

# ESPAÇO ABERTO

PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM GEOGRAFIA  
UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO DE JANEIRO

volume 5

número 1

2015 janeiro/junho



Copyright© 2015 Programa de Pós-Graduação em Geografia, Universidade Federal do Rio de Janeiro.

Programa de Pós-Graduação em Geografia – UFRJ

Coordenador: Scott William Hoefle

Vice-Coodenador: Antônio José Teixeira Guerra

Apoio

Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior



Editoração Eletrônica

Ilustrarte Design e Produção Editorial

Responsabilidade: O Programa de Pós-Graduação em Geografia e os editores não são responsáveis pelo conteúdo, argumentos e uso de informações contidas nos artigos, estes são de inteira responsabilidade de seus autores.

#### INDEXAÇÃO

A revista Espaço Aberto encontra-se indexada em:

- Diadorim (Diretório de Políticas Editoriais das Revistas Científicas Brasileiras): Diadorim.ibict.br ou <http://diadorim.ibict.br/handle/1/947>
- Latindex (Sistema Regional de Información en Línea para Revistas Científicas de América Latina, el Caribe, España y Portugal): <http://www.latindex.unam.mx/buscador/ficRev.html?opcion=1&folio=24783>
- LivRe (Portal para periódicos de livre acesso na Internet): <http://200.156.7.63/ConsultaPorLetra.asp?Letra=E>
- DRJI (Directory of research journal indexing): <http://www.drji.org/JustIncluded.aspx>
- J4F (Journal for Free): <http://www.journals4free.com/link.jsp?l=44062252>
- ROAD (Directory of open access scholarly resources): <http://road.issn.org/issn/2237-3071-espaco-aberto#.Vik8n6rTcc>
- DialNet ( Portada de revistas – Dialnet): <https://dialnet.unirioja.es/revistas>
- Google Scholar
- Periódicos CAPES

E77 Espaço Aberto / Programa de Pós-Graduação em Geografia, Universidade Federal do Rio de Janeiro. – Vol. 5, n. 1 (2015) – Rio de Janeiro : Programa de Pós-Graduação em Geografia, Universidade Federal do Rio de Janeiro, 2015- Semestral  
ISSN 2236-1367

Disponível online: <https://revistas.ufrj.br/index.php/EspacoAberto>  
e-ISSN 2237-3071

1. Geografia - Periódicos. I. Universidade Federal do Rio de Janeiro. Programa de Pós-Graduação em Geografia.

CDU 911  
CDD 910

#### **Programa de Pós-Graduação em Geografia**

Instituto de Geociências

Centro de Ciências Matemáticas e da Natureza

Universidade Federal do Rio de Janeiro

Av. Athos da Silveira Ramos nº 274

Cidade Universitária, Ilha do Fundão

CEP: 21941-916

Caixa Postal 68537

<http://www.ppgg.igeo.ufrj.br>

ACEITA-SE PERMUTA

## Editorial

Iniciamos este número da revista *Espaço Aberto* com contribuições advindas de autores que participaram do evento III CIMDEPE – Simpósio Internacional sobre Cidades Médias, realizado na Universidade Federal do Rio de Janeiro no período de 24 a 30 de abril de 2015. Considerando os assuntos e relevância de alguns trabalhos apresentados, por sugestão dos organizadores do evento, os autores submeteram à revista os trabalhos apresentados. Após avaliação por pares de avaliadores e aceites para publicação, esses artigos trazem contribuição sobre diferentes temas e questões na discussão sobre cidades médias no Brasil, seguindo uma variedade de enfoques. Há ainda um artigo que enriquece o tema das cidades médias, tratando de uma pesquisa em Moçambique. Além desses artigos, a revista segue com dois outros sobre temas diferentes: um abordando o conflito étnico-cultural no ensino em escolas brasileiras na área fronteiriça Brasil-Bolívia e um outro artigo que finaliza esta edição e traz um debate sobre os conselhos municipais e a democracia no Brasil.

Abre os trabalhos sobre cidades médias o artigo “Periodização e Diferenciação Espacial no Segmento de Rede Urbana no Tocantins”, de autoria de Kelly Bessa, que apresenta uma análise da constituição da rede urbana do estado do Tocantins dos primórdios da constituição dos primeiros núcleos urbanos à história recente do estabelecimento da capital estadual de Palmas. O trabalho associa a formação da rede urbana e o papel de cidades intermediárias ao contexto econômico da região, incluindo fatores internos e externos, ações do Estado, atores locais representados pelas elites regionais e corporações empresariais que hoje têm grande influência nas mudanças territoriais do estado. O conjunto de fatores e atores vem atuando no processo de reestruturação da rede urbana estadual.

Também seguindo uma abordagem histórica, mas centrado nas relações do rural com o urbano, temos o artigo de Cássio Arruda Boechat e Daniel Manzione Giavarotti, intitulado “Os Sentidos da Urbanização: Produção do Espaço de Bairros de Trabalhadores em Cidades do Estado de São Paulo”. Os autores tratam da constituição de bairros de trabalhadores em cidades do estado e na capital de São Paulo, através de uma análise histórica que relaciona a produção do espaço à economia cafeeira e seu sistema de colono, bem como as mudanças nas relações de trabalho no campo com a modernização e decadência da atividade cafeeira. Núcleos coloniais e periferias urbanas são articulados a mudanças no sistema de produção rural e na homogeneização das relações de produção urbano-industriais e nas relações urbano-rurais com migração de trabalhadores para a cidade, alterando o espaço urbano.

Cleverson Alexander Reolon e Vitor Koiti Miyazaki no artigo “Cidades Médias: um Viés pelos Deslocamentos Pendulares” trazem a contribuição que expõe o crescente papel das cidades médias nas relações urbano-regionais. Essas cidades vêm alterando as interações espaciais pela diversidade de funções urbanas incidindo em deslocamentos intermunicipais. O artigo focaliza cidades do interior dos estados de São Paulo e do Paraná, destacando a atratividade de população de seu entorno a partir da oferta de trabalho,

gerando novos fluxos no interior do país pelo deslocamento pendular de população trabalhadora.

O artigo “Cidades Universitárias, Cidades Médias, Cidades Pequenas: Análises Sobre o Processo de Instalação de Novos Campos Universitários”, de autoria de Wendel Henrique Baumgartner, trata do impacto da criação e interiorização do ensino superior sobre centros urbanos de pequeno e médio porte no interior do estado da Bahia. Instituições de ensino superior são criadas e alocadas em pequenas e médias cidades. A nova função, imposta por uma política de governo externa às cidades, altera as relações urbano-regionais, influencia mudanças na rede urbana regional e impacta a organização interna das cidades, bem como requer diversificação de outras funções para o atendimento à atividade educacional e sua clientela. O artigo se propõe a discutir questões da relação dos campi universitários com a cidade e as mudanças impostas e advindas dessa relação, com especial atenção ao espaço intraurbano.

Outro programa de governo de anos recentes que impacta cidades do interior é o Programa minha casa minha vida, que é o assunto do artigo seguinte, “A Produção da Habitação Social de Mercado nas Cidades Médias de Londrina/PR e Maringá/PR”, de Wagner Vinicius Amorim. O autor, ao abordar a questão da produção de habitações populares em Londrina e em Maringá, no estado do Paraná, tem a preocupação de analisar a reprodução de relações clientelistas associadas às políticas urbanas e valorização imobiliária nas cidades médias. Relações que desafiam e limitam a dinâmica social de participação da sociedade civil nas decisões públicas locais, esperada no Estatuto das cidades. Relações de subserviência e pouca resistência ao empresariado do setor imobiliário coloca em xeque os interesses da coletividade no encaminhamento de planejamento urbano e reordenamento do espaço urbano.

O último artigo sobre cidades médias traz uma contribuição sobre Moçambique, analisando desigualdades socioespaciais no município de Mocuba. João Carlos Mendes Lima, autor do artigo “Os Circuitos da Economia e as Desigualdades Sociais em Mocuba: uma Abordagem Espacial e Escalar”, analisa as desigualdades sociais no processo de ocupação do solo urbano da cidade de Mocuba em crescimento e expansão territorial. O processo de expansão urbana demonstra haver um híbrido entre práticas históricas das comunidades locais em relação às condições físico-naturais, ao lado de um reordenamento formal da cidade estimulado pelo crescimento econômico mercantil e um processo de urbanização geral no país. Como resultado, constitui-se um espaço urbano gerado tanto por um circuito inferior quanto superior da economia, sendo, ao mesmo tempo, causa e produto das desigualdades socioespaciais.

Os artigos seguintes referem-se a outras temáticas e também abordam novas questões aos estudos da geografia. Ana Paula Correia de Araujo, Orsolina Fernandes da Conceição e Luciani Coimbra de Carvalho são autoras do artigo intitulado “A Arrogância Revelada no Conflito: Bolivianos e Brasileiros no Espaço Escolar da Cidade de Corumbá (MS)”. A análise do contexto escolar no Brasil, incluindo um corpo discente composto por brasileiros, bolivianos e brasileiros descendentes de bolivianos, revela uma suposta integração da fronteira, mas que na prática é discriminatória e gera conflito no espaço da escola. A prática escolar em Corumbá, que seria uma via de integração social e cultural entre Brasil e Bolívia, não apresenta um sistema de ensino e ambiente nas escolas capaz

de atuar positivamente com as diferenças. Comportamentos e preconceitos com a população de origem boliviana criados por relações históricas são mantidos no cotidiano de alunos e professores. Preconceito étnico e cultural afasta a escola de sua função social, exclui e não integra, um problema, principalmente, em se tratando de área fronteiriça.

Encerra este volume da revista o artigo “27 Anos de Novos Recursos Participativos na Democracia Brasileira (1988-2015): um Panorama a Partir dos Conselhos Municipais”, de Daniel A. de Azevedo. Neste, o autor discute o papel dos Conselhos Municipais como instrumentos participativos vistos como meio de fortalecimento da democracia brasileira. Em sua análise, critica os mecanismos participativos e aponta para o problema de generalização e aceite automático de que os conselhos realmente abriguem a participação da sociedade civil com o Estado. Apesar de concordar e defender os Conselhos Municipais como recurso que amplia processos democráticos, o autor alerta que o sucesso dos Conselhos Municipais no país é variável e que há que se construir mecanismos e configurações participativas de qualidade para maior efetividade dos mesmos como instrumentos de fortalecimento da democracia brasileira.

Os Editores



**ESPAÇO ABERTO**  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM GEOGRAFIA  
UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO DE JANEIRO

---

volume 5    número 1    janeiro/junho 2015

**Sumário**

Periodização e Diferenciação Espacial no Segmento de Rede Urbana no Tocantins .....	9
<i>Kelly Bessa</i>	
Os Sentidos da Urbanização: Produção do Espaço de Bairros de Trabalhadores em Cidades do Estado de São Paulo .....	29
<i>Cássio Arruda Boechat e Daniel Manzione Giavarotti</i>	
Cidades Médias: um Viés pelos Deslocamentos Pendulares .....	49
<i>Cleverson Alexsander Reolon e Vitor Koiti Miyazaki</i>	
Cidades Universitárias, Cidades Médias, Cidades Pequenas: Análises Sobre o Processo de Instalação de Novos Campi Universitários .....	73
<i>Wendel Henrique Baumgartner</i>	
A Produção da Habitação Social de Mercado nas Cidades Médias de Londrina/PR e Maringá/PR.....	95
<i>Wagner Vinicius Amorim</i>	
Os Circuitos da Economia e as Desigualdades Sociais em Mocuba: uma Abordagem Espacial e Escalar.....	121
<i>João Carlos Mendes Lima</i>	
A Arrogância Revelada no Conflito: Bolivianos e Brasileiros no Espaço Escolar da Cidade de Corumbá (MS).....	145
<i>Ana Paula Correia de Araujo, Orsolina Fernandes da Conceição e Luciani Coimbra de Carvalho</i>	
27 Anos de Novos Recursos Participativos na Democracia Brasileira (1988-2015): um Panorama a Partir dos Conselhos Municipais .....	163
<i>Daniel A. de Azevedo</i>	





# Periodização e Diferenciação Espacial no Segmento de Rede Urbana no Tocantins

## Historical Spatial Differentiation of Urban Networks in Tocantins State

Kelly Bessa<sup>i</sup>

Universidade Federal do Tocantins  
Palmas, Brasil

**Resumo:** Apoiado em uma abordagem histórico-geográfica, que permite analisar a constituição do território, busca-se estabelecer a periodização do segmento de rede urbana no Tocantins, considerando os processos de diferenciação entre seus centros, com destaque para os que desempenham papéis intermediários, desde o século XVIII, quando surgem os primeiros núcleos urbanos, no antigo norte da capitania de Goiás, até a edificação da capital, Palmas, no final do século XX.

Palavras-chave: Rede Urbana; Periodização; Diferenciação Espacial.

**Abstract:** Using a historical-geographical approach, which involves the systematic analysis of the constitution of territory, we present the historical phases of the development of urban networks in Tocantins State. Processes of differentiation between its centers since the 18th century are traced from the first urban nuclei, which arose in the north of colonial Goiás, up to the building of the state capital, Palmas, in the new state of Tocantins by the end of the 20th century.

