que vige até os dias atuais. Ainda que haja o reconhecimento pelos autores supramencionados (Chakravorty, 2016, Wahi *et. al.*, 2016, Mukerji, 2017) de avanços na nova lei em termos dos problemas existentes na antiga, realça-se a continuidade da problemática em termos das categorias e permissões de exploração conferidas ao poder público ou a *entidades* privadas (termo que substituiu, na versão de 2015, o de *companhias* privadas).

Nesse sentido, o propósito público permanece consideravelmente amplo. Encaixam-se nele: a) propostas estratégicas ligadas à defesa nacional (militar, aérea e naval); b) projetos de infraestrutura para fornecimento de serviços públicos (educação, saúde, etc.), aprimoramento agrícola, formação de corredores industriais, constituição de atividades de mineração, dentre outros; c) projetos habitacionais para famílias de baixa renda; d) projetos de desenvolvimento rural ou urbano e; e) projetos habitacionais para famílias pobres e/ou sem-terra afetadas por desastres naturais ou iniciativas públicas que provocaram reassentamento.

Ainda que as sociedades paraestatais e outras constituídas com base no *Societies Registration Act* tenham sido retiradas diretamente da conceituação dos agentes que podem participar desse circuito, a lei continuou permitindo que PPPs - nas quais o governo se tornasse o proprietário da terra - e companhias (entidades) privadas fizessem uso das suas provisões para a aquisição de terras. Nesses casos, no entanto, tais agentes deveriam possuir, respectivamente, a aprovação de 70% e de 80% das famílias afetadas com o projeto.

A amplitude das atribuições e sua extrapolação para agentes privados é compensada, no entanto, pela imposição de critérios em boa parte objetivos que justificassem o ato de aquisição/desapropriação. Assim sendo, além de se encaixar em um propósito público deveria ser comprovado que os benefícios trazidos pelo projeto seriam superiores aos custos sociais e outros impactos dele advindos, que a área requisitada era apenas a indispensável para a execução do projeto e que nenhuma área

---

<sup>341</sup> Obviamente que ao longo de todos esses anos, uma série de medidas e legislações relativas ao tema foram formuladas. Encontram-se, dentre elas: *The Land Acquisition (Mines) Act* (1885), *The National Highways Act* (1956), *The Ancient Monuments and Archaeological Sites and Remains Act* (1958) e *The Railways Act* (1989). Uma lista mais exaustiva pode ser vista no anexo IV do LAA, versão 2013.

anteriormente adquirida permanecia inutilizada no território em questão (Seção 8, cláusula 1).

Para a mensuração de tais critérios a lei institui a necessidade de elaboração de uma Avaliação de Impactos Sociais, semelhantes aos EIA e EIV do caso brasileiro, o qual cumpriria uma função de garantir transparência ao processo de desapropriação. Além da realização do estudo, a lei determina que a avaliação seja disponibilizada na língua oficial ou comumente utilizada no território objeto da desapropriação e que um grupo de especialistas, com representantes das instituições políticas locais (Gram Sabhas Panchayats, etc.) validassem o conteúdo apresentado.

A leitura do texto legislativo torna um tanto quanto evidente que tal propósito – promover transparência – mostrava-se como o grande sentido a ser alcançado pela legislação. Esse ponto, de fato, apresenta consideráveis avanços em termos da legislação antiga, sobretudo no que pese a tentativa de aproximação entre as decisões a serem tomadas pelo agente público e as instâncias de governança local no meio rural. O próprio preâmbulo que antecede os artigos e define a finalidade da lei, destaca que:

*An Act to ensure, in consultation with institutions of local self-government and Gram Sabhas established under the Constitution, a humane, participative, informed and transparent process for land acquisition for industrialisation, development of essential infrastructural facilities and urbanisation with the least disturbance to the owners of the land and other affected families and provide just and fair compensation to the affected families whose land has been acquired or proposed to be acquired or are affected by such acquisition and make adequate provisions for such affected persons for their rehabilitation and resettlement and for ensuring that the cumulative outcome of compulsory acquisition should be that affected persons become partners in development leading to an improvement in their post acquisition social and economic status and for matters connected therewith or incidental thereto. (The Right to Fair Compensation and Transparency in Land Acquisition, Rehabilitation and Resettlement Act, 2013).*

Não se trata assim de diminuir as possibilidades de desapropriação ou de se interromper tais processos a partir de uma prática ou um aparato conceitual que relativize a função pública ou o interesse público em questões como, por exemplo, o uso comum dos recursos. Não se trata nem mesmo de definir democrática/coletivamente o sentido daquilo que se quer chamar de interesse público (Gupta, 2018). Antes, interessa fazer com que tal processo, ponto que não é trivial ou desqualificável, aproxime-se mais dos indivíduos impactados e que tal aproximação se dê no âmbito das entidades formais de representação instituídas/legitimadas pelas legislações anteriormente levantadas.

Em determinados casos, tal aproximação esmorece. Exemplo disso pode ser visto no artigo 40 da nova LAA que isenta o poder público de realização das avaliações de



impacto em situações de emergência ligadas à defesa nacional. O artigo 10 também caminha nesse sentido. Caracterizado como uma provisão especial para garantia da segurança alimentar, a seção aponta que terras cultiváveis deveriam, apenas em último caso, serem objeto de desapropriação. Mesmo que adquiridas, parte delas deveria manter-se dedicada à agricultura de forma a manter a produção agrícola. Feita tal provisão, o dispositivo logo a seguir aponta que as disposições da seção não se aplicam para projetos de natureza linear (rodovias, ferrovias, vias industriais, canais de irrigação, etc.), ou seja, a obras de incorporação/integração do espaço rural à dimensão urbana e aos sistemas de circulação de mercadorias.

Cabe ainda ressaltar que a nova versão da lei reconheceu como proprietários de terras não apenas os titulares formais, mas também aqueles investidos de direitos pelo FRA, ou por outras leis estaduais. Complementarmente, a lei forneceu dispositivos específicos voltados às STs e às SCs. Sublinha-se aqui a necessidade de autorização advinda dos Gram Sabhas para a realização de desapropriações em tais áreas. Um último acréscimo importante trazido pelo novo LAA diz respeito ao aparecimento, pela primeira vez nas leis fundiárias, de questões referentes aos recursos comuns. Ainda que não aponte tal critério como restritivo à aquisição, ela indica que o inventário de tais recursos e as possíveis perdas advindas de determinado processo devem estar contidas nas avaliações de impacto social. Ressalta também que as famílias que utilizam de tais recursos devem receber, “sempre que possível”, seus direitos de uso florestal nas outras áreas comuns, talvez existentes, nos territórios de realocação. Não se trata assim de uma perspectiva protetiva de tal ambiente, mas de um sistema compensatório para sua manutenção até quando for possível.

Na constituição do rural (in) comum, soma-se a esse aparato legislativo, que confere o instrumental direto para a aquisição de terras a partir do amplo conceito de interesse/propósito público, as definições contidas nas legislações ambientais. Conforme já destacado anteriormente, não se trata aqui de questionar o propósito da proteção ambiental em si, mas de apontar determinados pontos das legislações, os quais, inseridos no contexto econômico nacional, podem comprometer a utilização dos recursos comuns e as práticas de governança em nível local.

O *Indian Forest Act*<sup>342</sup>- IFA tem foco na previsão das medidas ligadas à conservação de áreas verdes – numa perspectiva fortemente centrada na preservação das

---

<sup>342</sup> “An Act to consolidate the law relating to forests, the transit of forest-produce and the duty leviable on timber and other forest produce” (Indian Forest Act, Ementa). Válido inicialmente para Mumbai, Bengala Ocidental, Uttar

florestas – estabelecendo-se como marco principal das prerrogativas estatais ligadas ao meio ambiente natural. Tendo sido formulada pré independência, inexoravelmente a legislação carrega consigo aspectos ligados à autoridade colonial, esvaziando os processos decisórios de participação popular.

O direito pela constituição de reservas florestais e terras sem cultivo<sup>343</sup> encontra-se centralizado no Governo central, obedecendo muito dos procedimentos já apontados no LAA a respeito das notificações necessárias e possíveis ressarcimentos que possam vir a ocorrer. Na seção anterior ressaltai determinados pontos sobre as categorias de reserva ambiental existentes e seu histórico de evolução ao longo do tempo. Destaco agora outros tópicos da legislação bem como de regulamentos a ela complementares.

Em primeiro lugar, cabe sublinhar que o controle exercido pelo governo central se mostra centrado em duas grandes categorias, quais sejam elas: as próprias terras públicas que podem se tornar reservas florestais ou as terras privadas. Dentre as medidas a serem tomadas em tais reservas encontram-se a interrupção/controlado de atividades agropecuárias e das práticas de queimadas e do desmatamento. No âmbito da terra comum, apesar de existente na realidade territorial concreta, ela não é referenciada pela legislação. Ocultá-la, nesse caso, não significa dizer que as disposições legislativas não recaem sobre elas, mas sim que sua incorporação não carece, como as demais, de novas regulamentações.

Por outro lado, a legislação estabelece a possibilidade de que as reservas florestais sejam repassadas para a gestão das vilas (Seção 28), constituindo as denominadas “*village-forests*”. O governo estadual pode constituir as regras para regulação do uso de tais florestas, “*prescribing the conditions under which the community to which any such assignment is made may be provided with timber or other forest-produce or pasture and their duties for the protection and improvement of such forest*” (Seção 28, cláusula 2). O poder de gestão de todos os recursos florestais, independentes da categoria de terras e reservas, também foi atribuído ao governo estadual (Seção 41).

A lei fornecia, assim, um instrumento de operação sobre o espaço ao mesmo tempo em que tornava o controle dos recursos florestais, independente da demarcação realizada, mais centralizado. As estruturas de governo rural já existentes, mas ainda longe de serem regulamentadas pela EC73 e legislações posteriores, naturalmente, não são

---

Pradesh, Bihar, Punjab, Madhya Pradesh e Orissa, o Ato poderia ser estendido por todo o território desde que notificados pelo governo central.

<sup>343</sup> “*Forest-lands*” e “*waste-lands*” no original.

referendadas no IFA. Mesmo após a promulgação de tais instrumentos, conforme apontado por Mishra (2018), a legislação pré colonial permanece como entrave ao reconhecimento dos direitos e do uso da terra por povos tradicionais.

Em 1980 foi promulgado o *Forest Conservation Act* - FCA, o qual complementou e em certos termos substituiu o IFA, abrangendo todo o território indiano. A lei foi emendada tanto em 1988 como em 2004.

Como principal destaque encontra-se o fato de que a nova legislação endureceu os requisitos ligados ao uso não florestal das reservas até então instituídas. Complementarmente tratou de destinar ao governo central grande parte da autoridade relativa à temática, esvaziando assim o poder estadual e outras instâncias. Nesse ambiente, qualquer outro ente governamental ficou impedido, dentre outras coisas, de descaracterizar determinada reserva florestal, de permitir usos não florestais em tais reservas e de repassar por meio de arrendamento ou outro meio determinada reserva a agentes privados.

Enquanto no LAA o conceito de *interesse público* ordena a operação governamental sobre o território, na questão ambiental o *uso florestal/não florestal* é que exerce centralidade. No âmbito da lei, tais conceito parecem atingir diretamente o uso produtivo da terra rural, inclusive o realizado por povos tradicionais. Conforme destaca o dispositivo:

*Explanation - For the purpose of this section, "non-forest purpose" means the breaking up or clearing of any forest land or portion thereof for-*  
*(a) the cultivation of tea, coffee, spices, rubber, palms, oil-bearing plants, horticultural crops or medicinal plants;*  
*(b) any purpose other than reafforestation. (Forest Conservation Act, Seção 2).*

Interessante notar que a atividade minerária, apesar de ser citada posteriormente como “não florestal”, não aparece especificada na conceituação. Em uma seção específica para ela (Seção 6, cláusula 1.6), ressalva-se ainda que, apesar de não florestal, o seu desenvolvimento/renovação de licenças pode ser realizado em áreas florestais desde que com autorização do governo central. No âmbito dos comuns, a lei aponta que determinados direitos, concessões e privilégios conferidos pelas leis estaduais quanto ao uso dos recursos/atributos existentes nas florestas deveriam ser preservados. O desenvolvimento de tais direitos, porém, deve ser realizado de forma que não resultem em desmatamento ou em atividades minerárias. A lei prevê ainda que toda a coleta deve ser realizada de forma manual e transportada através de tração animal sem utilização de

veículos. Uma espécie/faceta daquilo que Randeria (2003), denomina como “primitivismo forçado<sup>344</sup>”.

Em termos da aproximação com as estruturas locais de governança, a lei, mesmo após certas alterações em 2004, nem mesmo referenda os conselhos de vila e as organizações institucionais representativas no meio rural. Não se chega assim, nem mesmo, ao incremento do *processo* de transformação do território alcançado na revisão do LAA em 2013. Ao contrário, para a gestão e acompanhamento dos requisitos da legislação, foi criado, pelo próprio dispositivo, um Comitê Consultivo, ligado ao governo central. O Comitê, conforme disposições trazidas pelas emendas realizadas no início dos anos 2000, seria composto apenas por representantes do governo<sup>345</sup>, além de três membros “não oficiais”, os quais deveriam ser, necessariamente, especialistas em Engenharia Civil ligada à Mineração e em Desenvolvimento Econômico. Por tal composição pode-se perceber, em certo sentido, a sistemática/propósito de funcionamento do Comitê. Para além dele, um comitê regional também foi criado a partir das emendas de 2004. A composição segue praticamente a mesma fórmula do comitê nacional com a substituição dos representantes dos ministérios pelo dos escritórios regionais.

Complementa tal bloco legislativo, ainda que não ligado diretamente à demarcação de terras, mas sim ao uso dos recursos existentes, o *Wild Life Protection Act* – WLPA, promulgado em 1972, ou seja, antes do FCA. Voltada, sobretudo, à proteção da fauna e flora, a legislação tornou extremamente restrita a utilização e o comércio de animais selvagens e de plantas medicinais existentes no interior das florestas. Importante reconhecer que a lei trouxe determinadas garantias às *schedule tribes*, principais utilizadoras de tais recursos. Conforme se lê:

*17A. Prohibition of picking, uprooting, etc., of specified plants.* – Save, as otherwise provided in this Capítulo, no person shall –  
(a) willfully pick, uproot, damage destroy, acquire or collect any specified plant from any forest land and area specified, by notification, by the Central Government,  
(b) possess, sell, other for sale, or transfer by way of gift or otherwise, or transport any specified plant, whether alive or dead, or part or derivative thereof :  
Provided that nothing in this section shall prevent a member of a scheduled tribe, subject to the provisions of Capítulo IV, from picking, collecting or possessing in the district he resides any specified plant or part or derivative thereof for his bonafide personal use. (Wild Life Protection Act, Seção 17A).

---

<sup>344</sup> *Enforcement primitivism*, no original (Randeria, 2003, p. 311).

<sup>345</sup> Diretor Geral de Florestas (Presidente do Comitê) e seu adjunto, Consultor do Ministério da Agricultura e o inspetor geral de florestas ligado ao ministério de meio ambiente, florestas e mudanças climáticas. A composição encontra-se disposta na seção 3, subseção 1 das Emendas realizadas em 2004.

Por outro lado, empoderou o governo central na medida em que concedeu a ele a possibilidade de formação de Santuários e de Parques Nacionais (objetos do capítulo 4 da lei referendado no artigo supracitado), áreas também demarcadas a partir de seus interesses e sob sua gestão.

Por fim, o *Biological Diversit Act* foi promulgado em 2003 quase como um complemento ao WLPA. Conforme avaliam Kohli e Bhutani (2012), a implementação da lei tratou menos de promover a conservação de diversidade biológica e mais a sua comercialização. Nos termos colocados pelos autores, tal mercantilização extrapolou até mesmo os recursos tangíveis existentes (fauna e flora), mas também os conhecimentos imateriais dos povos que se encontram mais diretamente ligados à diversidade biológica indiana. Tal mercantilização pode ser vista logo nas definições prévias trazidas pela lei a qual caracteriza como recursos biológicos “*plants, animals and micro-organisms or parts thereof, their genetic material and by-products (...) with actual or potential use or value*” (Seção 2, cláusula c). De forma mais evidente, chama atenção como a lei passa ao largo de qualquer aproximação com as entidades de representação local, mesmo aquelas específicas dos povos tradicionais. Vale lembrar que o dispositivo foi promulgado tanto após a EC73 como o PESA. Seguindo o formato das outras legislações, o BDA cria entidades/agências intragovernamentais que se tornam responsáveis pela orientação de determinada temática.

Nesses termos, foram instituídas uma Autoridade Nacional sobre Diversidade, com poder de regular o acesso e as diretrizes para o uso dos recursos biológicos e sua distribuição (Seção 18), e uma Autoridade Estadual que possui como principal função orientar os governos a como implementar as diretrizes emitidas pelo nível central (Seção 22). No âmbito dos povos tradicionais, trata-se, assim, para além de uma tentativa de valoração econômica dos recursos comuns por eles utilizados, de um afastamento praticamente pleno de sua governança sobre eles. Contribui na formação do rural (in) comum em mais de um sentido.

Como contraponto a essa estrutura, a lei determina a criação de comitês locais de gestão da biodiversidade<sup>346</sup>, os quais, de caráter consultivo, possuem como principal responsabilidade promover a diversidade e o uso sustentável dos recursos em seus territórios. Notificação emitida em 2004 recomendou ao governo central que ao menos 18% dos membros de tais comitês, quando adequado ao caso, deveriam advir das

---

<sup>346</sup> *Biodiversity Management Committees*, no original. Disposições presentes na seção 41 da lei.

*scheduled tribes*. Complementarmente, atribuiu aos comitês locais a responsabilidade de produzir um grande inventário sobre a disponibilidade de recursos e do conhecimento tradicional ligado aos atributos biológicos de determinado território. Resta assim, ao nível mais descentralizado de governança, apenas disponibilizar os arquivos e os registros de seus conhecimentos para que as instâncias de governo superiores possuam maiores condições de regulamentá-los, valorá-los e estabelecer suas formas de comercialização.

Tais legislações fornecem, assim, a base operacional para constituição desse novo rural indiano. De um lado encontram-se as iniciativas voltadas a fortalecer os modos e instituições de governança, sobretudo dos povos tradicionais, resultando em relativo empoderamento dos territórios por eles habitados e dos recursos neles existentes, geridos e vividos em grande parte de modo comum. Ainda que promotoras de consideráveis avanços, tais legislações esbarram ainda em problemas de operacionalização ou em incompletudes quanto ao grau de autonomia de fato existente para o fazer/manter do comum como prática política e como modo de vida.

Do outro lado, as leis de incorporação do espaço rural e de sua des-comunização existem e reformulam-se em diferentes frentes: desapropriação, proteção ambiental, centralização da gestão de recurso biológicos, etc. Nesse cenário, as ideias/conceitos de interesse público e de uso florestal, ambos constituídos de forma distanciada das instâncias locais de governança, ditam os ritmos dos acontecimentos e processos de produção do espaço. Complementarmente, parece surgir um padrão repetitivo no qual a criação de diferentes entidades centrais de gestão – agências, comitês, autoridades - competem com as entidades de governo das vilas. O capital privado, seja pela brecha a ele aberta pela mercantilização dos atributos naturais, seja pela sua possibilidade de operação direta no circuito desapropriação-compensação, também encontra sempre um lugar para se estabelecer.

No estudo de caso que se segue procuraremos apontar, dentre outras questões, como a resistência a tal processo é organizada e vivida na vila de Mendha-Lekha. Tal militância, por sua vez, revela outros elementos que compõem o próprio processo em si, bem como aponta para os múltiplos comuns que ele tenta atacar.

Contudo, antes do capítulo final apresentamos a seguir uma breve recuperação dos pontos analisados até aqui e que dizem respeito ao “novo” Rural indiano.

### 4.3. Breve recuperação dos pontos analisados

No presente capítulo procurei apontar e discutir as práticas discursivas e não discursivas presentes nos instrumentos de planejamento, outros documentos oficiais de governo, relatórios do Banco Mundial e trabalhos críticos que dizem respeito à espacialidades rural da Índia pós independência.

Percebe-se que enquanto a urbano assume o papel de motor central do crescimento econômico o rural é caracterizado como um espaço temporal localizado no *passado* e que, portanto, que precisa ser superado. Tal lógica é a mesma constituída discursivamente para interpretar a relação entre o Estado Dirigista e o Estado Neoliberal.

A ênfase na urbanização - produto e promotora da liberalização - repercute necessariamente em uma drenagem dos recursos destinados ao espaço rural, sobretudo no que tange às atividades agrícolas nele realizadas. Complementarmente, tal reversão de centralidades, somada ao propósito de constituição do espaço industrial indiano, promove processos contínuos de pressões sobre o elemento básico que territorializa as atividades econômicas, qual seja, a terra.

Incorporada ao processo de acumulação primitiva por diferentes maneiras – desapropriações baseadas na lógica custo-benefício, discurso protetivo, desconstituição dos comuns, etc. – a terra se estabelece também como ponto de contato entre o urbano e o rural e as práticas de desenvolvimento neles baseadas e deles decorrentes. Como visto, o contexto ligado às reformas fundiárias será diretamente impactado a partir dessa reversão uma vez que o controle do mercado, uma das bases reformistas, passa a ser flexibilizado na virada dos anos 2000.

Apesar da íntima e dialética relação que se estabelece entre tais espacialidades, os Planos Quinquenais parecem desconhecê-la. Nesse sentido os instrumentos apontam, sobretudo no que tange à questão fundiária, para a necessidade e possibilidade de um controle rígido sobre a terra rural, mas altamente flexível sobre a terra urbana e peri-urbana.

Feita essa recuperação geral, destaco abaixo os tópicos principais avaliados em cada uma das subseções anteriores.

1. No âmbito rural, entender a constituição desse espaço passa necessariamente por compreender as políticas voltadas ao fomento da principal atividade econômica nele reproduzida, no caso a agricultura e, complementarmente, a conservação/exploração florestal. Tais atividades e as transformações nelas

passadas formatam, por sua vez, o contexto em que se localizam as diferentes pressões mercantis e privatizantes sobre a terra rural indiana.

2. Nos anos iniciais pós independência (1951-1974) observa-se a prevalência de um discurso focado em políticas de apoio ao aumento da produção e da produtividade agrícola. A reversão nessa sistemática ocorre a partir do sexto FYP (1980) e concretiza-se no Décimo (2002) momento em que a criação de infraestrutura e integração do espaço rural para promoção do mercado ganham destaque;
3. Na questão florestal tem-se a presença de dois momentos (1951-1979 / 2002-Atual) de maior compreensão dos recursos florestais como ativos econômicos intermediado por um momento discursivo (1980-2002) de cunho mais protetivo. O segundo extremo desses períodos, contudo, incorpora nas declarações apresentadas um sentido mais alinhado à racionalidade neoliberal destacando a necessidade/iminência de uma maior participação do setor privado na gestão dos recursos naturais/florestais;
4. O aparecimento do discurso protetivo marca também uma leve alteração no discurso crescimentocentrista a partir da adoção do conceito de “crescimento sustentável”. No limite, significa apenas dizer apenas que os recursos naturais devem ser manejados, de forma planejada, para atender os objetivos ligados ao crescimento econômico;
5. Tanto para a questão agrícola quanto para a florestal, observa-se a influência do Banco Mundial seja através de seus relatórios de desenvolvimento seja pela ênfase estratégica e negocial dada pela Instituição Financeira na questão ambiental a partir da década de 80;
6. Toda essa dinâmica engendra um processo de acumulação primitiva que recai sobre o campo. Como caracterização desse processo encontram-se as ideias de Desapropriação pela Degradação (Gupta, 2018), Desenvolvimento pela Desapropriação (Chakravorty, 2016) e “Acumulação pela Invasão” (Patnaik, 2010);
7. Tal processo de acumulação em termos concretos realiza-se, sobretudo a a partir do processo de desapropriação de terras produtivas e da incorporação pública dos recursos florestais via discursos de proteção. Em ambos caminhos os discursos do desenvolvimento/crescimento oferecem justificativas ao processo. A pressão/desconstituição dos comuns em diferentes escalas e níveis aparece destacada nesse contexto;



8. Como um dos resultados de tais pressões e reversões percebe-se a constituição também de um de rural despolitizado, o qual, com base na prática do neopolulismo neoliberal (Bhattacharyya, 2018), reflete-se na homogeneização tanto dos agentes constituintes de tal espacialidade como de seus interesses;
9. Apesar de ainda expressiva no subcontinente, a presença de terras/territórios Comuns sofre contínua pressão ao longo do tempo. Em tempos recentes tal processo se dá pelo esforço governamental de titulação fundiária em apenas dois caminhos (privada ou pública) e pelas problemáticas ligadas à governança de tais territórios;
10. Como sistemática de controle e minimização das distorções sociais ligadas à terra rural, os instrumentos de planejamento apontam mecanismos para a realização de reformas fundiárias. Ao longo do tempo elas se basearam na desconstituição do sistema colonial de intermediários e no controle da concentração de terras a partir da instituição de tetos de aquisição/propriedade. Nos termos discutidos trata-se de um caminho de eliminação do sistema *Zamindar* e de ampliação do sistema *Ryotwari*;
11. Mais do que uma justificativa de cunho estritamente social/redistributivo, as reformas fundiárias foram desde o início justificadas tendo em vista um fim econômico, qual seja o aumento da produtividade agrícola;
12. A análise demonstra realizada que é possível apontar uma relação entre discurso reformista e o processo de acumulação primitiva seja pelo reforço da propriedade privada que embasa as reformas sejam pelos mecanismos de incorporação crescente do território florestal ao patrimônio público também nelas presentes;
13. Os discursos de planejamento ligados às reformas fundiárias podem ser segmentados em quatro diferentes momentos. O primeiro (1951 – 1966) fornece as bases e medidas concretas a serem tomadas para a efetivação das reformas. O segundo (1969-1979) aponta para uma certa anulação ou baixa consideração da temática nos FYPs. A terceira fase (1980 – 2002) denominada aqui como “Discurso da Repetição” marca, no bojo da reforma neoliberal, o arrefecimento das reformas fundiárias. O quarto e último momento (2002-2017) apresenta um reconhecimento dos planos sobre as falhas e problemáticas estruturais da implementação das reformas. Marca ainda um avanço no que tange à liberalização do mercado fundiário urbano e rural.

Somam-se a tais narrativas planificadoras uma série de legislações que facilitam ou legalizam os processos de acumulação primitiva, sobretudo através do enfrentamento dos espaços tradicionais de decisão instituídos nas vilas rurais. Nesse contexto, as comunidades tradicionais que fazem uso de recursos comuns tendem a sofrer maiores pressões seja pela cessão de suas terras a empreendimentos econômicos seja pelo movimento de mercantilização dos componentes naturais de seus lugares de vida.

A experiência de Mendha, inserida em um ambiente de pressão e resistência, ilumina esses pontos.

## 5. MENDHA-LEKHA E SEU ESPAÇO COMUM NO RURAL (IN)COMUM

### 5.1. Antecedentes (ou um relato sobre como é difícil chegar a certos lugares e a lugares certos)

O presente capítulo dedica-se à apresentação do estudo de caso realizado na vila de Mendha-Lekha<sup>347</sup>, estado de Maharashtra, região central da Índia. Situada no distrito de Gadchiroli, Mendha é habitada pelo povo *Koya* – um dentre os mais de 40 pertencentes à tribo *Gond*. Tanto a área como as famílias que residem na vila são categorizadas como “*scheduled*”, ou seja, são abarcadas pelos Anexos V e VI da Constituição indiana e pelas disposições das leis, analisadas anteriormente, sobre povos tradicionais e direitos florestais. Colocam-se, assim, no epicentro das disputas sobre o território rural do país e do esforço de sua incorporação, no contexto neoliberal, a partir da destituição das terras comuns. Voltarei a essa descrição e à análise desse ambiente mais à frente. Antes, no entanto, faz-se importante destacar alguns pontos sobre minha trajetória *até Mendha e em Mendha* que moldaram a forma e o conteúdo aqui apresentados.

Primeiramente, como aponte na introdução da tese, a realidade existente na vila aparece como a grande motivadora de todo o trabalho. Mantendo o caso como referência e grande desejo de pesquisa, procurei posicioná-lo frente às modificações nas conceituações, narrativas e relação entre o espaço rural e urbano na Índia contemporânea presentes, sobretudo, nos instrumentos de planejamento central. Tal reposicionamento foi feito, ao menos nas primeiras versões de textos, ainda à distância de Mendha-Lekha. Residindo em Chennai – situada a mais de 1000 km da vila – “estar no caso” permanecia um problema.

Diferentemente dos outros capítulos e objetivos da pesquisa geral, falar sobre Mendha exigia *viver* Mendha. Em termos metodológicos, também como apontado logo na introdução da tese, a pretensão sempre foi a de estabelecer um certo *pacto etnográfico* com os habitantes da vila, interagindo com eles e produzindo um tipo de relato (conhecimento) fruto de uma troca mais estreita e “participante”.

---

<sup>347</sup> Mendha e Lekha são duas vilas distintas e contíguas que, nos últimos anos têm realizado esforços de governança conjunta. Na localidade e em publicações sobre ela, a referência é sempre feita de forma conjunta, ainda que as iniciativas ou práticas realizadas sejam de uma só. Seguirei aqui esse padrão ainda que todas as análises realizadas no presente trabalho, sobretudo sobre a terra comum, sejam específicas de Mendha, local em que me estabeleci para o trabalho de campo.

Na montagem dos arranjos logísticos necessários para esse fim encontraram-se, dentre outros, o envolvimento de outra Universidade no processo de mediação com a vila<sup>348</sup>, a presença de meu orientador brasileiro na Índia por um período (eterna gratidão), os ajustes financeiros para viagens, hospedagem e contratação de serviços de tradução (hindi, inglês e marathi) e a articulação com a ONG AAA que trabalha diretamente em Mendha e na região. Tudo isso foi somado ao processo de pesquisa de campo e bibliográfica em Chennai a respeito dos demais pontos de análise que compõem a tese. Ao fim, um arranjo foi construído para que, entre os últimos dias de março e primeiros dias de abril de 2019, o trabalho de campo pudesse ser realizado. Tratavam-se dos últimos meses do estágio sanduíche. Importante destacar que, apesar da data estabelecida, seria necessário, ainda, ter a aprovação do conselho local (*Gram-Sabha* - GS) para minha permanência na vila. Tal deliberação, por sua vez, só poderia ocorrer com minha presença física em Mendha uma vez que seria necessária a explicação dos objetivos e justificativas da pesquisa para os líderes do GS<sup>349</sup>.

Apresento esse preâmbulo não como uma forma de demonstrar a minha capacidade extraordinária em superar problemas ou de justificar as lacunas existentes na tese tendo em vista tal cenário adverso. Tais buracos e incompletudes são tantas que transcendem em muito as condições do lugar de pesquisa e encontram-se ligadas, exclusivamente, às limitações do próprio autor. Contudo, a história que antecede a chegada tem importância uma vez que ela, por pouco, não tornou meu olhar sobre a vila mais enviesado do que já era. Ou seja, ela mais revela do que oculta/justifica os problemas em torno do texto que se segue e o anterior a ele!

Em termos concretos, o cenário de acúmulo de atividades, responsabilidades e, sobretudo, de ansiedades em torno da realização da pesquisa exerceu influência direta e quase irreversível na abordagem de campo e, sobretudo, no referencial que pretendia adotar para o estudo de caso. Nesses termos, apesar de ter afastado meu foco de pesquisa de Mendha em si, (re)posicionando-a no contexto rural-urbano recente da Índia, as

---

<sup>348</sup> *Azim Premji University*

<sup>349</sup> Nos últimos 15 anos, como soube posteriormente, eu era o primeiro estrangeiro a voltar em Mendha. Conforme relatado no local, um contexto específico ligado ao combate de grupos de guerrilha nas florestas – denominados *naxalites* – identificados, erroneamente, como membros das *sheduled tribes* da região, afastou a presença de pesquisadores e curiosos no período recente. Se, de um lado, os próprios atores externos temiam estar no Distrito, por outros, os atores internos buscavam blindar as vilas de interpretações e relatos que os pudessem expor ainda mais. Sobre a relação *naxalites-scheduled tribes*, ver o interessante artigo de Ramachandra Guha (2007): *Adivasis, Naxalites and Indian Democracy*.

categorias e conceitos orientadores de minha observação mantinham-se os mesmos que elegi como marcos de análise em trabalhos anteriores.

Dentre eles destacam-se a questão sobre a acumulação primitiva, em termos marxistas, bem como e, principalmente, a literatura contemporânea sobre o Comum, sobretudo os trabalhos de Sheila Foster, Elinor Ostrom, Dardot e Laval, Hardt & Negri, dentre outros referenciados anteriormente. A discussão sobre eles havia sido objeto, até mesmo, de um artigo anterior elaborado e apresentado por mim ainda no Brasil<sup>350</sup>.

Somei a tal aparato uma série de estudos de casos indianos relativos ao uso de recursos comuns e, *voilà*, estavam articulados e estruturados os argumentos e pontos de observação principais para o trabalho de campo em Mendha. Em termos esquemáticos-metodológicos, optei por adotar a estrutura de análise desenvolvida por Arnold & Stewart (1991). Os autores, apontam para uma série de tópicos de investigação sobre a temática e o contexto em que ele se encontra. O Quadro abaixo, apresenta tais tópicos.

**Quadro 13 – Fatores geralmente considerados como de importância na gestão de recursos comuns.**

Id	Aspecto	Pontos de Observação
1	O recurso	1) o tamanho e as condições de contorno do recurso; 2) a facilidade com que pode ser usado por vários ou muitos usuários (capacidade de subtração), a facilidade com que pode ser gerenciado para excluir outros que não os membros do grupo de usuários (possibilidade de exclusão), e sua adequação para a gestão comunitária, em vez de por indivíduos (indivisibilidade); 3) o papel da tecnologia em sua gestão e uso, e o custo de tecnologias alternativas; 4) a disponibilidade, estrutura e estabilidade dos mercados por suas saídas.
2	Arranjos decisórios (governança)	1) mecanismos de escolha coletiva e constitucional: procedimentos para definir e alterar regras operacionais; 2) regras operacionais: quem tem acesso, quais ações devem ou podem ser realizadas ou não, quais informações devem ser trocadas, quais os limites no comportamento do usuário, quais as formas e meios para obter conformidade jurisdicional e limites; 3) papel da legislação e regulamentos externos e dos órgãos de fiscalização e apoio;
3	Estrutura operacional	1) número de usuários e tipo de diferentes posições legais eles têm; 2) dependência dos usuários do recurso; 3) padrões de reciprocidade e não reciprocidade; 4) grau de homogeneidade em termos de ativos, informações, habilidades, culturas, valores e recompensas; 5) resultados de eficiência e equidade.