Keywords: Urban Networks; Historical Development; Spatial Differentiation.

### Introdução

Deffontaines (1944, p. 141) inicia sua discussão de “como se constituiu no Brasil a rede das cidades” com questões relevantes: “como uma região foi dotada de aglomerações urbanas? Como nasceram elas, onde se instalaram, por que progrediram? Como se cria uma rede urbana [...]”. Tais questionamentos estão diretamente relacionados ao surgimento e à evolução de centros urbanos em uma determinada região e, consequentemente, ao processo de estruturação de suas respectivas redes.

Nessa perspectiva, apoiado em uma abordagem histórico-geográfica, que permite analisar sistematicamente a constituição do território, busca-se estabelecer a periodi-

---

<sup>i</sup> Profa. Dra. dos Cursos de Geografia e dos Programas de Pós-Graduação em Geografia e em Ciências do Ambiente da Universidade Federal do Tocantins (UFT). E-mail: kellybessa@uft.edu.br.

zação do segmento de rede urbana no Tocantins, considerando os processos de diferenciação entre seus centros desde o século XVIII, quando surgem os primeiros núcleos urbanos, no antigo norte da capitania de Goiás, até a edificação da capital estadual, Palmas, no final do século XX.

Para tanto, recorreu-se à elaboração de uma periodização, tendo em vista que a constituição da rede urbana é susceptível de ser temporalizada. Essa periodização, por sua vez, evidencia os momentos de relativa estabilidade e de reestruturação do padrão espacial da rede, por meio da variabilidade de um conjunto de elementos peculiares à natureza desse tipo de rede, engendrada pela desigual espaçotemporalidade dos processos políticos, econômicos e socioculturais em curso. Ademais, revela a diferenciação entre os centros, destacando aqueles que desempenham papéis intermediários.

## **Periodização e Diferenciação entre Centros do Segmento de Rede Urbana no Tocantins**

No Tocantins, antigo norte goiano, a origem e a evolução dos embriões urbanos estão diretamente associadas aos processos de ocupação e de povoamento, bem como de inserção desse território na divisão territorial do trabalho, de tal modo que há uma importante imbricação entre fatores histórico-geográficos, responsáveis por profundas alterações no padrão espacial desse segmento de rede urbana.

Tais alterações espaçotemporais não derivaram de um simples resultado intencional, praticado aleatoriamente por agentes desconhecidos. Ao contrário, ocorrem por meio de imperativos externos, por condicionantes internos ou mesmo por contingências associadas às ações estatais, à liderança das elites regionais e, mais recentemente, às pressões das grandes corporações, resultando nos processos de reestruturação da rede urbana. Esses processos envolveram a desvalorização da posição relativa dos antigos centros ribeirinhos, a exemplo de Porto Nacional e Tocantinópolis, bem como dos centros alavancados pela BR-153, como Araguaína e Gurupi, e, por fim, a valorização da posição da nova capital – Palmas.

Nos séculos XVIII e XIX, destacam-se os processos vinculados à mineração, à atividade agropastoril tradicional e às missões religiosas. Essas atividades promoveram a formação de núcleos mineradores e de aldeamentos indígenas, a instauração de registros (postos fiscais) e de presídios (postos militares), a doação de patrimônios religiosos, a abertura de caminhos e de picadas e a navegação nos rios Tocantins e Araguaia (rotas terrestres e fluviais). Tais processos caracterizam um primeiro espaço-tempo ainda no século XVIII, quando do início da conquista do território, com a implantação dos arraiais da mineração e das aldeias missionárias, embriões de futuras cidades; e, posteriormente, um segundo espaço-tempo que se estende do final do século XVIII ao início do século XX, caracterizado por uma estagnação econômica e por formas de produção não capitalistas, vinculadas ainda às formas de produção colonial e marcadas pela criação de gado em pastos naturais das áreas de cerrado, pela agricultura de subsistência e pequena lavoura mercantil e pelo extrativismo vegetal nas áreas de mata. Ambos os períodos foram estruturadores de um padrão embrionário de rede urbana. No final do século XIX e no início do século XX, sobressaem fatores associados à dispersão das atividades

agropastoris e do extrativismo vegetal, e, a partir da década de 1940, à garimpagem de pedras preciosas e cristal de quartzo, já marcadas pela introdução de formas capitalistas de produção. Esses fatores definiram um terceiro espaço-tempo, caracterizado por um aumento no número de aglomerações urbanas e nas interações espaciais, que se estende até o final da década de 1950. A partir do final dessa década, predominam fatores relacionados às políticas de integração nacional, com destaque para a expansão dos eixos rodoviários, em especial da BR-153, e para os investimentos na agropecuária e na urbanização. Esses fatores redefiniram o padrão anterior esboçando um quarto espaço-tempo, que se estende do final da década de 1950 até o final da década de 1980, caracterizado por um aumento no número de centros e por uma nova conformação da rede urbana, ainda não solidamente estabelecida. No final do último século, destacam-se a própria criação do estado do Tocantins, a inclusão na Amazônia Oriental e a construção da capital estadual, Palmas, a partir de 1989, cuja intensidade das alterações leva à configuração de um novo espaço-tempo, no qual ocorre profunda reestruturação no padrão espacial da rede urbana.

### **Arraiais, Aldeias e Caminhos no Norte da Capitania de Goiás**

A exploração do ouro, iniciada nas *Minas dos Goyases* em meados de 1722, aí incluindo-se as minas do norte goiano,<sup>1</sup> direcionou o fluxo de muitos bandeirantes, mineradores, tropeiros e aventureiros. Foi também responsável pela geração da maioria dos pequenos núcleos de povoamento, incluindo os aglomerados da mineração e os aldeamentos indígenas<sup>2</sup> (Figura 1), e pelo surgimento de caminhos (terrestres e fluviais), que se associa à passagem das tropas, oriundas de São Paulo e Rio de Janeiro, via Vila Boa, capital da capitania de Goiás, e da Bahia, via Duro (Dianópolis), antigo aldeamento indígena, e à navegação nos rios Tocantins e Araguaia.

A presença desses pequenos núcleos de povoamento, praticamente indiferenciados, é uma primeira e necessária fase do processo de elaboração da rede urbana. Esses núcleos se constituíram no embrião da rede de arraiais do antigo norte goiano ainda no século XVIII, pois, já em 1778, a capitania de Goiás estava constituída por 13 julgados,<sup>3</sup> pertencentes à comarca de Vila Boa de Goiás, entre os quais apenas os julgados de São Luís (Natividade), Ouro Podre (Arraiais) e Conceição pertencentes ao atual estado do Tocantins. Na época, esses julgados contavam com um conjunto de 16 arraiais, que são os primeiros núcleos de povoamento.

Com esses núcleos iniciais de povoamento, não se formou, de forma efetiva, uma rede de arraiais. A mineração estabeleceu intercâmbios com regularidade, porém não havia outras atividades capazes de gerar interações. Ademais, pela ausência de diferenciação funcional entre esses arraiais, não se estabeleceram com regularidade interações no interior da região, porque não havia uma real divisão interna do trabalho.

A vida de relações estava direcionada pela rede mercantil da mineração e pela incipiente rede de abastecimento dessas aglomerações. Os intercâmbios eram realizados por meio das rotas terrestres e fluviais, com São Paulo, Rio de Janeiro, Salvador e Belém

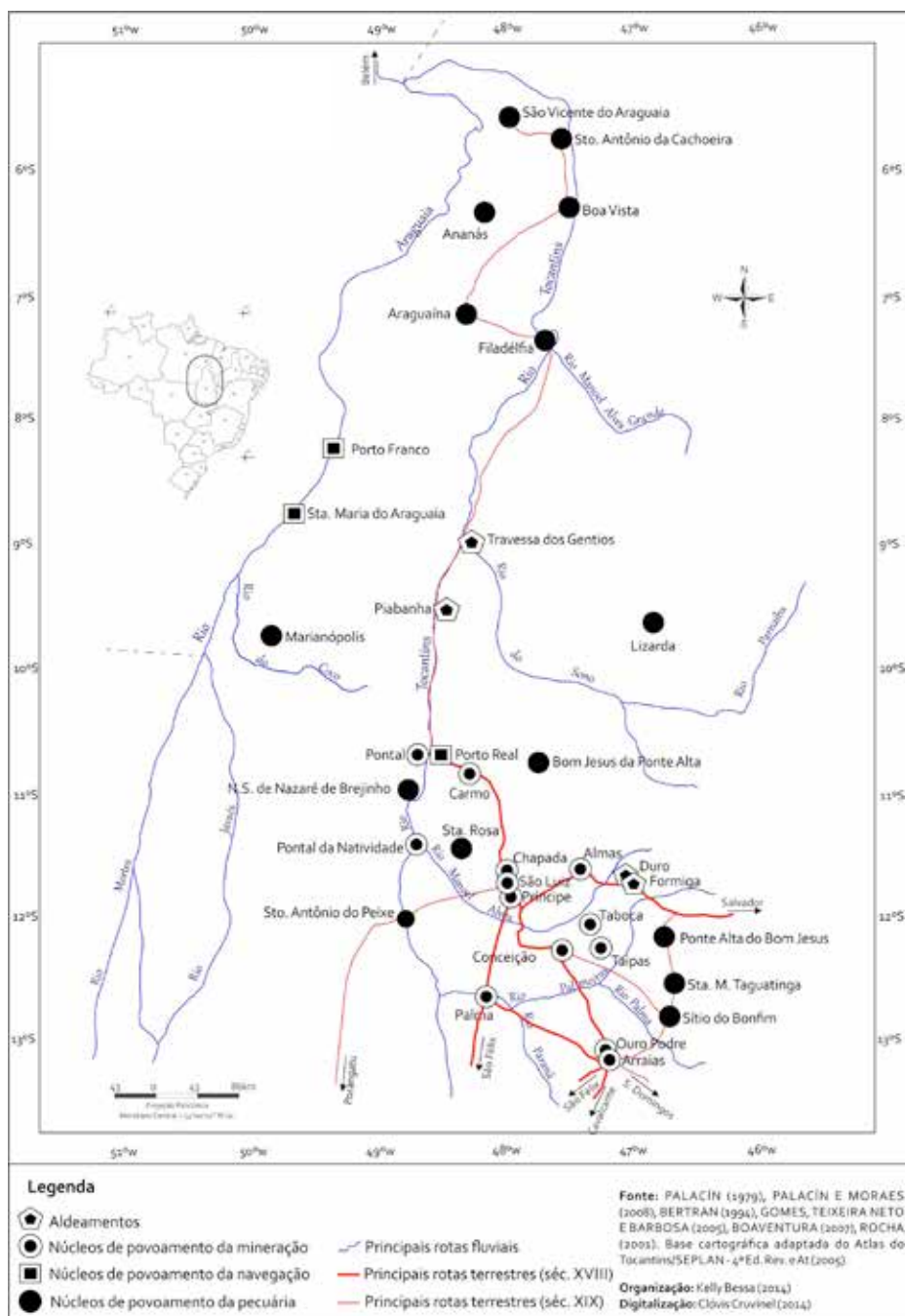


Figura 1 – Tocantins: gênese da formação urbana, séculos XVIII e XIX

(Figura 2). A principal rota de circulação de metais preciosos ocorria no sentido Mato Grosso/Goiás-Triângulo Mineiro-São Paulo/Rio de Janeiro, e, no sentido inverso, dava-se o retorno com mercadorias necessárias aos núcleos da mineração (HOLANDA, 1989). Segundo Magalhães (2004, p. 52-53), os comerciantes dessas capitânicas prontificaram-se em atender as demandas das minas goianas, “[...] oferecendo todos os tipos de produtos para a subsistência, além de artigos de luxo destinados ao segmento social mais abastado [...] até equipamentos para a mineração”.

A distância e as condições precárias dos acessos dificultavam e oneravam o abastecimento da região. A Estrada do Anhanguera foi aberta pelos paulistas em 1730, constituindo-se, inicialmente, no único caminho entre São Paulo e as minas goianas e mato-grossenses. No apogeu da Idade do Ouro, a partir da Estrada Real, foram abertos dois outros caminhos ligando Vila Rica e São João Del Rei às minas goianas, conhecidos como Picada de Goiás (1736) e Picada Nova de Goiás (1739), que tornavam mais acessível o mercado do Rio de Janeiro. De Salvador, havia o Caminho da Bahia, que dava acesso às minas do norte da capitania de Goiás e, destas, à Vila Boa, pois foi aberto o caminho entre Vila Boa e o arraial de Porto Real, conectando um conjunto de arraiais no norte goiano. Esses, apesar das condições precárias, eram responsáveis pela comunicação entre os litorais paulista, carioca e baiano e as regiões oeste e norte da Colônia.

A navegação fluvial, especialmente nos rios Tocantins e Araguaia, foi responsável pela conexão entre os arraiais do sul e do norte da capitania, e via de acesso ao mercado de Belém, no Pará. O rio Tocantins era a principal via de comunicação da região com Belém, de onde se exportava o ouro. Todavia, a navegação no Tocantins foi proibida durante a fase de alta rentabilidade do ouro (1733 a 1782), como parte das políticas de controle territorial português, restringindo a atividade de comércio com São Paulo, Rio de Janeiro, Cuiabá e centros na Bahia e Minas Gerais.

Com o estabelecimento regular de intercâmbios nas rotas terrestres, a atividade mercantil de abastecimento foi-se instalando, de forma incipiente, nos principais pontos de circulação. Entre 1736 e 1752, a maior concentração de lojas, vendas, tabernas e boticas estava em São Luís (Natividade) e Arraiais (LEITÃO, 2012). A Coroa promoveu, a partir de 1732, a instauração de registros e de presídios nos povoados junto aos principais caminhos, para garantir o controle e a fiscalização do território. Entre esses, destacaram-se São Luís (Natividade), São José do Duro (Dianópolis) e Porto Real (Porto Nacional).

Com o reestabelecimento da rota de comércio norte-sul no rio Tocantins, em 1791, instalou-se um destacamento militar junto à margem direita do alto Tocantins, a partir do qual se desenvolveu Porto Real (Porto Nacional). A diferenciação desse núcleo foi marcada pela posição privilegiada na região mineradora do antigo norte goiano e pelas interações comerciais, sobretudo com o Pará, por via fluvial, com a Bahia, por via terrestre, passando por São Luís (Natividade) e Duro (Dianópolis), e com Vila Boa, ao sul, passando por Arraiais.

No caso de Porto Real, sua localização na margem direita do rio Tocantins conferiu uma excelente posição, garantindo o acesso e o controle da navegação no alto e médio

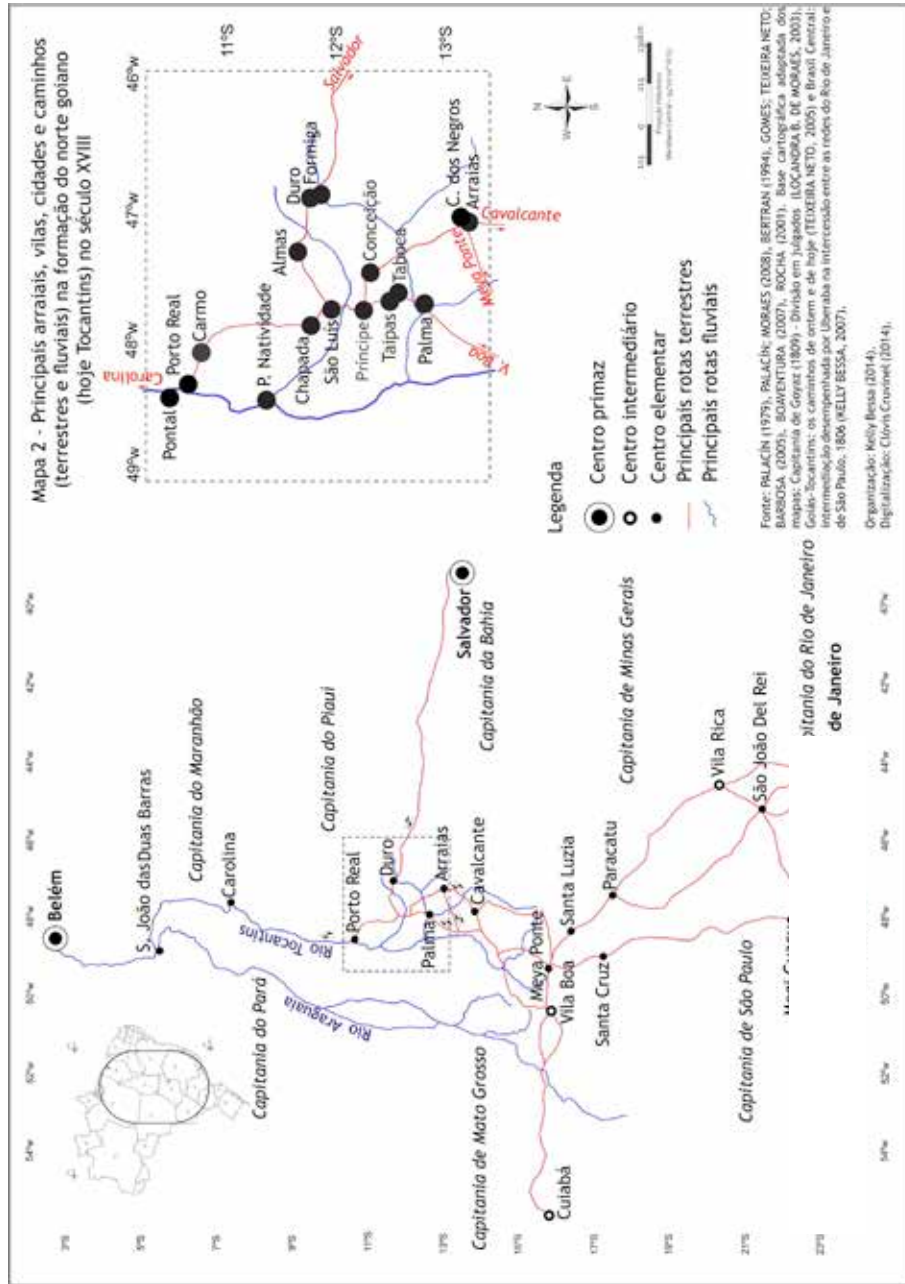


Figura 2 – Principais arraiais, vilas, cidades e caminhos (terrestres e fluviais) na formação do norte goiano (hoje Tocantins) no século XVIII

Tocantins. Tal arranjo espacial possibilitou um acúmulo de funções ligadas ao incremento da navegação, orientando uma primeira fase de estruturação da rede embrionária de arraiais. Tratava-se, contudo, de articulações pouco complexas, gerando uma rede bastante simples, marcada por frágeis relações internas – porque as atividades da mineração pouco beneficiavam a região – e por relações externas, com a rede de Belém, por via fluvial, e com as redes de São Paulo, Rio de Janeiro e Salvador, através dos caminhos coloniais, cujos pontos de intermediação eram Vila Boa e Pirenópolis, ao sul, Duro (Dianópolis), a sudeste, e Porto Real, ao norte.

A precária estrutura comercial refletia-se na estrutura da rede, já que a posição das aglomerações expressava sua inserção nas redes de comercialização da mineração e, em menor escala, nas redes de abastecimento. Esses arraiais, aldeamentos e vilas figuravam, nas redes mercantis de Belém, São Paulo, Rio de Janeiro e Salvador, simplesmente como núcleos elementares e pouco diferenciados, pois as interações eram inteiramente dependentes da mineração, que mobilizava os excedentes de valores produzidos pela economia mercantil, dificultando a diversificação das atividades e o processo de diferenciação funcional dessas aglomerações. Tratava-se de redes que estabeleciam solidariedades desiguais entre o sertão e o litoral. Essas fortaleciam as principais cidades, pela manutenção de relações assimétricas entre as *core areas* no litoral e as áreas periféricas no sertão.

### **Estagnação da Vida Urbana e Econômica no Norte da Província de Goiás**

Após o declínio da mineração, em fins do século XVIII e início do século XIX, houve um longo período marcado por uma estagnação regional, que afetou a atividade mercantil e a rede urbana embrionária. Arraiais, cujas origens vinculavam-se à atividade da mineração, experimentavam, de imediato, intensa prosperidade, transformando-se em focos de atração populacional. Quando cessava a atividade, esses arraiais entravam em franco declínio (REIS FILHO, 1971) e alguns podiam desaparecer por completo,<sup>4</sup> sobretudo onde o estágio das forças produtivas não era capaz de promover novas formas de inserção na divisão territorial do trabalho, como no caso do norte goiano.

Nessa região, após o declínio da mineração, foram gerados fatores de ruralização e de manutenção de uma economia de subsistência, pelo desmonte da estrutura comercial e pelo despovoamento dos arraiais existentes. Conforme Palacín (1979, p. 87), “a ruralização já se vinha processando nas áreas da mineração desde duas ou três décadas antes do fim do século. A população dos arraiais mineiros refluía para o campo e [...] a ruralização ia acompanhada da redução da vida econômica a níveis de pura subsistência na maior parte dos casos”. Segundo Bertran (1994, p. 76-77), nesse período, instaurou-se um tempo “[...] do viver e produzir moderadamente, da autossuficiência, roçando pelo subsistente, um século de enormes lentidões e vaguidões”. Não se desenvolvia, na região, uma vida de relações. Ao contrário, tratava-se de formas de autoprodução, determinadas por relações com o meio natural, por deficiências técnicas, pela ausência de liquidez e pela manutenção de oligarquias locais, que criaram atavismos de dominação política, de acordo com Moraes (1977), e práticas de apropriação da terra (concessão ou posse) e de acumulação espoliativa, como percebeu

o viajante-naturalista Saint-Hilaire (1795) ainda no século XIX, resultando em forte concentração de riqueza.

Nesse contexto, ocorreu a lenta expansão das atividades agropastoris e do extrativismo vegetal, com a dispersão da população pelo espaço rural. A atividade agropastoril tradicional desenvolveu-se, em fins do século XVIII e no século XIX, no vale do Tocantins e na porção sudeste do atual estado, com correntes vindas do Planalto Central e do meio norte, determinando a ocupação do território.<sup>5</sup> A presença de criadores de gado e de roceiros já se fazia próxima às minas, abastecendo os mineiros com produtos de primeira necessidade, apesar de essas atividades terem sido proibidas pela Coroa. Como o abastecimento dessas áreas era bastante difícil, dadas as distâncias e a precariedade dos caminhos, já em 1735 houve indicação da presença de fazendeiros ocupando as pastagens naturais no baixo Tocantins e seguindo, em direção norte, para Arraias, Palma (Paranã), Conceição e São Luís (Natividade). Nessas, desenvolvia-se agricultura de subsistência rudimentar, que lentamente foi se transformando numa pequena lavoura mercantil, pela comercialização de escassos volumes de gêneros alimentícios. A criação extensiva de gado era a atividade mais viável, pela presença das pastagens naturais e por exigir pouca mão de obra e pouco investimento de capital. Ademais, o gado era uma mercadoria autotransportável, que venciam a precariedade dos caminhos coloniais.

Essas atividades promoveram o surgimento de alguns núcleos urbanos no século XIX, entre os quais Tocantinópolis, Taguatinga, Marianópolis, Lizarda, Itaguatins, Araguatins, Filadélfia, Araguaína, Aurora do Tocantins, Santa Rosa do Tocantins, Brejinho de Nazaré, Ananás, Ponte Alta do Tocantins e Ponte Alta do Bom Jesus. Portanto, ocorreu no norte goiano uma geração de centros urbanos próprios da criação extensiva de gado e da agricultura de alimentos para a subsistência.

Vale ressaltar que em 1835 ocorreu nova divisão do território, ficando a Comarca do Norte dividida em duas comarcas – Cavalcante e Porto Imperial (apenas a última pertencente ao atual Tocantins). Alguns dos arraiais existentes no norte goiano já haviam sido elevados à condição de vila – Palma, Porto Imperial, Natividade e Arraias. Entre 1850 e 1861, ocorreu outra reestruturação e a região passou contar com três comarcas – Cavalcante, Porto Imperial e Carolina (apenas a segunda citada pertencente ao atual Tocantins). Nesse período, ocorreu a elevação de outros arraiais à condição de vila, como Dianópolis, e a elevação de três vilas à condição de cidade – Palma, Porto Imperial e Arraias. Já em 1872, o então norte goiano contava com nove comarcas, sendo três pertencentes ao atual Tocantins: Palma, Porto Imperial e Boa Vista.

A população desses arraiais, vilas e cidades dedicava-se à agricultura para o autoconsumo e, havendo um pequeno excedente, para abastecer o limitado comércio interno e, em pequena escala, o comércio inter-regional. Gêneros alimentícios, como milho, feijão, arroz, mandioca, cana-de-açúcar, farinha, açúcar e aguardente eram produzidos de forma rudimentar e escassa em todos os arraiais e vilas, o que limitava a atividade comercial. Nas palavras de Estevam (1997, p. 27), “a maioria dos habitantes plantava para o autoconsumo e pouquíssimos produtos eram enviados para fora da região [...]”. A atividade comercial era quase inexistente e estava limitada à produção desses gêneros alimentícios. Há registros, entre 1819 e 1843, de transações comerciais em Arraias e em



Boa Vista (Tocantinópolis) (MAGALHÃES, 2004). O gado, atividade mais rentável, era comercializado com as províncias da Bahia e do Pará. Dos mercados da Bahia e do Pará, eram importados produtos como sal, tecidos, bebidas e ferragens (MAGALHÃES, 2004; ESTEVAM, 1997).

Com o incremento da navegação no Tocantins, estabeleceu-se uma rota comercial com Belém. Há relatórios gerais da província, de 1858, que demonstraram a movimentação de mercadorias entre Porto Imperial (Porto Nacional) e Belém (MAGALHÃES, 2004; ESTEVAM, 1997). Há um documento demonstrativo do comércio no rio Tocantins, de 1861, que expressa os gêneros exportados (couros e peles cruas) e importados (sal, vinho, ferragens e louças) através de Porto Imperial (FLORES, 2009). Todavia, durante o século XIX tais atividades comerciais foram incipientes devido à fraca inserção na divisão territorial do trabalho.