Fonte: Elaborado com base em Arnold & Stewart (1991)

<sup>350</sup> O artigo, denominado *Decrescimento, Meio ambiente e o Comum*: reflexões a partir das experiências e potências ligadas a políticas ambientais e ao uso da terra no Brasil e na Índia, foi apresentado no XVII ENANPUR. Uma sistematização e uma análise muito melhor formulada sobre os argumentos de tais autores sobre o Comum pode ser vista no trabalho de Tonucci (2017).

Importante destacar que os autores apontam tais critérios como pontos de partida para determinada análise, uma base de apoio a ser utilizada e complementada segundo as especificidades de cada lugar.

Foi com essa trajetória de pensamento e de perspectiva que cheguei, junto com dois tradutores e um guia, à reunião do *Gram-sabha* que definiria meu destino de permanência ou não na vila. Além do líder central do povo (Devaji Tofa) estavam presentes dois sociólogos que, apesar de não pertencerem ao povo *koya*, realizam trabalhos de apoio e pesquisa em Mendha há várias décadas. Logo percebi que se tratava de um encontro mais reservado e permeado de certa apreensão por parte dos presentes.

Feitas as apresentações iniciais, a conversa se orientou para os objetivos e intenções pretendidos para a pesquisa. Em meio às explicações, um tanto quanto mal formuladas, eis que surge a pergunta, advinda de um dos sociólogos (Mohan Hiralal): “*Mas qual o seu referencial teórico?*”. Mesmo no meio acadêmico formal uma questão como essa, para qualquer estudante de pós-graduação, mostra-se consideravelmente desorientadora. Feita em uma vila no interior do interior da Índia, para além do espanto, a desorientação foi ainda maior. Em todo caso, essa era uma das perguntas que imaginava ser capaz de responder, conforme as bases que apontei anteriormente.

Nesse contexto, passei a explicar a trajetória e os marcos teóricos que havia reunido. As questões indianas sobre o comum, o trabalho sobre imperialismo de Utsa Patnaik, as perspectivas emancipatórias em termos políticos e econômicos trazidos pela literatura europeia e, por fim, meu esquema de análise e minhas perguntas base. Já era noite quando consegui finalizar minha explanação. Apesar de não conseguir ver, era bastante claro o clima de estranheza que pairava na reunião. Olhei para os tradutores. Nenhuma manifestação.

Passado algum tempo de deliberação entre os sociólogos (Devaji ficava ao lado, sempre em silêncio), mais uma questão: “*Mas e Gandhi?*”. Antes que tivesse tempo de reagir ao impacto, veio o golpe final: “*Qual o seu nível de conhecimento da obra e trabalho de Vinoba Bhave?*”. Não havia respostas para dar. Olhei novamente para os tradutores. Eles devolveram o olhar como que realçando que o trabalho deles era traduzir, não interceder.

Chamava minha atenção não apenas o fato de estar sem resposta para a “banca”, mas a percepção de que aquelas questões eram óbvias demais para não serem respondidas. Conhecer a obra de Gandhi – especificamente *Hindi Swaraj* (um dos sociólogos

apresentou a referência completa!) – e os trabalhos de Vinoba soava como algo muito elementar para alguém que buscasse entender o sistema de terras comuns em Mendha-Lekha, o que ele significa e de onde ele vem. Nesse momento senti saudades do Brasil. Era vontade de antecipar o fim da linha que, para mim, imaginava ter chegado ali. Internamente eu considerava que, se já era espantoso ser questionado sobre referenciais teóricos na vila indiana, pior ainda era ter de posicionar as figuras citadas, tidas para mim como líderes em grande medida religiosos, no interior de um aparato que possa ser chamado de “teórico”. Olhei novamente para os tradutores. Um já havia se levantado. Nenhuma interseção.

Afirmar aos interlocutores que não conhecia praticamente nada sobre as obras de Gandhi e absolutamente nada sobre Vinoba Bhave (era a primeira vez que escutava esse nome). A afirmação – o leitor deve lembrar-se das agruras passadas para chegar até ali – era quase um apelo, um pedido de socorro. Ao que parece, assim também ele foi entendido. Apesar de imaginar que havia chegado o momento de se despedir (o trabalho havia sido reprovado), o que se seguiu foi uma conversa em outro tom.

De forma alternada, os sociólogos começaram a tratar sobre os autores mencionados, a influência deles nos processos de defesa dos direitos florestais, na constituição da gestão coletiva da propriedade privada fundiária, nos aspectos ligados à governança e espaços de representação (matéria de alta relevância para mim), dentre outras. Um deles destacou que estava em processo de escrita de um livro sobre as tradições do povo.

Ao fim da conversa fui informado que o conselho havia decidido por minha permanência na vila por até 08 dias contados a partir dali<sup>351</sup>.

Nesse contexto, tornou-se claro que o tratamento a ser dado para o estudo de caso deveria passar, necessariamente, pelo filtro e perspectiva de Gandhi e Vinoba. Isso não significa dizer, no entanto, que os conceitos e perguntas levantadas anteriormente não fazem sentido de serem pensados para lá ou para a Índia de maneira geral. O capítulo sobre o rural incorporado realiza, justamente, tal discussão. No entanto, ao aproximar-me de forma mais intensa do caso concreto, percebi que era necessário somar a tais referências e, algumas vezes, substituí-las por outras que não aparecem de maneira tão recorrente no campo acadêmico, mesmo na Índia.

---

<sup>351</sup> Conforme soube posteriormente, tal decisão havia sido tomada em uma reunião, de fato, do *Gram-sabha*. O encontro mais fechado com Devaji e Mohan era, assim, uma espécie de teste e de tentativa de se conhecer o autor do presente trabalho de modo, por assim dizer, mais aproximado.

Dessa forma, reestruturei meu plano de campo retirando o olhar muito focado na gestão fundiária comum e procurando compreendê-la em termos do seu significado e relevância na vida cotidiana e nas tradições existentes em Mendha. Assim, ao invés ou além de perguntar, por exemplo, sobre a forma de constituição burocrática/legal da terra comum, busquei realizar um diálogo sobre o processo necessário para a tomada de tal decisão e suas motivações cosmológicas e políticas.

Mantive, no entanto, a perspectiva de que o comum fundiário manifestado na vila aparecia como resistência ao (novo) cenário rural da Índia contemporânea, revelando, assim, o próprio cenário. Remodelei, contudo, tal inferência com base nos referenciais acima destacados. Nesse sentido, é possível sugerir que a construção/combate do comum, para além de uma perspectiva econômica ligada à apropriação dos meios de produção ou política que passe pelo enfraquecimento dos espaços de representação, refere-se também à construção/combate de visões de mundo ou de “mundo de visão” distintos<sup>352</sup>.

Consideradas essas questões, a apresentação do estudo de caso foi dividida em 05 seções para além dessa introdução e das considerações finais. Na primeira parte realizo uma exposição sobre a obra *Hindi Sawaraj*, escrita no início do século XX por Gandhi, e a análise de diferentes livros e movimentos liderados por Vinoba Bhave. Em seguida apresento uma descrição sobre a vila em seus aspectos físicos e geográficos, bem como, aponto para os processos de pressão econômica – o rural incorporado – pelo qual ela tem passado no período recente. Tal análise é realizada com base em entrevistas de campo e em documentos fornecidos pela ONG Amhi Amchya Arogyasathi - AAA. Tal instituição, liderada pelo Dr. Satish Gogulwar, realiza uma série de trabalhos ligados à promoção da saúde e à defesa dos direitos florestais de Mendha-Lekha e seu entorno.

Da terceira à quinta seção analiso as questões mais detidamente ligadas ao comum em Mendha sobre seus mais variados aspectos. Denominadas, respectivamente, como “*o comum nos símbolos*”, “*o comum político decisório*” e “*o comum fundiário*” tais seções exploram, a partir de entrevistas, visitas e documentos locais, o processo de constituição e desenvolvimento de diferentes lugares do Comum presentes na vila.

Todas as partes, complementarmente, são intercaladas com curtos relatos e depoimentos que construí/colhi em determinadas entrevistas e experiências que tive em Mendha. Tais textos ajudam, acredito, na compreensão dos modos de vida e os desejos

---

<sup>352</sup> Sobre a distinção entre visões de mundo e mundos de visão, ver Viveiros de Castro (2015). Disponível em: <https://oglobo.globo.com/cultura/livros/eduardo-viveiros-de-castro-que-se-ve-no-brasil-hoje-uma-ofensiva-feroz-contra-os-indios-17261624>.



presentes nos indivíduos que lá residem. São partes do *espaço vivido* e promovem uma maior aproximação entre o leitor e o caso avaliado. Os depoimentos aparecem grifados em *itálico* e são escritos em um tom e formato diferentes do restante do texto. Se são ou não um conteúdo de caráter acadêmico, caberá ao próprio leitor julgar. Acredito, no entanto, que eles se mostram como peça importante para o entendimento das análises entre eles apresentadas.

## 5.2. *Hindi Swaraj* e as obras/movimentos de Vinoba Bhave

*Hindi Swaraj* apresenta-se como uma obra referencial de Gandhi que, sob diferentes aspectos, aponta as bases pensadas pelo autor para a independência (*Swaraj*) nacional. O livro, que foi originalmente escrito em 1909 enquanto Gandhi viajava de navio da Inglaterra para a África do Sul, recebeu, na edição de 1921, o nome de *Indian Home Rule* (Paranjape, 2010). Composta por um sistema de perguntas e respostas, a obra simula o diálogo entre um entrevistador e seu entrevistado. Na conversa, o respondente (Editor) evidencia suas proposições para o processo de independência indiana. À época da escrita, o contexto político do país era marcado por uma elevação da fissura existente no Congresso Nacional entre a ala moderada e a extremista, conforme aponta Paranjape (2010). Enquanto os primeiros defendiam um processo de independência por um caminho mais lento e baseado em acordos políticos-diplomáticos sem nenhum tipo de resistência mais incisiva, a ala extremista propunha uma independência completa e conduzida, se necessário, por atos de violência. Nesse ambiente, a perspectiva de Gandhi se colocaria como uma espécie de “terceira via” ao desejo de independência que circundava o meio político e popular indiano (Paranjape, 2010).

Mas o que significa, de fato, *Hindi Swaraj* (Autogoverno da Índia) na perspectiva de Gandhi? Essa é, justamente, uma das perguntas que compõem a obra (Capítulo IV). Conforme responde o próprio autor:

Há *Swaraj* quando aprendemos a **governar a nós mesmos**. Ele está, portanto, na palma da nossa mão. Não pense que esse *Swaraj* é como um sonho. Não há nenhuma ideia de passividade. O *Swaraj* que pretendo expor é tal que, quando o compreendermos, passaremos o resto de nossas vidas **persuadindo outras pessoas** a fazerem o mesmo. Mas esse *Swaraj* tem que ser vivenciado por cada um de nós. (...). Se formos escravos, será apenas pretensão libertar os outros. A essa altura você já percebeu que **não é necessário ter como nosso objetivo a expulsão dos ingleses**. Se os ingleses se ‘indianizarem’, poderemos hospedá-los. Se eles desejarem permanecer na Índia **juntamente com a civilização deles, não haverá lugar para eles**. (*Hindi Swaraj*, p. 68, negritos meus e itálicos do original).

Os pontos em negrito na citação revelam as questões essenciais que circundavam o pensamento do líder em termos do processo de descolonização/independência. Primeiramente, ressalta-se a ideia de que o autogoverno nacional só pode advir a partir de um autogoverno individual. Em ponto mais à frente da obra, Gandhi dirá que o verdadeiro autogoverno “é o governo autônomo ou o poder de se autogovernar” (*Hindi Swaraj*, p. 104). Como grande princípio orientador desse caminho encontra-se, dirá o líder, “a força do espírito ou a força do amor” (*Idem*).

Nesse contexto, a ideia gandhista de *Swaraj* transcende à descolonização uma vez que não se atrela necessariamente ao colonizador. Trata-se de um autodomínio individual do corpo e da mente, no qual “o pessoal e o político se fundem, um levando ao outro, o outro voltando ao primeiro” (Paranjape, 2010, p. 117). No cerne desse domínio está o controle dos atos violentos – alinhando-se aos moderados do Congresso Nacional – somado a uma resistência/boicote ao poder colonial – alinhando-se aos extremistas – de forma pacífica.

Essa atomização da independência é fundamental para compreensão do caso de Mendha. Na vila, o questionamento ao sistema de governo representativo centralizado (trata-se de uma cessão de sua independência) mostra-se como uma das bases orientadoras do autogoverno local. Essa transposição de *Swaraj* para os espaços de representação nacional, amadurecida por Vinoba, e sua adaptação na vila serão detalhadas mais à frente. Aqui, no entanto, está um importante elemento a ela ligada.

*Swaraj* assume também uma perspectiva de transmissão e convencimento pessoal, assumindo certa aproximação com o *ethos* missionário cristão. No limite, a partir dessa perspectiva, o autogoverno depende menos de um congresso nacional que orienta a coletividade rumo à ação e mais de uma transformação (conversão interna) individual que, através da persuasão do próximo, extrapole a esfera do indivíduo.

O terceiro e quarto aspectos do *Swaraj* se fundem na relação com o agente de domínio, no caso, o governo inglês. Como citado, a independência, para Gandhi, não coincide com a expulsão dos ingleses, mas sim com a supressão de sua civilização. Nesse contexto, a presença do colonizador, desde que “indianizado” seria totalmente aceitável e, até mesmo, desejável. Tais pontos encontram-se consideravelmente interligados aos anteriores<sup>353</sup>.

Gandhi não faz absoluta distinção entre quem – indianos ou ingleses – alcançaria primeiro o verdadeiro *Swaraj*. No nível individual o processo de autodomínio encontra-se disponível a todos e pode ser por todos transmitido. Complementarmente, não se fazia necessário renegar ou criticar totalmente o Congresso Nacional então vigente, instituído

---

<sup>353</sup> No ensaio *Uma mente não colonizada*, Ashis Nandy (2015) aponta tal indianização – ainda que não utilizando essa expressão – e como um sistema próprio de resistência da civilização indiana aos sucessivos domínios a ela impostos. Na perspectiva do autor, a produção de um agente híbrido – nem indiano, nem inglês, nem mongol, etc. – produz um ambiente em que, no limite, não se faz possível saber quem coloniza ou quem é colonizado, quem domina ou quem é dominado. Sobre a perspectiva e percepção das fronteiras inter-individuais-nacionais como lugares sempre de saída/criação e não de chegada/destruição, ver o artigo *O lugar da cultura* de Homi K. Bhabha (2013). Importante sublinhar que nenhum dos autores citados buscam, a partir de sua argumentação, qualificar ou justificar sistemas de domínio, coloniais ou não. O cerne da questão encontra-se na relação constantemente construída entre os lugares ocupados por tais sistemas e aqueles que deles resultam, os quais, por vezes, possuem sentido emancipatório.

e sob tutela do governo colonial. Segundo Gandhi tratava-se de um “sinal de sabedoria não destruir o degrau” (*Hindi Swaraj*, p. 15) a partir do qual poderiam chegar ao verdadeiro *Swaraj*. Nesses termos, o Congresso e o próprio domínio inglês eram importantes no processo evolutivo de busca da verdade (*Satyagraha*) que resultaria no autogoverno<sup>354</sup>. Em todo caso, ainda que consideradas e respeitadas as estruturas pretéritas, a independência real não poderia ser alcançada meramente pela substituição dos agentes de controle<sup>355</sup>. Importante marcar aqui que o confronto de civilizações colocado pelo líder é, basicamente, uma disputa no âmbito moral.

A civilização é aquele modo de conduta que indica ao homem o caminho do dever. **O cumprimento do dever e a observância da moralidade são termos permutáveis.** Observar a moralidade é atingir o domínio sobre nossa mente e nossas paixões. Ao fazer isso, conhecemos a nós mesmos. (*Hindi Swaraj*, p. 64, negritos meus).

Na perspectiva de Gandhi, “a amaldiçoada civilização moderna” (*Idem*) mostra-se como a grande responsável pelo desvirtuamento da boa conduta, atuando no *estímulo* e não no *domínio* de nossas paixões. Nos termos centrais da obra, a modernidade atua, de forma inerente, na própria perda e não na construção de *Swaraj*. O autogoverno para ser real deve, assim, renegá-la.

Tal questão é importante para nós, uma vez que Mahatma irá identificar no espaço rural indiano, no “interior que ainda não foi poluído pelas ferrovias” (*Idem*) a verdadeira civilização. A perspectiva de pensamento abstrato de Gandhi rebate-se, dessa forma, no território concreto a partir da conservação das práticas e costumes ancestrais existentes nas vilas. Nesse contexto, para além das ferrovias, Gandhi elege as máquinas, as grandes cidades e o dinheiro como símbolos/representações daquilo a ser combatido<sup>356</sup>. Decorre disso que a verdadeira *Swaraj* implica também em um modelo econômico próprio afastado tanto do capitalismo industrial – imoral e incivilizado – como da proposta socialista/comunista, intrinsecamente violenta. Nesse modelo, o autogoverno moral do indivíduo, mais facilmente encontrado no ambiente da vila não contaminada, deveria somar-se a uma independência produtiva. Para isso e por isso, o boicote agudo aos

---

<sup>354</sup> Acredito que essa possibilidade de hibridização e de consideração (inclusiva) do processo histórico até ali pode ser lida/entendida a partir de uma perspectiva de superação, no sentido dialético (Konder, 2013). Trata-se, assim, de suspender o domínio colonial e transformá-lo, colocando-o em outro nível, não mais de domínio, mas de relação “indianizada”. Do confronto entre a tese colonial e a antítese anticolonial pode resultar a síntese da verdadeira *Swaraj*.

<sup>355</sup> “Na verdade, significa isso: queremos a lei inglesa sem os ingleses. Você quer a natureza do tigre, mas não o tigre; isto é, você faria a Índia se tornar inglesa. E quando ela se tornar inglesa, não será mais chamada Hindustão, mas sim *Inglestão*. Esse não é o *Swaraj* que desejo”. (*Hindi Swaraj*, p. 27, itálicos do original).

<sup>356</sup> O enfrentamento do sistema de produção industrial, da acumulação de capital e da alternativa socialista/comunista permearam a obra de Gandhi ao longo dos anos. Uma boa sistematização sobre o tema pode ser vista em Ishii (2001) - *The Socioeconomic Thoughts of Mahatma Gandhi: As an Origin of Alternative Development*.

produtos estrangeiros (*Swadeshi*), sobretudo o algodão e os alimentos, mostrava-se fundamental.

Em *Hindi Swaraj* amarravam-se, assim, preceitos morais, políticos e econômicos que, centrados no ambiente rural (palco da verdadeira civilização), conduziram a um verdadeiro processo de independência do país. Operacionalmente, Gandhi demonstrou extrema capacidade no nível individual de tornar reais os preceitos que defendia. No nível nacional, no entanto, o governo liderado por Nehru, apesar da aguda aproximação entre os dois líderes, caminhou em sentido contrário sob diferentes aspectos (projeto desenvolvimentista industrial, conservação do sistema político inglês, etc.).

A figura de Vinoba Bhave aparece, nesse contexto, como promotora de uma amplificação, ainda que com suas especificidades, das proposições de *Hindi Swaraj*. Vinoba foi discípulo de Gandhi desde seus 21 anos de idade (1916) e, após o assassinato de seu líder, foi assumido como seu possível e mais apropriado substituto (Cholkar, 2017). Em uma apresentação sobre o discípulo, realizada em 1940, Gandhi aponta para Vinoba como grande representante ou representação das proposições e símbolos que compunham o movimento gandhista<sup>357</sup>.

Apesar de tal aproximação e reconhecimento, importantes para se compreender a base de seu pensamento, Bhave diferenciava-se de seu mestre em determinados pontos e, reiteradas vezes, destacava aberta e literalmente que falava por si mesmo (Cholkar, 2017). Essa postura, no entanto, não deve ser entendida em termos de um confronto, mas sim como uma marca no processo evolutivo e de busca incessante pela verdade (*Satyagraha*), que marcava a perspectiva de ambos<sup>358</sup>.

Para nossos fins, ressalto aqui dois pontos desse movimento progressivo de Bhave. O primeiro diz respeito aos sistemas políticos de decisão que deveriam prevalecer para a independência real da Índia. O segundo, intimamente relacionado ao primeiro, diz

---

<sup>357</sup> “Ele acredita na necessidade da independência política da Índia. Ele é um estudante acurado de história. Mas ele acredita que a verdadeira independência das aldeias é impossível sem o programa construtivo do qual *kadi* (tecido feito à mão) é o centro. Ele acredita que o *charkha* (roda giratória) é o símbolo externo mais justo de não violência que tem sido parte integrante de sua vida. Ele participou (não legível) nas campanhas anteriores de *Satyagraha* (desobediência civil não violenta). Ele nunca esteve no centro das atenções na plataforma política. Como muitos colegas de trabalho, ele acredita que o trabalho construtivo silencioso com a desobediência civil em segundo plano é muito mais eficaz do que a plataforma política já muito visada. E ele acredita plenamente que a resistência não violenta é impossível sem uma crença de coração e prática no trabalho de construção”. (Gandhi, 1940 in Bhave, 1963).

<sup>358</sup> Um ponto de diferenciação extrema entre Gandhi e Vinoba é relativo à compreensão de ambos sobre as máquinas e os centros urbanos. Enquanto para o primeiro, como visto, tais questões eram um símbolo da civilização corrompida, a perspectiva de Vinoba mostrava-se mais moderada. Apesar de defender a independência das vilas e sua subsistência autônoma (produção de alimentos e roupas), Bhave propunha um desenvolvimento equilibrado entre campo e cidade, onde a segunda, a partir de uma divisão estrita da produção e do trabalho, seria complementar à primeira (Desai, 1954) Em grande medida tal foi a perspectiva que vigorou no âmbito do planejamento central indiano até meados da década de 80.

respeito ao uso e à gestão fundiária no país. Ambos os aspectos possuem rebatimentos diretos e assumem novos formatos na realidade de Mendha.

O ponto de partida de Vinoba, como em Gandhi, é o processo de independência em um sentido atomizado. Dessa forma, produzir um autogoverno é, necessariamente, autogovernar-se individualmente, ter domínio sobre as paixões e espalhar/persuadir os outros, de forma não violenta, sobre a necessidade dessa independência. Trata-se, na variação semântica adotada pelo líder, de um autocontrole (*Swaraj*) e não de um governo (*Rajyia*) que se baseia no domínio, por vezes violento, sobre o *outro* (Bhave, 1963).

De forma a tornar mais clara a contribuição trazida por Vinoba sobre a temática, acredito que ela pode ser pensada a partir da seguinte questão: Como *Swaraj* se expressa e reproduz-se em um sentido coletivo? De forma mais concreta pode-se perguntar também: É possível a estruturação de um sistema coletivo que possibilite o reforço constante de *Swaraj* individual a partir das decisões políticas em determinado espaço (a vila, a cidade, o país, etc.)?. Os elementos principais para responder a tais questões encontram-se na obra *Swaraj Sastra - Princípios para uma ordem política não violenta*, publicada originalmente em 1942<sup>359</sup>. Nela, Bhave pretendia apontar as bases fundamentais do autogoverno no âmbito, como aponta o próprio título do livro, de uma ordem política, ou seja, coletiva e relacional.

Em linhas gerais, Vinoba argumenta que o problema a ser resolvido/minimizado pela organização política é, basicamente, um problema de alocação ou de correção de alocações mal realizadas. Em um mundo onde as capacidades naturais e, conseqüentemente, as condições de vida são desiguais, o assunto central da ciência política é o estudo sobre como “*os indivíduos menos ou mais capazes devem se juntar para administrar seus negócios*”<sup>360</sup> (Bhave, 1963, p. 23). Com base em tal argumento, Vinoba sugere, então, a existência de 3 formas básicas para gestão de tais interesses, quais sejam elas: a) O governo absoluto realizado pelo indivíduo mais capaz; b) O governo compartilhado por um grupo de administradores e; c) O governo de todos, a partir da combinação generalizada de interesses e da responsabilização individual pelo autogoverno<sup>361</sup>.

A figura abaixo, retirado do original da obra, apresenta tal organização de forma esquemática. Os elementos “a”, “b” e “c” representam as características que,

---

<sup>359</sup> A referência é feita como Bhave (1963). Refere-se à quinta edição, em inglês, da obra.

<sup>360</sup> *these less or more capable individuals should join together to manage their affairs.*

<sup>361</sup> As três formas são denominadas como “*rule by one, rule by more than one e rule by all*”, no original.

isoladamente ou de forma combinada, promovem distinções de capacidades entre os indivíduos. Referem-se, respectivamente, ao grau de conhecimento (a), de poderio militar (b) e de riqueza (c) de cada um.

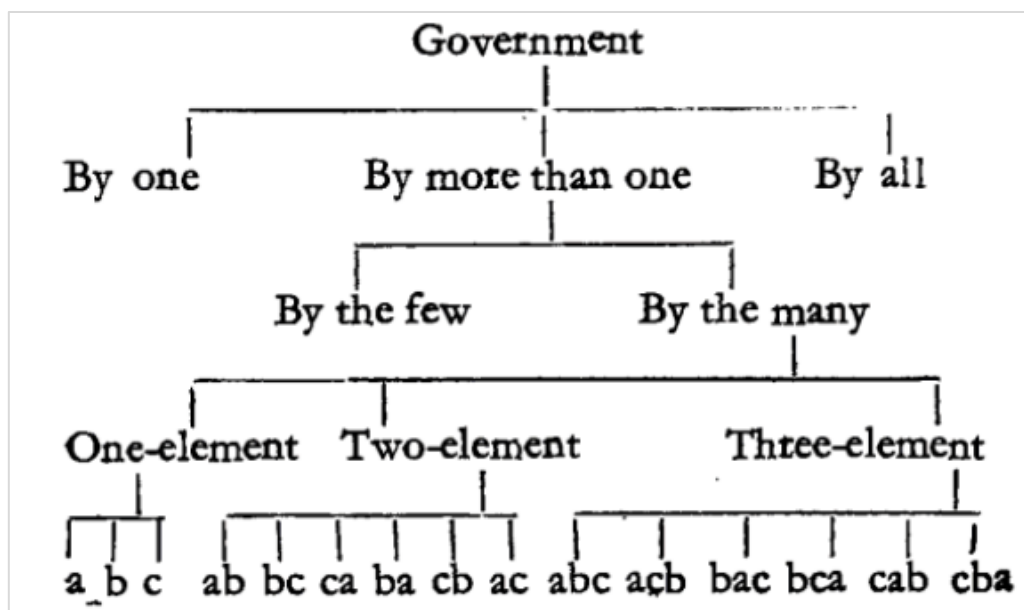


Figura 23 - Modelos de governo segundo Vinoba Bhave  
 Fonte: Bhave (1963, p. 25).

O terceiro sistema, como já se faz possível inferir, refere-se ao projeto e intento de Vinoba. Apesar de reconhecer nos conselhos de vila (*Panchayats*) uma versão aproximada desse modelo, a falta de uma sistemática de constante cooperação inter-vilas, baseada em práticas não violentas, tornava a iniciativa incompleta. Complementar ao princípio geral do governo de todos, Bhave lista uma série de critérios que funcionariam como “testes” do grau de “comunização” das decisões. Dentre eles encontram-se o nível de fraternidade internacional promovido pelo sistema, o grau de simplicidade da estrutura burocrática de governo e o tamanho da organização militar de defesa (quanto menor, melhor). Naturalmente, a proposição de tal alternativa reflete uma crítica frontal de Bhave tanto aos sistemas de governo absolutos (nazismo e fascismo), como aos compartilhados de forma restrita e embasados em grandes estruturas estatais e agudo poderio militar (socialismo soviético). Complementarmente, ainda em 1940, Vinoba criticava também o sistema representativo eleitoral norte americano e europeu. Apesar de ser uma forma de governo dirigido pelas pessoas, “*um governo baseado na violência, embora pretenda trabalhar com base no princípio de ‘um homem, um voto’, não é realmente governado por todos*”<sup>362</sup> (Bhave, 1963, p. 27).

<sup>362</sup> *a government which is based on violence, even though it pretends to work on the principle of ‘one man one vote’, is really not rule by all.*

Vinte cinco anos depois, em discurso proferido em junho de 1965, a perspectiva de Vinoba sobre o sistema de representação tornara-se mais criticamente incisiva. Nesse momento, a Índia já havia passado pela independência do governo inglês e constituído, como visto anteriormente, um padrão socialista de sociedade. Mais do que o sistema em si, Vinoba incomodava-se com os resultados dele advindos em termos do autogoverno individual, base da noção de *Swaraj*. Uma vez que o poder era delegado a alguns, ainda que escolhido por todos, a responsabilidade individual, ao seu ver, deixaria de existir. Complementarmente, criava-se um cenário de forte dependência das pessoas em relação à estrutura estatal. A citação abaixo torna as questões mais claras:

*Existe, de fato, uma democracia delegada. Esperamos que o padre realize atos religiosos em nosso nome e pagamos a ele algo por isso. Mulheres indianas tocam a mão de seus maridos durante as cerimônias religiosas, acreditando que um simples toque seria suficiente. Da mesma forma, também no campo da administração, toda a responsabilidade recai sobre o representante e pensamos que nossa tarefa está cumprida depois de depositar o voto nele. Assim, quando tudo é delegado, o que fica em nossas mãos? (...) As pessoas se habituaram a fazer tudo por meio de seus representantes. Essa tendência de confiar tudo aos representantes pode nos tornar indolentes, descuidados, indiscretos e inativos<sup>363</sup>. (Bhave, 1967, p. 6, 9).*

Apesar de parecer, seria consideravelmente errôneo interpretar a perspectiva de Bhave como uma defesa à plena eliminação do Estado ou à conformação de um cenário no qual os interesses individuais regulados, dentre outras coisas, pelo mercado, operassem como guia (aos moldes da ideologia libertária). Como apontado anteriormente, a base do governo defendida encontra-se na cooperação e no compartilhamento advindos de um processo de evolução que, apesar de individual, é baseado no controle e não na exacerbação do consumo e desejos/paixões particulares. Como em *Hindi Swaraj*, tratava-se de apontar para uma terceira via possível para o “arranjo de interesses” necessários à interação política. Bhave também se incomodava com o fato do centro comandar a vila – em uma relação mediada pelos instrumentos de planejamento – e não o contrário. “*O que é requerido*”, aponta Vinoba, “*é que as pessoas é que devem planejar e o Governo deve ajudar na execução do planejamento*<sup>364</sup>” (Idem, p. 9).

---

<sup>363</sup> *There is, in fact, a delegated democracy. We look toward the priest to carry out religious performances on our behalf and we pay him something for it. Indian women touch their husband's hand during religious ceremonies, believing that mere touch would suffice. Similarly, in the field of administration too, all responsibility is thrown on the representative and we think that our task is done after casting the vote for him. Thus when everything is delegated, what remains in our hands? (...) People have become habituated to get all things carried out through their representatives. This tendency of entrusting everything to representatives is likely to render us indolent, careless, indiscreet and inactive.*

<sup>364</sup> *What is required is that people should plan and the Government should help in its execution.*



Na abordagem propositiva, Vinoba, a partir da ideia geral de um governo de todos, baseava-se em dois pilares. O primeiro, de natureza geográfica, era relativo à centralidade da vila como agente principal de governo e decisão. Nessa micro estrutura, Vinoba sugere a criação de um conselho geral, formado por um representante de cada família, e um comitê executivo, formado por 10 ou 15 pessoas, responsáveis pela operacionalização das decisões tomadas pelo conselho (Bhave, s/d, p. 14)<sup>365</sup>. Trata-se, em grande medida, da figura dos *Gram-sabhas*, regulamentados na década de 90.

O segundo pilar refere-se, por sua vez, ao sistema utilizado para a tomada de decisões no âmbito da vila. Uma vez negada a estrutura eletiva-representativa, tendo em vista a derivação de responsabilidades dela decorrente, fazia-se necessário negar, também, a maneira pela qual tal modelo produzia suas deliberações, qual seja ele, a formação de maiorias. Nesses termos, aponta Vinoba:

*É errado considerar que três em cinco estão certos e dois estão errados; é a opinião unânime de todos os cinco que deve ser mantida. É por causa da rejeição desse princípio que o mundo inteiro está agora dilacerado por conflitos entre maiorias e minorias. (...) Na verdade, o majoritarismo é contra a natureza humana; o consenso está mais de acordo com ele<sup>366</sup>. (Vinoba Bhave, excertos de discursos. Retirado de Hiralal (2007, p. 28)).*

Para a formação do consenso, Bhave irá distinguir a ideia do “consenso comum” (*consent by all – sarvanumati*) do “acordo comum” (*total agreement – sarvasammati*). Ainda que mantidas as discordâncias, as flexibilizações devem se exacerbar não ao nível majoritário, mas sim ao consensual. A prática de convencimento/persuasão, pilar da verdadeira *Swaraj*, mostra-se fundamental nesse processo. A não violência e a prática continuada da paciência complementam as bases das decisões consensuais<sup>367</sup>. Nesses termos, Vinoba conseguiu oferecer um sentido mais operacional às perspectivas de *Hindi Swaraj* apontando ou traduzindo-as em um sistema de organização político (*rule by all*) e decisório (*sarvanumati*).

---

<sup>365</sup> O crescente processo de urbanização-metropolização da Índia impõe inquestionáveis limitações ao modelo. Como visto anteriormente, o esforço de pulverização das instâncias decisórias no contexto das cidades, via formação dos *area-sabhas*, não resultou, de maneira geral, em uma ampliação da presença da sociedade civil nos espaços político decisórios.