## **O Relativo Revigoramento Urbano do Início do Século XX**

Em fins do século XIX e nas primeiras décadas do século XX ocorreu a dispersão dessas atividades citadas anteriormente, ainda com baixo aproveitamento das terras, no Bico do Papagaio e na porção entre os rios Tocantins e Araguaia, e a gradual comercialização de produtos excedentes. Essas atividades animaram os centros já existentes e promoveram o surgimento de novos pequenos centros, incluindo aqueles formados a partir da doação de patrimônio religioso. Foram responsáveis também pela relativa ampliação das relações entre esses núcleos de povoamento, caracterizada pela comercialização dos produtos regionais e de gêneros e bens de consumo não produzidos localmente – gerando escassos fluxos no interior da região, entre um conjunto de arraiais que desenvolviam atividades agropastoris e alguns núcleos ribeirinhos no Tocantins e Araguaia, e fluxos exteriores à região, com centros no Pará, no sul goiano, na Bahia, no Maranhão e no Piauí.

O padrão de rede urbana resultante, não mais embrionário, mas ainda não solidamente estabelecido, tinha na antiguidade e na localização ribeirinha de seus centros os principais fatores de distinção, pois, com a predominância da atividade agropastoril e de formas de produção pré-capitalistas, num longo período de estagnação, não havia grandes diferenciações funcionais entre os núcleos urbanos, resultando em uma “integração intrarregional fraca” (MACHADO, 1979, p. 80).

Nesse contexto, diferenciaram-se Porto Nacional e Tocantinópolis, principais portos fluviais, responsáveis pela circulação dos produtos regionais, demonstrando o comando exercido pela rede fluvial no processo de interconexão das aglomerações. Em decorrência da posição ribeirinha, esses centros alcançaram certa relevância no norte do estado de Goiás. Através desses portos fluviais, exportava-se produtos agropastoris (gado, charque, couros, peles, óleos vegetais, borracha de mangabeira) e importava-se produtos como sal, querosene, ferramentas, tecidos, produtos farmacêuticos e até manufaturados europeus. Com isso, retomaram-se as interações comerciais após décadas de isolamento, caracterizadas por Palacín (1979) como o período de letargia que se seguiu após a decadência da mineração.

A partir de 1940, a garimpagem de cristal de quartzo, uma nova atividade, promoveu o surgimento de alguns pequenos núcleos urbanos (Pium, Dois Irmãos do Tocantins, Cristalândia, Pequizeiro, Araguaçu, Dueré, Itaporã, Formoso do Araguaia, Xambioá, Araguaia, Arapoema, Araguatins e Ananás), ampliando o dinamismo na região entre os rios Tocantins e Araguaia. O cristal extraído era transportado por via aérea para o Rio de Janeiro para exportação. A presença dos garimpos estimulou a produção de alimentos para abastecer a população mineradora e dinamizou a área e os centros já existentes entre os vales do Araguaia e Tocantins, tais como Araguaína. Com a retração da comercialização do cristal de quartzo e a conseqüente decadência desses garimpos, as populações dessa região dedicaram-se ao extrativismo vegetal e à agropecuária tradicional.

Com o desenvolvimento da atividade agropastoril, foram surgindo estabelecimentos para o beneficiamento primário dos produtos regionais. As máquinas de beneficiar arroz instalaram-se em Porto Nacional, Miracema do Norte, Pedro Afonso, Filadélfia e Tocantinópolis. Os matadouros situaram-se próximo aos grandes rebanhos, que, nesse período, encontravam-se nos vales dos rios Tocantins e Araguaia, sendo importante destacar a presença de frigoríficos em Pedro Afonso e Araguacema. Em Tocantinópolis, havia uma fábrica de óleo para o beneficiamento da amêndoa do babaçu. A atividade industrial era bastante inexpressiva e tinha caráter artesanal, destacando-se a transformação de produtos alimentares e bebidas, a exemplo das “casas de farinha” e das “engenhocas” para a fabricação de farinha, rapadura, aguardente e açúcar, e pequenos estabelecimentos de fabricação voltados para atividades urbanas, como cerâmicas, olarias, tecelagens e sapatarias, que se destinavam ao mercado local (IBGE, 1959).

A atividade industrial tinha papel secundário. As atividades agropastoris, ao contrário, eram fundamentais, pois a partir dos excedentes estabeleciam-se intercâmbios permanentes entre o campo e os principais centros coletores e expedidores da produção agropecuária. Paradoxalmente, é por meio das atividades agropastoris, especialmente a pecuária, que se introduz formas capitalistas de produção (MACHADO, 1979). Em contrapartida, esses centros eram responsáveis pela distribuição de bens e serviços para os centros menores e para o campo, criando um novo padrão de rede urbana, marcado pelas relações cidade-campo. A partir dessas, foram criadas as bases para a conversão de uma economia rural agrária em uma economia urbana de base agrária.

Com base nesses intercâmbios gerados pelo comércio e serviços, o norte goiano participava de redes mais amplas que encontravam, ao sul, Anápolis e Goiânia; ao norte, Marabá e Belém; à sudeste, Barreiras e Salvador; e, à nordeste, Carolina e Imperatriz. Num conjunto espacial mais amplo, esses centros estabeleciam contatos com São Paulo, Rio de Janeiro, Belo Horizonte, Recife, Fortaleza, São Luís e Teresina (IBGE, 1959).

Na década de 1950, a rede urbana do norte goiano caracterizava-se pela presença de 14 centros – que desempenhavam papéis como sedes de município e, portanto, com funções urbanas vinculadas às atividades administrativas municipais – e pela existência de 28 distritos e 70 vilas e povoados (IBGE, 1959). Entre esses núcleos, apenas seis contavam com população superior de 10.000 habitantes (Porto Nacional, Pedro Afonso, Tocantinópolis, Araguacema, Filadélfia e Natividade), que juntos con-

centravam 72,5% da população regional, que, em 1950, totalizava 204.041 habitantes (IBGE, 1950).

Até o final da década de 1950 e início da década de 1960, o padrão de rede no norte goiano estava associado às atividades agropastoris, às atividades comerciais e de prestação de serviços e à circulação fluvial. A presença dos portos fluviais, destacadamente Porto Nacional e Tocantinópolis, atuou como um vetor interno da organização espacial. O comando sobre o sistema de transporte fluvial acelerou a diferenciação desses núcleos, que passaram a influenciar vasta área agropecuarista, com as quais mantinham um movimento de trocas desiguais, pela capacidade de organização e pelo controle dos excedentes regionais.

### **As Políticas de Integração Nacional e as Transformações no Norte de Goiás**

A partir do final dos anos de 1950 e início dos anos de 1960, novos eventos, associados à política de integração nacional, os impulsos ao processo de interiorização e a construção da nova capital federal criaram as variáveis que promoveram mudanças nesse arranjo espacial, resultando numa quarta fase de estruturação dessa rede, agora marcada pela ascensão de outros dois centros, Araguaína e Gurupi. Trata-se de uma primeira mudança na natureza da rede urbana, seja pela gênese distinta dos núcleos urbanos, vinculada a um sítio à beira da rodovia e não às margens de rios, seja pela intensificação das relações entre os núcleos urbanos. Esses elementos são caracterizadores das transformações da rede urbana do antigo norte goiano, alterando um padrão espacial que se caracterizava pelo caráter ribeirinho dos principais centros.

A rodovia BR-153 impulsionou o surgimento e a expansão de núcleos urbanos – Gurupi, Paraíso do Norte, Guaraí, Colinas do Norte e Araguaína. Essa rodovia, como aponta Souza (2004, p. 382), “[...] provocou a estagnação econômico-política dos municípios ribeirinhos”, a exemplo de Porto Nacional e Tocantinópolis. Em Porto Nacional, os processos de estancamento e regressão só não foram maiores porque se criou o acesso à BR-153 em fins da década de 1970.

A atividade agropastoril manteve-se ainda como a principal atividade regional, sendo responsável pela inserção na divisão territorial do trabalho, sobretudo pela entrada de novos empreendimentos agropecuários, que, segundo Machado (1979, p. 83), representou “[...] o início do domínio capitalista da agricultura regional [...] que acompanha o avanço da fronteira agrícola, em moldes capitalistas”.

Os investimentos da política de integração do governo federal na Amazônia Legal incorporaram áreas junto à BR-153, no antigo norte goiano, impulsionando os núcleos urbanos regionais e redefinindo seus papéis “[...] como catalisadores do processo de ocupação” (MACHADO, 1979, p. 65). Tais investimentos financiaram projetos para a instalação de infraestruturas econômicas (transporte, energia e armazenamento), para o desenvolvimento agrícola e da pecuária (Polo Agropecuário do Araguaia-Tocantins, Polo Gurupi), para o desenvolvimento agroindustrial (frigorífico e loja de insumos agrícolas em Araguaína, fábrica de implementos agrícolas em Miracema do Norte, usina de beneficiamento de arroz em Gurupi, frigorífico em Araguaçu) e para a melhoria de infraestruturas e equipamentos urbanos, assim como estimularam o crédito, notadamente linhas de financiamento rural (MACHADO, 1979).

Nesses centros regionais, ampliaram-se e diversificaram-se as funções comerciais e de prestação de serviços, especialmente nos pontos de interseção com a BR-153, indicando, segundo Machado (1979, p. 71), uma “[...] urbanização relacionada ao crescimento comercial dos núcleos urbanos”. Também se aumentou a própria escala de urbanização, como resultado das políticas de concentração de terras, de imigração e de desenvolvimento urbano. O índice de população urbana saltou de 12,9%, em 1950, para 39,7%, em 1980 (IBGE, 1950 e 1980). Nos centros juntos à BR-153, tal processo foi mais expressivo – Araguaína (66,5%), Colinas do Tocantins (77,7%), Gurupi (79,9%), Miranorte (67,7%) e Paraíso do Tocantins (72,5%).

Nesse momento, as vias de transporte rodoviários e os investimentos produtivos agropecuários, agroindustriais e urbanos surgiram como os motores da reorganização espacial, atuando como imperativos para a reorganização da rede, colocando, inclusive, a região sob a influência direta da capital estadual, Goiânia, e, secundariamente, da capital federal, Brasília. Tais centros, contudo, caracterizavam-se como lugares centrais, pelas funções de comercialização da produção rural e pela atuação na distribuição de bens e de serviços, com uma discreta estrutura industrial.

Assim, verificaram-se mudanças na rede urbana, marcadas pela criação de novos centros, pela estagnação dos centros preexistentes, sobretudo os com localização ribeirinha, e pela evolução da população urbana, com a ascensão de Araguaína e Gurupi, que, segundo Machado (1979, p. 157), desempenhavam papéis como centros regionais, inclusive pelo “[...] comando da expansão capitalista na região”. Desse modo, desenhou-se uma nova geografia dos comandos e das decisões da vida regional, marcadamente pela existência de uma rede hierarquizada de localidades centrais, que “[...] organiza os fluxos de produtos excedentes no sentido de assegurar sua captação e circulação” (MACHADO, 1979, p. 4).

Antes, com uma divisão interna do trabalho menos densa e com o governo federal protegendo os interesses de oligarquias locais, os controles regionais estavam associados a Porto Nacional. Porém, com a emergência de políticas de Estado, em nível federal, que contrariaram os interesses das oligarquias locais em prol da expansão do capital industrial, e com o alargamento da divisão interna do trabalho, Araguaína e Gurupi apareceram exercendo papéis de controle sobre o espaço e sobre parcelas da produção regional, em posições quase excêntricas e determinadas pelo aperfeiçoamento dos meios de transporte: o primeiro centro na porção norte e o segundo centro na porção sul da região, ambos na BR-153, que passou a sustentar a densificação dos padrões de articulação espacial. Esse fato demonstra a crescente diferenciação entre os centros, resultando em uma reatualização da rede urbana regional, com mudanças na hierarquia que sintetizam processos de recriação das diferenças espaciais.

## **A Criação do Novo Estado e a Formação de uma Rede Urbana de Múltiplos Circuitos**

Com a instalação do estado do Tocantins e da capital estadual, em 1989, introduziram-se novas diferenciações entre os núcleos urbanos e, por conseguinte, no padrão

espacial da rede. No início da década de 1990, o novo estado contava com 79 centros, que exerciam papéis como sedes de município, dos quais apenas 10 possuíam população superior a 20.000 habitantes (Araguaína, Gurupi, Porto Nacional, Tocantinópolis, Paraíso do Tocantins, Araguaetins, Palmas, Colinas do Tocantins, Guaraí e Miracema do Tocantins). Tais centros, juntos, concentravam 41,1% da população estadual, que em 1991 totalizava 919.863 habitantes (IBGE, 1991).

A rede urbana encontrava-se bastante desarticulada, pela desigual espaçotemporalidade dos processos em curso, que resultaram em uma profunda reorganização desse espaço. A capital estadual – Palmas – aparece exercendo papéis de controle sobre o espaço e sobre parcelas da produção regional, por meio das funções urbanas de natureza político-administrativa e, assim, estabelece-se uma nova hierarquia. Tal hierarquia foi reforçada e alargada por meio das funções comerciais e de prestação de serviços (público e privado) que se ampliaram e se diversificaram, resultando em maior distinção. Tanto Araguaína como Gurupi e Porto Nacional foram esvaziados de parcelas de suas funções, especialmente as de comando regional.

O processo de mudança segue incompleto e esse segmento de rede urbana encontra-se em fase de elaboração de um novo padrão de articulação, com desdobramentos que extrapolam a escala regional. Nesse contexto, observa-se a ampliação da complexidade funcional dos centros urbanos, diretamente associada a uma crescente divisão do trabalho, que resulta em alterações hierárquicas e qualificações mais específicas, com destaque para os papéis exercidos pelos centros de zona, centros regionais e pela capital estadual.

Tais mudanças estão diretamente relacionadas com os desdobramentos ocorridos a partir da constituição do estado e da criação de sua capital, envolvendo a ampliação das infraestruturas de transporte rodoviário, ferroviário, aéreo e hidroviário, que visa consolidar novos corredores de exportação, e a implantação de projetos hidrelétricos. Não obstante, abarcam a implantação de projetos agropecuários que, desde o final dos anos de 1970, promovem incentivos à melhoria da pecuária e ao desenvolvimento da agricultura e fruticultura. Observa-se a chegada de grandes corporações nacionais e multinacionais do agronegócio, que são responsáveis pela implantação da usina produtora de açúcar e bioenergia da Bunge Alimentos, em Pedro Afonso, e do complexo industrial da Granol, em Porto Nacional, afora a implantação de filiais e de unidades de armazenagem em vários centros. Sobressaem indústrias frigoríficas, além de abatedouros e curtumes. No setor terciário, as alterações são marcadas pelas modernas estruturas do comércio varejista e atacadista, especialmente pela difusão dos supermercados, hipermercados e *shopping centers*, e pelas novas atividades associadas à prestação de serviços.

Há de se ressaltar o papel do Estado na criação e instalação, tanto na capital como em outros centros, de um número crescente de instituições, fundações e órgãos estatais ligados à gestão político-administrativa direta e à prestação de serviços públicos. A presença desses órgãos implica um ponderável campo de trabalho e, por essa razão, esses centros, sobretudo a capital, têm atraído parte da população migrante, tendo em vista o peso do setor público como principal empregador no mercado formal de trabalho.

Portanto, esses centros apresentam-se como focos da vida político-administrativa e como pontos de atração de empresas industriais, comerciais e prestadoras de serviços. Entre esses, sobressaem-se, por sediar atividades vinculadas às demandas regionais e às modernas formas de expansão capitalista, Palmas, Araguaína, Gurupi, Paraíso do Tocantins, Porto Nacional, Guaraí e Colinas do Tocantins. Outros centros também se destacam: Araguatins, Dianópolis, Miracema do Tocantins, Formoso do Araguaia, Pedro Afonso, Miranorte, Alvorada, Araguaçu e Tocantinópolis.

A presença dessas atividades reforça a tendência à urbanização concentrada em poucos centros e a natureza hierárquica das relações interurbanas. Em 2010, o estado já contava com 139 centros, que exerciam papéis como sedes de município, dos quais apenas 10 com população superior a 20.000 habitantes (Palmas, Araguaína, Gurupi, Porto Nacional, Paraíso do Tocantins, Araguatins, Colinas do Tocantins, Guaraí, Tocantinópolis e Miracema do Tocantins). Esses centros, juntos, concentravam 49,0% da população estadual, que, em 2010, totalizava 1.383.453 habitantes (IBGE, 2010), revelando o processo de concentração da população em poucos centros urbanos.

Nota-se que essas atividades, tanto associadas às demandas regionais como às modernas formas de expansão capitalista, são responsáveis por um aumento quantitativo e qualitativo das interações espaciais, que passam a ocorrer por meio da combinação de relações que se articulam em escalas regional, nacional e, até mesmo, internacional. Nesses centros, diversificaram-se e avolumaram-se as relações interurbanas nas respectivas áreas de influência, e as relações de longa distância, especialmente na capital, nos centros regionais, nos centros de zona e, em função da presença de atividades especializadas, em centros como Pedro Afonso, Campos Lindos, Formoso do Araguaia e Xambioá.

Nesse contexto, a concretude das interações mantidas pelos centros urbanos desse segmento de rede revela-se por meio de dois recortes espaciais: um que opera num espaço contínuo, delimitando os contornos regionais por meio da criação de horizontalidades que definem as redes e as intencionalidades regionais; e outro que opera num amplo espaço descontínuo, marcado por interações extrarregionais e pela descontiguidade territorial, originando verticalidades. Tais recortes determinam os papéis de cada um desses centros, bem como seus níveis de integração em escala regional, nacional e internacional, porque estão associadas às redes criadas pelas funções urbanas básicas, às especializações funcionais e às atividades exercidas pelos atores hegemônicos vinculados às corporações nacionais e globais, envolvendo uma gama cada vez mais complexa de interações materiais e imateriais.

Desse modo, esses centros inserem-se na rede urbana por meio de uma forte centralidade regional, assim como se inserem como centros que sediam importantes capitais extrarregionais, gerando uma rede com múltiplos circuitos, caracterizada por horizontalidades e verticalidades. Esses recortes espaciais expressam a existência de uma parcela de comando regional diretamente subordinada a uma base de comando externo sobre a produção e a circulação demandada pelas grandes corporações. Assim, percebe-se o controle regional apenas sobre parcelas das atividades, a continuidade da reprodução

dos capitais locais, o aprofundamento das articulações com os capitais externos, os investimentos em infraestruturas e a inserção nas novas racionalidades da atual divisão territorial do trabalho.

Tais condições aprofundaram a ampliação e a diversificação dos papéis urbanos, resultando numa rede urbana complexa, com múltiplos circuitos e hierarquizada. Nota-se que essa rede continua em fase de elaboração de um novo arranjo espacial, que expressa uma nova classificação mais recente dos centros urbanos. Nesta, verifica-se que Palmas desempenha papel como Capital Regional (Figura 3), pois vem articulando um segmento de rede próprio, por meio das ações de seus agentes sociais, políticos e econômicos, contando com relativas funções urbanas, entre as quais se destacam a gestão política, a comercial e a de prestação de serviços. Ademais, sobressaem Araguaína, exercendo papel como Centro Macro-Regional, e Gurupi, desempenhando papel como Centro Regional, ambos estruturados em torno de fornecimento de bens e serviços para atendimento à população local e regional. Destacam-se ainda Porto Nacional, Paraíso do Tocantins, Dianópolis e Araguatins, que desempenham papéis como Centros Sub-Regionais. Observam-se alguns centros de zona, entre os quais: Colinas do Tocantins e Guaraí, que exercem papéis como Centros Macro-Zonais; e Tocantinópolis, Miracema do Tocantins, Pedro Afonso, Alvorada, Arraias, Taguatinga, Formoso do Araguaia, Augustinópolis, Miranorte, Araguaçu e Xambioá, que cumprem papéis como Centros de Zona propriamente ditos, estruturados em torno de um fornecimento de bens e serviços básicos, para atendimento à sua população local e microrregional. Mantém-se, na base dessa rede, um importante número de pequenas aglomerações urbanas, que desempenham papéis subordinados.

Esses principais centros urbanos do Tocantins, integrados nas redes produtivas, mercantis e financeiras da economia nacional e internacional, e inseridos numa trama de relações que ultrapassa o local, pela presença de firmas hegemônicas, com novos agentes no processo produtivo, com forte influência sobre o Estado, sofrem modificações notáveis diante das exigências e das demandas requeridas, mudando de conteúdo, distinguindo-se dos demais centros, uma vez que respondem por relações socioeconômicas distintas, expressando uma nova fase de estruturação da rede urbana.

## **Considerações Finais**

A diferenciação entre os centros de uma dada rede urbana está inexoravelmente relacionada com os processos de mudança social e suas espaçotemporalidades distintas. Nesses processos, está a base para a explicação das diferenças entre os centros urbanos e da diversidade de suas redes.

A essência das análises não deve apenas permanecer situada na descrição dos aspectos da mudança, ao contrário, deve centrar-se nas racionalidades que deflagram o processo de transformação, bem como nos contextos espaciais e históricos, levando em conta a noção de rede urbana como dimensão socioespacial. A rede urbana, sendo uma dimensão socioespacial, crescentemente diferenciada e complexificada, passa a ser

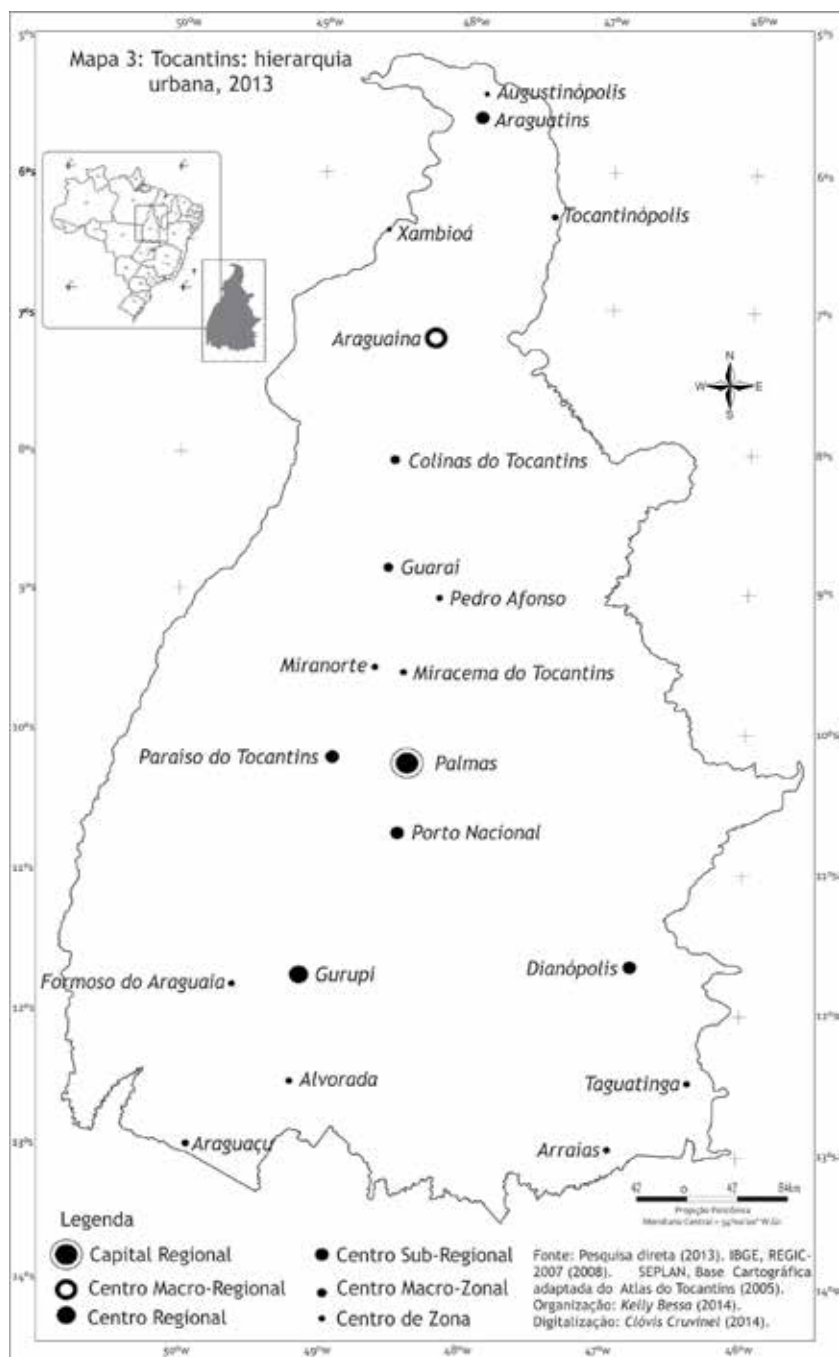


Figura 3 – Tocantins: hierarquia urbana, 2013



submetida a tensões numerosas e profundas que se impõem sobre seu funcionamento e sua estrutura. Tais tensões podem levar a mudanças, por vezes, lentas, orientadas por uma continuidade especiosa, a exemplo das vagarosas alterações ocorridas no antigo norte goiano entre o final do século XVIII e o início do século XX; por vezes, rápidas, fundamentadas em princípios diferentes dos anteriores, notadamente presentes nas transformações no segmento de rede urbana no norte de Goiás a partir de 1960, quando se impôs uma modificação na hierarquia dos centros, quando centros como Araguaína e Gurupi passaram a desempenhar papéis de intermediação, alterando, gradativamente, a configuração da própria rede urbana; e, não raro, brutais, rompendo, de forma radical, com os padrões precedentes, como no caso da criação de um novo estado e de sua capital, responsáveis por mudanças drásticas no padrão de articulação do segmento da rede urbana do Tocantins após de 1989.