<sup>366</sup> *It is wrong to consider that three out five are right and two are wrong; it is the unanimous opinion of all the five that should be upheld. It is because of the rejection of this principle that the whole world is now torn with conflicts between majorities and minorities. (...) In fact, majoritarianism is against human nature; consensus is more in keeping with it.*

<sup>367</sup> *“It is through love that real progress takes place; not through fear. One has to be patient. A child sows a seed, but has no patience to let it take its own time for germination. This is not how the adults should behave”* (Vinoba Bhave, excertos de discursos. Retirado de Hiralal (2007, p. 28)). Nesse ponto há uma diferença essencial entre a postulação de Bhave e a ideia de consenso presente nas práticas de planejamento estratégico, detalhadas por Vainer (2002). Se nessa última, a proposta consensual significa dirimir/ocultar todos os conflitos e enquadrá-los em um tempo-espaco específicos (um plano, um programa, uma estratégia, etc.), aqui trata-se de reconhecer um constante desacordo, o qual, poderá ou não, ser dirimido pelo consenso. A delimitação do prazo para esse (possível) fim nunca é determinada. Para alguns casos, como a terra comum em Mendha, pode perdurar por mais de duas décadas.

A efetivação de tal projeto ou sua ampliação tendo em vista as bases existentes nas vilas ancestrais necessitava, segundo Vinoba, de um símbolo capaz de conduzir as pessoas rumo ao autogoverno compartilhado. A questão fundiária foi, de certo modo, eleita como esse símbolo (Singh, 2011).

Na concretização desse plano, Vinoba desenhou e liderou um movimento nacional de doação voluntária de terras. Denominada como *Bhoodan* (sacrifício de terras), o processo resultou na cessão de mais de 24 mil acres de terra por parte dos grandes latifundiários do país (Cholkar, 2017). Em termos comparativos, a distribuição via reformas fundiárias oficiais havia redistribuído, até o ano de 2008, aproximadamente, 49 mil acres (Cholkar, 2017).

Como um símbolo, a doação de terras pavimentava o caminho da sociedade rumo ao bem comum (*Sarvodaya*)<sup>368</sup>. Expressava, complementarmente, o autogoverno e o não apego ao patrimônio material, princípios da verdadeira independência (*Swaraj*). A doação de terras teria, ainda, o objetivo de transformação do centro de poder político nacional. Após transformado/purificado seria possível modifica-lo. Como destaca Vinoba:

*Acredito que em Bhoodan Yajna<sup>369</sup> encontramos um programa em que todas as partes podem cooperar. Eles dizem que o Congresso precisa de purificação. Na verdade, todos os partidos precisam de purificação, mas o Congresso é mencionado porque é a maior organização. Acredito que se o Congresso e outros partidos aceitarem este programa e trabalharem no espírito da verdade e da não-violência, haverá uma purificação geral de todos. Isso vai aumentar a força de todos e trazer unidade<sup>370</sup>. (Bhave, 1953, p. viii).*

Apesar de um resultado econômico claro, o movimento, conforme sugere Shahi (2011:93), era apresentado, sobretudo, como um “passo no processo de transformação e desenvolvimento” humano. De fato, era esse o sentido que, para Vinoba, tanto motivava quanto tornava o movimento bem-sucedido. Assim sendo, é difícil encontrar nas obras de Bhave qualquer justificativa estritamente econômica para sua ação<sup>371</sup>.

---

<sup>368</sup> Tal conceito, apesar de não detalhado no presente texto, mostra-se também central tanto em Gandhi como em Vinoba. Em glossário apresentado em Bhave (1954), trata-se de um termo usado “to denote all-round uplift; movement for the same” (p. 33). Conforme Cholkar (2017:21), “*Sarvodaya means rise of all irrespective of any differences*”. A distribuição da terra e de outros meios de produção mostrava-se, assim, fundamental nesse processo e remetia, naturalmente, à capacidade concreta de subsistência (independência) dos indianos e a uma equalização das condições diferenciadas que engendram sistemas políticos de governo/poder..

<sup>369</sup> Ou *Bhoodan Yajna* (sacrifício – *yajna* – de terras – *bhoodan*). Nota do autor.

<sup>370</sup> *I believe that in Bhoodan Yajna we have found a programme wherein all parties can co-operate. They say that Congress needs purification. As a matter of fact all parties need purification but the Congress is mentioned because it is the biggest organization. I believe that if Congress and other parties accept this program and work in the spirit of truth and non-violence, there will be a general purification of all. It will increase the strength of all and bring about unity.*

<sup>371</sup> Um apontamento nesse sentido pode ser visto em Bhave (1963) onde o líder articula o movimento com um processo amplo de distribuição de riqueza que, aumentando o poder de compra/consumo dos indivíduos, incrementaria a economia de maneira geral.

Seguindo trajetória de Gandhi e a sua própria, a argumentação de Vinoba sobre o movimento dá-se, na maior parte das vezes, orientada por elementos morais e religiosos. “*Peço que você considere: o que poderia ser o plano de Deus?*”, questiona o líder. “*Seu plano pode permitir que apenas alguns possuam terras e nada para outros?*”<sup>372</sup> (Bhave, 1953, p. 43), acrescenta. Mais que um movimento de coleta de terras, o *Bhoodan Yajna* representava a demanda principal de sua era – “*a era do amor fraternal*” (Bhave, 1954, p. 4). Nesse relativo escape às justificativas e motivações econômicas do movimento, Vinoba chega a afirmar que “*os economistas vão rachar seus cérebros para descobrir um termo adequado para expressar este fenômeno único*”<sup>373</sup> (Bhave, 1956, p. 45). Conforme analisa Singh (2011:25), no pensamento de Vinoba “*para uma mudança total na sociedade, existem três elementos principais que também devem mudar - um é a mudança de coração, o outro é a mudança de pensamento/filosofia e o terceiro é a mudança de situação*”<sup>374</sup>. Da reflexão sobre o primeiro elemento é que deriva, de forma natural, o movimento *Bhoodan*<sup>375</sup>.

Tendo em vista essas características, o movimento de Vinoba não se caracterizou ou não podia caracterizar-se como uma ação formal no interior do Estado indiano<sup>376</sup>. Iniciado em 1951 e alcançando seu auge em meados da década de 60 (Kumar, 2011), o *Bhoodan* foi baseado em uma série de caminhadas/peregrinações em que o líder e seus seguidores buscavam convencer/persuadir (uma das bases de *Swaraj*) os grandes proprietários de terras a doarem parte de seu patrimônio fundiário para os trabalhadores rurais (Tennysson, 1954). A primeira de tais peregrinações, com duração de 58 dias, resultou em um acúmulo de mais de 12 mil acres de terras doadas, valor e ritual que crescem ao longo dos anos seguintes (Cholkar, 2017). Ainda que não formatada pelo governo central, Bhave reconhecia a necessidade de que sua ideia alcançasse os líderes políticos principais. A caminhada inicial, por exemplo, tinha como destino final um encontro entre Vinoba e o então primeiro ministro, J. Nehru (Bhave, 1953). Tal interação

---

<sup>372</sup> *I request you to consider what could be God's plan? Can his plan permit only some to possess land and nothing to others?*

<sup>373</sup> *the economists will rack their brains to find out a proper term to express this unique phenomenon.*

<sup>374</sup> *for total change in the society, there are three main elements that must also change – one is change of heart, the other is change of thought\philosophy and the third is change in situation.*

<sup>375</sup> “*This question of change of heart had been occupying my mind since long the idea of Bhoodan was the natural consequence of a long search*”. (Bhave, 1956, p. 14).

<sup>376</sup> “*I do not want to agitate for any legislative measure. Mine is a moral movement*” (Bhave, 1953, p. 45).

e espalhamento em grande escala do movimento constituía, para Vinoba, uma das fases essenciais para o seu desenvolvimento e expansão<sup>377</sup>.

Em 1961, na edição do terceiro FYP, foi apontado que o movimento *Bhoodan* “*têm ajudado muito a criar um ambiente favorável para a implementação de medidas progressivas de reforma agrária*”<sup>378</sup> (GOI, 1961, Capítulo 14). Refletindo sobre os resultados iniciais do processo e recuperando os seus elementos constitutivos, Bhave destacou, em 1954, que o trabalho desenvolvido “*lavamos um pouco de nossos pecados e obtivemos um pouco de chita shusshi (pureza de coração)*”<sup>379</sup> (Bhave, 1956, p. 22). Remete-se aqui, novamente, aos preceitos morais-religiosos do movimento.

Apesar do grande volume de terras doadas, problemas e distorções acompanharam o *Bhoodan*. A comercialização das terras cedidas, a falsificação de documentos (Singh, 2011) ou o agudo descolamento entre as terras *doadas* e as efetivamente *distribuídas* (GOI, 1985) são algumas dessas questões. Em tom mais agudo, Shahi (2011:94) destaca que:

*Os grandes latifundiários começaram a manter suas terras com nomes falsos (benami) e isso deu origem a uma máfia fundiária que se tornou muito poderosa com o tempo. Portanto, depois que os projetos de reforma agrária foram aprovados, o sistema democrático indiano viu o enorme aumento do poder da máfia da terra na estrutura de poder. Claro, seria errado culpar o movimento Bhoodan por todas as doenças no sistema, mas se nos analisarmos com cuidado, podemos dizer que mesmo um movimento tão humano e nobre como o Bhoodan falhou porque não tentou mudar o fundamental relação entre terra e homem*<sup>380</sup>.

Ainda que a crítica de Shahi faça sentido, sobretudo no âmbito que envolve não o conceito, mas os operadores burocráticos do movimento (Sing, 2011), ela encontra um limite ao dizer que a prática de Bhave não intentou mudar a relação fundamental entre o homem e a terra, qual seja a relação de propriedade. Ainda que o *Bhoodan* em si não tocasse em tal questão, Vinoba, em boa parte de seus escritos, ressaltou que a instituição

---

<sup>377</sup> Em Bhave (1956), o líder lista 5 fases/passos para a concretização do *Bhoodan*. São elas: 1) *Palliative* (doação inicial); 2) *Calling attention* (interação com governo em Delhi); 3) *Fortification of faith* (definição de alvos de doações com trabalhadores/proprietários); 4) *Extensive land gift* e; 5) *Land revolution* (*Gramdan* ou comunização plena da propriedade).

<sup>378</sup> *has greatly helped to create a favourable atmosphere for implementing progressive measures of land reform.*

<sup>379</sup> *has washed away a little of our sin, and we have attained a little of chita shusshi (purity of heart).*

<sup>380</sup> *The big landowners started keeping their land in false names (benami) and this gave birth to a land mafia that became very powerful with time. Therefore, after the land reform bills were passed, the Indian democratic system saw the huge increase in the power of the land mafia in the power structure. Of course, it would be wrong to blame the Bhoodan movement for all the ailments in the system, but if we sit down to analyse we can say that even such a humane and noble movement like Bhoodan failed because it did not try and change the fundamental relation between land and man.*

de um sistema fundiário amplamente comum seria o objetivo final do movimento e uma fase a ele posterior<sup>381</sup>.

A essa etapa (ver nota 377), o líder conferiu o nome de *Gramdan*. Nesse estágio, Bhave propunha que toda a propriedade da terra deveria ser entregue à vila (Bhave, 1967). Na tentativa de distanciar-se da proposta soviética, Vinoba ressaltava que, em seu modelo, o Estado não seria o agente central de gestão, mas sim o conselho das vilas (Gram-Sabhas). “*Enquanto o Estado é algo externo*”, aponta o líder, “*Gram-sabha pertence à própria vila*”<sup>382</sup> (Bhave, 1967, p. 3). Importante ressaltar aqui que, seguindo as disposições políticas defendidas por Vinoba, tais conselhos funcionariam sob uma lógica decisória distinta à do Estado indiano, qual seja, o processo consensual.

Com a venda de terras restringida ao nível individual, a propriedade comunizada e as decisões consensuais o sentido de independência buscado desde Gandhi materializava-se. Da coletivização da terra, Vinoba esperava o emergir de uma nova vida, baseada na cooperação e na sensação de que toda a vila “*seria uma única família*” (Bhave, s/d, p. 13). Tratava-se, assim e ao mesmo tempo, do estágio final de um movimento e do começo de outro ligado à reformulação dos laços e costumes cotidianos.

Conforme apontado por Bhave:

*Gramdan é um começo e não um fim. Ele apenas estabelece uma base sólida sobre a qual uma nova sociedade pode ser construída. (...) O carpinteiro da aldeia, o alfaiate, o petroleiro, o tecelão devem agora conseguir emprego na própria aldeia. Você não deve permitir que a propriedade privada de terras cresça novamente. A terra pertence a Deus*<sup>383</sup>. (Bhave, s/d, p. 15).

Como no movimento *Bhoodan*, o aspecto moral/religioso mostra-se presente. Também como sua fase predecessora, o *Gramdan* alcança uma considerável capilaridade no território. Até 1966, mais de 3.500 vilas haviam instituído o regime de terras comuns (Bhave, 1967). Para a formalização desse processo, uma série de legislações estaduais passaram também a surgir de modo a amparar o estatuto existente nas vilas. Como premissa defendida pelo próprio Vinoba, o movimento buscava dialogar com o governo central, apesar de questionar sua estrutura. Dessa aproximação resultaram, dentre outras coisas, tratativas jurídicas e medidas tributárias especiais para as vilas sob o regime

---

<sup>381</sup> A expansão global do sacrifício de terras também estava contida nos planos do líder: “*Let us be very clear about the main object of our movement. Redistribution of land is only the first step. Our movement aims at creating a new man; not only in India but also over the world. It is worldwide in its implications*”. (Bhave, s/d, p. 9).

<sup>382</sup> *While the state is something external, Gram-sabha belongs to the village itself.*

<sup>383</sup> *Gramdan is a beginning and not an end. It only lays a firm foundation on which a new society can be built. (...) The village carpenter, the tailor, the oilman, the weaver must now get employment in the village itself. You must not allow private ownership in land to grow up again. Land belongs to God.*

comum (GOI, 1956). Enquanto não pudessem transformar totalmente o Estado, o movimento e seus representantes estreitavam a relação com ele e, por conseguinte, as possibilidades de sua persuasão/conversão.

Afastada temporalmente por várias décadas do auge de tais movimentos e das suas obras fundamentais é que a vila de Mendha-Lekha e seu sistema de comum-resistência se encontra. Nas páginas a seguir, obedecendo à estrutura apontada na seção anterior, procuro discutir como determinados aspectos da realidade da vila possuem interfaces com esse referencial teórico, ainda que o extrapolando, e com as demais discussões presentes no trabalho.

### *Sobre a juventude e o medo da cidade*

“Lord Krishna”, foi assim que me acostumei a chamar um jovem de Mendha-Lekha. Com nome de divindade, pilotando moto e celular com conexão intermitente, Krishna estava em todo lugar da vila. Onipresença divina, talvez. Conversei com ele um ou dois dias antes de sair de Mendha. *A primeira vez que fui à cidade, eu tinha 17 anos.*

*Quando voltei, adoeci por uma, duas semanas, talvez. Eu tremia. Nunca tinha visto prédios, muitos carros, acidentes. Não sei dizer muito sobre lá. Não conheço a cidade. Sempre que a visito sou tratado como atrasado. É um pouco irritante. Tem o problema da língua... não temos uma língua pura e nem educação formal. Também não entendo os rituais da cidade. Quando levantar, quando sentar, como usar os talheres ou o mobiliário. Não entendem eu não entender. Sim, existe uma certa ridicularização... Existem outras coisas que eu não entendo na cidade. A cidade tem educação formal e linguagem pura, mas tem medo do seu governo, prova disso é a polícia. Na vila não temos medo do governo. Temos orgulho. As pessoas, como você, nos reconhecem por causa dele. Na cidade o comportamento é difícil de entender. O povo de lá depende da cidade, mas estão sempre a sujando, enquanto nós limpamos nossa floresta, nosso lugar de vida. Na cidade não há ar fresco. Tem poluição de carros e indústrias. (Oportunidades?). Eu estudo, mas não quero oportunidades na cidade. Gosto de viver e trabalhar aqui. Toda a cozinha está nas minhas mãos. Compras, venda, contabilidade. Trabalho a 50 metros da minha casa. Conheço a minha floresta, conheço seus limites e fronteiras. Não atravesso para a floresta de Tokum. Conheço praticamente todas as árvores, mas especialmente as mais usadas para viver (bambu, tandu, tcharollei, etc.). Gosto do trabalho na cozinha, mas a floresta é a minha vida, é minha mãe. É por causa da floresta que o Gram sabha é organizado do jeito que é. Aconteceu desse jeito e eu posso servir. A floresta que proporcionou isso. No futuro eu gostaria de dividir o tempo... (Gramdan?). Sobre isso não sei praticamente nada. Eu estava estudando na época, não pude ir nas reuniões.*

### 5.3. Mendha: posição e pressão

Na presente seção procuro posicionar Mendha-Lekha tanto em termos de seus aspectos físicos e geográficos quanto no âmbito das discussões realizadas ao longo da tese, ou seja, as relativas às pressões para constituição de um rural (in)comum. Nas partes seguintes, por sua vez, aponto para as distintas formações de um Comum local que encontram conexão direta ou indireta com esse contexto de posição e de pressão.

Mendha-Lekha é uma vila, dentre as mais de 600 mil presentes na Índia, localizada no Estado de Maharashtra, distrito de Gadchiroli, região central do país (Figura 24). São aproximadamente 1900 hectares de terra que pertencem à vila, 80% desse montante composto por florestas (Tofa & Hiralal, 2007).

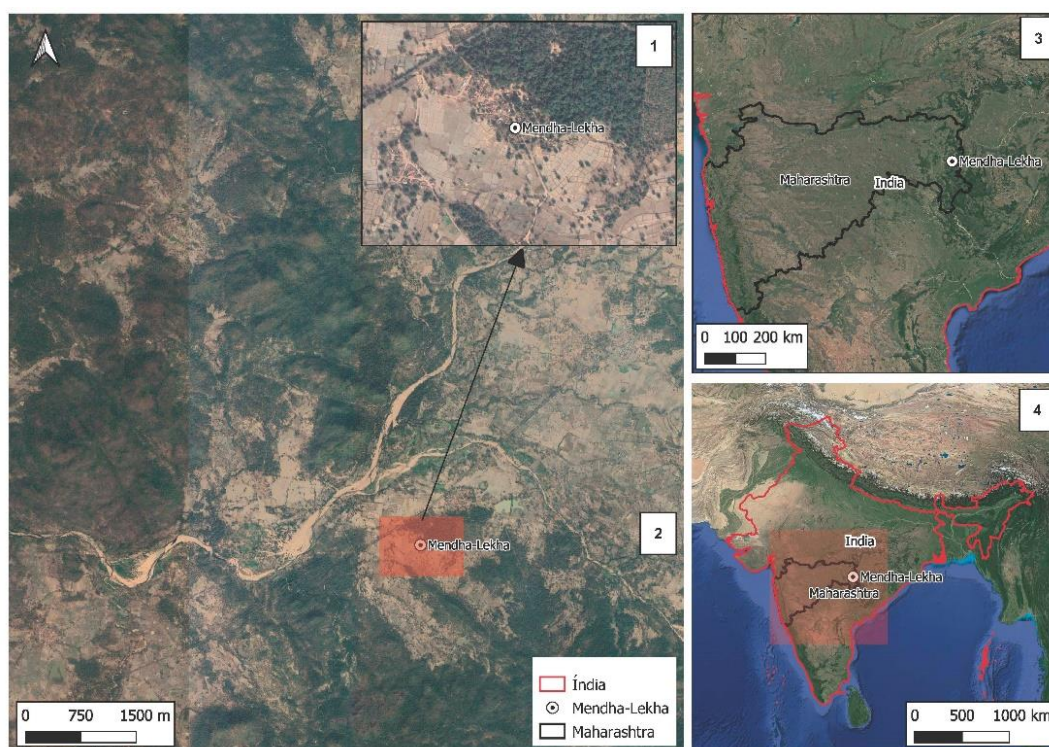


Figura 24 – Mendha-Lekha, Maharashtra, Índia. Posição geográfica.  
Fonte: Elaboração própria.

A vila possui pouco mais de 400 habitantes, agrupados em 84 famílias, todos eles, como destacado anteriormente, pertencentes à tribo *Koya* (uma entre as mais de 40 ramificações do povo *Gond*). Tanto o povo quanto a área em que estão localizados encontram-se sob as disposições do Anexo V da Constituição nacional, ou seja, caracterizam-se como *scheduled tribes* e *scheduled areas*. Por conseguinte, recaem também sobre Mendha as disposições do PESA (1996) e do *Forest Right Act* (2006).

Em termos da composição ou divisão territorial da vila, excetuada a floresta, existe uma espécie de núcleo administrativo central. Nesse núcleo, para além de um espaço de



reuniões encontra-se uma cozinha comunitária, uma biblioteca e um escritório. O centro é circundado pelas casas dos moradores. A maioria delas é feita de alvenaria e cercadas e/ou telhadas com estruturas de bambu.

É importante marcar que em Mendha, questão não unânime no universo de vilas e tribos presentes no país, não é possível perceber uma distinção aguda entre os padrões habitacionais e de infraestrutura nela existentes e o de outras vilas não caracterizadas como *SA*'s. Em Mendha, tendo em vista a articulação localmente instituída, a liderança de Devaji Tofa e a ação de determinadas ONGs, diferentes esquemas e programas governamentais promoveram, nos últimos 20 anos, uma série de aprimoramentos tanto na estrutura física da vila quanto na oferta de serviços públicos (educação, saúde, etc.). Também se mostra difícil ao olhar estrangeiro, diferenciar visualmente um indígena de Mendha-Lekha de outro indiano. O uso de determinadas roupas e a forma/cadência da fala das línguas oficiais dos estados criam, localmente, aguda diferenciação. São os símbolos do “atraso” que, em conjunto com outros componentes, sobretudo econômicos, levaram a à caracterização desses povos, em termos dos instrumentos de planejamento central, como *backward classes*.



Figura 25 - Ponto central da vila. “Sede administrativa”/Local de reuniões. Mendha-Lekha. 2019.  
Fonte: Acervo do autor.



Figura 26 - Vias e residências em Mendha-Lekha. 2019.  
Fonte: Acervo do autor



Figura 27 - Caravana de mulheres em Mendha-Lekha. Organização ONG CARE India. 2019  
Fonte: acervo do autor

A vila é também diferenciada pelo histórico da gestão coletiva construída nos últimos anos, pela participação de mulheres nos *Gram-sabhas* e pela comunização das terras, avaliada mais à frente. Tais questões fazem de Mendha um lugar de aprendizado e de peregrinações/caravanas nacionais. Durante o período de realização do presente estudo, três desses grupos passaram pela vila. Um deles, com aproximadamente 100 mulheres indianas, foi organizado pela base nacional da ONG global CARE<sup>384</sup>, baseada na Suíça. Nesses termos, ao mesmo tempo que classificada como espaço do atraso, a vila

---

<sup>384</sup> Sobre a CARE, ver: <https://www.care-international.org/>. Trata-se de uma das organizações com maior amplitude internacional possuindo membros em 14 países.

é também um território de produção e reprodução de conhecimentos e práticas tidas como “avançadas” no contexto nacional.

Tal presença externa resulta em uma série de movimentos e atividades econômicas. Trabalhadores na cozinha, guias de monitoramento e serviços de hospedagem coletiva são algumas dessas ações. Todas elas, por sua vez, são realizadas a partir de um sistema de rodízio entre os moradores locais, sobretudo os mais jovens. Nesses termos a cada chegada de visitantes cria-se um novo ciclo de geração de receitas que complementam a renda de determinadas famílias.

De maneira geral, no entanto, essa dinâmica aparece apenas como um pequeno complemento à atividade de subsistência básica, qual seja a coleta e comercialização de produtos da floresta. A agricultura, que de maneira geral representa de 15 a 20% da atividade econômica principal, em Mendha não passa de 5%<sup>385</sup>.

Nesse cenário, ressalta-se que o *Gram-sabha* (conselho local) restringiu a coleta florestal apenas ao nível de subsistência familiar. Ao mesmo tempo restringiu plenamente o corte de plantas ou retirada opressiva de recursos florestais como colmeias ou o bambu. Nesses termos, a coleta deve ser diretamente para o consumo ou em um montante que, vendido em centros urbanos próximos, seja o suficiente para suprir as necessidades familiares segundo seu número de indivíduos.

Um sistema de patrulhamento, instituído por 4 famílias locais, em formato de rodízio, realiza o sistema de controle de tal coleta e consumo (Tofa & Hiralal, 2007). Nesse contexto, os tempos e práticas de vida e consumo seguem de forma estrita os tempos da floresta. À medida em que mudam as estações ao longo do ano e, naturalmente, as provisões da floresta, alteram-se também as sistemáticas de trabalho e reprodução econômica. Essa espécie de conexão orgânica com a floresta e sua utilização coletiva firma, em muitos termos, a base tanto de desafio como de reforço das práticas ligadas ao Comum em Mendha.

Fundamental e, talvez, o ponto mais importante de ser destacado nesse contexto refere-se à relação estabelecida entre homem e natureza na vila. Para além de uma questão protetiva com fins econômicos ou de subsistência, o contato do indivíduo com a floresta é fundado e mediado por uma percepção cosmológica. Para o povo Koya, a floresta apresenta-se como uma extensão de seus corpos, mas em nível superior, sendo sempre representadas pela figura materna. “*A mãe provê para o estômago, a mãe provê para a*

---

<sup>385</sup> Informações de entrevistas locais.

*alma*”, conforme aponta Devaji Tofa, líder da tribo. Ao sentido materno, soma-se a concepção de que a floresta é uma professora (*ketgor shikshik*) que provê aprendizado pelo perigo, um pai (*vedil*) que provê segurança e uma médica provedora de cura (*aushaadi*). Como no caso dos princípios e práticas desenvolvidos por Gandhi e Vinoba, as relações com a floresta desenvolvidas em Mendha escapam, assim, às condições ditas materiais de produção e de reprodução. Tal compreensão mostra-se como elemento fundamental para organização da vida cotidiana local e nas práticas de convencimento utilizadas tanto nas discussões internas quanto com representantes do governo central. O sustento e a manutenção da vila são feitos, ainda, pelo repasse de recursos advindos da comercialização de determinados produtos florestais que têm a extração/coleta/circulação monopolizados pelo governo central. Dentre esses encontra-se, principalmente, a folha de *tendu*, utilizada para a produção de cigarros.

Complementarmente, ainda no âmbito econômico, percebe-se uma certa divisão tanto sexual como espacial do trabalho realizado. Enquanto a coleta e a revenda dos produtos são realizadas, majoritariamente, pelos homens, as atividades domésticas são efetuadas pelas mulheres. O centro político/administrativo da vila, destacada anteriormente, mostra-se pouco frequentada pelos moradores de Mendha, ainda que seja o lugar de realização das reuniões do conselho local. Tal espaço concentra alguns dormitórios e, como também já dito, uma cozinha comunitária.



Figura 28 - Processo de coleta de recursos florestais (nistar). Mendha-Lekha. 2019.  
Fonte: Acervo do autor

A centralidade da floresta, gerida e utilizada a partir de práticas comuns, coloca-se como primeiro ponto de pressão pelo qual passa a vila desde a constituição do estado

nacional independente. Trata-se de uma das formas de (in)comunicação do espaço rural indiano apontada anteriormente. Nela, a incorporação dos espaços e recursos comuns ao patrimônio público, sob a tutela de legislação como o *Indian Forest Act*, mostra-se de forma pronunciada. Nesses termos, destacam Tofa & Hiralal (2007:27):

*As pessoas sempre foram mais dependentes da floresta do que da agricultura para seu sustento. Antes da Independência, eles eram livres para obter "nistar" - produtos da floresta para seu próprio uso -, mas tinham que fazer trabalhos forçados para os zamindar. O trabalho forçado foi abolido após a Independência, mas as florestas foram tomadas pelo governo. Os direitos nistar foram esquecidos e trazer produtos da floresta para uso próprio passou a ser visto como roubo, até mesmo pelas pessoas. Pessoas foram, portanto, alienadas das florestas, resultando em derrubada ilegal como destruição das florestas<sup>386</sup>.*

Nos anos pós 2000, conforme destacam os autores, tal processo de desconstituição dos direitos tem sido enfrentado por práticas locais e pela articulação com os órgãos e estruturas em outros níveis de governo tendo em vista as instituições e requisitos das legislações nacionais.

Em termos concretos essa disputa é instituída entre o conselho local e o departamento florestal indiano, conforme esclarece uma das entrevistadas. No interior da segunda instituição, afastada tanto quanto possível da vila em si, práticas de corrupção aparecem, também, como elementos que interferem na disputa.

*What the Forest Department does is. There are 3 agendas that it has. One agenda is, since 1991, Forest Department has the responsibility of the forest, but it can now make policies require those forests for other purposes. So the Forest Department needs to have a complete control over those resources to be able to hand them over. The second things is that its own authority. Forest Department is the largest landlord in our country and it's so used to the power, so used and it's such a corrupt system. It's so used to that corruption, there's so much money that comes into forestry sector which never goes to people, it just goes to Forest Department. Then, the tendu patta, the bamboo, all these known things which is harvested, Forest Department has exclusive control over them. So an enormous amount of corruption because of this nexus with vendor contractors and the Forest Department. (Kalpravishh NGO member).*

Em Mendha-Lekha tal disputa aparece sempre ressaltada. Nesse contexto há uma intensa preocupação dos líderes locais em manter um controle documental bastante rígido capaz de comprovar as decisões tomadas pelo Conselho local. Ainda que com as devidas comprovações, amparadas pelo *Forest Right Act*, as tensões manifestam-se de forma constante e tendem para a vitória do governo central. O caso da extração de bambu ligada à produção de papel exemplifica esse ponto, conforme aponta Hiralal (2007:12):

---

<sup>386</sup> *People have all along been more dependent on the forest than agriculture for their livelihood. Before Independence they were free to get nistar – forest produce for their own use -, but they had to do forced labour for the zamindar. The forced labour was abolished after Independence, but the forests were taken by the government. Nistar rights were forgotten, and bringing forest produce for own use came to be looked upon as theft, even by the people. People were thus alienated from the forests resulting in illegal felling as destruction of the forests.*

*A fábrica de papel é a maior potência econômica nesta área. O governo havia arrendado o corte de bambu para o moinho com taxas nominais, mesmo na floresta onde os moradores de Mendha tinham direitos nistar. O arrendamento expirou em 1991. O gaon-samj-sabha<sup>387</sup> escreveu ao Ministro-Chefe que 'o bambu em nossa floresta não deve ser entregue à fábrica sem o nosso consentimento. Mesmo que eu renove o arrendamento, não vamos deixar a serraria cortar o bambu ali '. Ainda assim o governo renovou o arrendamento<sup>388</sup>.*

Nesse ambiente, conformam-se arranjos e movimentos locais de resistência. No caso supracitado, como esclarece Hiralal (2007), uma longa disputa, envolvendo até mesmo as forças policiais do estado indiano, foi instituída. Ao fim das negociações, a extração florestal permaneceu, ainda que limitada.

Dentre os arranjos de resistência, a constituição de um Comitê conjunto formado por integrantes tanto do Departamento Florestal como por moradores locais mostra-se como um dos mais consistentes e longevos. Fundado em 1992 e organizado com o auxílio advindo do trabalho de determinadas ONGs, o Comitê é constituído por um representante de cada família e outro indicado pelo Departamento (Tofa & Hiralal, 2007). A informalidade da iniciativa resulta, contudo, em uma relativa instabilidade de seu funcionamento e das decisões nele tomadas. Por conseguinte, torna também instáveis as relações estabelecidas entre a comunidade e os recursos florestais ou, na linguagem também apropriada, entre um povo e sua mãe. Conforme relata um entrevistado:

*Actually, from forest they take near about 8.200 things for their personal use or for sale, that way. So that we study. But that rights, slowly, the people's rights reduce and all rights go to the Forest Department. That was we fight. After that, they have one scheme that it join Forest Management. In joining Forest Management the first time the forest will be managed by a community and Forest Department, jointly. But that again, it is a scheme. It is not a real act. Not act. So anytime Government will drop on that one. (AAA NGO member).*

A promulgação do *Forest Right Act* em 2006 produziu um maior equilíbrio de forças nesse cenário ainda que não o corrigindo plenamente. Como apontei anteriormente existe uma série de sobreposições e contradições entre as leis existentes, as quais se somam à força e estrutura historicamente construídas de instituições como o Departamento Florestal. Complementarmente, conforme tenho argumentado ao longo do trabalho, junta-se a isso o contexto pós 1990 que reinterpreta o espaço rural indiano em

---

<sup>387</sup> Expressão correspondente à *Gram-sabha*.

<sup>388</sup> *Paper mill is the biggest economic power in this area. Government had given lease for bamboo-cutting to the mill on nominal rates even in the forest wherein the villagers of Mendha had nistar rights. The lease expired in 1991. The gaon-samj-sabha<sup>388</sup> wrote to the Chief Minister that 'the bamboo in our forest should not be given to the mill without our consent. Even if the lease was renewed, we will not let the mill cut the bamboo there'. Still the government renewed lease.*

termos da sua relação com o espaço urbano, ou seu papel nessa relação, e a dinâmica a ele imposta de modo a conduzir ao crescimento econômico.

De maneira geral, percebe-se entre os principais líderes da vila um posicionamento relativamente otimista em relação ao FRA, ainda que com ressalvas. Em termos positivos ressalta-se, sobretudo, o fato de que há agora um reconhecimento legal das decisões tomadas pelos Conselhos locais sobre os territórios indígenas. O caso da extração do bambu, por exemplo, ainda que mantido o monopólio de comercialização do governo central, é plenamente controlada localmente. O fato contribuiu, dentre outras coisas, para que a vila construísse estruturas, geridas e mantidas coletivamente, voltadas a um melhor aproveitamento (agregação de valor) do recurso vegetal.



Figura 29- Estrutura para estoque e beneficiamento de bambu. Mendha-Lekha. 2019.  
Fonte: Acervo do autor

Por outro lado, o empoderamento local via FRA reverbera também em um processo de (des)responsabilização do governo central, sobretudo em termos florestais, em relação à vila. Soma-se a isso, conforme indicam os moradores locais, constantes questionamentos sobre os porquês de Mendha continuar beneficiando-se de determinados programas públicos nacionais, uma vez que, agora, ela é uma vila “independente”. Como explica uma das entrevistadas:

*Forest Department still is in that mindset that it was my land and it has been taken away from me, and they are sitting there sulking like a bully whose toffee has been taken away from them. So it's that kind of a thing. They are angry, right now. So, I think eventually, what they are trying to do, their way of expressing that anger is coming up with these kind of silly laws, trying to get that power back. Right now, they're in that phase. How can we try and get that power back? Through supreme court case or by making new law? (Kalpraviksh NGO member).*

O enfurecimento citado, também conforme apontado pela entrevistada, leva a uma série de negativas por parte do Departamento Florestal para a prestação de auxílio às vilas

em casos ligados, por exemplo, ao combate do comércio ilegal de recursos naturais “*This is not our forest. You do what you want, we don’t care*” são expressões representativas dessa postura, conforme relatado. Estabelece-se assim um cenário em que o reforço do local implica fissuras inter-governamentais e intra-nacionais.

À pressão sobre o direito de propriedade ou de não propriedade sobre o comum florestal somam-se os movimentos crescentes de exploração mineral privada que ocorrem nas proximidades de Mendha. Como visto anteriormente, tal atividade, juntamente com a formação de corredores industriais, ações de aprimoramento agrícola, etc., encontram-se no interior do vasto conceito de “propósito público” presente nas legislações indianas. Conforme destaca o diretor da ONG AAA, um dos principais responsáveis pela assistência à Mendha nessa mediação intergovernamental nos últimos anos:

*For 19 years we are working with different issues. That time also, when they got the rights (2006), the same time the Government give the lease of mines. There are a 15 small companies, they give the lease of 40 hectares, 50 hectares, 100 hectares. But that is near about 1.300 hectares. But that is a rich forest. They wrote false reports that there is no forest, no tree, that thing. But people said, "No, there is the forest." (AAA NGO member).*

O entrevistado refere-se aqui a um cinturão de exploração mineral em vias de ser efetivado nas proximidades da vila. O cinturão, conforme informam documentos e requisições realizadas pela AAA, compreende cerca de 65 hectares de terras, atualmente composta por florestas comuns e/ou públicas que são utilizadas pelas diferentes tribos residentes nas vilas. O processo, entre concessões de licenças e contestações na justiça, foi iniciado em 1995 sendo aprovado pelo governo central 10 anos depois, em 2005.

O registro das últimas reuniões públicas realizadas em relação a tal empreendimento – setembro de 2011 - apontam que no cerne da questão encontra-se a disputa entre modos de vida baseados em uma relação/utilização da floresta em termos coletivos/comunais e uma lógica ligada à geração de empregos e novas potencialidades econômicas. Esse embate dá-se, por seu turno, materializado em uma disputa entre instâncias decisórias. Abaixo seguem algumas manifestações desse cenário.

***Mr. Banshiram Gawade** (Sarpanch, Nandoli) expressed his opposition to the proposal stating that all the villagers had opposed it in the Gram Panchayat meeting. He expressed concern that natural elements, wild animals and environment would be affected by the project. He informed that the decision taken in the gram Sabha is final so he put up his request that the project should be cancelled.*

***Mr. Ukau Birsu Hodi** (resident, Zende par) expressed his opinion in the Gondli language. Mr. Dewaji (resident Mendalekha) translated his words into Marathi. He said that the villagers had opposed such proposals for many years and requested that the hearing should not take place. He accused the authorities of pushing aside the opinions of the villagers and said that the*



*villagers cared for the forest more than they cared for their lives. He said that the Adivasis were given the right to forests and hence, such proposals should not be permitted without their consent. He strongly opposed the project.*

*Mr. Sundar Singh said that the villagers should think of their own future. The youth in the villages were educated but due to lack of employment they were compelled to work in the forests. The mine would provide them with employment. He expressed his support for the project.*

*Mr. Uddhav Kavadkar (resident, Kurkheda) said that youths in that area had to go to Nagpur or elsewhere for job. Mine will create employment and improve people's life style. He said that Adivasis should not totally depend on the forest and he expressed his support for the project.*

Na ocasião, conforme informam os registros, os proprietários do empreendimento o apontaram como uma oportunidade de reversão do atraso pelo qual o distrito de Gadchiroli é reconhecido. Tal reconhecimento, na perspectiva apresentada, deve-se ao fato de inexistirem fábricas e indústrias na localidade. Apesar da justificativa, a maior parte dos posicionamentos mostrava-se contra o início das atividades minerárias, sobretudo tendo em vista que essa tinha sido a decisão dos conselhos locais.

A iniciativa, ainda que represente uma parcela pequena de terra (65 hectares frente a 1800ha apenas de Mendha) é percebida localmente como uma espécie de neblina que paira sobre o ambiente natural e institucional das vilas. Acima de tudo revelam-se como ações de desafio e contraposição às decisões de nível local que, legitimadas por legislações formais, apontam para um sistema de vida comum<sup>389</sup>.

Desde 2011 uma série de disputas judiciais entraram em vigor para que o projeto supramencionado pudesse avançar. Apesar das pressões, algumas irregularidades identificadas no consórcio de empresas postulante à extração têm impedido o avanço do processo. A ação de determinadas ONGs mostra-se fundamental nesse contexto uma vez que as disputas extrapolam o ambiente das vilas e dos *Gram-sabhas*.

Em suma, a falta de legitimação/reconhecimento dos processos decisórios locais, a certa desconfiança e enfrentamento das instituições centrais em relação à vila – o estigma do atraso – e de uma falta de controle dos recursos florestais, aos moldes exigidos pelo departamento florestal e legislações ambientais (*WLPA, IFA, BPA*), conformam-se constantes ameaças à biodiversidade, mas sobretudo, às práticas de vida em torno dela, existentes em Mendha-Lekha (Pathak & Gour-Broome, 2008).

Posicionada e pressionada dessa forma, a vila trabalha no constante reforço de práticas, sistemas e espaços de deliberação e vida comum, tendo na floresta a sua base.

---

<sup>389</sup> Nas seções anteriores do presente capítulo indiquei uma série de referências que apontam para essas disputas entre a lógica de operação do capital industrial, sobretudo minerário, e a desconstituição do Comum. Dentre tais conteúdos, o principal encontra-se em Gopalakrishna (2012). O caso de Mendha-Lekha integra esse plano.

Ao mesmo tempo que tais aspectos constituem formas de resistência aos processos de (in)comunização, revelam tais processos em si mesmos ao indicarem as bases por eles atacadas. Nas próximas subseções procuro discutir tais aspectos em Mendha-Lekha a partir dos *símbolos*, do *sistema de governo*, e da *gestão fundiária comum* nela existente.

## *Sobre inocências*

Meu quarto dia em Mendha. Fui informado pelo tradutor (o que resistiu e ficou) que haveria uma reunião de líderes de vilas na praça central. *Talvez fosse bom que fôssemos. Não consigo traduzir tudo, mas ao menos observamos.* Caminhamos do alojamento até a cozinha comunitária. A reunião já havia começado. Estavam presentes representantes de nove vilas ao redor e inclusive Mendha. O objetivo principal era discutir os termos de negociação local da folha de tendu. A comercialização do recurso ainda é monopolizada pelo Estado. A discussão teve de ser interrompida. Dois sedans encostaram do lado de fora da cozinha. Seis pessoas de calça e camisa social saíram deles. Fui informado que se tratavam de representantes do AYUSH - *Ayurvedic Yunani Sidha and Homeopathy Ministry*, braço do ministério da saúde indiano interessado em reproduzir, em escala nacional, o conhecimento e a prática medicinal indígena (*ayurvédica*). *“A floresta é uma mãe, um pai, um professor e um médico”...* (repite internamente). Por que não poderia ser também uma clínica nacional? *Gostaríamos que vocês nos listassem as plantas medicinais que existem aqui na floresta. Como vocês usam. Para que elas servem. Esperem só um minuto para ligarmos nossa câmera. É importante que tudo fique gravado.* Naquele dia, mais uma vez, a expressão “silêncio constrangedor” teve um sentido quase palpável para mim. A situação tornara-se tão desconfortável que decidi me retirar. Era difícil mediar mentalmente o silêncio dos líderes de um lado e a câmera em riste do outro. No meu primeiro movimento de fuga fui interpelado por um dos representantes governamentais. *Você sabe qual o problema desse povo?* Era uma pergunta retórica. Em todo caso, eu não sabia. *O problema é que eles são muito inocentes. Não tem consciência daquilo que possuem aqui e do bem que isso poderia causar para muitas outras pessoas.* Pergunto a ele sobre a compreensão da tribo a respeito da floresta. A questão materna. *Não sabia sobre isso.* Pergunto se ele se sentiria confortável caso alguém cortasse a mãe dele e distribuisse pela Índia. *Não sei o que isso quer dizer. Minha questão é que eles não compreendem o valor. São muito inocentes, muito inocentes...São ingênuos, entende? Ingênuos e inocentes.* Passo um tempo em silêncio. Um dos líderes de vila começa a falar sobre as plantas medicinais. A câmera se aproxima dele. Tento retomar a conversa, recuperando novamente algum aspecto cosmológico. *Se estivéssemos no meu escritório você poderia entender um pouco melhor sobre o que estou falando.* (me passa um cartão de visita). *Se voltar a Delhi, não deixe de passar por lá. Você vai entender. Eles são muito inocentes para entender o potencial. (...)*

Chega a noite, me sento perto das árvores centrais para descansar. Devaji está perto.

Pergunto sobre a reunião. *Existe um grupo comercial forte por trás da iniciativa do ministério ayurvedico. Todos sentem isso na vila. Tenho a impressão de que o grupo trabalha para o governo... Eles disseram que iriam prover o mercado para os nossos “produtos”. Dissemos que não queremos ir a esse mercado, se quiserem, os mercados podem vir até nós. Nos disseram que nos ensinariam a colher nossas frutas.*

*Respondemos que sabemos fazer isso melhor que o governo. Que, se quisessem, até podíamos ensiná-los. Só há um problema. Você já sabe. Aqui nós não colhemos nada, só coletamos. Pegamos apenas o que nos é dado. Isso nós não contamos...*

Eles são muito inocentes (repito internamente).

#### 5.4. O comum nos símbolos

Nesta subseção apresento alguns dos símbolos existentes em Mendha-Lekha, os quais, representados em estruturas físicas da vila (paredes, portas e edifício) sublinham pontos importantes na relação entre o povo *koya* e a floresta. Como destaquei anteriormente, algumas concepções essenciais a respeito das funções familiares cumpridas pela floresta (mãe, pai, professora, etc.) encontram-se presentes nas expressões manifestas da tribo. Ressalto, nesse contexto, alguns outros pontos que caminham nesse sentido interpretativo/valorativo da floresta<sup>390</sup>. Todos eles expressam, de alguma forma, o sentido da *civilização indiana pura*, tratada por Gandhi em *Hindi Swaraj* e destacada anteriormente.

A representação cartográfica da vila aparece como primeiro elemento importante de destaque. A maior expressão local, nesse sentido, encontra-se pintada na parede de um dos edifícios do núcleo central de Mendha (Figura 30).



Figura 30 - Mapa de Mendha. Representação local através de pintura. Mendha-Lekha, 2019. Fonte: Acervo do autor

A pintura foi realizada de forma coletiva entre os moradores e teve como propósito principal expressar os principais elementos constitutivos da vila. O protagonismo da floresta pode ser percebido pela imagem. Na legenda que se encontra ao lado do mapa são listados 26 produtos de subsistência obtidos na floresta, as culturas plantadas, os

<sup>390</sup> O pouco tempo dedicado ao trabalho de campo na vila não permitiu uma compreensão sobre todas as simbologias e cosmologias existentes na vida cotidiana dos moradores de Mendha. Também faltam bibliografias específicas sobre isso. Questões próximas à temática podem ser vistas nos trabalhos de Koreti (2015): *Religion of the 'Gond' Tribes of Middle India* e de Vahia & Halkare (2017): *Astronomy of tribals of central India*. Nenhum deles remete, no entanto, especificamente ao povo *koya* e nem mesmo às concepções relativas à floresta.

diferentes tipos de pássaros e uma seleção dos principais animais lá existentes. O reconhecimento do lugar e da presença física e geográfica de Mendha passa, assim, pelo reconhecimento das espécies e da composição florestal lá presentes. Percebe-se ainda que, enquanto a representação das casas segue um padrão homogêneo, há um esforço, pelo desenho e pela legenda, de destacar a heterogênea composição da floresta. Nessa ampla gama de possibilidades é que se encontra, justamente, a capacidade dela para cumprir as funções essenciais supramencionadas.

O reconhecimento de tais elementos também é expresso na porta do edifício adotado como sede administrativa de Mendha. A estrutura é talhada em madeira e encontra-se dividida em duas partes.



Figura 31 – Porta da sede administrativa. Mendha-Lekha. Índia. 2019.  
Fonte: Acervo do autor

Na superior encontra-se o denominado “lugar do fogo comum” e aponta para o formato e o sistema de reuniões desenvolvidos em Mendha. A sede administrativa, agora em alvenaria, tem na sua entrada a representação do formato circular e em meio à floresta das reuniões tradicionalmente realizadas pelo povo *koya*. No centro da roda encontra-se o líder que se assenta de forma diferenciada. A presença de mulheres na representação mostra-se como um ponto importante de destaque pelos locais. Representa uma diferenciação de Mendha em relação a outras vilas e se mostra gravada, de forma

específica, no lugar de ocorrência das reuniões políticas. O posicionamento circular, apesar da diferenciação do líder, aponta para uma horizontalidade do espaço decisório.

Acima da porta (letreiro em verde) declara-se o nome do lugar que está sendo acessado. Trata-se da “Casa de administração da floresta comum”<sup>391</sup>. Uma placa à esquerda aponta para o ano de fundação da estrutura (1987) e determina 03 agentes responsáveis por solidarizar/compartilhar as informações referentes ao seu funcionamento e às decisões nela tomadas. São eles: a) Devaji Tofa (líder de Mendha); b) O *Gram-sabha* e; c) O representante do Estado de Maharashtra em determinado momento.



Figura 32 - Estrutura do espaço de administração. Mendha-Lekha. 2019.  
Fonte: Acervo do autor

Na parte inferior da porta ressaltam-se 07 elementos fundamentais para a subsistência e definição da vila. São eles: a) As moradias (*Gaon*), b) As montanhas (*Dongar*), c) Os lagos (*Talav*), d) A floresta; e) A agricultura (*Sheti*); e) A via principal de conexão externa (*Rasta*) e; f) O Rio (*Nadi*). Na descrição dos elementos, o representante local procura ressaltar que não há referência à polícia, às instâncias judiciárias e mesmo ao dinheiro. Apesar de todos esses eles estarem presentes na vila, a menção na porta é exclusiva para os elementos que constituem a base da subsistência e da manutenção de Mendha.

A simbologia presente na porta realiza uma espécie de conexão entre as entidades e atores existentes na floresta, os quais dão conta da subsistência da vila, e a interlocução

<sup>391</sup> Em inglês, o título foi traduzido como “*Common forest management house*”.

realizada no círculo decisório. Esse último remete, por sua vez, aos aspectos de gênero e às formas de condução dos diálogos contidos nos espaços de debate.

A simetria/equidade entre homens e mulheres é reafirmada na entrada de outro edifício. Denominado como *Jamaj Mandir* (templo da sociedade) uma placa próxima a ele define o espaço como “lugar para se ter paz”. Na vida cotidiana de Mendha, o edifício cumpre a função de hospedaria coletiva nos momentos em que a vila recebe um maior número de pessoas. Na sua porta encontram-se entalhados lado a lado a representação dos homens e mulheres de Mendha sob uma cabana sustentada pelos galhos de uma árvore (parte inferior). Representa-se ainda a vida individual e coletiva de Mendha, essa última retratada em um encontro festivo. Ambas possuem na floresta o seu grande pano de fundo.



Figura 33 - Porta de entrada de Jamaj Mandir. Mendha-Lekha. 2019.  
Fonte: Acervo do autor

*Jamaj Mandir* revela-se como único “templo” da vila. Conforme explica o líder de Mendha, onde há um corpo de água, há a consideração do sagrado. A entrega de determinada oferenda garante, por sua vez, que o corpo de água estará sempre bom para o uso e a floresta continuará florescendo. Não há edifícios e não há deuses específicos, há apenas a floresta expressa e multiplicada pelos símbolos locais.

As duas salas que compõem *Jamaj* dedicam-se uma para alojamento, com planos futuros de tornar-se uma biblioteca, e outra para um escritório de registros e controles administrativos de Mendha.



Na primeira sala, a entrada expressa a unidade familiar construída coletivamente em torno da floresta. A árvore abraçada possui em seus frutos componentes da fauna local bem como uma projeção da espécie humana no topo da copa. O enraizamento nos livros, para além de indicar o uso pretendido para o espaço, simboliza um sentido de proteção e cuidado baseado no conhecimento. Esse, por sua vez, advém tanto das práticas de convívio e cuidado aprendidas no contato direto com a floresta quanto de fontes externas (livros, documentos, etc.). A segunda sala, sede documental, representa em sua entrada a conexão de Mendha (árvore superior) com a escala global (mapa inferior).



Figura 34 - Portas de acesso. Biblioteca e escritório. Mendha-Lekha. 2019.  
Fonte: Acervo do autor

A reunião desses espaços e simbologias reafirma em grande medida a centralidade da floresta no meio local como também a sistemática relacional com ela instituída, a qual organiza um viver coletivo/familiar na vila<sup>392</sup>.

Nesse conjunto ressalto, por fim, a estrutura denominada localmente como *Gotul*. Atualmente, *Gotul* refere-se a uma edificação no centro da vila destinada à realização de determinados rituais e interações próprias aos *Gonds*. A menção a ela é importante tendo em vista que a sua reconstrução nos últimos anos marca um processo de enfrentamento da tribo em relação à pressões e interpretações externas quanto aos costumes locais. Conforme aponta Tofa (2007:47):

---

<sup>392</sup> Seguindo as proposições de Latour (2012), pode-se sugerir também que tais objetos (portas, edifícios, placas, etc.) são também *actantes* e *mediadores* das relações, grupos e práticas presentes em Mendha. O fato do guia local, do tradutor e do pesquisador mexerem-se em função da contemplação de tais objetos e a capacidade dos tais de, mesmo à distância, causarem sensações nos atores humanos – prolongamento da relação intermitente humano-objeto – revelam o potencial mediador de tais objetos.

*Gotul era uma instituição única entre a tribo Gond. Era como uma escola dando educação para a vida. (...) Gotul também era o centro das atividades culturais da aldeia. Meninos e meninas se reuniam na cabana separada de Gotul e tocavam e dançavam lá. (...) Mas os forasteiros interpretaram de forma perversa, consideraram a mistura livre e saudável de meninos e meninas questionável e criticaram a instituição. Sob a influência desta crítica, a geração de jovens recém-formados entre os Gonds, em nome da reforma, pôs fim a esta grande instituição<sup>393</sup>.*

Os enfrentamentos apontados por Devaji ocorreram de forma mais expressiva no fim da década de 80. A transição para a década seguinte aponta para uma retomada da instituição ainda que, até os dias atuais, a prática ritualística não tenha sido totalmente restabelecida. A estrutura, antes de madeira e atualmente de alvenaria permanece, contudo, no centro da vila como marco dos seus símbolos e significados ritualísticos próprios. O momento de sua reconstrução, conforme aponta Hiralal (2007), foi marcado também por um processo de integração e cooperação das vilas ao redor de Mendha que resultou na edificação de 12 novos *Gotuls*.



Figura 35 - Edificação do Gotul. Mendha-Lekha. 2019.  
Fonte: Acervo do autor

Apesar de não ter a ritualística totalmente reconstituída, a presença física do *Gotul* representa a reunião dos símbolos existentes em Mendha e que marcam um modo próprio de vida e relação com o espaço que ela ocupa. A edificação mantém constantes, também,

---

<sup>393</sup> *Gotul was a unique institution among the Gond tribe. It was like a school imparting education for life. (...) Gotul was also the centre of the cultural activities in the village. Boys and girls would assemble in the separate hut of gotul, and would play and dance there. (...) But the outsiders interpreted it in a perverse way, they found the free and healthy intermingling of young boys and girls objectionable and criticized the institution. Under the influence of this criticism, the newly educated young generation among Gonds, in the name of reform, put an end to this great institution which, in fact, is worth emulation by others.*

as memórias relativas aos enfrentamentos externos – e a precaução necessária para com eles – que circundam a vila.

Na reunião dessas representações simbólicas são realçados determinados sentidos do comum, como prática coletiva. A centralidade da floresta, elemento básico da subsistência local, é cuidada, abraçada e mediada pela vila em geral e por um sistema decisório circular. Na hospedaria coletiva tal coletividade reafirma-se na interação humana e não humana representada nas árvores, e assim por diante. Em praticamente tudo, a floresta, definidora maior do lugar cartográfico de Mendha e comunizada pela gestão dos recursos dela decorrentes pela sua interpretação como membro familiar (mãe comum de todos), assume protagonismo. Como continuidade a isso e reforço desse contexto, o modelo decisório e a gestão da terra sob propriedade privada também exercem papel importante. Dedico as próximas seções a análise de tais tópicos.

### *Sobre posições e funções*

Passara os últimos dias catalogando símbolos, edifícios e placas que pareciam importantes para mim e para meu guia em Mendha. Subitamente, ele chegou. *Prazer, Mandhev*. Falava em inglês. Já haviam me informado que Madhev era uma pessoa respeitada nas vilas e a melhor referência para conversar sobre as minhas insistentes questões sobre cosmologia e tradições em Mendha. Extremamente simpático, ele preferia falar por aforismos e frase curtas. “*Só a natureza é Deus*”, “*O PESA é a base da constituição indiana*”, “*Só há duas castas no mundo: homens e mulheres*”.

Conversamos por um bom tempo. Na maior parte dele insistimos no inglês um do outro.

Em alguns momentos o tradutor intervinha. Em muitos deles apenas ríamos do nosso fracasso conjunto. Dentre as declarações de Madhev uma me foi mais marcante. “*Aqui, eu sou a justiça*”. Para pequenos delitos, ele era o juiz de Mendha desde os anos 80. *Fui eleito por outra vila. Como não sou de Mendha posso ser justo com eles*. Perguntei a ele se, para além do poder judiciário, havia outras posições importantes na vila. *Existem... vou escrever uma carta para você*. Seguimos então com as frases curtas e os risos. Em meu último dia de trabalho recebi duas folhas dobradas da mão de um mensageiro. “*É do senhor Madhev. Ele pede desculpas por não ter vindo se despedir*”.

A lei encarnada, de fato, havia escrito.

### *Ao Sr. Louis*

*Sou extremamente grato ao meu amigo Senhor Mohita, nosso amigo Louis, do Brasil, por sua visita à vila e pelo encontro dos Manzji de Tukumilaka (grupo das aldeias). Lamento não ter conseguido promover a sua reunião com o Manzji e o Bhumia, como prometido em 28-3-2019.*

*Louis quer algumas informações sobre os adivasis na Índia, suas tradições, costumes e vida cotidiana para seu doutorado, mas o Manzji não estava presente pessoalmente naquele dia. Ele poderia estar lá. Eu já o tinha notificado, mas talvez os compromissos dele não permitissem que ele se ajustasse à sua visita. No entanto, embora possa haver algumas diferenças entre os adivasis na Índia e os adivasis no Brasil, você pode entender os motivos. Assim como você encontra diferenças nos dialetos regionais a cada 10 a 15 quilômetros, embora o idioma seja o mesmo, da mesma forma, provavelmente haverá diferenças nas tradições e costumes. O Brasil está longe da Índia, na outra metade do globo. Acreditamos que qualquer Adivasi em qualquer lugar do mundo é um adorador da natureza. Esses nativos aceitaram um sistema social dentro do qual estabeleceram seu próprio sistema econômico e sistema de justiça, conforme minha opinião. Não podemos afirmar que isso foi seguido por um sistema educacional, religioso e político. Alguns intelectuais nascidos na Terra criaram e aceitaram o sistema político. No entanto, os nativos parecem satisfeitos com o sistema social estabelecido por eles para sua própria segurança. Eles têm forte fé nisso. Louis disse que em seu país também algumas pessoas reivindicam superioridade dizendo que são possuídas por deuses. A mesma situação existe aqui? Existem algumas limitações aqui. Existem casos de poderes divinos, mas eles são aprovados apenas dentro das esferas religiosas. Ninguém pode reivindicar superioridade na*

sociedade com base nisso. O Manzji aqui não pode possuir os poderes de Deus. Os Bhumia aqui não podem tolerar os poderes da deusa. Não se pode dizer que esta comunidade não acredita em Deus; mas ele não acredita apenas e exclusivamente “no” Deus. Eles acreditam que, assim como a Deus tem poderes, outros deuses são igualmente poderosos. Portanto, pode-se dizer que não há espaço para uma fé cega.

#### **Papel dos Manzji**

Um Manzji é designado para a purificação da sociedade em todas as ilaka (grupo de aldeias) por consenso comum com base na seleção; ele não é eleito. Por que eles sentiram a necessidade desse tipo de pessoa? Eles achavam que era necessário manter o sangue em sua comunidade sem adulteração, era necessário perpetuar a comunidade.

Agora vamos ver quais são essas crenças e costumes:

Não apenas na comunidade Madia, mas em todas as 47 sub-castas, nasceu um cientista nos tempos antigos e ele encontrou uma maneira de testar sangue e atribuir um grupo sanguíneo às pessoas das tribos. Ele descobriu algumas características específicas no sangue presentes em algum grau, por exemplo 1 dev gat, 2 dev gat, 3 dev gat, 4 dev gat, 5 dev gat, 6 dev gat, 7 dev gat e assim por diante. ('Dev' significa Deus e 'gat' significa grupo). Nenhum grupo excede o número 7. Eles queriam que a ascendência do mesmo grupo sanguíneo continuasse, então começaram a organizar casamentos na ilaka e isso é baseado em pesquisas científicas. A ciência diz que os casamentos precisavam ser organizados entre números incomparáveis ou que não podem ser divididos. Essa tradição continua. Geralmente, nenhum erro ocorre no caso de um casamento arranjado. Pode haver um erro no caso de casamento amoroso, esses casais são boicotados pelos moradores. No entanto, eles os consideram pensando que o homem sempre viverá entre seu povo, para onde ele pode ir? Eles realizam ritos religiosos e permitem que os boicotados estejam entre eles. Esses ritos religiosos são realizados pelos Manzji nomeados. Assim, os indivíduos com sangue misto são formalmente purificados através de ritos religiosos e têm permissão para se casar dentro da tribo por três gerações, mas não têm permissão para realizar rituais religiosos e o prasaad (doces oferecidos a Deus) não é compartilhado com eles. Após três gerações, seus filhos precisam ser purificados novamente e os Manzji são necessários para essa purificação ritualística. Se algumas pessoas brigam com sapatos ou sandálias, elas precisam passar pelo processo de purificação, que também é feito pelos Manzji.

#### **Papel do Bhumia**

Um conjunto de 32 aldeias é chamado de ilaka. Assim como os limites de uma vila são definidos, os limites de uma ilaka também são definidos. Vários ilakas juntos fazem um taluka.

Dhanora é uma cidade taluka. Existem 9 Adivasi ilakas em Dhanora taluka.

Em cada um dos 9 ilakas, um Manzji e um Bhumia da tribo Adivasi são nomeados. O papel dos Manzji foi explicado acima. O Bhumia é responsável pela proteção de jal (água), selva (floresta), jameen (terra), jaanwar (animais) e khanij (minerais) e seu manejo e utilização com o consentimento de todos os moradores. A proteção é responsabilidade de cada vila e, se uma determinada vila não puder fazê-lo, buscar a cooperação de outras aldeias ou tomar a iniciativa pessoalmente é dever da Bhumia. Além disso, Bhumia convoca uma reunião de pessoas importantes em uma vila, caso haja necessidade de trabalho em grupo. O chefe da vila em questão é responsável por convidar os moradores. O Bhumia e Manzji atuam como Presidente e Vice-Presidente da reunião. Às vezes, pessoas experientes e seniores são convidadas a dar orientação e aconselhamento, se necessário. Eles também podem incluir os indivíduos que são possuídos pela deusa.

## 5.5. O comum no governo

*Por fim, uma palavra de cautela. Acredite apenas em si mesmo. Aprenda com os outros. Mas não tente imitá-los. Sempre mantenha as decisões tomadas por consenso no gaon-samj-sabha, pois aí reside o seu bem e o bem de sua aldeia. A tomada de decisão por consenso é a chave. Este é o processo que permitiu que Mendha seguisse em frente, apesar dos reveses ocasionais, para construir o poder do povo até certo ponto e ir cada vez mais forte<sup>394</sup>. (Tofa, 2007, p. 52).*

A epígrafe acima, apesar de ter função conclusiva no texto em que se encontra, parece-nos, pelo caráter de precaução e alerta nela assumido, uma boa forma de introduzir o que chamo aqui de o *comum no governo*. Tal expressão refere-se ao sistema decisório articulado em Mendha-Lekha, o qual resulta em processos agudos de compartilhamento de informações e de participação coletiva. Na base deste processo, como citado, encontram-se a promoção, aparentemente paradoxal, da autonomia do indivíduo e da formação de uma base consensual para a tomada de decisões.

O leitor poderá aqui fazer uma correspondência - e não estará enganado - aos princípios existentes nas obras de Gandhi e Vinoba. Como visto, nesse choque entre independência individual (*Swaraj*) e um governo de todos via consenso (*Swaraj* Sastra) é que, dentre outras coisas, constitui-se um caminho que conduz da elaboração mais abstrata a uma estrutura concreta. Na mediação dessa trajetória encontra-se, também como visto, uma prática de convencimento/conversão pessoa a pessoa sobre as bases do autogoverno. O consenso, ao invés da representação majoritária, encaixa-se aqui como melhor alternativa de organização uma vez que pressupõe a não cessão de minha independência conquistada (*Swaraj – self rule*) a outra pessoa (Hiralal, 2007).

Ressaltei anteriormente como os escritos e movimentos desenvolvidos pelos líderes indianos orientavam-se, precipuamente, por uma perspectiva moral e religiosa, na qual, a “mudança no coração” resulta em transformações nos pensamentos e na situação de determinada estrutura. Em Mendha, há uma certa equivalência com tal questão, ainda que não tão expressiva como o tópico político. Aquilo que denominei como “o comum nos símbolos” e as manifestações do poro *koya* sobre a posição/significado da floresta em seu cotidiano apontam para essa engrenagem que tanto motiva quanto apresenta-se como fim ao processo de independência. Em palavras, enquanto em Gandhi e Vinoba a evolução espiritual, a partir do controle dos vícios, oferece justificativa e objetivo a

---

<sup>394</sup> *Finally, a word of caution. Believe in yourself only. Do learn from others. But do not try to emulate them. Always stand by the decisions taken by consensus in the gaon-samj-sabha, for therein lies your good and the good of your village. Consensus decision-making is the key. It is the process which has enabled Mendha to forge ahead despite occasional reverses, to build the people's power to some extent, and to go from strength to strength.*

*Swaraj*, em Mendha, a essência materna da floresta cumpre em grande medida tal função. Para ambos, estabelece-se uma relação moral entre os indivíduos, a sociedade agrupada e aquilo que lhes escapa/transcende (o espírito, a floresta, etc.).

No esquema abaixo estabeleço uma representação desse processo. Enquanto o espírito e a floresta induzem e são modificados por *Swaraj* (seta dupla), a materialização do sistema de governo em seus múltiplos aspectos (governo de todos, consenso e autonomia da vila) resulta desse último. Destaco *Swaraj* na fronteira entre o que chamo de plano abstrato e concreto. Revela-se, assim, tanto como independência espiritual do indivíduo quanto como independência política da Índia em relação ao estado colonial.

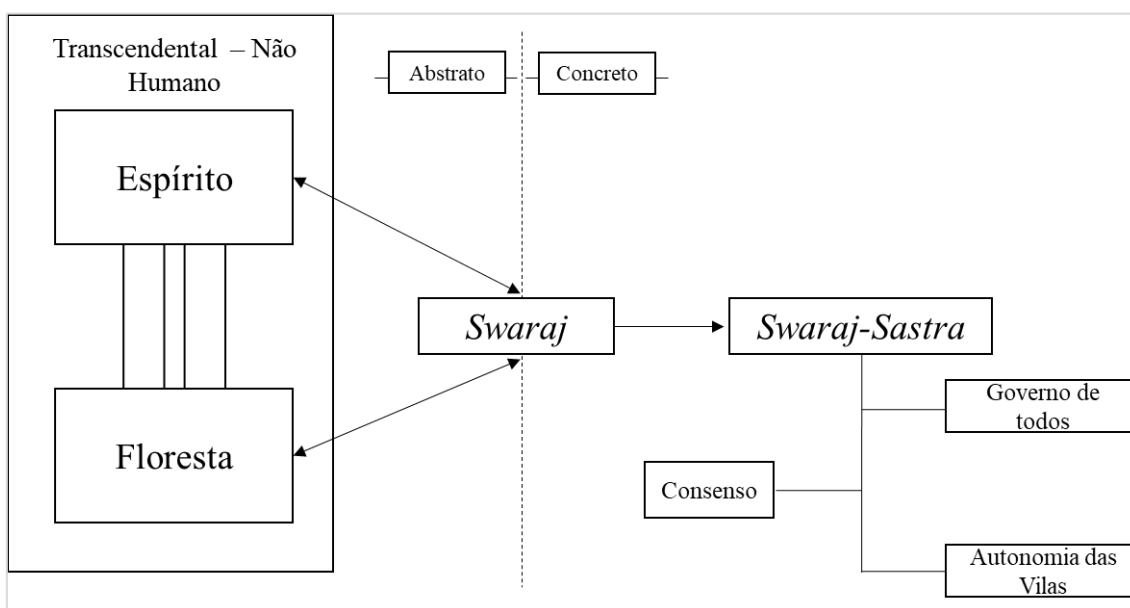


Figura 36 - Swaraj e Swaraj-Sastra – planos e relações.  
Fonte: Elaboração própria.