Trata-se, respectivamente, de mudanças com continuidade e mudanças com descontinuidade, posto que, a cada momento histórico e a cada contexto espacial, se tem o embate entre tais processos, caracterizando a incessante renovação da sociedade e, por conseguinte, a recriação constante de diferencialidades espaciais.

Nessa perspectiva, faz-se necessário entender a natureza da rede urbana e os seus complexos processos de formação e transformação. No Tocantins, a dinâmica do segmento de rede urbana revela alterações significativas, reflexo das transformações políticas, econômicas e socioculturais por que vem passando a região, sobretudo, depois da separação política do estado de Goiás e da inserção na Amazônia Oriental em 1989. Tais transformações resultaram em novos padrões geográficos, em que se verifica crescente diferenciação entre os centros, marcada pela criação de novos núcleos, pela mudança na estrutura hierárquica, com destaque para os papéis de intermediação que alguns centros passam a desempenhar, pela modificação e ampliação das funções urbanas, pela intensificação das interações espaciais, que passam a ocorrer por meio de horizontalidades e verticalidades, resultando na modificação e na complexificação do próprio segmento de rede.

## Referências Bibliográficas

BERTRAN, P. *História da terra e do homem no planalto central: eco-história do planalto central: do indígena ao colonizador*. Brasília: Solo, 1994.

CORREIA, R. L. Rede urbana e formação espacial – uma reflexão considerando o Brasil. *Revista Território*, Rio de Janeiro: Garamond, ano V, n. 8, p. 121-129, jan./jun. 2000.

COSTA, W. M. da. *O estado e as políticas territoriais no Brasil*. São Paulo: Contexto, 1988.

DEFFONTAINES, P. Como se constituiu no Brasil e rede de cidades. *Boletim Geográfico*, Rio de Janeiro, ano II, n. 14, p. 141-148, abr. 1944.

Kelly Bessa

ESTEVAM, L. A. *O tempo da transformação: estrutura e dinâmica na formação econômica de Goiás*. 1997, 180 f. Tese (Doutorado em Economia) – Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 1997.

FLORES, K. M. *Caminhos que andam: o rio Tocantins e a navegação fluvial nos sertões do Brasil*. Goiânia: Ed. da UCG, 2009.

HOLANDA, S. B. (org.). *História geral da civilização brasileira: a época colonial*. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1989.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). Censos demográficos 1950, 1980, 1991, 2000 e 2010. Disponível em: <<http://www.sidra.ibge.gov.br/>>. Acesso em: 2012.

\_\_\_\_\_. *Enciclopédia dos municípios brasileiros*. Rio de Janeiro: IBGE, 1959.

LEITÃO, T. M. *Abastecimento alimentar na primeira metade do século XIX*. 2012. 142 f. Dissertação (Mestrado em História) – Universidade Federal de Goiás, Goiânia, 2012.

MACHADO, L. O. *Urbanização e política de integração no norte de Goiás*. 1979. 198f. Tese (Mestrado em Geografia) – Programa de Pós-Graduação em Geografia, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 1979.

MAGALHÃES, S. M. *Alimentação, saúde e doenças em Goiás no século XIX*. 2004. 254f. Tese (Doutorado em História) – Departamento de História da Faculdade de História, Direito e Serviço Social, Universidade Estadual Paulista, Franca, 2004.

MORAES, M. A. S. Conjuntura econômica, administrativa e política de Goiás nas primeiras décadas do século XIX. *Revista do Instituto Histórico e Geográfico de Goiás*, 5(6): 27-37, 1977.

PALACÍN, L. Os três povoamentos de Goiás. *Revista do Instituto Histórico e Geográfico de Goiás*, Goiânia, 7(8): 81-95, 1979.

\_\_\_\_\_; MORAES, M. A. S. *História de Goiás (1722-1972)*. Goiânia: Ed. da UCG/Ed. Vieira, 2008.

PRADO JÚNIOR, C. *Formação do Brasil contemporâneo: Colônia*. São Paulo: Brasiliense, 1986.

REIS FILHO, N. G. *Evolução urbana do Brasil*. São Paulo: Instituto de Física. 1971.

SAINT-HILAIRE, A. *Viagem à província de Goiás*. Belo Horizonte; São Paulo: Itatiaia/Edusp, 1975.

SOUZA, S. M. Belém-Brasília: abrindo fronteiras no norte goiano (atual Tocantins) – 1958-1975. In: GIRALDIN, O. (Org.). *A (trans)formação histórica do Tocantins*. Goiânia: Ed. UFG, 2004. p.351-394.

Recebido em: 17/6/2015      Aceito em: 30/10/2015

---

<sup>1</sup> Em 1809, instalou-se a Comarca de São João das Duas Barras (Comarca do Norte), composta pelos julgados de Traíras (Tupiraçaba), Cavalcante, São Félix, Arraias, São João da Palma (Paraná), São Luís (Natividade) e Porto Real (Porto Nacional) (PALACIN; MORAES, 2008). Desses julgados apenas os quatro últimos pertencem ao atual estado do Tocantins.

<sup>2</sup> Há registro de quatro aldeamentos nos séculos XVIII e XIX: Dianópolis (Duro e Formiga), Pedro Afonso (Travessa dos Gentios) e Tocantínia (Piabanha). Já no início do século XX, foi instalado o aldeamento de Itacajá (1938).

<sup>3</sup> Capitâneas, províncias, comarcas e julgados eram divisões político-administrativas que, seguindo padrões portugueses, perduraram até o advento da república, quando se introduziu o modelo federativo (COSTA, 1988).

<sup>4</sup> Cabe comentar que muitos dos arraiais da mineração deixaram de existir quando do fim da exploração do ouro no norte goiano, a exemplo de Bom Jesus do Pontal, Chapada dos Negros, Pontal da Natividade e Taboca.

<sup>5</sup> Prado Júnior (1986, p. 53) afirma que “[...] à pecuária se deve a ocupação de boa parte do território da colônia, e calculado em área efetivamente colonizada, ela ultrapassa a mineração”.



# Os Sentidos da Urbanização: Produção do Espaço de Bairros de Trabalhadores em Cidades do Estado de São Paulo

## The Meanings of Urbanization: Spatial Production of Labor Neighborhoods in the Cities of São Paulo State, Brazil

Cássio Arruda Boechat<sup>i</sup>

Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro  
Rio de Janeiro, Brasil

Daniel Manzione Giavarotti<sup>ii</sup>

Universidade de São Paulo  
São Paulo, Brasil

**Resumo:** Este artigo apresenta uma proposta de interpretação do processo histórico de constituição de bairros de trabalhadores em cidades do estado de São Paulo até seu momento atual. Primeiramente tomamos como ponto de partida o sistema de colono implementado na cafeicultura e a produção do espaço articulada à expansão das fazendas, bem como a constituição de núcleos coloniais na província de São Paulo, como momentos contraditórios de sua metropolização. Num segundo momento discutimos a paulatina identificação produzida entre as periferias das cidades do interior com as periferias da metrópole paulistana, a partir da dissolução do sistema de colono e da tendência à homogeneização das relações de produção dos capitais urbano-industriais e aquelas do complexo agroindustrial. Por fim, sugerimos a relativa semelhança nas condições de reprodução dos trabalhadores moradores das periferias de São Paulo e das cidades do interior a partir de uma ponderação sobre a crise do trabalho e a urbanização crítica.

**Palavras-chave:** Bairros de Trabalhadores, Cidades do Agronegócio, Produção do Espaço, Metropolização, Crise do Trabalho.

**Abstract:** This paper presents a proposal for the interpretation of the historical process of the constitution of neighborhoods for laborers in the Brazilian state of Sao Paulo up to the present moment. First we start with an analysis of the labor system of the *colono* used in coffee cropping and the production of space articulated to estate expansion as well as the formation of colonial nuclei within the province of Sao Paulo. These

---

<sup>i</sup> Pós-doutorando no Programa de Pós-Graduação de Ciências Sociais em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade da Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro (CPDA/UFRRJ), sob supervisão do Prof. Dr. Sérgio Pereira Leite.

<sup>ii</sup> Doutorando no Programa de Pós-Graduação em Geografia Humana do Departamento de Geografia da FFLCH/USP, sob supervisão do Prof. Dr. Heinz Dieter Heidemann. Bolsista da FAPESP.

processes are understood as contradictory moments towards metropolitanization of the capital. In the second part, we discuss the gradual opposition that arose between the peripheries of cities in the interior to those in the metropolis, resulting from the dissolution of the *colonato* system and the tendency toward a sort of homogenization of social relations of production both in urban and agricultural industries. We finally suggest a relative similarity between the conditions of social reproductions of inhabitants in the peripheries of cities in the state of Sao Paulo from the point of view of labor crisis and critical urbanization.

**Keywords:** Labor Neighborhoods; Agribusiness Cities; Spatial Production; Metropolitanization; Labor Crisis.

## **Objetivo e Metodologia**

O artigo ora apresentado dedica-se a repensar a produção do espaço de bairros de trabalhadores em cidades do estado de São Paulo, por meio do cotejamento entre a forma particular adquirida por esta na cidade de São Paulo em metropolização e aquela referida a cidades do interior paulista. Tal esforço coaduna-se a uma reinterpretação da importância que tanto a reprodução e crise do sistema de colonato na produção cafeeira no Oeste Paulista como a constituição de núcleos coloniais nos arredores da cidade de São Paulo adquiriram como momentos necessários ao processo de territorialização do capital, portanto de autonomização das categorias de terra, trabalho e capital, seja na metrópole de São Paulo, seja na constituição das cidades locais e médias no interior do Estado. Isto é, a importância de tal abordagem residiria na possibilidade de incluir as assim chamadas relações não tipicamente capitalistas de produção num arco mais amplo de territorialização do capital e autonomização de suas categorias, culminando na formação do Estado e na urbanização da sociedade brasileira. Nesse sentido, o artigo apresentado é explicitamente uma revisão crítica de certas interpretações do sistema de colonato, assim como do subúrbio nos arredores da cidade de São Paulo. Trata-se, portanto, de uma pesquisa bibliográfica comparada, decorrente de pesquisas analíticas de dados e de informações feitas anteriormente pelos autores.

## **Formação de Cidades na Expansão Cafeeira**

De um modo geral, pode-se caracterizar o processo de constituição de grande parte das cidades locais e médias do interior paulista como tributário das relações próprias da expansão da cafeicultura.

Organizado em torno do patrimônio doado aos bispados da Igreja Católica, o núcleo de povoamento modificava-se rapidamente com a instalação de uma infraestrutura (ou sistema de objetos) decisiva para a ligação das fazendas produtoras com o mercado mundial, como pode ser comprovado no processo de mecanização do território (SANTOS, 2008) consubstanciado na expansão das companhias ferroviárias, a ponto de Monbeig concluir sua tese identificando no Oeste Paulista antes a formação de “regiões ferroviárias do que econômicas” (MONBEIG, 1998). A ferrovia, no entanto, possibilitava

a expansão das lavouras e a mobilidade do capital<sup>1</sup> e do trabalho, fomentando o crescimento de algumas cidades e decretando o fim ou a decadência daquelas mais distantes das suas estações.

Concorriam ainda para tal expansão e, portanto, para a constituição destas cidades o movimento do povoamento de fins do século XIX até a década de 1940 (MONBEIG, 1998), assim como o processo de legalização das posses, permitidas pela constituição de tais patrimônios, transformadas a partir disso, em propriedades privadas, algo que procuramos dar conta analisando o caso de Olímpia/SP (BOECHAT, 2009) e de Limeira e Bebedouro/SP (BOECHAT, 2013). Povoamento, constituição da propriedade privada da terra e mecanização do território consubstanciavam um processo de territorialização dos pressupostos da fazenda cafeeira, ou o que seria o mesmo, da formação de uma *região do colonato*, compreendida por nós a partir das sugestões de Oliveira ([1977] 2008), como a territorialização de relações sociais de produção e de relações particulares de poder do estado em formação.

Dizemos particulares aqui uma vez que essas fazendas eram mais do que meras unidades produtoras de café, sendo também local de moradia de trabalhadores e de muitos daqueles proprietários que não se instalaram nas cidades do interior e na capital. Ademais, segundo a fórmula como se organizou o trabalho no sistema do colonato, parte das mesmas fazendas se destinava às plantações e criações dos próprios trabalhadores (MARTINS, 2000). A cessão parcial dos meios de produção complicava, portanto, a caracterização do colono como simples assalariado, ao mesmo tempo em que tornava a fazenda uma unidade contraditória (FRANCO, 1984). Em outras palavras, o colono não era um simples assalariado pois não se encontrava completamente expropriado da terra, como resposta às condições possíveis de territorialização do capital naquele contexto histórico particular. Realizamos (BOECHAT, 2013) essa discussão, demonstrando que a contradição do colonato se expressava espacialmente na contraditória constituição espacial da própria fazenda.