Em Mendha-Lekha, a organização desse sistema concreto divide-se, por sua vez, nas instituições que o constituem e nas regras existentes para seu funcionamento. No âmbito institucional, o *Gram-sabha*, seguindo as disposições da legislação indiana, mostra-se como a principal dessas estruturas. Somam-se a ela o *Panchayat* regional, composto por três vilas, o conselho de mulheres (*Mahila Mandal*) e os grupos de estudo (*Abhyas gats*) (Pathak & Gour-Broome, 2008). Essas duas últimas são de âmbito local e natureza informal no sentido de não serem previstas no regimento jurídico nacional. Tratam-se, assim, de organizações realizadas na vila que visam promover uma maior permeabilidade e interação dos moradores em termos políticos decisórios. A instituição do *Gramdam* local conferiu maior peso formal ao conselho feminino e aos grupos de estudo, como visto mais à frente.

Nesse ambiente, como apontam Tofa & Hiralal (2007), conforma-se tanto uma estrutura política como um processo de formação de conhecimento, os quais, atuam conjuntamente na constituição da independência local (autonomia decisória + subsistência via recursos comuns) e das bases de seu governo coletivo. A estrutura mostra-se representada por um triângulo, no qual a base, formada pelas pessoas e pelas vilas (menor unidade de agregação), recebem maior poder em relação ao governo/mercado central e global.

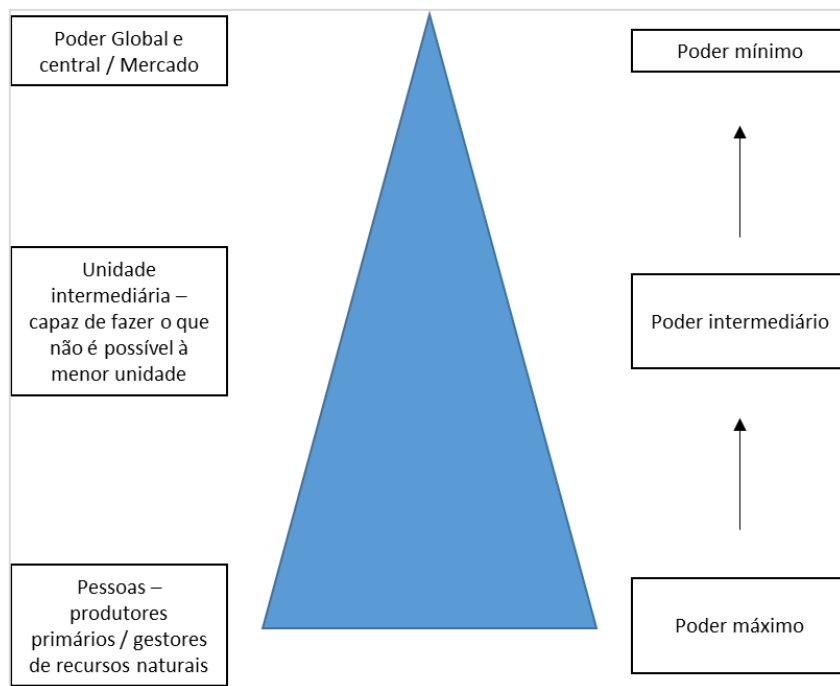


Figura 37 - A estrutura política. Mendha-Lekha.  
Fonte: Adaptado de Tofa e Hiralal (2007, p. 5)

Nota-se aqui tanto uma transposição de *Hindi Swaraj* (atomização da independência) quanto do mecanismo de diálogo inter-escalar promovido por Gandhi e Vinoba. Em Mendha-Lekha, tal dinâmica mostra-se evidenciada, dentre outras coisas, no lema escolhido para a população para representação de sua forma de governo. Em mais de uma placa localizada na parte central da vila lê-se: “*Temos nosso governo central e estadual. Nós somos o governo em nossa vila*”. (Figura 38).

O governo da vila, institucionalizado pelo *Gram-sabha* ao mesmo tempo em que demonstra respeito pelas deliberações e previsões da constituição indiana e do estado de Maharashtra, assume as responsabilidades legais e deliberativas em termos da vida cotidiana. No possível confronto entre determinadas escalas iniciam-se processos de resistência – como no caso da reconstrução do *Gotul* ou da extração de bambu – de modo a se fazer prevalecer o regimento da base. O Quadro abaixo apresenta um resumo das leis e regras forjadas no ambiente estritamente local.



**Quadro 14 - Regras e leis locais. Mendha-Lekha.**

<b>Id</b>	<b>Regra/Lei</b>	<b>Penalidade</b>
1	Proibição do corte de árvores, flores, frutos e folhas.	Multa calculada pelo GS
2	Proibição da venda de bebidas alcólicas.	Multa fixa, mas diferenciada para consumidores e vendedores.
3	Governo central, estadual e outros agentes precisam de autorização para qualquer trabalho a ser realizado na vila.	Processos de resistência não violentos em caso de descumprimento.
4	Todos devem contribuir para a administração da vila, via consenso.	-
5	A dificuldade individual é a dificuldade da vila e a dificuldade da vila é a dificuldade individual.	-
6	Todas as disputas internas devem ser resolvidas na vila. Nenhuma denúncia à polícia ou ação judicial externa deve ser feita sem autorização do GS.	-
7	Todos os beneficiários de programas públicos externos devem ser selecionados pelo GS.	-
8	Nenhum indivíduo deve receber subsídios do governo. A transferência deve ser assumida como empréstimo a ser devolvido ao GS.	-
9	Ninguém deve oferecer dinheiro, grãos ou outra forma de suborno para que outrem realize seu trabalho.	Pagamento ao GS do mesmo montante usado para o suborno.
10	Ninguém deve abrir mão do trabalho para receber algum visitante na vila.	-
11	Os guias e recepcionistas de visitantes externos receberão um salário estipulado pelo GS.	-
12	Todos os seres, humanos e não humanos, tem os mesmos direitos aos recursos naturais.	-
13	A água acima ou abaixo da terra não pertence ao indivíduo, mas à vila.	-
14	A propriedade coletiva da terra fica instituída com proibição de sua comercialização.	-

Fonte: Elaborado com base em Tofa & Hiralal, 2007, p. 37-38

Nas regras 4 a 6 apresentam-se os institutos de coesão que, em certo sentido, constituem um senso comunal na vila. Nelas, o indivíduo e a comunidade se confundem e essa última mostra-se como um lugar fechado para resolução de conflitos e disputas. Os regulamentos 12 a 14 traduzem, em termos de regulamentação, os princípios que norteiam a gestão comum dos recursos naturais. A equalização humana e não humana em termos dos direitos, expressa na regra 12, aponta, por sua vez, para a forma relacional (transcendental) filho-mãe que orienta o contato entre o indivíduo e a floresta. Nos regulamentos 3, 7 e 8 aparecem expressões desse diálogo interescalar entre os distintos níveis de governo, sobretudo em termos das possíveis influências que as ações diretas sobre o território ou a transferência de recursos possam trazer à estabilidade presente na

vila em um determinado momento. O processo de (in)comunicação do rural indiano expressa-se, nesse contexto, como uma de tais influências.



Figura 38 - Destaque da placa com lema de governo de Mendha-Lekha. 2019.  
Fonte: Acervo do autor

No funcionamento e organização do *Gram sabha*, Mendha-Lekha também assume certas particularidades em relação a outras vilas. Em cada reunião é eleito um líder diferente, responsável pela condução das discussões. Até mesmo essa escolha deve ter um caráter consensual. Caso o consenso não seja alcançado, tendo em vista a necessidade imediata de ocorrência da reunião, é realizado um sorteio para determinação da liderança. Todo o procedimento, reproduzido abaixo, mostra-se detalhado em um documento específico da vila (Medha-Lekha Regulations).

*Any member from among those present can suggest who might act as a president for the meeting. One who is the first to suggest a name will also anchor the selection procedure for the president. He or she will ask whether anyone wishes to suggest any other name. He/she will write down the suggested names if any and read them aloud. If no name is suggested after appealing 3 times, it will be taken for granted that the selection procedure is completed. If only one name is suggested, the anchor will declare that person as the President for the meeting and hand over the charge to him for further proceedings. If there are more names then the anchor will appeal to members to take back their names. He will read the names of members who have opted out. If some names still remain, the anchor will appeal to all of them to discuss among themselves and decide who would be the president for that particular meeting. If no consensus is reached, he will write the names on chits of paper and fold them properly and ask a child below six years of age to pick up a chit. The name on the chit picked up by the child will be declared as the president. A person who acts as a president cannot act as a president again for a period of one year. It is mandatory that a woman should be the president at least six times in a year.*

Há também a participação irrestrita das mulheres, fator não comum a outras localidades. Ademais, no *Gram-sabha* todas as discussões realizam-se na língua local.

Tal fato, tendo em vista que a língua “não pura” do povo *koya* é percebida com um de seus sinais de atraso, busca também marcar um território específico das decisões que são tomadas. Essas, pretende-se reforçar, têm sentido e significado – até mesmo linguístico! – apenas para aquele lugar. Na realização das reuniões é permitida e, espera-se, a presença de ao menos um representante do gênero masculino e um do gênero feminino de cada casa, sendo aplicada uma multa no caso da ausência total não justificada (Tofa, 2007). Por fim, como já destacado, todas as decisões tomadas são consensuais e não majoritárias.

Nesse sistema, após ser levantado determinado ponto de diálogo, abrem-se as discussões, conduzidas pelo líder do momento e, ao fim, cada representante de família apresenta sua declaração de concordância ou discordância. Ocorrendo o segundo caso, o tópico pode ser debatido novamente ou deixado para a próxima reunião. Abre-se, assim, a oportunidade do convencimento homem a homem ao longo dos dias. Voltarei à questão do consenso logo a seguir.



Figura 39 - Reunião Gram-sabha. Mendha-Lekha.  
Fonte: Acervo do autor

Antes, é importante destacar que o universo decisório que passa pelo *Gram-sabha* é extremamente amplo, indo desde a aprovação da presença de um estudante estrangeiro na vila até o processo de comunização das terras ou o banimento das bebidas alcólicas. Todas as leis destacadas no Quadro 14 passaram, necessariamente, pelo conselho. Destaco isso, pois, para determinados casos, sobretudo para aqueles de mais difícil consenso, foram instituídos grupos de estudo e comitês, os quais, se debruçando sobre

diferentes temas, tanto auxiliam na decisão quanto levantam novos pontos de debate. No momento do trabalho de campo, a vila contava com 12 Comitês e 09 grupos<sup>395</sup>.

Em ambas as instâncias entra em cena o denominado “processo de conhecimento”, que apontei anteriormente. Esse processo, esquematizado na figura abaixo<sup>396</sup>, se constitui pela sobreposição/conexão entre os grupos de estudo (círculos azuis) e a instância decisória (*Gram-sabha*), bem como pela relação com atores externos (amigos colaboradores), os quais, ainda que tangenciando o local de decisão, não participam dele. Ainda que abertos à participação e influência externa, tais colaboradores, em hipótese alguma, podem estar presentes no conselho local e influenciar diretamente nas decisões tomadas. Tal ponto mostra-se bastante destacado nas manifestações locais sobre os grupos e comitês.

Na representação, a ideia do conhecimento é retratada como um espaço infinito e que interfere nas decisões políticas e nas ações realizadas pela vila sejam para a manutenção de sua vida cotidiana – melhoria das práticas de aproveitamento do bambu, por exemplo – sejam para a resistência não violenta – enfrentamento da extração de bambu, negociação com órgãos governamentais diversos, etc. Com o espaço, ampliam-se os canais de comunicação – tornar comum – e o conhecimento sobre determinada pauta. Tal fator fornece subsídios ao processo contínuo de convencimento rumo ao consenso. No espectro da ação encontram-se ainda os trabalhos desenvolvidos por ONGs e por outras entidades externas à vila (universidades, fundações, etc.)<sup>397</sup>.

---

<sup>395</sup> *Monitoring Committee; Justice Committee; Forest Protection Committee; Bio-diversity Committee; Bamboo Management Committee; Youth Club; Food grain food Committee; Computerization Executive Committee; Forest Right Committee; Forest Activities Organization Committee; Employment Guarantee Executive Committee; Gram-sabha Fund Committee; Persapen women's group; Gandmala women's group; Laxmi women's group; Adivasi women's group; Narmada women's group; Hilanatangwelaaha pen group; MaaDanteshwari Women's group; Mahankali women's group; Narmata Women's Tractor group.* Como se percebe, os grupos mostram-se nomeados e destinados às mulheres. Tal fato, observado no campo, não indica uma exclusão da participação masculina, mas uma marca para identificar que as mulheres são as responsáveis pela condução dos grupos. A iniciativa feminina na discussão e aprofundamento de tópicos de interesse de vila é sempre levantado em Mendha como um ponto que a distingue dentre as demais. Importante mencionar que a figura dos grupos é algo que transcende os círculos e a fronteira de Mendha. Em Tokum, vila próxima, as próprias paredes da sede administrativa são pintadas com o nome dos grupos lá existentes e os dos membros que deles fazem parte.

<sup>396</sup> Importante destacar que tanto esse esquema quanto o anterior (triângulo com estrutura de poder) são representações constituídas em e por Mendha-Lekha, ainda que não isoladamente. Em sua confecção atuaram diferentes ONGs e colaboradores, sobretudo Mohan Hiralal. Ao mesmo tempo que servem para indicar caminhos e procedimentos locais, atuam também, e talvez sobretudo, na tradução de tais procedimentos ao olhar estrangeiro sempre necessitado de figuras, organizações e constatações documentadas em forma de texto.

<sup>397</sup> A troca realizada no ambiente do grupo de estudos, ainda que não inspirada, remete ao interessante trabalho de K. C. Bhattacharya's, *Swaraj in Ideas*. O artigo, fruto de um discurso proferido pelo autor em 1928 na Faculdade por ele dirigida (*Hooghly College* em Bengala Ocidental), aplica o conceito de *Swaraj* ao campo da produção do conhecimento. Nessa interpretação, ao mesmo tempo em que é preciso “exorcizar um sistema educativo” (p. 13) imposto aos indianos e por eles incorporado, pode-se, também, assimilar o conhecimento advindo de fora por meio de um olhar “à maneira indígena”. Tal assimilação mostra-se capaz, por sua vez, de promover uma hibridização (síntese) importante para a Índia. Como na abordagem original de Gandhi, Bhattacharya's remete à necessidade de uma insistência pela verdade (*Swaraj* como iluminação) que se encontra, sobremaneira, presente “[with] *the real Indian people and envolve a culture*

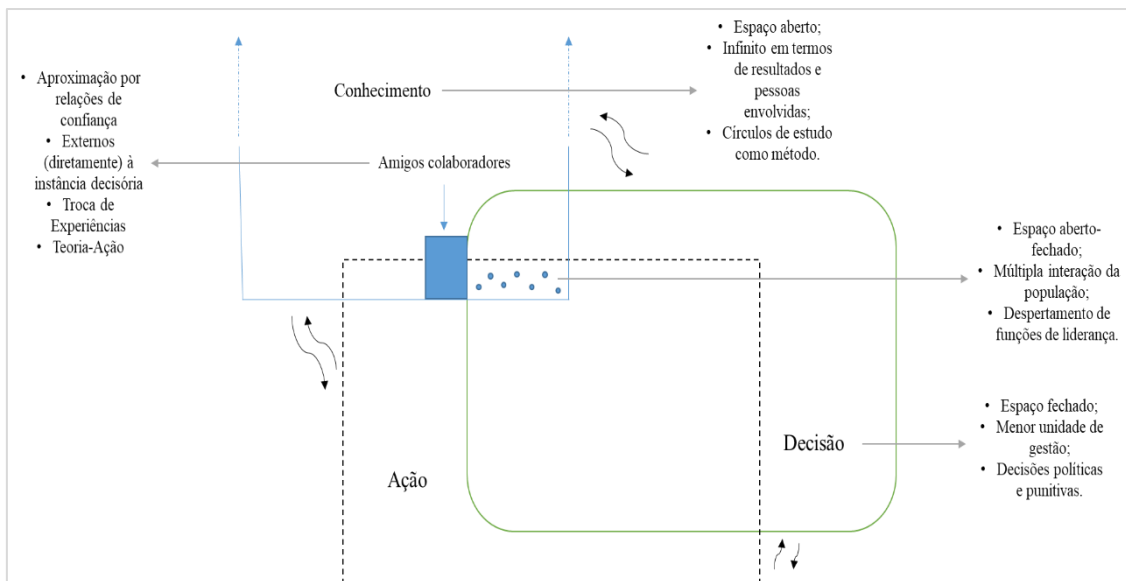


Figura 40 - Processo de conhecimento. Mendha-Lekha.  
 Fonte: Adaptado de Hiralal, 2007

Como um dos principais efeitos dos círculos de estudo, encontra-se um processo amplo de empoderamento das mulheres de Mendha. Conforme apontam determinados atores locais, a participação feminina nos grupos possibilitou sua atuação em assuntos tidos como “técnicos”. Passaram, por conseguinte, a terem destaque nas conversas e na vida cotidiana da vila. Esse processo foi fundamental para que, posteriormente, elas também participassem do *Gram-sabha*, atuação que se mostra crescente ao longo do tempo. Ainda que as decisões se deem pelo consenso, a coesão de um grupo (homens, mulheres, jovens, etc.) dá forças ao processo de convencimento de determinada pauta que seja a ele interessante. O banimento das bebidas alcóolicas, por exemplo, foi coordenado principalmente pelas mulheres tendo em vista que os efeitos de tal prática (abandono do trabalho, práticas violentas, descaso com as reuniões do conselho) atingiam a elas diretamente.

De maneira geral, percebe-se que, se por um lado o funcionamento dos círculos de estudo, a partir do esquema acima, permite um aprofundamento e modificações de questões internas, por outro, ele atua, também, como um portal de mediação entre o ambiente local e aquele que lhe é externo. A blindagem do *Gram-sabha* impõe os limites dessa interação, os quais, em determinados casos podem ser flexibilizados. A participação do autor do presente trabalho em uma das reuniões do conselho, por exemplo, não seria permitida caso o esquema fosse estritamente obedecido. No entanto, ela ocorreu e da

---

*along wit them suited to the times and to our native genius*” (p. 22). O artigo é de fácil acesso, podendo ser lido em: <http://library.bjp.org/jspui/handle/123456789/166>. Em Mendha-Lekha, a experimentação desse processo ocorre, dentre outros contextos, em relação ao próprio estado nacional indiano a partir das releituras locais e aproveitamento dos dispositivos e disposições do governo central à maneira da vila.

mesma forma ocorrem outras flexibilizações. As negociações necessárias para tais acordos não escapam, por sua vez, do modelo de aprovação consensual.

Tal fator aparece como grande e principal regra a ser seguida no modelo decisório coletivo adotado pela vila. O sistema, conforme indica o líder local, está intimamente conectado com a floresta, com o cuidado da floresta e com seu uso comum. Devaji Tofa ressalta que a prática consensual criou um sentido de coesão e de autogoverno que impôs barreiras à interferência externa em termos do uso e pressões sobre os recursos naturais. A lógica era simples. Conquistar/convencer uma maioria seria mais fácil do que conquistar/convencer toda a tribo. Na década de 80, a realização de um movimento nacional denominado “*save jungle, save human*”, liderado por ONGS e ativistas influenciados pela obra de Vinoba, contribuiu para que a prática consensual, existente na tribo desde meados de 60, passasse a ser realizada de forma mais intensa e sistematizada. Na esteira desse movimento uma série de organizações e atores externos passou a trabalhar em conjunto com as *STs* dando suporte a elas em temas ligados ao empoderamento local e à proteção de suas florestas.

Conforme aponta Mohan Hiralal, sociólogo e talvez o principal desses agentes externos em Mendha, a vila mostrou-se a ele, originalmente, como uma descoberta de que as perspectivas de Gandhi e, sobretudo, de Bhave, não se apresentavam como uma total utopia. Ao mesmo tempo, reconhecido esse caso, bem como a existência de outros fatores importantes – presença de um líder influente, baixa escala demográfica, etc. – a vila poderia mostrar-se como um laboratório importante no qual ideias mais “radicais”, como a comunização das terras, pudesse se manifestar.

A partir da década de 90, o trabalho continuado de Mohan e de ONGs como a *Vrikshamitra* e a *AAA* procuraram aprimorar tanto o modelo decisório quanto o *Gram-sabha* e suas instituições acessórias (grupos de estudo, comitês, etc.). Nessa aproximação, foram incorporados outras referências e conceitos, um tanto quanto estranhos à população local, os quais orientaram a elaboração até mesmo de um manual sobre o processo de decisão consensual. Baseado nos trabalhos de C.T Lawrence Butler<sup>398</sup>, o manual apresenta uma série de regras e passos para o alcance de determinado acordo.

Apesar de no cotidiano dos encontros, a chegada ou não ao consenso funcione de modo consideravelmente informal e pouco mecanizado – o líder da reunião pergunta a

---

<sup>398</sup> Ativista norte americano, Butler alimenta um site próprio no qual disponibiliza suas publicações. O portal, denominado *The formal consensus website* pode ser acessado em: <http://www.consensus.net/bio.html>.

todos se estão a favor ou não sobre determinado tópico – a tradução do processo pelos agentes externos cumpre um papel importante. Primeiramente porque ao fazê-la, Mendha passou a ter considerável projeção externa, influenciando outras vilas e demonstrando às outras instâncias de governo a capacidade de organização e gestão coletiva de um povo tido como atrasado. Em segundo lugar, tal sistematização, extrapolada para questões administrativas da vila, auxiliou no posicionamento de Mendha frente às exigências e formalidades presentes nas legislações nacionais como o *Forest Right Act*.

Assim, ao mesmo tempo que o *consenso praticado* promove uma coesão local frente às pressões enfrentadas, principalmente sobre a floresta, o *consenso sistematizado* auxilia na organização local frente, sobretudo, a instâncias e atores externos. Ao tornar o consenso um regulamento formalizado pela instância decisória presente na lei nacional (*Gram-sabha*) ele também se torna legítimo para o Outro. Ao mesmo tempo, com sua prática cotidiana em termos mais “informais” e baseado em conversas entre indivíduos, ele estabelece-se como um elemento importante na formação dos laços existentes em Mendha. Na fusão de ambas as escalas se constitui, por sua vez, uma espécie de governo comunitário pelo compartilhamento das discussões em diferentes canais.

Por fim, é importante destacar que a decisão consensual expressa e reforça, também, uma relação diferenciada com o tempo e com os prazos decisórios. Questões como a participação das mulheres e o banimento das bebidas alcoólicas, por exemplo, demoraram respectivamente um e quatro anos para serem tomadas. Nos termos da vila, independentemente do tópico, nunca há um prazo ou protocolos decididos antecipadamente. Há de se ter paciência e um esforço contínuo de ajustes, estudos, falas e convencimentos para a chegada de um senso, digamos, comum. Conforme destacado anteriormente, Vinoba metaforizava tal processo a partir da ideia de plantio de uma semente. O maior prolongamento dessa relação tempo-decisão até hoje vivenciado por Mendha – mais de 20 anos – resultou também em uma modificação da relação do povo *koya* com seu espaço, ou mais especificamente, com a propriedade dele. Dedico a próxima subseção à análise desse cenário.

### *Sobre um amigo colaborador*

Desde a minha chegada havia uma barreira entre nós. Foi ele o inquisidor sobre os tais “referenciais teóricos”. Foi ele o responsável por passarmos a primeira noite no chão do escritório (fator decisivo para a desistência de um dos tradutores). Na primeira tentativa de conversa, limitou-se a dizer: *Você acha as informações que precisa no libreto e no manual. 15 rúpias cada.* Havia um ranço entre nós. Era um consenso. No fim das contas éramos ambos agentes externos, não? Dois dias depois de nosso primeiro encontro, Mohan deixou a vila. *Guest House* livre, pesquisadores e tradutores livres.

Enfim! Mais dois dias e ele estava de volta, mas só de passagem. “*Mohan quer conversar com você*” ou “*Mohan pode falar com você*” (não me lembrava de ter pedido). Olhares de lado. Parecia uma intimação. Cumpri. Não havia dúvidas sobre qual lado tinha mais a perder. Apesar de fluente em inglês, optava por falar em Marathi.

Tratou sobre o consenso, sobre os grupos de estudo, sobre Gandhi, Vinoba e outros líderes. Repetiu que tudo eu encontraria nos livros e no manual. Falou sobre o poder das mulheres da vila. Tratou sobre capitalismo, revolução industrial, privatização de recursos naturais. Criticou o parlamento, o sistema representativo, a democracia nomeada. Percebi ali que nem de longe éramos iguais. Mohan já era a síntese que eu buscava encontrar. Estava tudo nele, exageradamente nele. *Vim para essa região com minha esposa em 1986. Influenciados pelas obras de Vinoba, procurávamos uma maneira de atuar e implementar a prática do consenso. Decidimos focar nas regiões consideradas como tribais. Selecionamos 60 vilas. Dessas, 22 mostraram-se dispostas à realização da prática. Não tínhamos recursos, fundos ou emprego para oferecer, mas apenas uma sistemática de trabalho com fins à implementação do consenso. Nessa procura, nos deparamos com Mendha-Lekha. A vila já realizava nosso projeto... O povo que julgávamos atrasados já realizava nosso projeto. Decidimos viver na vila diariamente. Passamos aqui um ano e meio dividindo a casa com um dos moradores. Aprendemos os modos de vida, as nuances da língua, etc. Propusemos os grupos de estudo, formatamos, implementamos. Vimos as decisões acontecer. A utopia de Vinoba podia acontecer.* Eram sonhos, vivências e informações literárias que ali se misturavam.

Percebi que falar de Mendha era falar de Mohan e que falar de Mohan era falar de Mendha. Nessa situação, quem não seria cuidadoso em se expressar ou em receber alguém, verdadeiramente, “de fora”? “*A dificuldade individual é a dificuldade da vila e a dificuldade da vila é a dificuldade individual*”, diz a regra número 5 de Mendha. Na resistência do amigo colaborador, entendi o que ela significa.



## 5.6. O comum fundiário – *The Gramdan*

Na presente seção analiso a expressão do Comum sobre a questão fundiária de Mendha-Lekha. Pretendi, antes dela, evidenciar expressões do comum em outras esferas que se fazem presentes na vila e que se encaixam no seu contexto de posição e pressão. A relação dos indivíduos com a floresta, expressa em termos familiares e reforçada em seus símbolos, o regime de governo consensual, aplicado e reformulado interna e externamente à vila, e as influências das obras e práticas de Gandhi e Vinoba apresentam-se como algumas dessas expressões. O diálogo inter-escalar entre as esferas de governo local e nacional, o qual por vezes se apresenta na forma de luta e de resistências não violentas, perpassa esse cenário. A terra comum encaixa-se também nessa cena.

Como apontei anteriormente, a extinção da propriedade fundiária privada, no modelo desenvolvido em Mendha (*O Gramdan*), deriva das obras e peregrinações de Vinoba Bhave. Na perspectiva do líder, a comunização da terra se manifestaria, ao mesmo tempo, como um estágio futuro do desenvolvimento da reforma rural-agrária por ele liderada - momento pós *Bhoodan* – e como um símbolo da transformação ocorrida no coração dos homens rumo à verdadeira independência (*Swaraj*). Destacamos também, rapidamente que, a partir de Vinoba, uma série de legislações surgiram, as quais tinham como propósito principal trazer certa legitimidade jurídica ao sistema comum. Trata-se aqui de mais uma ponte/transposição entre os planos que denominei como abstrato e concreto.

Em Maharashtra, estado de origem de Bhave e onde se localiza Mendha-Lekha, a legislação relativa à terra comum foi promulgada em 1964, momento de relativo auge do movimento de Vinoba. Denominada *Gramdan Act* a lei estabelece as diretrizes básicas para que determinada vila, ou parte dela, torne-se de propriedade comum. O estabelecimento do sistema, conforme prevê a lei, deveria passar pelo cumprimento conjunto de 4 elementos, quais sejam eles:

- a) O volume de terras em que os proprietários, conjuntamente, declarassem como passíveis de coletivização deveria ser, no mínimo, igual a 60% do total de terras da vila;
- b) O percentual mínimo de terras deveria corresponder a, pelo menos, 75% dos proprietários e residentes na vila;
- c) O percentual mínimo de terras deveria corresponder a, pelo menos, 75% dos residentes totais (não necessariamente proprietários) na vila (excluídos os menores);

- d) Ao menos 51% dos membros do *Gram-sabha* local (maioria absoluta) deveria mostra-se a favor da implementação/constituição do *Gramdan*<sup>399</sup>.

Cumpridos tais requisitos e após a conferência do responsável fazendário/tributário (*Collector*) do distrito, a vila, a partir de uma publicação no diário oficial do estado, passaria a ser considerada como uma *Gramdan village*. Seguindo o padrão de outras legislações indianas, o estabelecimento de determinada medida implica, concomitantemente, o estabelecimento de um órgão/instituição para sua gestão. No presente caso não foi diferente. Constituído o *Gramdan*, a lei indica a necessidade de formação de um conselho específico – *Gram Mandal*<sup>400</sup> - responsável pela gestão da propriedade fundiária coletiva ou pela realização de negócios a partir do aglomerado. Conforme aponta a Seção 9 da lei:

*Every Gram Mandal so established shall be a body corporate by name of "Gram Mandal of \_\_\_\_\_" having perpetual succession and a common seal, with power to enter into contracts; and subject to the provisions of this Act, to acquire, hold, administer or dispose of property, both movable and immovable, whether within or without the limits of the Gramdan village over which it has authority, and may in its corporate name sue and be sued. (Gramdan Act, Seção 9, cláusula 2).*

O formato presente na lei, como se vê, legitima tanto o processo de decisão majoritário quanto cria, eventualmente, uma certa cisão no interior da vila. Parte dela, atuando de comum acordo em torno da propriedade fundiária coletiva, poderia colocar-se em oposição aos demais moradores que, eventualmente, não aderiram à proposta. Como o leitor já pode imaginar e concluir, tal modelo não foi o adotado por Mendha. Organizada e gerida politicamente pelo sistema consensual, a vila optou por um caminho mais longo em termos temporais para constituição do sistema comum.

No contexto local, também é importante ressaltar que Mendha-Lekha distancia-se do projeto e perspectiva de Vinoba em sua versão, digamos, original. Tal afastamento se dá, basicamente, tendo em vista duas questões. A primeira, de natureza cronológica processual, diz respeito ao fato do *Gramdan* na vila não se mostrar como um amadurecimento ou estágio posterior à doação de terras que o deveria anteceder (*Bhoodan*). Em um ambiente onde não se observa a presença de pessoas sem-terra e onde todos os indivíduos já pertencem de alguma forma à mesma família, não havia sentido a realização do estágio pretérito. A segunda questão diz respeito às justificativas morais religiosas expressas por Vinoba para justificar o *Gramdan*. Em Mendha tal narrativa não

---

<sup>399</sup> Disposições da seção 4, cláusula 1 do *Gramdan Act*.

<sup>400</sup> Em *Hindi*, Mandal significa simplesmente “grupo” ou “associação”.

encontra uma posição muito clara, como já destacado. Em seu lugar insere-se a centralidade da floresta e o tipo de relação com ela estabelecida, a qual justifica e orienta práticas que sejam promotoras de uma maior coesão interna. O *Gramdan*, tornando a terra comum e, por isso, bloqueando negociações e transações pulverizadas, atua também nesse sentido. Na ponta, é preciso que a floresta comum (mãe, professora, médica, provedora) mantenha-se de pé.

Como destaquei na seção anterior, a sistematização do consenso ocorre, dentre outras coisas, por aguda influência dos amigos externos. Assim também ocorre para o caso do *Gramdan*. Aqui, no entanto, percebe-se de forma mais sublinhada que a instituição do sistema fundiário comum se confunde com a trajetória do líder da vila, Devaji Tofa. No início da década de 90, o líder local, motivado por Mohan Hiralal, realizou uma série de peregrinações a vilas caracterizadas como *Gramdan villages*. Tofa percebeu, no entanto, que a constituição do comum não se mostrava efetiva em tais lugares. Ao retornar para Mendha, Devaji passou a motivar discussões e grupos de estudo relacionados ao tema, aproximando, dessa forma, a tribo como um todo das obras e perspectivas de Gandhi e Vinoba. Nesse momento Tofa já exercia uma maior influência tanto local como regional no contexto de Mendha, conseguindo então, em conjunto com outros colaboradores, essa identificação da vila com os trabalhos dos grandes líderes indianos. Em termos da terra comum, Tofa concluiu, após a observação de outros casos, que o *Gramdan* poderia ser efetivado em Mendha tendo em vista que para os *Gonds*, tradicional e historicamente, a concepção de propriedade privada do solo não existia.

Como explica o líder, na base da cultura indígena, a terra e a floresta sempre foram comuns. Complementarmente, aponta Tofa, a forma de migração e ocupação ancestral fundamentava-se na existência de terra, de florestas e de águas em determinado local. Onde existiam esses fatores, eles se assentavam. A propriedade e as transações comerciais de tais atributos não eram presentes. Ao definir o local de assentamento – sempre nas margens dos rios – cada indivíduo/família escolhia sua terra. Quando da chegada de algum migrante, também a ele era dado o direito de definir seu lugar de vida. Os “critérios de seleção” eram basicamente 2, quais sejam: a) o histórico de problemas do estrangeiro com seus vizinhos e; b) o histórico de envolvimento com magia negra. Não se media, assim, a capacidade de pagamento ou de manutenção do sujeito no território. Devaji destaca, contudo, que apesar da propriedade da terra ser coletiva – pela ocupação, distribuição e cuidado – uma certa individualização era natural tendo em vista que cada

família ocupava um espaço específico. Os anos pós independência, marcados pelo desmantelamento dos modos e sistemas coloniais de operação fundiária, marcaram também o reforço da propriedade privada entre os indígenas através da titulação das parcelas individualmente ocupadas. Nos resquícios dessa memória, defende o líder, havia a possibilidade de concretização efetiva do *Gramdan* nos dias atuais. Tal restauração, no entanto, não seria constituída apenas a partir das tradições, mas seria mediada pelas práticas gandhistas e bhavistas tendo em vista a legitimidade cultural e o formalismo legal nelas existentes e delas decorrentes.

Ao longo dos 20 anos que decorreram desde momento de introdução do assunto em Mendha até a oficialização do *Gramdan* local, o assunto foi pauta de mais de 200 reuniões no *Gram-sabha*. Conforme informa Devaji, o assunto era permeado por um grande receio das famílias. Temiam que a terra coletiva se mostrasse mais fácil de ser barganhada pelo líder. Conforme destaquei anteriormente, as previsões do *Gramdan Act* permitem que a institucionalidade constituída para sua gestão – *Gram Mandal* – realize negociações em nome do aglomerado de terras.

O processo também foi entravado tendo em vista que, antes do *Gramdan*, a vila elegera outras prioridades a serem trabalhadas e desenvolvidas tanto em termos do GS como dos grupos de estudo. Segurança alimentar, proteção florestal aos moldes indígenas, incremento dos serviços de saúde e educação e, sobretudo, o empoderamento do Conselho local e do regime consensual revelam-se como algumas dessas pautas. Mendha construiu, assim, uma sistemática própria que, focada na constituição de uma jurisdição autônoma, criou também um caminho progressivo, tanto igual quanto diferente ao pretendido por Vinoba, que possuiu na terra comum um ponto (não final) de chegada. Tal processo, composto consensualmente ao longo de décadas, caminha, por sua vez, na contramão daquilo que as narrativas do planejamento central e as práticas não discursivas dela decorrentes colocam para o (novo) rural indiano em perspectiva.

Nos anos imediatamente prévios à formalização do GD em Mendha, restavam apenas duas famílias que se posicionavam contra a medida. O processo de convencimento e persuasão persistiu até que uma delas se tornasse favorável. O líder da segunda família, por sua vez, faleceu. Constituiu-se, por fim, o consenso final.

O tempo prolongado mostrou-se, assim, como elemento decisivo para a decisão. Importante sublinhar aqui que, também de acordo com as disposições existentes no *Gramdan Act*, a vila já poderia ter implementado o regime de terras comuns quando

alcançado os percentuais de aprovação especificados na lei. No entanto, tal previsão não apenas contraria um regulamento próprio de Mendha – decisões consensuais – como poderia provocar uma cisão aguda no interior da tribo. Decorre disso a opção pela espera.

Dois últimos grandes argumentos conduziram à deliberação sobre o *Gramdan*. O primeiro deles, paradoxalmente, focava no volume de terras individual que cada um passaria a possuir. Em palavras, conforme explica Devaji, as pessoas foram convencidas por se convencerem de que, instituído o GD, elas passariam a possuir não apenas 2 ou 3 hectares, mas mais de 1800 ha de terra cada uma. Se o individual se tornava Comum, o Comum também podia tornar-se individual. Ainda que não tenha um sentido prático, uma vez que cada família permaneceria morando e usando os limites de sua propriedade, há um significado retórico nessa afirmação, o qual alimentou a construção do acordo na vila. Tal estratégia/argumentação aparece na própria obra de Vinoba e estabelece um lastro entre a independência individual (*Swaraj*) e o aprimoramento coletivo:

*Nas aldeias Gramdan, a propriedade individual chega ao fim. Mas, em outro sentido, aumenta. Um indivíduo não possui terras, mas pode muito bem dizer que todas as terras pertencem a ele. Assim como uma mãe tem autoridade onipresente em casa, ou um bebê tem direitos comuns, um cidadão individual terá poder e direitos na aldeia. O que quer que seja feito para o desenvolvimento e bem-estar do indivíduo adicionará força e bem-estar social<sup>401</sup>. (Bhave, s/d, p. 8).*

O segundo ponto de união foi construído em torno da floresta, principal responsável pela manutenção local. Ela, já de uso e propriedade coletiva, possuía importância consideravelmente maior do que as pequenas porções de terra dedicadas à monocultura do arroz. Havia, assim, pouco sentido em lutar tão veementemente contra a coletivização da propriedade fundiária uma vez que o aspecto mais importante – a mãe – já era comum. Nesse contexto, também se concluiu que a terra comum, como o consenso, traria, ao fim, um maior sentido de coesão intercomunitária em favor da proteção florestal. Complementarmente, o Gramdan evitaria a venda individual e minimizaria o abandono da terra pelas famílias (se não posso vender individualmente, não tenho estímulos para abandonar a terra).

Realizadas todas as devidas discussões e procedimentos, o *Gramdan* da vila foi oficializado no dia 03 de setembro de 2013. Na reunião estavam presentes 196 pessoas, 97 homens e 99 mulheres. Conforme consta no livro de registro do *Gram-sabha*:

---

<sup>401</sup> *In Gramdan villages individual ownership comes to and end. But in another sense it increases. An individual owns no land, but he can very well say that all land belongs to him. Just as a mother has ubiquitous authority in the house, or a little baby has common rights so an individual citizen will have power and rights in the village. Whatever is done for the development and welfare of individual will add to the social well-being and strength.*

*Resolução nº 1*

*Na reunião de hoje, o presidente leu a regulamentação do Maharashtra Gramdaan Regulations Act 1964 em detalhes e os explicou. Os aldeões foram convidados a fazer perguntas. A fim de obter o consentimento para declarar a aldeia de Mendha como Gramdaan, os votos foram feitos levantando a mão. Todos os 195 participantes levantaram as mãos em apoio à proposta e deram seu consentimento para que a aldeia fosse declarada como aldeia de Gramdaan. Assim, o presidente da reunião e o Tehsildar declararam Mendha como aldeia Gramdaan<sup>402</sup>.*

Os presentes, apesar de não representarem a totalidade da vila, representam mais de 51% dos membros do GS exigidos pelo *Gramdan Act* para a comunicação das terras. Em verdade, o registro apresenta-se meramente como uma formalidade no contexto local. Seu cumprimento é importante, no entanto, uma vez que cumpre as previsões e exigências do governo central e permite que Mendha faça frente a ele, quando necessário. Nesse ponto mesclam-se também os diferentes níveis e escalas de convívio no interior da vila. Se de um lado ocorrem os processos cotidianos de argumentação, convencimento e do ciclo biológico que possibilitaram a coletivização da terra, do outro operam os mecanismos e sistemas do Estado central que regulamentam as decisões tomadas e, sobretudo, os procedimentos necessários para a constituição de um sentido de legalidade.

No primeiro nível funcionam as práticas de conversa e de construção da influência de determinada família sobre a outra. Destaque importante é dado aqui à presença e capacidade de Devaji em conduzir o processo mesclando momentos de maior incentivo ao debate de determinada questão com outros em que, estrategicamente, é preciso arrefecê-la. Em todos os instantes, contudo, reforçam-se a centralidade da floresta e a necessidade de se reconhecer e empoderar a instância decisória local. Esses dois pilares funcionam como eixos de rotação em torno dos quais giram os demais tópicos relacionados à estrutura e funcionamento da vila.

No segundo nível - o governamental - operam os prazos, documentos e comunicações formais necessárias para que as decisões aconteçam. Aqui, mais uma vez, a presença de um líder local mostra-se decisiva para que a mediação entre os diferentes agentes – e diferentes mundos – possa ocorrer. No caso de Mendha, a pessoa de Devaji, em companhia de colaboradores externos, cumpre tais funções<sup>403</sup>.

---

<sup>402</sup> *Resolution no. 1: In today's meeting, the president read the regulation of Maharashtra Gramdaan Regulations Act 1964 in detail and explained them. The villagers were asked to raise questions. In order to take consent for declaring Mendha village as Gramdaan, votes were taken by raising hands. All 195 attendees raised their hands in support of the proposal and gave their consent for the village to be declared as Gramdaan village. Hence, the President of the meeting and the Tehsildar declared Mendha as Gramdaan village.*

<sup>403</sup> Nota-se, de maneira geral, que o papel da liderança, sobretudo na dimensão da relação interescalar é consideravelmente maior. Assim sendo, percebe-se entre os moradores da vila, de maneira geral, um relativo desconhecimento do que significa, em termos legais, o Gramdan. Apesar de conhecerem em linhas bastante básicas

Na mediação externa à vila, são observadas certas barreiras e obstáculos para efetivação da terra comum. Nesses termos, ressalta-se que, embora tenha sido aprovada localmente em 2013 e publicada no diário oficial do estado no mesmo ano (Figura 41), até o momento da realização do estudo de campo (aproximadamente 06 anos depois), Mendha ainda não havia recebido o título único de terras, o qual deveria substituir os pulverizados títulos de propriedade individual.

Na percepção de um dos líderes locais – Madhev Gota – as razões de tal morosidade são diversas. Como questão central encontram-se as eleições. No sistema representativo, o governo tende a compreender e abordar as pessoas apenas como indivíduos e não no âmbito de sua comunidade. Promover práticas como o *Gramdan* seria contraproducente nesse ambiente uma vez que o convencimento do indivíduo poderia tornar-se mais difícil. Complementarmente, existe um receio por parte do governo central de que, agregadas pelo *Gramdan*, as vilas passem a atuar como os bancos de votos existentes nas periferias das zonas urbanas indianas<sup>404</sup>.

De maneira geral, complementa Madhev, o Estado trabalha com uma perspectiva de desenvolvimento individual e não comunitário, focando no estabelecimento de melhores condições materiais de vida. Nessa pulverização, perspectivas como a terra comum também não encontram espaço. A manifestação e percepção do líder encontram um sentido bastante concreto nas narrativas do planejamento central e nas concepções de desenvolvimento/crescimento adotadas pela Índia, sobretudo pós anos 90.

Como aponta Devaji, a falta de celeridade também se deve à própria inexistência de uma estrutura no interior do governo estadual que possa tornar legítimo o processo que é por ele mesmo regulamentado. Nesse ambiente, apesar de 19 vilas no estado terem declarado o GD, nenhuma delas recebeu a titulação comum final. O escritório e comitê existentes em Mumbai responsáveis por isso, aponta o líder, apesar de presentes no papel não possuem corpo técnico para executar as funções a eles determinadas.

Reafirmam-se, assim, as narrativas de transformação do rural nacional. De um lado os processos de (in)comunicação são realizados diretamente por pressões e incorporações públicas e privadas. De outro, as próprias frestas legais ainda existentes para movimentos que vão no sentido oposto a tal processo, não encontram lugar para sua

---

sobre os procedimentos necessários à sua constituição, as famílias consideram e afirmam constantemente que a medida será importante para a proteção da floresta. Reforçam, também, que mais importante do que entender o *Gramdan* é confiar no *Gramsabha* e nas decisões do conselho.

<sup>404</sup> Sobre o tema, ver o trabalho de Solomon Benjamin (2008), já referenciado na tese.

total efetivação, ainda que advenham de leis e regulamentos do próprio governo central (FRA, dentre outros) e estadual (*Gramdan Act*, sobretudo).

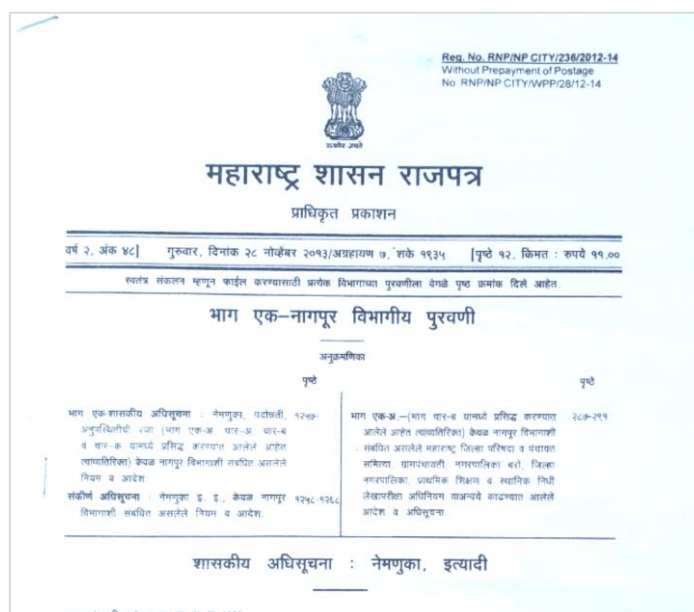


Figura 41 - Publicação no diário oficial do estado de Maharashtra sobre a decisão do Gramdan em Mendha-Lekha405.  
Fonte: Acervo do autor

Apesar de tais desafios, Mendha tem realizado uma série de medidas para dar maior visibilidade à iniciativa por ela tomada e à forma de condução para seu alcance. Dentre elas encontra-se o encaminhamento de cartas e ofícios para diferentes vilas que também constituíram o Gramdan em seus territórios, visando a construção/fortalecimento de uma rede entre elas. Os comunicados foram também enviados a diferentes órgãos de governo com a declaração de que Mendha, com base na legislação estadual, havia sido declarada como uma *Gramdan village*. Como fruto principal desses esforços encontra-se o reconhecimento por parte do governo subdistrital de que Mendha poderia estabelecer o seu *Gram Mandal*. A autorização/legitimação ocorreu em abril de 2016, ou seja, quase 03 anos após o consenso do *Gram-sabha*<sup>406</sup>. Desde então, não foram observados novos movimentos de instâncias superiores de governo em relação ao GD de Mendha.

<sup>405</sup> A publicação data de 28 de novembro de 2013. No conteúdo da matéria encontra-se o despacho do *Collector* distrital reconhecendo os procedimentos de Mendha. Como se lê: *Accordingly, I the District Collector of Gadchiroli with the powers assigned to me on the basis of sub-section 1 of section 4 of the concerned Act, hereby declare that village Mendha (Lekha), tal. Dhanora, Dist. Gadchiroli will be recognized as a Gramdaan w.e.f. 1st November 2013.* (Government of Maharashtra Gazette. Authorized Publication. Thursday, 28<sup>th</sup> November 2013).

<sup>406</sup> No despacho, assinado pelo oficial do *Panchayat* de Dhanora, lê-se que: *As per the subject mentioned above, village Mendha Lekha has been declared as Gramdaan as per Maharashtra Regulation Act 1964 as published by the government of Maharashtra in the GR dated 28/11/2013. Hence the Gram Mandal established according to Art. 39 (1) of Maharashtra Regulation Act 1964 will use all powers of the Panchayat and will complete all work and responsibilities of the Panchayat. This being the provision, Mendha Lekha is part of Group Gram panchayat and a report is submitted by letter to separate it.*



A legitimidade conferida trouxe um respaldo importante para as regras definidas no interior da vila que regulam o *Gramdan* local. Tais estatutos, construídos e decididos de forma consensual em maio de 2015, estruturam aquilo que, localmente, é denominado como a (nova) Constituição de Mendha-Lekha. Boa parte desses regimentos, inclusive a previsão de que todas as decisões se darão via consenso, encontra-se na lista de regras mencionada anteriormente (Quadro 14). Nessa nova versão, no entanto, as regras locais se mostram duplamente legitimados, ou seja, encaixam-se nas previsões do FRA (nível federal) e nas disposições do *GD Acta* (formalismo estadual). Nesses termos, a comunicação das terras acaba por reforçar, dentre outras coisas, as práticas e espaços de autogoverno que são caros e consideravelmente importantes na manutenção da autonomia de Mendha e na permanência do povo *koya* em seu território.

No âmbito fundiário, a Constituição local aponta que, apesar da propriedade tornar-se coletiva, o uso permanece individualizado. Nesses termos, o produto gerado a partir da produção agrícola não é dividido igualmente entre os membros da vila. Tal fato, ainda que contradiga a noção de que o proprietário deixou de possuir 1 para 1800ha de terra, é contrabalanceado pela constituição de um fundo comum para o estoque de grãos (2,5% de cada produção individualizada).

Complementarmente, o regulamento estabelece que “*The primary objective of farming will be ensuring sufficient food for self and not for money*” (Seção 4, cláusula 10). Do total das terras, 10% foi reservado como área protegida (*God’s forest = Devraj = Pen Genda*, como denominado). Nessa reserva, voltada à manutenção e equilíbrio da biodiversidade local, nem mesmo a prática da coleta mostra-se permitida. Conforme indica o nome a ela dado, há ali, também, um sentido do sagrado que circunda a floresta comum. Do mesmo modo que a terra, o comércio de rebanho e de água para fora da vila é proibido. Esse último recurso também se mostra comunizado. Dessa forma, o uso da água não se dá em função do tamanho e da localização da propriedade de cada família. O acesso ao recurso é livre até mesmo para os sem-terra (inexistentes em Mendha). Mendha-Lekha estabeleceu, assim, um regulamento claro e reconhecido em diferentes instâncias governamentais e, sobretudo no território local, que agrega as múltiplas formas do comum que nela se manifestam.

O *Gramdan*, com foco na terra comum, atua como porta de entrada em uma nova realidade institucional que coloca a vila em uma posição de maior força contra os processos de incorporação do espaço rural/florestal em que ela se encontra inserida. Se

para Vinoba a medida continha um sentido de transformação espiritual, tal perspectiva progressiva assume, em Mendha, uma nova forma de ser encarada. Por um lado, ela constitui-se como parte de um processo que, baseado em uma perspectiva familiar-espiritual da floresta, reforça os significados da relação homem-natureza presentes na vila. Por outro, ela motiva e estimula práticas de “aproximação distanciada” com outras esferas e entidades de governo. Esse processo evidencia ranhuras e possibilita resistências frente ao cenário nacional de (in) comunização do espaço rural indiano. Finalmente, em um terceiro lado, no qual humildemente insere-se o presente trabalho, a realização da medida projeta a vila e o seu avanço – em oposição ao atraso a ela imposto – para fora de seus limites físicos e lança luz sobre possibilidades frente ao cenário nacional e global de paulatina privatização dos recursos naturais e dos laços humanos e não humanos comuns construídos em seu entorno.

## Sobre o habitante de um mundo pequeno

“*Kekeji, precisam do senhor na cozinha*”. Essa foi uma dentre as muitas interrupções que permearam nossas conversas ao longo dos dias. *Kekeji* (pronuncia-se cacáji) é um dos diferentes nomes usados em Mendha para se referir a Devaji Tofa. Significa “tio” e demonstra respeito para com o interlocutor. Apesar das dificuldades iniciais de aproximação e dos muitos compromissos que preenchem a agenda diária do líder, pude entrevistá-lo em vários momentos. Com uma fala baixa e constantemente com um sorriso no rosto, Devaji é uma personificação da paciente relação com o tempo e com o espaço que existe em Mendha. Nas suas memórias sobre a vila e sobre as decisões nela tomadas estão também, intrinsecamente ligadas, lembranças sobre sua própria vida e história. *Eu sou de Mendha, meus pais são de Mendha, meus avós são de Mendha. Uma das árvores centrais da vila foi plantada pelo meu avô. Uma família muito, muito pobre. Meus avós conseguiram comprar uma terra no interior da floresta e viviam dos seus produtos. Desde criança eu ouvia que quando alguém da cidade se aproxima nós devíamos correr, nos esconder em casas ou encarar o homem de longe. Sempre fui um bom ouvinte... Sempre me questioneei sobre os motivos desse medo do homem da cidade. Me lembro que tínhamos medo da roupa, a roupa em si, mais do que do homem. A roupa era perigosa (sorrindo). Com o tempo, percebi que a língua falada era um caminho de saída desse medo. Precisava melhorar minhas habilidades de comunicação para desfazer o discurso de opressão e medo que passei a vida toda. Na infância eu era um observador da floresta. Observava os tipos de animais, os pássaros, as pegadas, os movimentos de migração. Ao mesmo tempo observava a sociedade da vila, o comportamento das crianças, as relações desenvolvidas. Sempre fui muito social. Nunca tive um melhor amigo porque toda a vila era minha amiga. Nunca tomei chá, nunca bebi, nunca fumei e tentava fazer que meus amigos fizessem o mesmo. A bebida é algo vindo dos deuses. As pessoas cometem abusos. Fui pouco na escola, minhas habilidades de escrita eram muito baixas, mas sempre gravei bem o que me falavam. Fui tentar entender mais sobre conceitos como o Panchayat e outras questões políticas. Percebi que havia uma conexão entre o chefe dos Panchayats e enriquecimento dele via corrupção. Por volta dos 16, 17 anos entendi que precisava ver as coisas. Eu queria ver... Nunca tinha ido para nenhum lugar além de Dhanora. Comecei a viajar e perceber as roupas diferentes, as línguas diferentes, os jeitos diferentes de agir. Percebi que havia algo além. As pessoas diziam que éramos atrasados. Talvez tivessem razão. Percebi também que havia algo que era comum em*

*todos os lugares, pequenos ou grandes. As pessoas discordavam sempre. Não era possível concordar. Com o tempo passei a acompanhar mais de perto os movimentos relacionados à proteção e devolução das florestas. O governo fazia muita pressão. Observava tudo isso. Observava também que algumas tribos e pessoas realizavam rituais religiosos para escapar da perseguição política. Apesar disso, elas não eram salvas. Entendi que era necessário fazer algo por nós mesmos para sermos salvos. Os deuses não viriam. Passei a me aproximar mais dos lugares políticos. Desde os anos 60 as decisões do Panchayat eram por acordo e os representantes não eram eleitos, mas selecionados. Em 1983 surgiu a minha chance, mas fui negado por ser analfabeto. Comecei a participar das reuniões e quando as atas e documentos eram lidos em marathi eu não entendia nada, mas dizia que entendia. Quando voltava para a vila, eu pensava e concluía que, de fato, éramos atrasados. Não entendia nada. Depois de 5 anos foi a vez de Mendha apontar o líder do Panchayat. Me indicaram. Diziam que eu “tinha experiência”. Não entendia nada que acontecia, mas estava lá. Quando fui eleito Sar Panch (líder geral) as pessoas passaram me tratar com reverência. Sempre neguei isso. Me chamavam de “Sar Panch” e eu dizia: “Não, meu nome é Devaji”. Começaram a achar que eu estava louco. Nos primeiros 2 anos e meio eu não fazia nada. Minha questão principal era saber como a corrupção acontecia. Passei por várias situações. Um dia me disseram: “Você não serve para ser Sar Panch”, eu respondi: “Concordo plenamente”. Fui convidado a ir no escritório oficial do Panchayat e tremia de vergonha. Era uma situação de seca grave. Fui em busca de recursos. As pessoas diziam que eu não era adequado para o cargo e eu concordava. Não sei nada de nada. Sou atrasado. Pensava. Comecei a imaginar que era preciso procurar pessoas com instrução. Na procura, encontrei Mohan e seu movimento de proteção das florestas. Durante 3 anos as pessoas disseram que ele iria me passar para trás. Eu o acompanhava nas reuniões. Fazia as coisas conjuntamente. Mohan tinha interesse no Gram sabha e nas decisões via consenso. Eu tinha interesse em aprender. A questão do álcool foi uma das primeiras a aparecer para aprimorarmos o funcionamento do conselho. A influência das mulheres foi grande. Elas sofriram de modo mais intenso os resultados do alcoolismo. Uma ferramenta utilizada para discussão foi a montagem de um quadro com os benefícios e malefícios ligados à bebida. Chegamos ao consenso de banir até mesmo para os rituais religiosos. Para isso é preciso autorização do GS. Começaram a nos chamar de “brâmanes”. Era uma forma de chacota (sorrindo novamente). Não ligávamos. O banimento do álcool foi um*

*marco em termos da abrangência e potencial do Gram Sabha e da decisão autônoma. Ela influenciou a tomada de outras decisões. Inicialmente fomos desacreditados, mas tudo passou a funcionar em Mendha depois disso. Ao longo do tempo aprimoramos. A questão do Gramdan, por exemplo. Demoramos por causa de alguns ciúmes. Nunca me irritei com os que discordavam. Eu os amava. Amava mais do que aos outros. Após a independência, as pessoas construíram estátuas e templos de Gandhi e Vinoba, mas nunca tentaram viver seus ensinamentos na vida pessoal. Aqui nós fizemos. Finalmente parece que as pessoas compreenderam o poder da vida comum, comunitária e coletiva. É um movimento com poder de quebrar as barreiras da religião. Pessoas de diferentes religiões vem aqui e fazem elogios ao movimento. Nosso mundo na vila é muito pequeno, mas entendemos que onde há a floresta e onde há corpos d'água existem as mesmas relações e mundos daqui. Estamos em um carro numa viagem só de ida. Ele pode sempre parar no meio do caminho e lá permanecer, mas nunca voltar. Em meu último dia na vila espero Devaji para me despedir. Conversamos mais um pouco, tiramos algumas fotos. Ao se retirar ele me diz: Luiz, da próxima vez você fica quanto tempo quiser. Não sei se aquilo é uma decisão consensual da vila. Prefiro não perguntar.*

Me lembro do primeiro dia. Acredito e agradeço.

## 5.7. Considerações finais Lado B: sentidos do comum e do incomum

Complementando e aprimorando a discussão sobre o “novo” rural indiano, o estudo realizado em e sobre Mendha-Lekha teve como questão central a análise dos variados aspectos que compõem a ideia e a prática do comum nessa vila do centro da Índia, bem como os meios implementados em oposição.

Conforme visto, as diferentes expressões locais do conceito – os símbolos, os espaços decisórios e a terra – mostram-se centralizadas na floresta e na interação familiar desenvolvida com ela. A *mãe comum* ao mesmo tempo que implica condições diferenciadas de relação com os recursos naturais – proibição do corte, coleta controlada, controle dos saberes tradicionais, etc. – cria um argumento constante para que novas práticas ligadas ao comum, como a questão fundiária, se desenvolvam.

A análise apontou ainda as formas de associação entre Mendha e as obras de Mahatma Gandhi e de Vinoba Bhave. Ambos os líderes são indicados como referências teóricas importantes para a compreensão dos movimentos em torno do comum na vila. Nessa aproximação, porém, revelam-se certas nuances. Mendha, ao que nos parece, mostra-se muito mais como um modelo referencial para os grandes líderes indianos do que o contrário. A autonomia política via fortalecimento do conselho local, a prática do consenso tradicionalmente desenvolvida, um modelo “fechado” de subsistência via coleta florestal, dentre outros aspectos que permeiam o modo de vida do povo *koya*, demonstram essa inversão. Em muitas dessas práticas já estão contidas as formulações sobre a independência (*Swaraj*) realizadas por Gandhi, bem como, os princípios políticos (*Swaraj-Sastra*) de Vinoba.

Ao mesmo tempo, é nítido o fato de que as formulações de tais autores, orientadoras do pensamento e da ação de colaboradores externos à vila, realiza um papel fundamental no empoderamento de Mendha frente a outras instâncias, governamentais ou não. A sistematização dos processos consensuais, a adoção de práticas de resistência não violentas e a formalização da terra comum, aos moldes das legislações nacionais e estaduais, se mostram como alguns dos aspectos desse sentido da relação.

A costura desse contexto, por sua vez, mostra-se intimamente ligada às interlocuções desenvolvidas por Devaji Tofa, líder da vila. A mediação realizada por ele nas escalas interna e externa à vila, seu histórico de fortes raízes familiares em Mendha e sua aproximação com as referências mencionadas nos parágrafos anteriores dão o tom, nos últimos 30 anos, dos caminhos trilhados por Mendha.

A figura do líder expressa de certa forma uma síntese da constante dialética interna-externa presente em Mendha. Abertura e fechamento. Comum e privado. Nacional e local. Em termos concretos: Existe o *Gram-sabha*, mas cria-se uma forma de atuação própria para ele; adotam-se os esquemas nacionais, mas o uso dos recursos é regulamentado e distribuído internamente à maneira indígena; aceitam-se as disposições estaduais, mas a vila impõe-se não violentamente contra aquilo que discorda; absorvem-se conhecimentos e ações externas, mas o estudo delas é feito a partir da perspectiva interna e as instâncias de decisão são blindadas dos atores estrangeiros. Mendha, como a perspectiva neoliberal, também busca modificar o Estado “por dentro”. O sinal da mudança, no entanto, é invertido em relação ao da ideologia econômica.

A observação e análise desses pontos, mais do que iluminá-los diretamente, buscou evidenciar, também, alguns sentidos e elementos que são atacados pelo processo de construção do (novo) rural indiano que denomino aqui como rural (in)comum. Em Mendha-Lekha, as manifestações diretas desse movimento se mostram, sobretudo, nas disputas realizadas com o Departamento Florestal e nas pressões advindas de empreendimentos minerários nas proximidades da vila. O reconhecimento da legitimidade e força legal das decisões tomadas em âmbito local colocam-se no centro desses conflitos. A morosidade por parte do governo estadual e central no reconhecimento do *Gramdan* de Mendha acrescenta mais um elemento constituinte desse contexto.

Em suma, no universo de Mendha o comum se mantém e reforça-se a partir daquilo que a ela e ao seu povo soa, tradicionalmente, como incomum – a propriedade privada, o governo representativo, a floresta como recurso mercantil, etc. A vila reage às pressões fortalecendo sua posição histórica, cosmológica e coletiva. Barra caminhos aparentemente inevitáveis e, com isso, expõe a multiplicidade de mundos que poderiam ter sido destruídos nessa jornada.

## 6. À GUIA DE CONCLUSÃO: ONDE E COMO SE CHEGA APÓS A VIAGEM

*Um calor de vida e uma imagem de morte, era isso o conhecimento. (Albert Camus, A Peste, p. 271).*

Conforme aponta a frase introdutória do presente trabalho, o objetivo desta tese foi o de decodificar um projeto. Entendemos que a proposta foi cumprida, ao menos parcialmente. Nos termos da metáfora proposta, a viagem realizada se encerra aqui. Após a instabilidade da partida, a turbulência da decolagem, a contemplação dos cenários gerais e o pouso (nunca integralmente seguro) em terra firme, é importante que considerações sejam feitas sobre o lugar da chegada e, naturalmente, das novas partidas possíveis.

As considerações sumárias preliminares indicadas ao fim dos capítulos 2, 3 e 4 já cumpriram parte desse papel. Desse modo, realiza-se aqui um último esforço de concatenação e articulação de modo que o projeto decodificado mostre-se mais claramente.

De forma geral, a primeira conclusão que se chega é a de que a questão rural-urbana na Índia contemporânea, tanto em termos de sua expressão quanto de sua relação, pode e deve ser entendida como um projeto programado. Os mecanismos discursivos e não discursivos dos instrumentos de planejamento central e as políticas de estímulo e privação neles presentes evidenciam esse processo.

Em verdade, conforme procuramos argumentar, a prática dirigista e planificadora, oscilante e inflexiva ao longo do tempo, mostra-se como um elemento central e indispensável para a compreensão das transformações que tais espacialidades sofreram desde a independência. Talvez essa seja uma grande virtude da presente tese uma vez que o destaque mais agudo deste elemento se mostra pouco presente na literatura que trata sobre o tema no país. A conformação do *espaço abstrato* indiano, via o planejamento e planificação, é clarificada.

A relevância dessa exploração mostra-se, ainda, pelo fato de que ela tornou mais evidentes quais e quando ocorrem os elos de conexão entre as mudanças enfrentadas por tais espacialidades e as ocorridas em outras dimensões e ideologias sociais (Estado, Mercado, crescimento econômico, etc.). A Figura abaixo nos ajuda a defender esse argumento.



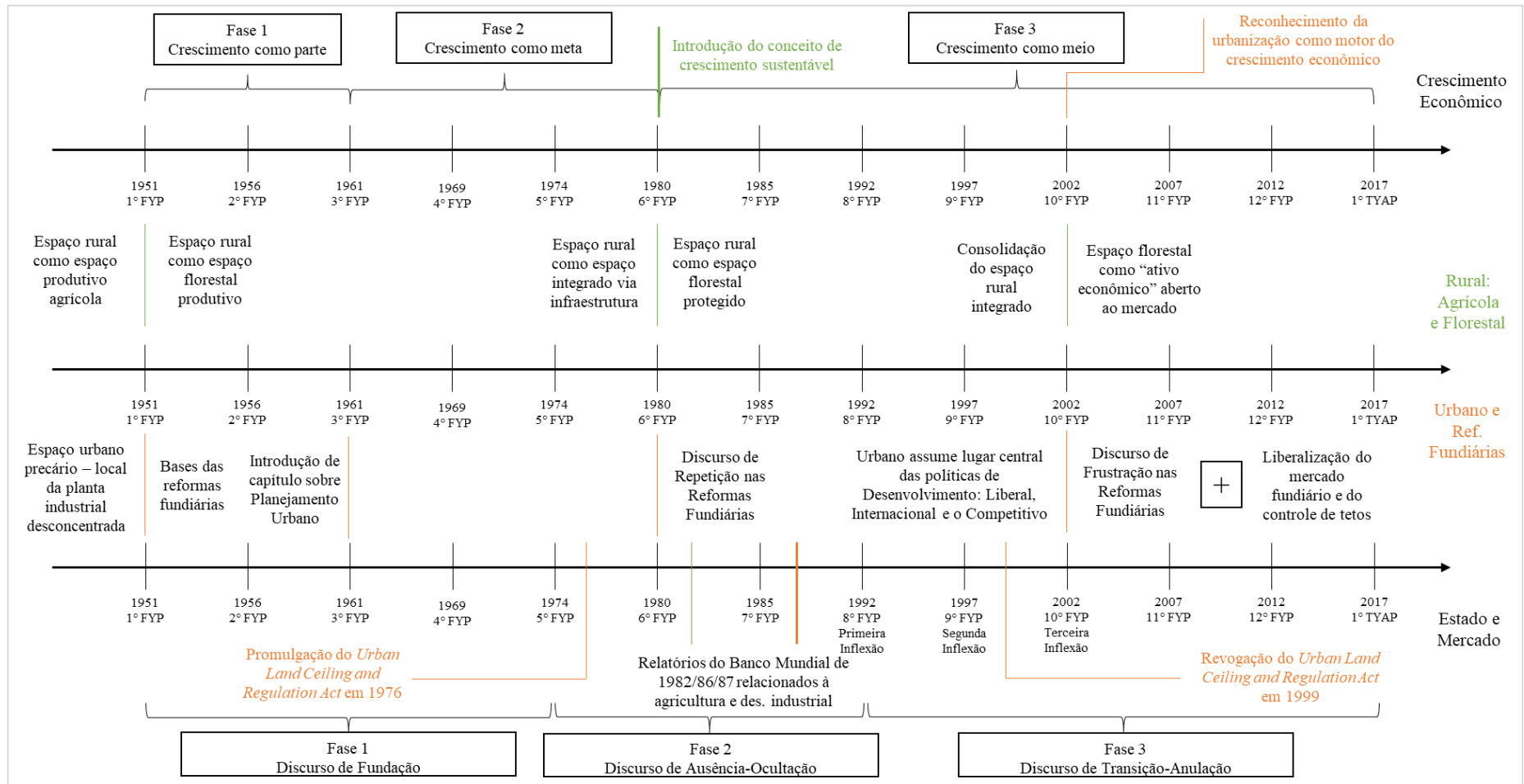


Figura 42 – Linha do tempo. Discursos de Planejamento. Papel do Estado, crescimento econômico, reformas fundiárias, o rural e o urbano. Índia, 1951-2017.  
 Fonte: Elaboração própria.