Entendemos, ainda, o processo de expansão da cafeicultura para o Oeste Paulista como embasado num projeto de modernização que articulou a legislação fundiária com uma política de incentivo à imigração em massa, possibilitando o questionamento efetivo da colonização até então ancorada no escravismo. Este projeto foi denominado de “colonização sistemática” pelo seu teórico, o economista inglês E. G. Wakefield, e visava equacionar a possibilidade de acumulação de capital no contexto de abundância de terras “livres” a potencialmente “desviar” os trabalhadores do trabalho para o capital, levando-os a ocupar meios de produção para si mesmos.<sup>2</sup> O colonato aparecia, assim, como aplicação particularizada desse projeto, no qual o acesso aos meios de produção no interior das fazendas mediava o trabalho do colono também no cafezal. Entretanto, por mais que ali se produzisse parte dos meios de vida de quem nela residisse, a fazenda seguia dependendo do suprimento de mercadorias complementares pelo comércio instalado nas cidades próximas, não sendo efetivamente uma unidade autônoma do mercado em geral. Igualmente, por outro lado, sua produção seguia sendo encaminhada para o beneficiamento e a comercialização que se davam, principalmente, nessas cidades locais. Essas cidades, por sua vez, articulavam-se à capital pelas linhas de ferro e rotas de tropas, ao passo que as ligações de São Paulo com o

mercado mundial se davam preferencialmente pelo porto de Santos, numa rede urbana gradativamente complexificada. A *colonização sistemática* conduzia, portanto, uma paralela urbanização.

Ou seja, a particularidade desse processo de territorialização dos pressupostos da fazenda cafeeira residiu precisamente em sua relativa distinção para com as relações de produção tipicamente capitalistas, donde as figuras do colono e do coronel seriam suas personificações contraditórias. Tal particularidade, no entanto, também se manifestaria residualmente no entorno da cidade de São Paulo em incipiente metropolização, consubstanciando o lado obscurecido da política de colonização sistemática, porque derrotado na Constituinte de 1823. Falamos aqui do processo de povoamento de São Paulo promovido por meio da formação, no ano de 1877, de quatro núcleos coloniais nos arredores da capital da província: Glória, Santana, São Bernardo e São Caetano (cf. LANGENBUCH, 1971), que neste momento se diferenciarão dos desígnios da imigração promovida para as fazendas de café. Em outras palavras, tal processo será simultâneo à mobilização para o trabalho nas fazendas de café em expansão no Oeste Paulista, não obstante constituírem-se por condições distintas daquelas do sistema de colonato.

O acesso à terra promovido por meio da formação dos núcleos coloniais encerrava a finalidade de povoar e garantir a “produção agrícola nos arredores paulistanos” (LANGENBUCH, 1971). Se, por um lado, o sistema de colonato tinha como desígnio algo como uma fixação do colono na terra, desviando-o da possibilidade de acumular para si, mas para o capital, os núcleos coloniais pareciam se realizar como o seu contrário, uma vez que as condições de implantação dos núcleos pareciam se fiar justamente na possibilidade de que seus colonos pudessem acumular para si próprios. Ainda que as descrições produzidas por Raffard e analisadas por Langenbuch (1971) nos sugiram não ter sido propriamente a produção agrícola o central da reprodução destes colonos. Pelo contrário, a fixação desses imigrantes nos arredores paulistanos parece funcionar mais propriamente como o fechamento de uma fronteira diante do incremento populacional da cidade de São Paulo promovido pela colonização sistemática e pelo sistema de colonato, uma vez que em 1900 a população da capital chegava ao número absoluto de 239.820 habitantes. Tal lado obscurecido pela proeminência dada à produção de café no Oeste Paulista organizará, contraditoriamente, uma parte do processo de urbanização e metropolização da cidade de São Paulo, como apresentaremos mais à frente.

Nesse sentido, a expansão da cafeicultura e do sistema de colonato no Oeste Paulista não somente conduzirá a um evidente processo de constituição das cidades do interior de São Paulo, mas contribuirá simultaneamente para a formação de alguns dos pressupostos da metropolização paulistana, por meio do fechamento da fronteira urbana. O processo de dissolução, seja do sistema de colonato, seja do subúrbio, apesar de não simultâneo, concorrerá para a tendente homogeneização da experiência urbana, não somente de São Paulo como também destas cidades que podem ser qualificadas como “corporativas” (SANTOS, 2008c; ELIAS, 2003; ELIAS, 2007) ou mesmo como “cidades do agronegócio” (ELIAS, 2007). Tal processo de homogeneização será subjacente à autonomização das categorias de terra, trabalho e capital.



## Crise e Modernização na Transformação da Expansão Cafeeira e da Urbanização

As crises de superprodução da cafeicultura como um todo se reiteravam desde princípios do século XX, ganhando proporções agigantadas a partir de 1929. As respostas econômicas a essas crises, materializando um processo de diversificação da produção em direção a certa policultura, passariam a testar tanto a incorporação da pecuária e de outras produções agrícolas (entre elas, principalmente: cana, laranja e algodão) às fazendas cafeeiras quanto a crescente possibilidade do parcelamento das grandes propriedades (ver PRADO Jr., 1935; MONBEIG, 1957; MILLIET, 1982). Politicamente em vigor desde 1905, o controle das plantações e de estoques se radicalizaria a partir de 1933, culminando na queima deliberada de estoques (FURTADO, 2000) e, posteriormente, em programas de erradicação de cafezais (STOLCKE, 1986).

Paralelamente, as redes de relações que comandavam a urbanização no território paulista faziam com que São Paulo fosse paulatinamente se metropolizando, e as relações com a expansão e as crises da cafeicultura nem sempre foram ressaltadas como sendo de complementaridade.

Tais crises foram, ainda que de maneira instável, promovendo a migração para a cidade de São Paulo de antigos colonos que podiam ser incorporados ao assalariamento em pequenas indústrias conectadas ao complexo cafeeiro que encontravam-se territorializadas ali (FURTADO, 2000; MELLO, 2009). Apesar de minoritários, havia ainda aqueles que, chegados na cidade de São Paulo, deslocavam-se em direção aos núcleos de povoamento antigo (cf. SEABRA, 2003), como Freguesia do Ó, Pinheiros, Santo Amaro, Penha e Limão, buscando formas de reprodução não completamente autonomizadas, aquilo que Seabra chamou de uma “luta contra a proletarianização [...] por dispor de meios de vida” (2003, p. 180).

Esse movimento em direção a esses bairros, somado aos desdobramentos da ocupação de terra promovido pelos antigos colonos que nessas áreas rurais se territorializaram, deu origem a leituras dualistas<sup>3</sup> que opunham a modernidade do centro de São Paulo, em processo de industrialização, ao “arcaísmo” do modo de vida rústico e rural que aí se estruturava. Dualismo que, em outra escala, organizava a interpretação produzida acerca da relação entre a metrópole de São Paulo em formação contraposta às pequenas e médias cidades do interior, de modo que o desenvolvimentismo (sobretudo a partir do pós-guerra) apontaria seguidamente o “atraso” destas em relação à modernidade materializada naquela.

É de se lembrar, todavia, que a década de 1930 foi marcada por uma recessão também em escala mundial. A ruptura com parte dos fundamentos do complexo cafeeiro se dava, pois, em meio à crise, como movimento de mudança local relacionado a transformações num nível geral da sociedade mundial produtora de mercadorias (KURZ, 2000). Tais fazendas, como dissemos, diante dos problemas econômicos e da busca por outros rendimentos, substituíam parte dos seus cafezais por outras plantações ou por pastagens, ou vendiam parte de suas terras para sitiantes.

Neste contexto, o loteamento de propriedades rurais para a expansão das cidades podia representar um “retorno” econômico extraordinário face às dificuldades da agro-

pecuária em crise. Processos semelhantes facilmente podem ser encontrar para o entorno da cidade de São Paulo. Em ritmo menos avassalador, porém, também em cidades locais e médias do interior paulista, a possibilidade do loteamento urbano se colocava para os proprietários fundiários de terras aos seus arredores. Crise e especulação certamente andaram juntas no crescimento das cidades neste período.

O desenvolvimentismo, que positivava a modernidade da metrópole em processo de industrialização, embasaria todavia uma ideologia de modernização também da agricultura. A passagem da “colonização sistemática” à era da assim chamada Revolução Verde indicaria um processo de industrialização das relações sociais de produção no campo, que se iniciava com a importação de tratores e insumos tidos por modernos. Enquanto essa importação representava uma mitigação da crise de superprodução de economias recém-egressas do pleno emprego promovido pelo conflito mundial (HARVEY, 2005), possibilitava também uma expansão intensiva da produção agrícola e uma mudança do esquema de expansão extensiva até então vigente.<sup>4</sup>

Do ponto de vista das fazendas, o uso de maquinário e de insumos permitia transformar as condições de uso de solos antes inadequados para o cultivo do café. A entrada de outros cultivos rentáveis pressionava para a reincorporação de terras cedidas para os trabalhadores.<sup>5</sup> Máquinas tornavam relativamente menos “necessários” trabalhadores e a existência de um mercado de trabalho alocado nas cidades<sup>6</sup> fazia deixar de ser prioridade a manutenção de trabalhadores morando no interior das unidades produtivas, sobretudo com as maiores facilidades de transportes e a redução dos salários (ver STOLCKE, 1986; GRAZIANO DA SILVA, 1981). Rompia-se, assim, a unidade contraditória da fazenda, que passaria a se especializar apenas como *local de produção*, “expulsando” gradativamente de seu interior as condições de reprodução do trabalhador.

Foi nestas condições que se generalizaram as turmas de trabalhadores boias-frias, logo coordenadas por turmeiros, que descontavam parte dos ganhos de seus subordinados, agenciados nos bairros periféricos das cidades e levados em ônibus até os pomares (ver BRANT, 1976; BAPTISTELLA, 1998). Não tardaria para um mesmo esquema mobilizar trabalhadores em outros estados para o trabalho no agronegócio paulista.

O crescente desmonte do sistema de colonato também promoverá um novo impulso de incremento populacional à cidade de São Paulo e a paulatina transformação daquelas relações de produção que fundamentavam o modo de vida presente nos núcleos de povoamento antigos em terras urbanas. A pressão sobre o uso da terra promovida pelas migrações internas em direção a São Paulo, que incluíam não somente antigos colonos das fazendas de café, mas tantos outros “libertos” das outras relações de produção regionais que compunham o “arquipélago” discutido por Oliveira (2008), promoverá em território paulistano a tão exaustivamente discutida formação das periferias.

Os “corpos” expropriados dessas regiões e mobilizados também pelos discursos de modernidade e desenvolvimentismo encontrarão uma vasta extensão de terra existente nos arredores de São Paulo, devidamente territorializadas pelas diversas dinâmicas de “povoamento” aí ocorridas. Territorialidades que serão modificadas à medida que o in-

cremento populacional personificará uma demanda por terra, satisfeita pelo parcelamento dessas terras ainda rurais que definitivamente tornar-se-ão urbanas.

Em escala diversa daqueles fazendeiros que, ao lotearem suas terras devido às crises que varriam a cafeicultura, favoreceram o processo de territorialização da reprodução dos antigos colonos que permaneceram nas cidades onde já trabalhavam, em São Paulo o fechamento da fronteira promovido por ex-colonos e imigrantes que buscaram “escapar à proletarização” no campo se desdobrará num incipiente mercado de terras destinado à formação das periferias de São Paulo.<sup>7</sup> Processo este que reiterará uma leitura dualista, na medida em que a transformação destas territorialidades por esses trabalhadores urbanos assalariados da “modernização retardatária” (KURZ, 1993) nacional, será movida por práticas de autoconstrução de suas moradias, lidas sob a lente do “não tipicamente capitalista” (cf. OLIVEIRA, 2003), justificada pela ausência do assalariamento e a presença de algo como uma autoprodução do espaço, não alienada.<sup>8</sup>

Paralelamente, o sistema de financiamento e de incentivo governamental que fomentava a utilização de maquinários e insumos nas fazendas facilitava a instalação de indústrias processadoras das mercadorias agropecuárias. A industrialização a montante e a jusante da produção agropecuária se mostrava como uma nova integração entre agricultura e indústria, conformando o que alguns autores teorizaram como um *complexo agroindustrial* (ver GRAZIANO DA SILVA, 1981; DELGADO, 1985; PAULILLO, 2006).

Tem-se, também por este processo, a constituição do “meio técnico-científico-informacional”, dotando o território de maior fluidez e mecanizando o espaço de maneira que a informação passa a ser variável indispensável na reprodução social. Nele, as cidades adquiriram novos “sistemas de objetos”, para retomar a terminologia de Santos (2002, 2008a, 2008c), culminando numa integração que também pode ser concebida como uma produção de um espaço (ELIAS, 2007) no qual a reprodução ampliada dos capitais aplicados na produção de mercadorias agroindustriais e propriamente industriais, se pensarmos no processo de industrialização paulistano, determina a refuncionalização das cidades. A ponto de poderem ser concebidas, no primeiro caso, como “cidades corporativas” (SANTOS, 2008a; ELIAS, 2003) e no segundo como metrópole. Diante deste contexto, indicamos a conformação de novas relações campo-cidade.

### **Loteamentos Urbanos derivados da Dissolução do Colonato: a Urbanização na Modernização Crítica da Agricultura dos anos 1970 e 1980**

Com o processo de modernização recuperado, a cidade, incluindo as pequenas e médias do interior paulista, aparecerá gradativamente mais como o local da infraestrutura, dos bens e dos serviços necessários a esta transformação da forma de se produzir mercadorias.