Tais concatenações apontam para uma aguda interface entre as inflexões percebidas no papel, atuação e estrutura do Estado indiano e a tentativa de exacerbar o predomínio ou o protagonismo do urbano sobre o rural nacional.

Por um lado, essa relação se estabelece pelo processo de *liberalização pela urbanização*, conforme já defendido por Goldman (2011). Nesses termos, os processos de afastamento multifacetado do Estado do setor produtivo, a sua ausência seletiva no fornecimento e gestão da infraestrutura e as mudanças impostas sob a tutela do conceito de Governança (inflexões decodificadas no presente trabalho) encontram no espaço urbano o seu lugar principal de rebatimento e ampliação. Por outro lado, argumentamos a partir de nossas análises, que o caminho inverso também é observável, ou seja, é possível dizer sobre uma “urbanização pela liberalização”.

Como visto, o projeto urbano (urbanizador) indiano é relativamente recente em termos de sua declaração mais explícita (pós 2000). Historicamente, contudo, percebe-se que a abordagem sobre o componente citadino-urbano do país se deu sempre descolada do tradicional vínculo entre industrialização e urbanização. Nesses termos, estratégias de desconcentração industrial alinhadas a um constante reforço da cidade como uma *heterotopia* em relação ao campo foram reforçadas com mais ou menos sucesso no período que vai da independência até meados dos anos 90.

A guinada neoliberal modifica esses aspectos. A desregulamentação de qualquer controle industrial e de sua conexão com uma ideia de espaço desconcentrado é que abre as portas para que a urbanização, sob determinados moldes, possa ocorrer “libertada das amarras” do Estado. Desvinculada da forma regulada e homogênea da planta industrial, flexível em termos dos controles estatais e motivada por uma lógica empreendedora de integração global e de competição intra e internacional, a “nova” cidade indiana vê um caminho pavimentado para sua aparição. Como apontamos anteriormente, o amadurecimento de determinadas práticas e conceitos neoliberais, promovidos por múltiplos agentes, foi condição *a priori* para que o ambiente urbano passasse a assumir um certo protagonismo na dinâmica espacial do país, ao menos em termos narrativos.

Há de se reconhecer que as questões ainda são turvas e embaçadas nesse ponto. Recuperando a perspectiva conceitual lefebvriana, entendo que existe um outro “campo cego” que se coloca sobre o *campo cego* e a *fase crítica* de transição trabalhadas pelo autor. Assim sendo, a urbanização completa e o cenário emancipatório (virtual) da *práxis* urbana talvez venham a ocorrer através de trajetórias que não tenham a sua origem na

exacerbação das contradições advindas da reprodução das relações sociais de produção existentes no espaço industrial.

Um desses caminhos, conforme aventamos hipoteticamente no capítulo introdutório, pode advir de uma espécie de “ruralidade extensiva” que se estabelece no contexto nacional da Índia. Tal ideia, que demandará explorações futuras, seria concretizada a partir de uma explosão da *comunidade orgânica* camponesa e das lutas e práticas de resistência e hibridismo que nelas se realizam. Nesse cenário, o transbordamento percorreria toda a tessitura urbana que vai sendo constituída no país.

Essa possibilidade, no bojo dos processos espaciais neoliberalizantes dos últimos vinte anos, ao mesmo tempo que tem grande potência, conforme sinalizam os arranjos e práticas de Mendha-Lekha, é também o grande alvo de ataques do “novo” Estado indiano.

No cerne dessa luta encontram-se, como argumentamos, a terra e os recursos comuns nela existentes. Esses elementos são incorporados de diferentes maneiras e por diversas estratégias ao longo do período abarcado em nosso estudo. Chama a atenção, de forma mais explícita, o fato de que o período pré neoliberalismo cumpre um papel importantíssimo para a iniciativa de integração do espaço rural indiano e para o processo de mercantilização/liberalização fundiária que são promovidos, sobretudo, pós anos 2000. O incremento patrimonial do Estado, principalmente via políticas protetivas florestais, servirá à acumulação primitiva e, por conseguinte, aos objetivos de exploração mais rentável do solo e dos atrativos neles existentes que se desenham no período neoliberal.

Tal movimento, somado ao progressivo esvaziamento de políticas de subsídio à produção agrícola e ao reconhecimento, sem as devidas correções necessárias, de que os processos de reforma agrária e fundiária fracassaram, estruturam o “novo” rural. Cabe sempre reforçar que o processo não ocorre sem luta ou sem resistências remodeladas. As vilas rurais, apesar de crescerem mais lentamente, continuam presentes e constituem uma miríade de mais de 600 mil territórios e estruturas administrativas altamente diferenciadas entre si. Tal elemento demonstra por si só como a contradição campo-cidade na Índia contemporânea mostra-se longe de ser superada.

Por fim, concluímos que a natureza de miragem do Estado neoliberal mostra-se, paradoxalmente, cada vez mais real.

Nos termos aqui trabalhados, essa função ilusória cumpre diferentes papéis para a concretização do projeto neoliberal indiano em seus diversos níveis. Primeiramente, a miragem do Estado em relação à sociedade civil e à sua função social (promotor do bem

comum, articulador de interesses, etc.) facilita a amplificação do Mercado e de seus mecanismos na regulação das trocas e das relações sociais. Na dialética rural-urbana, a miragem estatal se instala, sobretudo, na transformação dos cidadãos em consumidores de serviços e na formação de espaços despolitizados. Nesse contexto, os canais tradicionais de participação democrática, bem como os símbolos, costumes e métodos por eles expressos vão se tornando cada vez mais rarefeitos.

Em ambos os níveis (institucional e espacial) a miragem se constitui como uma representação ou uma pintura idealizada por agentes externos. A aguda influência do Banco Mundial nas múltiplas narrativas analisadas ao longo da tese aponta para esse cenário de moldura colonial.

Considerando o momento histórico trágico em que encerramos esta tese, parece-nos que quanto maior é a escassez existente (fiscal, sanitária, infraestrutural, etc.) mais clara também se torna a imagem ilusória do Estado neoliberal. Em nações lideradas por governos de extrema direita, como o Brasil e a Índia atuais, tal percepção é catalisada. Apesar de aparentemente existirem, tais Estados, quando olhados mais de perto, demonstram que não estão ali para serem alcançados socialmente ou cumprirem funções ligadas ao bem comum. São apenas intermediários e assessores de outros agentes.

Desse modo, o ponto de chegada no qual nos encontramos agora revela tanto calores de vida quanto imagens de morte, conforme aponta a epígrafe da presente conclusão. No fim, resta a expectativa de que o otimismo em relação às potências criadoras seja sempre maior que o pessimismo e a tristeza advindos das práticas e mecanismos de destruição que constantemente circundam a nossa realidade cotidiana.

## REFERÊNCIAS:

ACHARYA, B. P. *The instruments of urban land policy in India: opportunities for future direction*. Environment and Planning A, v. 20, p. 1427-1447. 1988.

ACOSTA, Alberto. *O Bem Viver: uma oportunidade para imaginar outros mundos*. Tradução de Tadeu Breda. São Paulo. Autonomia literária, Elefante, 2016.

AGRAWAL, Arun. *Common property, forest management and the Indian Himalaya*. Contributions to Indian sociology, 35, 2. 2001.

AHLUMALIA, Isher Judge. *Planning for Urban Development in India*. ICRIER. Disponível em: [http://icrier.org/Urbanisation/pdf/Ahluwalia\\_Planning\\_for\\_Urban\\_%20Development.pdf](http://icrier.org/Urbanisation/pdf/Ahluwalia_Planning_for_Urban_%20Development.pdf). Acesso em março de 2019.

ALMEIDA, Luiz Felype Gomes. *Plano Diretor, política territorial e interfaces econômicas/imobiliárias em Vespasiano: o lugar onde tudo pode?*. Revista Brasileira de Direito Urbanístico, v. 1, p. 7, 2018.

ALMEIDA, Luiz Felype Gomes.; MONTE-MÓR, Roberto Luís de Mello. *Renda fundiária e regulação imobiliária: dos aspectos teóricos à (quase) prática do Estatuto da Cidade*. In: Jupira Gomes de Mendonça; Heloisa Soares de Moura Costa. (Org.). Estado e Capital imobiliário: convergências atuais na produção do espaço urbano brasileiro. 1ed. Belo Horizonte: C/Arte, 2011.

ANNEZ, Patricia Clarke; BUCKLEY, Robert M. *Urbanization and Growth: Setting the Context*. In: Spence, Michale; Annez, Patricia Clarke; Buckley, Robert M. (Ed). Urbanization and Growth. The International Bank for Reconstruction and Development. 2009.

ASARA, Viviana; Otero, Iago; Demaria, Frederico; Corbera, Esteve. *Socially sustainable degrowth as a social-ecological transformation: repoliticizing sustainability*. Sustain Sci, 10 (2015), p. 375-384.

ATTÍLIO, Luccas Assis; TEIXEIRA, Evandro Camargos. *Impacto do progresso tecnológico sobre o crescimento econômico brasileiro e coreano*. In: Anais do XVI Seminário de Economia Mineira. Disponível em: <https://diamantina.cedeplar.ufmg.br/2014/site/arquivos/impacto-do-progresso-tecnologico-sobre-o-crescimento-economico-brasileiro-e-coreano.pdf>. Acesso em fev. 2019.

ARNOLD, J. E. M.; STEWART, W. C. *Common Property Resource Management in India*. Tropical Forestry Papers. Oxford Forestry Institute. 1991.

AZEVEDO, Leon Martins Carriconde. *O Rural e o Urbano na teoria de Henri Lefebvre*. Anais da XIII Jornada do Trabalho. Presidente Prudente, São Paulo, 2012.

BABU, Subhash Chandra; DENT, J. B. *Common Property Resource Management in Haryana State, India - A success story of the Rehabilitation of Degraded Village*

Common lands. Sixth Annual Conference of the International Association of study on Common Property held at the University of California, Berkeley, USA June 5-8. 1996.

BAINDU, Vinay; KANATH, Lalitha. *Reengineering Urban Infrastructure: How the World Bank and Asian Development Bank Shape Urban Infrastructure Finance and Governance in India*. Bank Information Centre, South Asia. New Delhi. 2009.

BANERJEE, Arindam. *Interrogating the Agrarian Questions in India under Neoliberalism: A Peasant Class Approach*. In: Banerjee, A; Chandrasekhar, CP (Ed). *Dispossession, Deprivation and Development – Essays for Utsa Patnaik*. Tulika Books. 2018.

BANERJEE-GUHA, Swapna. *Neoliberalising the 'Urban': New Geographies of Power and Injustice in Indian Cities*. *Economic and Political Weekly*, v. 44, n. 22 (May 30 - Jun. 5) p. 95-107. 2009.

BASTOS, Camila Diniz; MAGALHÃES, Felipe Nunes Coelho; MIRANDA, Guilherme Marinho; SILVA, Harley; TONUCCI FILHO, João Bosco Moura; CRUZ, Mariana De Moura; VELLOSO, Rita de Cássia Lucena. *Entre o espaço abstrato e o espaço diferencial: ocupações urbanas em Belo Horizonte*. *Revista Brasileira de Estudos Urbanos Regionais* (online). Recife, v.19, n.2, p.251-266, maio-ago. 2017

BENJAMIN, Solomon. *Occupancy urbanism: Radicalizing politics and economy beyond policy and programs*. *International Journal of Urban and Regional Research*, v. 32, n. 3, p. 719-729, 2008.

BENJAMIN, Solomon. *Manufacturing Neoliberalism: Lifestyling Indian Urbanity*. In: Guha, S. B. (Ed). *Accumulation by Dispossession*. SAGE. 2010.

BENZ, A.; PAPADOPOULOS, Y. (eds). *Governance and democracy: Comparing national, European and international experiences*. London: Routledge. 2006.

BHABHA, Homi K. *O local da cultura*. Tradução de Myriam Ávila, Eliana Lourenço de Lima Reis, Gláucia Renate Gonçalves. 2 edição. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2013).

BHAGAT, Ram B. *Rural-Urban Classification and Municipal Governance in India*. *Singapore Journal of Tropical Geography*, 26(1), 61-73. 2005.

BHALLA, Gurwinder. *Is growth sans industrialisation sustainable?*. ISID foundation day lecture, institute for studies in industrial development, New Delhi. 2004.

BHATTA, Ramachandra. *Tradeoffs between Land Rights and Economic Growth: A Case Study of Coastal Karnataka*. *Journal of Land and Rural Studies*, 1(2), p. 229–243. 2013.

BHATTACHARYA, K.C. *Swaraj in Ideas* (1928). In: Bhushan, Nalini; Garfield, Jay L. (Eds). *Indian Philosophy in English: From Renaissance to Independence*. 2011. Disponível em:

<https://www.oxfordscholarship.com/view/10.1093/acprof:osobl/9780199769261.001.0001/acprof-9780199769261-capítulo-7>. Acesso em mar. 2020.

BHATTACHARYYA, Sudipta. *Neoliberalism and Agrarian Transitions in India: The Mode of Production Debate Revisited*. In: Banerjee, A; Chandrasekhar, CP (Ed).

- Dispossession, Deprivation and Development – Essays for Utsa Patnaik. Tulika Books. 2018.
- BHAVE, Vinoba. *Bhoodan Yajna*. Navajivan Press, Ahmedabad. 1953. Disponível em: [www.vinoba.in](http://www.vinoba.in). Acesso em out. 2019.
- BHAVE, Vinoba. *The Age of friendly love*. In: Bhoodan – concept of land through love. Department of information and public relations. Government of Hyderabad. 1954. Disponível em: [www.vinoba.in](http://www.vinoba.in). Acesso em out. 2019.
- BHAVE, Vinoba. *Bhoodan to Gram-dan*. 1956. Disponível em: [www.vinoba.in](http://www.vinoba.in). Acesso em out. 2019.
- BHAVE, Vinoba. *Swaraj Sastra – The Principles of a non-violent political order*. Narendra Bhargava, Varanasi. 1963. Disponível em: [www.vinoba.in](http://www.vinoba.in). Acesso em out. 2019.
- BHAVE, Vinoba. *Gramdan – Why and how*. Tanjore. s/d. Disponível em: [www.vinoba.in](http://www.vinoba.in). Acesso em out. 2019.
- BHAVE, Vinoba; Jayaprakash, Narayan. *Gramdan for Gramswaraj*. Indian Press (P) Ltd. Varanasi. 1967. Disponível em: [www.vinoba.in](http://www.vinoba.in). Acesso em out. 2019.
- BHOLEY, Mihir. *Indian's Urban Challenge and Smart Cities: A Contemporary Study*. Scholedge International Journal of Business Police & Governance, v. 03, n. 03, p. 17-38. 2016.
- CHAMARAJ, Kathyayini. Parastatals and task forces - the new decision-makers. 2009. Disponível em: <http://www.indiatogether.org/parastate-government>. Acesso em março de 2019.
- CARINHATO, Pedro Henrique. *Neoliberalismo, Reforma do Estado e Políticas Sociais nas Últimas Décadas do Século XX No Brasil*. AURORA, ano II número 3. 2008.
- Carvalho, Edemir de. *Cidades Brasileiras, crescimento e desigualdade social*. ORG & DEMO, n3, p. 45-54, 2002.
- CASTRO, Eduardo Viveiros de. *O que se vê hoje é uma ofensiva feroz contra os índios*. Entrevista disponível em <https://oglobo.globo.com/cultura/livros/eduardo-viveiros-de-castro-que-se-ve-no-brasil-hoje-uma-ofensiva-feroz-contr-os-indios-17261624>. Agosto, 2015. Acesso em março de 2020.
- CASTR, Eduardo Viveiros de. *Prefácio – o recado da mata*. In. KOPENAWA, Davi; ALBERT, Bruce. *A Queda do Céu: palavras de um xamã yanomami.*; tradução Beatriz Perron-Moisés; 1 ed; São Paulo; Companhia das Letras, 2015.
- CHANG, Ha-Joon. *Chutando a Escada: Estratégia de Desenvolvimento em Perspectiva Histórica*. Ed. UNESP. 2004.
- CHAKRABARTY, D. *Conditions for knowledge of working-class conditions*. In R. Guha and G.C. Spivak (eds), *Selected subaltern studies*, Oxford University Press, New York. 1988.

- CHAKRAVORTY, Sanjoy. *Land acquisition in India: The political-economy of changing the law*. Area Development and Policy, v. 1, n. 1. 2016
- CHAPMAN, Graham; Wanmali, Sudhir. *Urban-rural relationship in India: a macro-scale approach using population potentials*. Geoforum, v. 12, n. 1, p. 19-43, 1981.
- CHATTERJEE, P. *The Politics of the Governed: Reflections on Popular Politics in Most of the World*, New York: Columbia University Press. 2004.
- CHATTOPADHYAY, Soumyadip. *Neoliberal Urban Transformations in Indian Cities: Paradoxes and Predicaments*. Progress in Development Studies 17, 4, p. 1–15. 2017.
- CHATURVEDI, Sumit. *Land Reforms Fail: 5% of India’s Farmers Control 32% Land*. Disponível em: <https://thewire.in/agriculture/land-reforms-fail-5-of-indias-farmers-control-32-land>. Acesso em março 2019.
- CHELLERI, Lorenzo. *From the “Resilient City” to Urban Resilience*. A review essay on understanding and integrating the resilience perspective for urban systems. Documents d’Anàlisi Geogràfica 2012, vol. 58/2 287-306.
- CHHOTRAY, V. *‘The “Anti-Politics Machine” in India: Depoliticisation through Local Institution Building for Participatory Watershed Development in India’*, Journal of Development Studies 43.6: 1037–56. 2007.
- CHOLKAR, Parag. *The Earths is the Lord’s – Saga if Bhoodan-Gramdan Movement*. Paramdhan Prakashan. Maharashtra, India. 2017.
- CLARK, Gregory; WOLCOTT, Susan. *One Polity, Many Countries: Economic Growth in India, 1873–2000*. In: Rodrik, Dani (Ed.). In Search of Prosperity Analytic Narratives on Economic Growth. Princeton University Press. New Jersey. 2003. P. 53-79.
- COELHO, Karen. *The Slow Road to the Private: A Case Study of Neoliberal Water Reforms in Chennai*. In: Cullet, Philippe ; Gowlland-Gualtieri, Alix; Madhav, Roopa; Ramnathan, Usha (Eds.). Water Governance in Motion: Towards Socially and Environmentally Sustainable Water Laws. Foundation Books. 2010.
- COELHO, Karen; KAMATH, Lalitha; VIJAYBASKAR, M. *Infrastructures of Consent: Interrogating Citizen Participation Mandates in Indian Urban Governance*. Institute of Development Studies. Working Paper 362. UK. 2011.
- COELHO, Karen; VENTAK, T. *The Politics of Civil Society: Neighbourhood Associationism in Chennai*. Special Article. Economic & Political Weekly. v. XLIV, ns. 26 & 27. June. 2009.
- CORNWALL, Andrea; GAVENTA, John. *From users and choosers to makers and shapers: repositioning participation in social policy*. IDS Working Paper 12. Institute of Development Studies. England. 2001.
- COSTA, Geraldo Magela; SANTOS, Reinaldo Onofre; COSTA, Heloisa Soares de Moura. *Reflexões metodológicas sobre a relação rural-urbano a partir da teoria e de evidências socioespaciais da RMBH*. Geografias Artigos Científicos, v. 9, n. 2. 2013. Belo Horizonte.



- CRUZ, T. *Levittown retrofitted: an urbanism beyond the property line*. In D. Kelbaugh and K. McCullough (eds.), *Writing urbanism: a design reader*, Routledge, New York. 2007.
- DALY, Herman E. *A Steady-State Economy*. Sustainable Development Commission, UK. (April 24, 2008).
- DAS, Abhishek; MITRA, Santanu; MONDAL, Sujit Kumar; GUPTA, Gautam. *Regeneration of Common Pool Resources: Experimental Evidence from the Indian Sundarbans*. *Review of Market Integration* 5(2), p. 155–169. 2013.
- DATTA, Prabhat Kumar. *Making Local Self-Government in Rural India Work: Old Tradition and New Challenges*. *Indian Journal of Public Administration* v LIX, n. 1, January-March 2013.
- DATTA, Prabhat; SEN, Panchalli Bhattacharyya. *Participatory Rural Governance in India*. *Indian Journal of Public Administration*. v. 46, n. 1. 2000.
- DHARMA, Kumar. *The Fiscal System*. In. Kumar, Dharma & Raychaudhuri, Tapan (Eds). *The Cambridge Economic History Of India. V. II (1750-1970)*. Cambridge University Press, 2008. First published 1983. Reprinted 1989.
- DE ANGELIS, Massimo. *Marx's Theory of Primitive Accumulation: A Suggested Reinterpretation*. UEL, Department of Economics, Working Paper N.29, 2000. Disponível em: <http://citeseerx.ist.psu.edu/viewdoc/download?doi=10.1.1.200.9435&rep=rep1&type=pdf>. Acesso em fev. 2019.
- DERRIDA, Jacques. *Gramatologia*. Trad. Miriam Schnaiderman e Renato J. Ribeiro. São Paulo: Perspectiva, 1973.
- DESAI, M. V. *Man Behind a Bloodless revolution*. In: Bhoodan – concept of land through love. Department of information and public relations. Government of Hyderabad. 1954. Disponível em: [www.vinoba.in](http://www.vinoba.in). Acesso em out. 2019.
- DHANAGARE, D. N. *Social Origins of the peasant insurrection in Telangana (1946-51)*. *Contributions to Indian Sociology*, n. 8, 1974.
- DHARMADHIKARY, Shripad. *The World Bank as a Knowledge Creator*. In: Kelley, M; D'Souza, D. (Eds.). *The World Bank in India: Undermining Sovereignty, Distorting Development*. Orient BlackSwan. India. 2010.
- DOBB, Maurice. 1946. *Studies in the Development of Capitalism*. New York, International. 1963
- DURANTON, Gilles. *Are Cities Engines of Growth and Prosperity for Developing Countries?* In: Spence, Michale; Annez, Patricia Clarke; Buckley, Robert M. (Ed). *Urbanization and Growth*. The International Bank for Reconstruction and Development. 2009.
- EDWARDS, Sebastian. *Crescimento econômico na América Latina: desafios para uma nova era*. In: CASTRO, Ana Célia (Org.). *Desenvolvimento em debate*. Rio de Janeiro:

- Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social: Mauad, 2002. v. 1, p. 417-437.
- Elliott & Hundt. *Democracy, Governance and Political Parties in India: An Introduction*. 2016.
- ELTIS, Walter. *The Classical Theory of Economic Growth*. Palgrave. Hampshire. 1984.
- ESCOBAR, Arturo. *La invención del desarrollo*. Tradução de Diana Ochoa. 2º edição. Popayán: Universidade del Cauca. 2014.
- ESCOBAR, Arturo. *Degrowth, postdevelopment, and transitions: a preliminar conversation*. *Sustain Sci*, 10 (2015), p. 451-462.
- FAORO, Raymundo. *Os Donos do Poder*. Formação do Patronato Político Brasileiro. 3º Edição. Revista. Editora Globo. 2001.
- FEDERICI, Silvia. *Calibã e a bruxa: mulheres, corpo e acumulação primitiva*. São Paulo: Editora Elefante, 2017.
- FIX, Mariana. *Uma ponte para a especulação - ou a arte da renda na montagem de uma "cidade global"*. Caderno CRH, Salvador, v. 22, n. 55, p. 41-64, Jan./Abr. 2009.
- FRIEDMAN, John. *Planing in the public domain: from theory to practice*. Princeton University Press, 1987.
- FURBER, Holden. *The unification of India, 1947-1951*. *Pacific Affairs*, Vol. 24, No. 4 (Dec., 1951), pp. 352-371. Disponível em: <http://www.jstor.org/stable/2753451>. Acesso em março 2020.
- GANDHI, Mahatma K. *Hindi Swaraj: autogoverno da Índia*. Tradução de Gláucia Gonçalves; Divanize Carbonieri; Carlos Gohn; Laura P. Z. Izarra. Brasília: FUNAG, 2010.
- GHATAK, Maitreesh; Roy, Sanchari. *Land reform and agricultural productivity in India: a review of the evidence*. *Oxford Review of Economic Policy*, v. 23, n. 2, pp.251–269. 2007
- GHERTNER, D. Asher. *India's urban revolution: geographies of displacement beyond gentrification*. *Environment and Planning A*, v. 46, n. 7, p. 1554-1571, 2014.
- GLASMEIER, Amy; Christopherson, Susan. *Thinking about smart cities*. *Cambridge Journal of Regions, Economy and Society*. 8, p. 3-12. 2015.
- GOLDMAN, Michael. *Imperial Nature*. Orient Longman. India. 2006.
- GOLDMAN, Michael. *Speculative urbanism and the making of the next world city*. *International Journal of Urban and Regional Research*, v. 35, n. 3, p. 555-581, 2011.
- GOPALAKRISHNAN, Shankar. *Undemocratic and Arbitrary: Control, Regulation and Expropriation of India's Forest and Common Lands*. New Delhi: SPWD, Washington, DC: Rights and Resource Initiative. 2012.
- GOVERNMENT OF INDIA. Planning Commission. *First Five Year Plan*. 1951.
- \_\_\_\_\_. Planning Commission. *Second Five Year Plan*. 1956.

- \_\_\_\_\_. Planning Commission. *Third Five Year Plan*. 1961.
- \_\_\_\_\_. Planning Commission. *Fourth Five Year Plan*. 1969.
- \_\_\_\_\_. Planning Commission. *Fifth Five Year Plan*. 1974.
- \_\_\_\_\_. Planning Commission. *Sixth Five Year Plan*. 1980.
- \_\_\_\_\_. Planning Commission. *Seventh Five Year Plan*. 1985.
- \_\_\_\_\_. Planning Commission. *Eight Five Year Plan*. 1992.
- \_\_\_\_\_. Planning Commission. *Ninth Five Year Plan*. 1997.
- \_\_\_\_\_. Planning Commission. *Tenth Five Year Plan*. 2002.
- \_\_\_\_\_. Planning Commission. *Eleventh Five Year Plan*. 2007.
- \_\_\_\_\_. Planning Commission. *Twelfth Five Year Plan*. 2012.
- \_\_\_\_\_. *First Third Year Action Plan*. 2017.
- \_\_\_\_\_. *Local Governance: an inspiring journey into the future*. Second Administrative Reforms Commission. 2007.
- \_\_\_\_\_. *The Urban Land Ceiling and Regulation Act*. 17 de fevereiro de 1976.
- \_\_\_\_\_. Ministry of Finance. *The Indian Infrastructure Report: Policy Imperatives to Growth and Welfare*. V. 1. Executive Summary. 1996.
- \_\_\_\_\_. *Forest Conservation Act*. 1980.
- \_\_\_\_\_. Directorate of Census Operation. TAMIL NADU. *District Census Handbook*. Chennai. 2011. Disponível em: [https://censusindia.gov.in/2011census/dchb/3302\\_PART\\_B\\_DCHB\\_CHENNAI.pdf](https://censusindia.gov.in/2011census/dchb/3302_PART_B_DCHB_CHENNAI.pdf). Acesso em fev. 2020.
- \_\_\_\_\_. Ministry of Urban Development. The Smart City Challenge – Stage 2. *Smart City Proposal*. Chennai. s/d. Documento fornecido ao autor.
- \_\_\_\_\_. Ministry of Environment and Forests. *India Forestry Outlook Study*. Working paper. Working paper series. Asia-pacific forestry sector outlook study ii. Bangkok, 2009. Disponível em <http://www.fao.org/3/am251e/am251e00.pdf>. Acesso em fev. 2019.
- \_\_\_\_\_. National Sample Survey Organisation. *Common Property Resources in India*. 1999.
- \_\_\_\_\_. *Agriculture Census Division Department Of Agriculture*. Agriculture Census 2015-2016. India, 2018.
- GOVERNMENT OF TAMIL NADU. Chennai Metropolitan Development Authority (CMDA). *Second Master Plan*. Disponível em: [http://www.cmdachennai.gov.in/smp\\_main.html](http://www.cmdachennai.gov.in/smp_main.html). Acesso em fev. 2020.
- GOVERNMENT OF TAMIL NADU. State Planning Commission. *Twelfth Five Year Plan*. Disponível em: [http://www.spc.tn.gov.in/fiveyearplans/12plan\\_e.htm](http://www.spc.tn.gov.in/fiveyearplans/12plan_e.htm). Acesso em fev. 2020.

- GROSGOUEL, Ramon. *Para descolonizar os estudos de economia política e os estudos pós-coloniais: transmodernidade, pensamento de fronteira e colonialidade global*. Revista Crítica de Ciências Sociais, n. 80, p. 115-147
- GROSS, Denise. *Institutos Liberais, Neoliberalismo e Políticas Públicas na Nova República*. Revista Brasileira de Ciências Sociais. v. 19, n 54. 2004.
- GUHA, Swapna Banerjee. *Neoliberalising the 'Urban': New Geographies of Power and Injustice in Indian Cities*. Economic and Political Weekly, Vol. 44, No. 22 (May 30 - Jun. 5, 2009), pp. 95-107.
- GUHA, R. *Naxalites and Indian Democracy*. Economic and Political Weekly, v. 42, n. 32. 2007.
- GUHA, R. *On some aspects of the historiography of colonial India*. In R. Guha and G.C. Spivak (eds.), *Selected subaltern studies*, Oxford University Press, New York. 1988.
- GUPTA, Prashant; GUPTA, Rajat; NETZER, Thomas. *Building India: Accelerating Infrastructure Projects*. McKinsey & Company, Inc. Mumbai. 2009.
- GUPTA, Smita. *The Instability and Brutality of Capital: Displacement and Dispossession in India*. In: Banerjee, A; Chandrasekhar, CP (Ed). *Dispossession, Deprivation and Development – Essays for Utsa Patnaik*. Tulika Books. 2018.
- HAUS, M., H. HEINELT and S. Murray (eds.) *Urban governance and democracy: leadership and community involvement*. Routledge, London. 2004
- HARVEY, David. *The right to the city: from capital surplus to accumulation by dispossession*. In: Guha, S. B. (Ed). *Accumulation by Dispossession*. SAGE. 2010.
- \_\_\_\_\_. *The New Imperialism*. Oxford: Oxford University Press. 2003.
- HARRISS, John. *Depoliticizing Development: The World Bank and Social Capital*. Leftword Books. New Delhi. 2001.
- HAIR, J. F.; BABIN, B.; MONEY, A.H.; SAMUEL, P. *Fundamentos métodos de pesquisa em administração*. Porto Alegre: Bookman, 2005.
- HIRALAL, Mohan. *Consensus Decision-making*. Vrikshamitra. Maharashtra. 2007.
- HUSAIN, Hamid; SARWAR, Firoj High. *A Comparative Study of Zamindari, Raiyatwari and Mahalwari Land Revenue Settlements: The Colonial Mechanisms of Surplus Extraction in 19th Century British India*. IOSR Journal of Humanities and Social Science. v. 2, n. 4, p. 16-26. 2012.
- ISHII, Kazuya. *The Socioeconomic Thoughts of Mahatma Gandhi: As an Origin of Alternative Development*. Review of Social Economy, vol. LIX, no. 3, September 2001.
- ISHIZAKA, Shinya. *Re-evaluating the Chipko (Forest Protection) movement in India*. The South Asianist, V. 2, n.1, p 9-27. 2006.
- JEWITT, Sarah. *Voluntary and 'Official' Forest Protection Committees in Bihar: Solutions to India's Deforestation?* Journal of Biogeography. V. 22, N. 6, p. 1003-1021. 1995.

- JOSHI, Vinat; LITTLE, IDM. *India: Macroeconomics and Political Economy, 1964-1991*. The World Bank. Washington. 1994.
- \_\_\_\_\_. *India's Economic Reforms 1991–2001*. Clarendon Press. Oxford. 1996.
- KALE, Sunila. *The political economy of India's second-generation reforms*. Journal of Strategic Studies, 25:4, 207-225. 2002.
- KHANNA, Parag. The rise of hybrid governance. Disponível em: <https://www.mckinsey.com/industries/public-sector/our-insights/the-rise-of-hybrid-governance>. Acesso em março de 2019.
- KHILNANI, Sunil. *Introduction*. In: NEHRU, Jawaharlal. *The Discovery of India*. Penguin Books. 4 ed. Haryana, India. 2004.
- K. JOSHI, P. Pant, P. Kumar, A. Giriraj and P. K. Joshi. “*National Forest Policy in India: Critique of Targets and Implementation*,” *Small-Scale Forestry*, Vol. 10, No. 1, September 2010, pp. 83-96.
- KIM, Tai-Yoo; Heshmati, Almas. *Economic Growth: The New Perspectives for Theory and Policy*. Springer Heidelberg New York Dordrecht London. 2014.
- KOHLER-KOCH, Beate; RITTBERGER, Berthold. *Review Article: The ‘Governance Turn’ in EU Studies*. JCMS, Volume 44 Annual Review pp. 27–49. 2006.
- KOHLI, K.; BHUTANI, S. *Common Concerns: An Analysis of the role and functioning of Biodiversity Management Committees under India’s Biodiversity Law*. Kalpavriksh and Foundation for Ecological Security. 2012.
- KONDER, Leandro. *O que é dialética*. Coleção Primeiros passos. Editora Brasiliense. 10 edição. 1981.
- KORETI, Shamrao I. *Religion of the “Gond” Tribes of Middle India*. Kulkarni, Kishore G; Skolfa, Brian. *Does Market Provide Better Solution for Growth than the Indian Planning Process?* The India Economy Review. March. 2010
- KUNDU, Amitabh. *India’s sluggish urbanization and its exclusionary development*. In: McGranahan & Gamp; Martine (eds.). *Urban Growth in Emerging Economies*. London: New York: Routledge. (pp.191-232). 2014.
- KUNDU, Amitabh; SARASMATI, Lopamudra Ray. *Migration and Exclusionary Urbanisation in India*. Economic and Political Weekly, Vol. 47, No. 26/27, p.219-227. 2012.
- KUMAR, Arun. *The Economic Aspects of World Bank Activities in India*. In: Kelley, M; D’Souza, D. (Eds.). *The World Bank in India: Undermining Sovereignty, Distorting Development*. Orient BlackSwan. India. 2010.
- KUMAR, Rajesh. *Historical analysis of land ownership*. International journal for building a non-violent egalitarian society. Combined Issue : July 2010 – June 2011, Vol. 5 No. 2 and Vol. 6 No. 1. (pp. 130-137).

- KUMAR, T. Krishna. *Planning and Economic Policy in India: Evaluation and Lessons for the Future* by M. Chattopadhyay, P. Maiti and M. Rakshit. *Economic and Political Weekly*, v. 32, n. 50 (Dec. 13-19, 1997), pp. 3194-3197.
- KUMAR, Naveen. *Governance and Management of Common Property Resources: An Analysis on Community Participation in Sustainable Village Development in India*. *Journal of Land and Rural Studies* 3(2), 187–202. 2015.
- KUNDU, Debolina; KRISHNA, Sudhir. *Introducing Urban Entrepreneurialism in India: An Analysis of Programmatic Interventions*. In: Smitha, K. C. (Ed). *Entrepreneurial Urbanism in India The Politics of Spatial Restructuring and Local Contestation*. Centre for Research in Urban Affairs Institute for Social and Economic Change. Bengaluru. 2017.
- LAL, Vinay. *Everyday Crime, Native Mendacity and the Cultural Psychology of Justice in Colonial India*. *Studies in History*, 15; 145. 1999.
- LATOUCHE, Serge. *Farewell to Growth*. Polity: Cambridge, UK, 2009.
- LATOUR, Bruno. *Reagregando o social*. Salvador: Edufba, 2012; Bauru, São Paulo, 201.
- LAWRENCE, J. Vale. *The politics of resilient cities: whose resilience and whose city?* *Building Research & Information*, 42:2, 191-201. (2014).
- LEFEBVRE, Henri. *A Revolução Urbana*. Belo Horizonte: Editora da UFMG. 1999.
- LEFEBVRE, Henri. *A cidade do capital*. Rio de Janeiro, Editora DP&A, 1999.
- LEFEBVRE, Henri. *De lo rural a lo urbano*. Antologia preparada por Mario Gaviria. Cubierta de Jordi Fornas, 1971. Disponível em: <http://www.tecnologia.ufpr.br/portal/lahurb/wp-content/uploads/sites/31/2017/09/LEFEBVRE-Henri-De-lo-Rural-a-lo-Urbano.pdf>. Acesso em março 2020.
- LEFEBVRE, Henri. *Espaço e política*. Belo Horizonte, Editora UFMG, 2016.
- LEFEBVRE, Henri. *La production de l'espace*. Paris: Anthropos, 2000 [1974].
- LEFEBVRE, Henri. *O Direito à cidade*. São Paulo, Ed. Centauro, 2001.
- LEWIS, Arthur. *Theory of Economic Growth*. Routledge. London. 1955.
- LUXEMBURGO, Rosa. *The Accumulation of Capital*. London: Routledge. 1963.
- MAINE, H. S. *Village Community in the East and West*. B. R Publishing Corporation, New Delhi. First Published 1913. Reprinted 1985.
- MALIK, Ajmer. *Village Panchayats' Common Lands: A Study of Their Institutional Framework in Haryana State — Case Study*. *International Journal of Rural Management*, 4(1&2), p. 237–252. 2008.
- MANISH, G.P. *Central Economic Planning and India's Economic Performance, 1951-1965*. *The Independent Review*, v. 16, n. 2, 2011.

- MARICATO, E. *As ideias fora do lugar e o lugar fora das ideias*. In: Arantes, O.; Maricato, E.; Vainer, C. (Org.). *A cidade e o pensamento único*. Petrópolis, RJ: Vozes, 3ed., 2002.
- MARX, Karl. *O capital*. Livro 1, v. 2. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1980.
- \_\_\_\_\_. *India*. New York Daily Tribune. Julho de 1853. In: Husain, Iqbal (Ed.). *Karl Marx on India*. Tulika Books. 2014.
- MATHUR, Hari Mohan. (2013). *Displacement and resettlement in India: The human cost of development*. London, UK: Routledge.
- MEHER, Rajkishor. *The social and ecological effects of industrialisation in a tribal region: The case of the Roukerla Steel Plant*. *Contributions to Indian sociology*, 37, 3. 2003.
- MENDONÇA, Jupira Gomes de. 2003. *Belo Horizonte: a metrópole segregada*. In: Mendonça, Jupira Gomes de; Godinho, Maria Helena. *População, espaço e gestão na metrópole: novas configurações, velhas desigualdades*. Belo Horizonte: PUCMinas, p.119 – 158.
- MISHRA, Yatish. *Rural Violence: The Causes and Its Cure*. *Indian Journal of Public Administration*, v. XLV/11. n. 3, July-September. 2002.
- MONTE-MÓR, Roberto Luís de Melo. *O que é o urbano, no mundo contemporâneo*. Texto para discussão; 281. UFMG/CEDEPLAR, 2016.
- MOREIRA, J. M. *Questionários: teoria e prática*. São Paulo: Almedina, 2009.
- MOTIRAM, Sripad; SARMA, Nayantara. *Polarization, Inequality and Growth: The Indian Experience*. Disponível em: <http://www.igidr.ac.in/pdf/publication/WP-2011-011.pdf>. Acesso Maio 2018.
- MOYSÉS, G. L. R; MOORI, R. G. *Coleta de dados para a pesquisa acadêmica: um estudo sobre a elaboração, a validação e a aplicação de questionário*. XXVII Encontro Nacional de Engenharia de Produção. Foz do Iguaçu, Paraná, Brasil. 2007.
- MUKERJI, Siddhartha. *Land Acquisition in Contemporary India: The Growth Agenda, Legislation and Resistance*. *Indian Journal of Public Administration*. 63(1), p. 85–103. 2017.
- NALLATHIGA, Ramakrishna. *Development Planning or Development Control - The Changing Focus Of Master Plan Of Mumbai*. *ITPI Journal*, 3:4; p. 28 – 35. 2006.
- NANDY, Ashis. *A mente não colonizada*. In: Castro, Lucia Rabello (org). *A imaginação emancipatória do século 21/Ashis Nandy*. Tradução de Joannes de Knegt. – Belo Horizonte: Editora UFMG, 2015.
- NARAYANA, M. *Impact of Economic Globalization on Urbanization: A Comparative Analysis of Indian and Select Global Experiences*. *India Quarterly: A Journal of International Affairs* 2010 66: 91.
- NAYAK, Arun Kumar. *Environmental Movements in India*. *Journal of Developing Societies* 31, 2 p. 249–280. 2015.

- NEHRU, Jawaharlal. *The Discovery of India*. Penguin Books. 4ed. Haryana, India, 2004.
- OLIVEIRA, S. L. *Tratado de Metodologia Científica*. São Paulo, Pioneira, 1997.
- OECD (2017), *Government at a Glance 2017*. OECD Publishing, Paris. [http://dx.doi.org/10.1787/gov\\_glance-2017-en](http://dx.doi.org/10.1787/gov_glance-2017-en).
- OSTROM, Elinor. *Governing the Commons: The Evolution of Institutions for Collective Actions*. Cambridge University Press. 1990.
- PAL, Brij. *Five Year Plans and Rural Water Supply in India: A Critical Analysis*. Developing Country Studies. v. 12, n. 3, 2012.
- PANAGARIYA, Arvind. *India's Economic Reforms*. What has been accomplished? What remains to be done? Economic and Development Resource Center. Policy Briefs, n. 2. 2001
- PARANJAPE, Makarand. *Nota biográfica – Breve viagem pela vida de Gandhi*. In: Gandhi, Mahatma K. *Hindi Swaraj: autogoverno da Índia*. Tradução de Gláucia Gonçalves; Divanize Carbonieri; Carlos Gohn; Laura P. Z. Izarra. Brasília: FUNAG, 2010.
- PATNAIK, Prabat. *The changing role of the World Bank in India*. In: Kelley, M; D'Souza, D. (Eds.). *The World Bank in India: Undermining Sovereignty, Distorting Development*. Orient BlackSwan. India. 2010.
- PATNAIK, Utsa. *Neoliberalism and Rural Poverty in India*. Economic and Political Weekly, v. 42, n. 30 (Jul. 28 - Aug. 3, 2007), pp. 3132-3150.
- PATNAIK, Utsa; PATNAIK, Prabhat. *A Theory of Imperialism*. Tulika Books. New Delhi. 2 ed. 2017.
- PETHE, Abhay; NALLATHIGA, Ramakrishn; GANDHI, Sahil; TANDEL, Vaidehi. *Rethinking urban planning in India: Learning from the wedge between the de jure and de facto development in Mumbai*. Cities 39. p. 120–132. 2014.
- PIERRE, John. 2000. *Debating Governance. Authority, Steering and Democracy*. Oxford: Oxford University Press.
- POLANYI, Karl. 1944. *The Great Transformation. The Political and Economic Origins of our Time*. Boston: Beacon Press.
- PORTRATZ, Rafael Henrique Ferreira. *Do rural ao urbano: uma compilação de Lefebvre acerca da relação campo/cidade*. In: RUA [online]. Volume 24, número 2 – p. 361-368. Novembro/2018. Disponível em: <http://www.labeurb.unicamp.br/rua/>. Acesso em março 2020.
- POW, CP. *Constructing authority: Embodied expertise, homegrown neoliberalism, and the globalization of Singapore's private planning*. Environment and Planning A: Economy and Space. 0 (0), p. 1–19. 2018.
- PRABHA; Kumar, BREJESH; GOYAL, S. K.; SINGH, Shree Ram. *Indian Agriculture and Rural Development under Five Year Plans: An Appraisal*. Agriways, 3 (1), p. 41-47 (2015).



PUTMAN, R. *The Prosperous Community: Social Capital and Public Life*. The American Prospect, 13, p. 35-42. 1993.

QUIJANO, Aníbal. *Colonialidade do poder, Eurocentrismo e América Latina*. IN: A colonialidade do saber: eurocentrismo e ciências sociais. Perspectivas latino-americanas. Buenos Aires. CLACSO. 2005. Disponível em: [http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/clacso/sur-sur/20100624103322/12\\_Quijano.pdf](http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/clacso/sur-sur/20100624103322/12_Quijano.pdf). Acesso em junho de 2019.

RAJENDRAN, Vijayalakshmi; KANEDA, Toshiyuki. *A Simulation of Land Use/Cover Change for Urbanization on Chennai Metropolitan Area, India*. REAL CORP. 2014. Viena, Austria. Disponível em: <http://www.corp.at>. Acesso em fev. 2020.

RANDERIA, Shalini. *Glocalization of Law: Environmental Justice, World Bank, NGOs and the Cunning State in India*. *Current Sociology*, vol. 51(3/4), p. 305–328. 2003.

\_\_\_\_\_. Ministry of Law, Justice and Parliamentary Affairs. *The Societies Registration Act. Act n. XXI of 1860*. An Act for the Registration of Literary, Scientific and Charitable Societies. Disponível em: [http://www.mca.gov.in/Ministry/actsbills/pdf/Societies\\_Registration\\_Act\\_1860.pdf](http://www.mca.gov.in/Ministry/actsbills/pdf/Societies_Registration_Act_1860.pdf). Acesso em março de 2019.

RAMACHANDRAN, H. *Urbanisation: A Solution to Poverty?* Social Change. 44(4) 593–603. 2014.

RAMESH, Sangaralingam. *China's Lessons for India: Volume I*. Palgrave Macmillan. (e-book). Oxford. 2017.

RATHAKRISHNAN, L.; KUMAR, Ravi. *Land Institutions Divided India Economically: Unbundling Land Institutions*. *Journal of Land and Rural Studies*, 2 (1), p. 113–125. 2014.

RAY, Niharranjan. *Rural-urban dichotomy in indian tradition and history*. *Annals of the Bhandarkar Oriental Research Institute*, Vol. 58/59, Diamond Jubilee Volume (1977-1978), pp. 863-892. Disponível em: <http://www.jstor.org/stable/41691756>. Acesso em março 2020.

REIS FILHO, Nestor Goulart. *Notas sobre urbanização dispersa e novas formas de tecido urbano*. São Paulo: Via das artes. 2006.

RESILIENT CITIES. *Chennai City Resilience Strategy*. 2019. Disponível em: <https://100resilientcities.org/wp-content/uploads/2019/06/Resilience-Strategy-Chennai-English.pdf>. Acesso em fev. 2020.

RIBEIRO, Maurício Andrés. *Noodiversidade*. *Revista UFMG*. Belo Horizonte, v. 22, n. 1 e 2, p. 194-217. Jan./Dez. 2015.

RODRIK, Dani (Ed.). *In Search of Prosperity Analytic Narratives on Economic Growth*. Princeton University Press. New Jersey. 2003.

ROMER, Paul M. 1986. “*Increasing Returns and Long Run Growth*.” *Journal of Political Economy* 94, no. 5: 1002–37.

ROY, Ananya. *Cidades faveladas: repensando o urbanismo subalterno*. Tradução de Tonucci Filho, J. B. M; Cruz, M. M. *Revista e-metropolis*, n. 31, ano 8. 2017.

\_\_\_\_\_. *Why India cannot plan its cities: Informality, insurgence and the idiom of urbanization*. *Planning theory*, v. 8, n. 1, p. 76-87, 2009.

RUDOLPH, Lloyd I.; RUDOLPH, Susanne Hoerber. *Federalism as State Formation in India: A Theory of Shared and Negotiated Sovereignty*. *International Political Science Review* 31(5). p. 553-572. 2011.

SAID, Edward. *Orientalismo: O Oriente como invenção do Ocidente*. São Paulo. Companhia das Letras. 2007.

SALAZAR, Gabriel. *Historia de la acumulación capitalista en Chile*. LOM Ediciones. Santiago, 2003.

SANCHEZ, Adriana X.; HEIJDEN, Jeron van der; OSMOND, Paul. *The city politics of an urban age: urban resilience conceptualisations and policies*. Palgrave Communications, 4 (25). 2018.

SHAHI, Vinod. *From Bhoodan to an alternative development model*. *International journal for building a non-violent egalitarian society*. Combined Issue : July 2010 – June 2011, Vol. 5 No. 2 and Vol. 6 No. 1. (pp. 92-100).

SEN, Amartya. *Desenvolvimento como liberdade*. São Paulo: Companhia das Letras, 1999.

SEN, Siddhartha. *Between Dominance, Dependence, Negotiation, and Compromise*. *European Architecture and Urban Planning Practices in Colonial India*. *Journal of Planning History* 9(4), 203–231. 2010.

SERRES, Michel. *Malfeasance: Appropriation Through Pollution?*. Stanford University Press. 2011.

SHIRAVASTAVA, Aseem. *The Midwives of Corporate Totalitarianism?* In: Kelley, M; D'Souza, D. (Eds.). *The World Bank in India: Undermining Sovereignty, Distorting Development*. Orient BlackSwan. India. 2010.

SINGH, A Wadhesh Kumar; SINGH, U.B. *Governance and Development Deprivation In India*. *Indian Journal of Public Administration*, v. L, n. 1, January-March. 2004.

SINGH, C. *Common property and common poverty*. New Delhi, India; Oxford University Press. 1986.

SINGH, Ramji. *The 21st century and Bhoodan*. *International journal for building a non-violent egalitarian society*. Combined Issue : July 2010 – June 2011, Vol. 5 No. 2 and Vol. 6 No. 1. (pp. 123-129).

SMITH, Roberto. *Propriedade da Terra e Transição*. Ed. Basiliense. 1990.

SMITHA, Kanekanti Chandrashekar. *Entrepreneurial Urbanism in India: A Framework*. In: Smitha, K. C. (Ed). *Entrepreneurial Urbanism in India The Politics of Spatial Restructuring and Local Contestation*. Centre for Research in Urban Affairs Institute for Social and Economic Change. Bengaluru. 2017.

- SODRÉ, Maiara Tavares; Martins, Solismar Fraga. *A relação entre rural e urbano na ótica de Henri Lefebvre: um estudo sobre o papel das tríades lefebvrianas na configuração espacial contemporânea*. NORUS – v4, n.6, jul – dez 2016.
- SOLOW, Robert. *A Contribution to the Theory of Economic Growth*. Quarterly Journal of Economics 70, no. 1: 65–94. 1956.
- SPIVAK, Gayatri Chakravorty. *Pode o subalterno falar?*. Trad. Sandra Regina Goulart Almeida; Marcos Pereira Feitosa; André Pereira. Belo Horizonte: Editora da UFMG, 3. ed., 2014.
- SPODEK, Howard. *Studying the History of Urbanization in India*. Journal of Urban History. 6: 251. 1980.
- STANEK, Lucasz. *Henri Lefebvre on Space: Architecture, Urban Research and the production of theory*. University of Minnesota Press. Minneapolis. London. 2011.
- STOKES, Eric. *Agrarian Relations – Northern and Central India*. In. Kumar, Dharma & Raychaudhuri, Tapan (Eds). *The Cambridge Economic History Of India*. V. II (1750-1970). Cambridge University Press, 2008. First published 1983. Reprinted 1989.
- SWEEZY, Paul. *The Transition from Feudalism to Capitalism*. In Science and Society 14.2:134-157. 1950.
- TAMANAH, Brian Z. *The history and elements of the Rule of Law*. Singapore Journal of Legal Studies. p. 232–247. 2012.
- TAPHAR, Romila. *The History of India*. Penguin Books. Revised Edition. 1990.
- TIAN, Hanqin; BANGER, Kamaljit; Bo, Tao; Dadwal, Vinat K. *History of land use in India during 1880–2010: Large-scale land transformations reconstructed from satellite data and historical archives*. Global and Planetary Change, 121, p. 78–88. 2014.
- TIWARY, Akhilendra Nath. *Master Plan Approach in Urban Development: A Case Study of Mirzapur City, Uttar Pradesh, India*. The International Journal Research Publication's. Research Journal of Social Science & Management. v. 4, n. 6. 2014.
- TOFA, Devaji; Hiralal, Mohan. *Medha-Lekha*. Vrikshamitra. Maharashtra, 2007.
- TOMIC, P., TRUMPER, R., DATTWYLER, R. H. *Manufacturing modernity: Cleaning, dirt, and neoliberalism in Chile*. Antipode 38:508–529. 2006.
- TRIPATHY, Jyotirmaya. *Development as Urban Imaginary: Post-colonial Planning and Heteroglossic Cities of India*. Society and Culture in South Asia 4(2) 1–22. 2018.
- TUROK, Ivan; MC GRANAHAN, Gordon. *Urbanization and economic growth: the arguments and evidence for Africa and Asia*. v. 25, n. 2, p. 465-482. 2013.
- UNITED NATIONS. *The Rule of Law and Transitional Justice in Conflict and Post-Conflict Societies: Report of the Secretary General*, UN SC, UN. 2004.
- VAINER, Carlos. *Os liberais também fazem planejamento urbano?* In: Arantes, O.; Maricato, E.; Vainer, C. (Org.). *A cidade e o pensamento único*. Petrópolis, RJ: Vozes, 3ed., 2002.

- VAHIA, M. N.; HALKARE, G. *Astronomy of tribals of central India*. Current Science, v. 113, n.6. 2017.
- VEERESHA, Nayakara. *Agrarian Situation, Land Acquisition and Insurrections of Independent India: An Analysis of the Indian State Response*. Journal of Land and Rural Studies. 4(2) 1–13. 2016.
- WAHI, Namita; BHATIA, Ankit; SHUKLA, Pallav; GANDHI, Druva; JAIN, Shubham; CHAUHAN, Upasana. *Land Acquisition in India: A Review of Supreme Court Cases 1950-2016*. Centre for Policy Research, New Delhi, 2017. South Asia Culture, History & Heritage. 2015.
- WAHI, N.; BHATIA, A. *The Legal Regime and Political Economy of Land Rights of Scheduled Tribes in the Scheduled Areas of India*. Centre for Policy Research, New Delhi. 2018.
- WALDRON, Jeremy. *The Concept and the Rule of Law*. Georgia Law Review. v. 43. n. 1. 2008.
- WALLERSTEIN, Immanuel. *O fim do mundo como o concebemos: Ciência social para o século XXI*. T radução, Renato Aguiar. Rio de Janeiro: Revan, 2002.
- WATSON, Vanessa. *Seeing from the South: Refocusing Urban Planning on the Globe's Central Urban Issues*. Urban Studies. 46(11), p. 2259–2275. 2009.
- WILLIAMS, P. and Taylor, I. 'Neo-liberalism and the Political Economy of the "New" South Africa'. New Political Economy, 5(1): 21–40. 2000.
- WORLD BANK. World Development Reports. *Prospects for Growth and Alleviation of Poverty*. Oxford University Press. 1978.
- \_\_\_\_\_. World Development Reports. *Agriculture and Economic Development*. Oxford University Press. 1982.
- \_\_\_\_\_. World Development Reports. *Management in Development*. Oxford University Press. 1983.
- \_\_\_\_\_. World Development Reports. *Trade and Pricing Policies in World Agriculture*. Oxford University Press. 1986.
- \_\_\_\_\_. World Development Reports. *Industrialization and Foreign Trade*. Oxford University Press. 1987.
- \_\_\_\_\_. World Development Reports. *Public Finance in Development*. Oxford University Press. 1988.
- \_\_\_\_\_. World Development Reports. *The Challenge of Development*. Oxford University Press. 1991.
- \_\_\_\_\_. World Development Reports. *Infrastructure for Development*. Oxford University Press. 1994.
- \_\_\_\_\_. World Development Reports. *From Plan to Market*. Oxford University Press. 1996.

- \_\_\_\_\_. World Development Reports. *The State in a Changing World*. Oxford University Press. 1997.
- \_\_\_\_\_. World Development Reports. *Attacking Poverty*. Oxford University Press. 2001.
- \_\_\_\_\_. World Development Reports. *Building Institutions for Markets*. Oxford University Press. 2002.
- \_\_\_\_\_. World Development Reports. *Reshaping Economic Geography*. Oxford University Press. 2009.
- \_\_\_\_\_. World Development Reports. *Governance and the Law*. Oxford University Press. 2017.
- \_\_\_\_\_. *India Country Procurement Assessment Report*. 2003.
- \_\_\_\_\_. *The Reform of Public Sector Management: Lessons from Experience*. Washington. 1991.
- \_\_\_\_\_. *The International Bank for Reconstruction and Development*. Governance and Development. Washington. 1992.
- \_\_\_\_\_. *The International Bank for Reconstruction and Development*. Governance: The World Bank's Experience. Washington. 1994.
- \_\_\_\_\_. *India Country Portfolio Performance Review*. Joint Report of The World Bank and Government of India. 2003.
- \_\_\_\_\_. *World Bank Annual Report*. Washington. 1980.
- \_\_\_\_\_. *Country Strategy Paper*. Country Operations Division. India Department. Asia Region. Washington. 1991.
- \_\_\_\_\_. *Structural Adjustment in India*. 1996, v. 113. Operations Evaluation Department.
- \_\_\_\_\_. *Theme Taxonomy and definitions*. Operation Policy and Country Services. 2016.
- \_\_\_\_\_. *India: Country Procurement Assessment Report (CPAR)*. Summary and Recommendations. 2003.

#### **Informações retiradas em websites:**

<http://www.tnscb.org/jawaharlal-nehru-national-urban-renewal-mission-jnnurm/>.

Acesso em fev. 2020.

<https://www.indiawaterportal.org/articles/workshop-report-evaluating-jawaharlal-nehru-national-urban-renewal-mission-jnnurm-and>. Acesso em fev. 2020.

<http://microdata.gov.in/nada43/index.php/catalog/145>. Acesso em fev. 2020.

<https://www.ceicdata.com/en/indicator/india/labour-force-participation-rate>. Acesso em fev. 2020.

## **LISTA DE ENTREVISTADOS**

1. Raj Cherubal - CEO Special Purpose Vehicle – Smart City Mission – Chennai
2. Arun - Special Consultant – Deloitte – Smart City Mission – Chennai
3. Baboo - Ingenier – Social Mobilization Responsible – Smart City Mission - Chennai
4. Satyarupa - Citizen Action Group (NGO) Director
5. Nity - Vettiver leader
6. ITDP (NGO) Director
7. Dr. Satish - AAA (NGO) Director
8. Neema Pathal - Kalpravish (NGO) leader
9. Mohan Hiralal - Vrikshamitra (NGO) leader
10. Devaji Tofa - Mendha Lekha leader
11. Madhev - Mendaha-Lekha leader
12. Krishna - Menda-Lekha leader

**ANEXO A –WORLD DEVELOPMENT REPORTS (WDRS) –  
BANCO MUNDIAL (1978-2019)**

<b>Id</b>	<b>Ano</b>	<b>Título</b>
1	1978	Prospects for Growth and Alleviation of Poverty
2	1979	Structural Change and Development Policy
3	1980	Poverty and Human Development
4	1981	National and International Adjustment
5	1982	Agriculture and Economic Development
6	1983	Management in Development
7	1984	Population Change and Development
8	1985	International Capital and Economic Development
9	1986	Trade and Pricing Policies in World Agriculture
10	1987	Industrialization and Foreign Trade
11	1988	Public Finance in Development
12	1989	Financial Systems and Development
13	1990	Poverty
14	1991	The Challenge of Development
15	1992	Development and the Environment
16	1993	Investing in Health
17	1994	Infrastructure for Development
18	1995	Workers in an Integrating World
19	1996	From Plan to Market
20	1997	The State in a Changing World
21	1998	Knowledge for Development
22	1999	Entering the 21st Century
23	2000	Attacking Poverty
24	2001	Attacking Poverty
25	2002	Building Institutions for Markets
26	2003	Sustainable Development in a Dynamic World
27	2004	Making Services Work for Poor People
28	2005	A Better Investment Climate for Everyone
29	2006	Equity and Development
30	2007	Development and the Next Generation
31	2008	Agriculture for Development
32	2009	Reshaping Economic Geography
33	2010	Development and Climate Change
34	2011	Conflict, Security, and Development
35	2012	Gender Equality and Development
36	2013	Jobs
37	2014	Risk and Opportunity
38	2015	Mind, Society, and Behavior
39	2016	Digital Dividends
40	2017	Governance and the Law
41	2018	Learning to Realize Education’s Promise
42	2019	The Changing Nature of Work

Fonte: Banco Mundial

# ANEXO B – QUESTIONÁRIO SMART CITY MISSION -



Federal University of Minas Gerais – UFMG Brazil  
Indian Institute of Technology – IIT Madras  
PhD Research: *Neoliberalism, Democracy and Resistance  
in contemporary India*  
PhD Researcher: *Luiz Felype Gomes de Almeida*

ON

## GENERAL QUESTIONS

1. Name:  
\_\_\_\_\_
2. Gender:  
 F  M
3. Age:  
 15-18  18-25  25-35  
 36-45  45-60  >60
4. Education level:  
 No schooling  
 Some graded school  
 Completed graded school  
 Some High school  
 Completed High School  
 Some college  
 Bachelors Degree  
 Post-Bachelors Degree
5. Kind of job:  
 Regular  Self-employed  
 Casual Labour  Unemployed  
 Not in labour force  Hawker  
 Student
6. Income level:  
 Less 5000 rps  5-10.000   
10-15.000  
 15-25.000  25-40.000   
40.000-60.000  More than 60.000  
 Refuse to answer
7. Resident or Non Resident in T-Nagar:  
 R  NR

## SPECIFIC QUESTIONS

8. What is your knowledge level about SCM Guidelines and general aspects (phases, selection, context, etc.)?  
 None  Extremely Low  Low   
Regular  
 High  Extremely High
9. What is your main source of information about the project?  
 Newspapers  Official documents  
 Marketing materials  Official officers  
 Internet  Others  
 Relatives and/or friends  Not applied (in case of knowledge level is none)
10. What is your knowledge level about SCM strategic plan – The Smart City Proposal?  
 None  Extremely Low  Low   
Regular  
 High  Extremely High
11. What is your knowledge level about THE SPECIFIC PROJECTS of the Proposal currently developed in T. Nagar neighborhood and their stage of development?  
 None  Extremely Low  Low   
Regular  
 High  Extremely High
12. What is your general evaluation about the impact of the SMC Program to the neighborhood based in the knowledge level? (Questions 08-11)  
 Indifferent  Bad  Regular



Good  Excellent  Not applied (in case of knowledge level is none)

13. What is your knowledge level about the components of the Special Purpose Vehicle responsible for the management of the project?

None  Extremely Low  Low  Regular  
 High  Extremely High

14. Did you participate in any social meeting or conference about the SCM in T. Nagar?

Yes  No

15. Please, specify when you participated:

2015  2016  2017  2018  
 2019  Not applied (answer no in 14)

16. If the answer is yes, specify the stage of the project:

Smart City Project launch  Proposal Building  
 Proposal monitoring  Not applied

17. Did you know anybody that had participated in any social meeting or conference about the SCM in T. Nagar?

Yes  No

18. Did you participate in the Project through on line tools?

Yes  No

19. Do you currently participate or had participated before in any formal policy-making space in your neighborhood / region?

Yes  No

20. Please, specify which participatory space:

Elected ULB  Ward Committee  
 Residential Welfare Association (RWA)  
 Other

Not Applied (If the answer is no in question 19)

21. Specify which, if the answer is "Other" in the question 20.

\_\_\_\_\_

22. How do you assess your level of interest/participation in political decisions/discussions about your neighborhood and city?

Extremely Low  Low  Medium  
 High  Extremely High

23. How do you assess your sensation of been inserted and included in political decisions/discussions about your neighborhood and city?

Extremely poor included  Poor included  
 Included  Well included  
 Extremely well included

24. How do you assess the level of difficulty in knowing and participating in the popular and democratic participation channels linked to the political decisions about your neighborhood and city?

Extremely easy  Easy  Regular  
 Hard  Extremely Hard

25. How do you assess the importance of social and open participation in the political decision about urban interventions in the neighborhood and city?

Non important  
 Important when decision not involved technical knowledge  
 Important in all cases

26. Did you vote in the last elections?

Yes  No  Not answered

27. How do you assess the delay in elections for ULBs in Tâmil Nadu?

Extremely problematic  Problematic

Hardly Problematic  Indifferent

28. What is the most important urban infrastructure necessity of the neighborhood in your opinion?

Housing  Traffic improvements

Public Transport  Surveillance

Waste management  Basic sanitation

Other

29. Specify if the answer is "other" in questions 20:

\_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_.

30. What is your level of satisfaction with Modi's government in general?

Extremely Low  Low  Medium

High  Extremely High

## **ANEXO FOTOGRAFICO - IMAGENS DE UM ESPAÇO VIVIDO**





बेटीयाँ तब बचेंगी, जब बेटोमें इन्सानियत होगी

## MONEY CAN GIVE YOU

- BOOK But not brain  
CLOTHES But not beauty  
HOUSE But not home  
FOOD But not appetite  
MEDICINE But not health  
LUXURIES But not happiness

21  
12-9-18  
5/152





































# सीआरपीएफतर्फे गरजूंना साहित्य वितरण



हेतू  
नाही  
आता  
! हा  
मुळे  
बंद  
घात  
बंद  
हा  
भरी

धानोरा. केंद्रीय राखीव पोलिस दलाच्या वतीने आदिवासी नागरिकांना समाजाच्या मुख्य प्रवृत्तीत आणण्यासाठी दरवर्षीप्रमाणे यंदाही धानोरा येथे सिव्हीक अॅक्शन कार्यक्रमांतर्गत गरजूंना साहित्याचे वितरण करण्यात आले.

कार्यक्रमाला अमेरिका, ब्राझील येथील नागरिक लुईस, सीआरपीएफचे कर्मांडेंट एन. शिवशंकर, द्वितीय कमान अधिकारी राजपाल सिंह यादव, महायुक्त कर्मांडेंट रोहतास कुमार, नगराध्यक्ष लीनाताई साळवे, तहसीलदार के. वाय. कुनारपवार, सामाजिक कार्यकर्ते देवाजी तोफा, प्रा. कुंदन दुपारे, पत्रकार संघाचे सदस्य उपस्थित होते. यावेळी आदिवासी नागरिकांना 200 बॅल्केट, 150 मच्छरदांनी, 100 स्टील वॉटर पॉट, 104 सोलर लॉन्टर्न, 80 शालेय बॅग, 20 शाळांना खेळाचे साहित्य, 5 ग्रामस्थांना स्वयंपाकाचे भांडे वितरीत करण्यात आले. या कार्यक्रमादरम्यान दोन गावातील जुन्या तलावाची दुरुस्ती, दोन गावात हातपंपाची व्यवस्था, 10 ग्रामस्थांना कौशल्य विकास कार्यक्रमांतर्गत मोहफुल वेचण्याचे प्रशिक्षण देण्यात आले.

प्रशिक्षण कार्यक्रमाच्या समारोपीय प्रसंगी प्रशिक्षणाध्यक्षा सायकल तसेच टुल्स देण्यात आले. कार्यक्रमादरम्यान 54 लाभार्थ्यांना सोलर लॉन्टर्न, मुरुमगाव येथील दोन शाळांना खेळाचे साहित्य वितरीत करण्यात आले. यावेळी तालुक्यातील बहुसंख्य आदिवासीबांधव उपस्थित होते.







## **LISTA DE FOTOS POR ORDEM APRESENTADA**

1. Estrada de Acesso a Mendha-Lekha
2. Folhas de Tendu
3. Parede da sede da AAA
4. Tradutores e Líderes locais
5. Campos de plantio de arroz
6. Dormitório/Escritório – Mendha-Lekha
7. Grupo feminino – visitação a Mendha-Lekha
8. Estrutura em bambu – reforma de habitação em Mendha
9. Entrevista com líderes
10. Reunião de líderes locais com representantes do governo central
11. Encerramento de evento – formatura de turma
12. Madhev – a lei encarnada
13. Guia local
14. Grupo feminino – visitação a Mendha Lekha
15. Jovens preparando comida – Mendha-Lekha
16. Residentes locais – tribo koya – Mendha-Lekha
17. Madhev em retrato
18. Dr. Satish – escritório AAA
19. Mel produzido em Mendha
20. Jornal local – destaque para a presenç  de “Mr. Louis from America”
21. Mohan Hiralal e Dr. Satish
22. Devaji Tofa