Além de centralizar a circulação da mercadoria agrícola, a cidade do interior será onde se concentrará o comércio de maquinários e insumos essenciais para a nova agricultura e suas demandas. Será também o local privilegiado dos bancos que farão a mediação do financiamento dessa modernização e de órgãos estatais de controle, pesquisa e supervisão. Será, ainda, onde se organizará o mercado de trabalho de trabalhadores

rurais, agrônomos e técnicos mobilizados para o seu consumo produtivo nas fazendas e sítios. Será, por fim, onde se localizarão as indústrias processadoras dos complexos agroindustriais, modificando as matérias-primas em mercadorias industrializadas ou semi-industrializadas para o mercado interno ou para a sua exportação. Dito de outro modo, as cidades pequenas e médias, à medida que paulatinamente vão internalizando a relação-capital, como fundamento da autonomização entre terra, trabalho e capital, encerram um processo de espelhamento da metrópole, ainda que a relativa especialização produtiva à qual as cidades do interior encontram-se conectadas produza diferenças extraordinárias para com a morfologia da metrópole.

Enquanto a paisagem urbana da metrópole parece articular um “mar de prédios” à sucessão interminável de “laje e bloco” de suas periferias, como sintetiza Seabra (2004a), fazendo-se perder a conexão imediata com a topologia, a hidrografia e a vegetação onde inicialmente a cidade se situou (ver MONBEIG, 1957), as cidades do agronegócio aparecem, em geral, com uma paisagem contraposta em que o centro antigo e os bairros residenciais mais recentes, por mais que se diferenciem quanto às suas construções, estão corriqueiramente cercados por imensas plantações, como na “leitura espacial” feita por Maria Aparecida de Moraes Silva:

A homogeneidade espacial foi produzida em função da destruição (muitas vezes utilizando-se máquinas) das casas dos ex-colonos, parceiros, sitiantes, dos engenhos e até mesmo de antigas usinas. À “leitura espacial” de antes, seguiu-se uma outra “leitura” definida pelas imensidões dos canaviais entrecortados pelos laranjais, cafezais, algodoais, onde, segundo um antigo morador “até mesmo os pássaros foram embora”, e pelas cidades dos trabalhadores rurais. Estas assemelham-se a cidades fortificadas. Ao invés das pedras, o verde destes produtos constitui-se em suas próprias muralhas, em seus próprios limites (SILVA, 1993; p. 31)

Porém, Silva (1993) vai além e distingue três tipos de pequenas cidades de trabalhadores rurais. Numa primeira, haveria a cessão direta de moradia aos trabalhadores pela empresa, formando quase que uma vila de operários cativos, como em Santa Ernestina/SP. Numa segunda, haveria a referida divisão entre centro e periferia, como em Altinópolis/SP e Serrana/SP, com os trabalhadores confinados mais às vilas e bairros periféricos. Por fim, haveria aquelas em que, além da distinção mencionada, estas vilas e bairros apresentariam um processo de favelização, “caracterizadas pela falta de infraestrutura urbana: rede de esgoto, ruas asfaltadas, etc.” (SILVA, 1993; p. 31), como em Guariba/SP. Diferenciações internas ao assim chamado tecido urbano que, guardadas as devidas proporções, emergem simultaneamente em contexto metropolitano, uma vez que as formas de apropriação na metrópole, bem como nas cidades locais e médias, dão-se de forma bastante desigual. A desigual apropriação do espaço urbano e o recente espraiamento dessas cidades permite a constatação de “áreas luminosas” (ELIAS, 2003) nas quais reluz os sistemas de objetos que cumprem as funções primordiais da reprodução ampliada do capital agroindustrial articuladas àquelas “opacas” em que se reproduz boa parte de sua população, acionando e reproduzindo o circuito inferior da economia (SANTOS, 2008b).

Os bairros de trabalhadores rurais que primeiramente se formaram nos arredores dos centros antigos daquelas cidades muitas vezes derivaram de loteamentos de sítios e fazendas que aproveitaram o processo de transformação das relações sociais de produção. Foram frutos, portanto, do processo de migração de trabalhadores que deixaram de ser colonos e camaradas das fazendas antes cafeeiras. A infraestrutura desses loteamentos, como indica o trabalho de Silva (1993), variou, embora tenha normalmente sido bastante deficiente, ao menos num primeiro momento. As condições de trabalho e de remuneração que passaram a enfrentar esses moradores também contribuíram para a constituição de moradias precárias e um comércio informal. Nesse sentido, o processo já discutido acerca das temporalidades distintas implicadas na apropriação do espaço urbano constituinte da metropolização de São Paulo parece, portanto, guardar certas semelhanças com as cidades médias. Estaríamos frente, portanto, a uma produção do espaço que, no conjunto e simultaneamente, poderia ser compreendida como parte de uma “urbanização crítica” (DAMIANI, 2004).

### **Loteamentos Atuais no Contexto da Crise e da Financeirização da Sociedade: Crise da Citricultura e do Trabalho na Urbanização Crítica**

A não simultaneidade até então apresentada entre a produção do espaço nas cidades do interior do estado, assim como no processo de metropolização de São Paulo, clivadas pelas distintas formas de apropriação da terra e relações de produção, deve ser agora discutida a partir do processo de uma relativa homogeneização da mobilidade do trabalho em crise.

Se, no processo de expansão da cafeicultura, esteve em jogo a criação das condições necessárias à plena realização da mobilidade do trabalho, donde o sistema de colonato não somente atendia aos desígnios da produção da mercadoria café, mas funcionava como o celeiro das forças de trabalho que seriam depois integradas ao movimento de reprodução ampliada do capital urbano-industrial e simultaneamente como cativo das mesmas num contexto de ausência de superpopulação relativa em São Paulo, a constituição do complexo agroindustrial atualmente parece funcionar, segundo Oliveira supunha, a partir da crise da região do colonato, como uma dentre tantas “zonas de localização diferenciadas de atividades econômicas” (OLIVEIRA, 2008, p. 76 – grifo do autor) que compõem o território do Estado nacional.

Ainda que tal atividade, no caso da agricultura paulista, seja apenas hegemônica e não exclusiva, especialmente frente aos desdobramentos críticos da reprodução do capital, como veremos mais à frente. Ou seja, aquilo que sugerimos anteriormente como o espelhamento entre metrópole e cidades interioranas, se observado do ponto de vista das relações de produção em homogeneização, deve ser, por outro lado, compreendido tendo em vista a diferença que se estabelece com a metrópole de São Paulo a partir da especialização produtiva à qual tantas cidades dos agronegócios do estado adquiriram.

Ainda assim, o processo que nos interessa apresentar e discutir aqui, tendo em vista a conclusão deste artigo, responde a um movimento mais amplo que incide sobre a reprodução social total, não obstante as formas particulares que adquire em cada setor da produção de mercadorias. Falamos aqui do processo de crise do trabalho como

fundamento e mediação fetichista da reprodução social. Portanto, seja no complexo agroindustrial, seja nas mais diversas indústrias territorializadas na metrópole paulistana, o que sugerimos aqui é uma compreensão do fundamento da crise como oriundo da própria modernização dos processos produtivos. No caso da agricultura, retomando os termos de Lencioni (1985), a intensificação do capital ocorrida a partir dos anos 1960 representou mais do que a proletarianização do trabalhador rural, ao que se ateve aquela autora. Indicamos (BOECHAT, 2013) que esse processo condizia com um aumento da composição orgânica dos capitais, em que a parte constante dos mesmos se tornava relativamente superior à variável, aquela que valoriza o valor pelo trabalho não pago, produzindo mais-valia. Com isso, a tendência seria de se reduzir a base da valorização perante o montante do capital mobilizado, ainda que, contraditoriamente, a quantidade de mercadorias e a massa de lucro pudessem estar aumentando.

Desse movimento crítico geral, tinha-se particularmente na história da agroindústria paulista a observação de um processo de centralização de capitais, sobretudo no setor industrial. Por outro lado, a mecanização e o uso de insumos modernos aumentavam os custos de reprodução do setor agrícola, ao passo que eliminavam relativamente a necessidade de emprego extensivo de força de trabalho em diversos elos da produção. Enfim, o desdobrar de uma “tendência de queda da taxa de lucro” (MARX, 1986) se contrapunha a diversos mecanismos de monopolização postos em prática e se camuflava perante outros de financeirização e de incentivo estatal.

No caso da citricultura, ainda que sua crise tenha se apresentado a partir dos anos 1980, parece ter sido adiada pela constituição de mecanismos de regulação que permitiram uma relativa divisão mais aceitável das massas de lucros entre citricultores e indústrias, num contexto de altos preços internacionais do suco concentrado, em muito ajudado pelas condições de produção paralelas na Flórida-EUA. Simultaneamente, em contexto metropolitano eram dados os primeiros sinais de uma experiência de desemprego entre as novas gerações de trabalhadores disponíveis em São Paulo, migrantes ou mesmo filhos/as das famílias dos trabalhadores e autoconstrutores das primeiras periferias de São Paulo. Momento diante do qual Oliveira afirmará que a “tendência à formalização das relações sociais estancou” (2003, p. 145). Processo que, não à toa, coincidirá com a eclosão de diversas favelas territorializadas pelo território paulistano<sup>9</sup>, inclusive em áreas verdes dos próprios loteamentos periféricos (cf. GIAROTTI, 2012).

Nos anos 1990, entretanto, com a diminuição do aporte financeiro do sistema de crédito rural subsidiado e com o acirramento da monopolização industrial,<sup>10</sup> a crise se expressaria de maneira mais violenta, no que denominamos de “espetáculo da autodestruição do complexo citrícola” (BOECHAT, 2013, cap. 3). Essa concepção catastrófica se deveu muito a um processo de aumento de custos e diminuição de preços finais, controlados pelos monopólios estabelecidos. Assim, desde então, numerosos pequenos sítiantes e mesmo produtores de médio porte têm abandonado a atividade, afetando potencialmente o nível de acumulação de capital do setor.

Por sua vez, do ponto de vista do trabalhador, após um primeiro momento de desregulamentação dos contratos de colheita da laranja, delegados a falsas cooperativas de colhedores, durante os anos 1990, teve-se nos anos 2000 um maior controle estatal

sobre os termos desses contratos, firmados a partir de então entre citricultores e trabalhadores, organizados geralmente em turmas (ver BAPTISTELLA, 1998; PAULILLO, 2006). Por mais que esse controle, feito principalmente pelo Ministério Público do Trabalho, represente a retomada parcial de direitos assegurados pela legislação trabalhista, a decadência de pomares e a saída de fazendeiros e sítiantes da citricultura tem diminuído postos de trabalho e piorado as condições dos que restam. Por sua vez, os primeiros sinais de desemprego em São Paulo ganharão dimensões extraordinárias na década de 1990, promovendo uma explosão dos índices de violência urbana, assim como da territorialização do tráfico de entorpecentes nas favelas e nas periferias. Por outro lado, a crescente territorialização das favelas vai ganhando contornos de consolidação efetiva no tecido urbano, sendo paulatinamente aprovencionadas legalmente pelos serviços de energia elétrica, saneamento básico, asfaltamento, tv a cabo, etc., o que não vem a significar uma conquista efetiva do “direito à cidade” em curso. Pelo contrário, o que parece estar ocorrendo é uma admissão pública sub-reptícia do confinamento dos habitantes dessas favelas a essas territorialidades. Voltaremos à isso.

Já em Bebedouro/SP, a antiga “capital da laranja”, a crise do trabalho se apresenta localmente para os trabalhadores antes engajados no complexo agroindustrial citrícola, tendo como agravante, ainda, a intensa mecanização da lavoura canavieira, observada na última década, diminuindo uma potencial alternativa de emprego. Portanto, o cenário da urbanização de Bebedouro, que inclui a constituição de novos loteamentos, assim como a reprodução social dos antigos bairros de boias-frias e de trabalhadores em geral dessas cidades, vem se estruturando em torno de uma reprodução do trabalho que se repõe de maneira cada vez mais crítica, impondo também a esses trabalhadores arquitetar novas estratégias de sobrevivência que não mais incluem de maneira necessária o assalariamento na agroindústria, seja citrícola ou canavieira.

Entretanto, a correlação sugerida aqui entre os desdobramentos da crise do trabalho, observadas do ponto de vista do desemprego estrutural vivido pelos trabalhadores e trabalhadoras, seja em São Paulo ou Bebedouro, poderia sugerir um correlação imediata entre ausência de trabalho e dinheiro resultando numa precarização crescente e absoluta das condições de moradia e reprodução. O que não deixa de ser verificável, ainda que as políticas habitacionais implementadas desde 2009 pelo Programa Minha Casa Minha Vida, tanto em São Paulo como em cidades do interior paulista, pareçam inverter o sentido lógico do empobrecimento absoluto sugerido pelos desdobramentos postos pela crise do trabalho. Vejamos.

O aporte de crédito para financiar obras de grande envergadura, seja na forma de provisão de infraestrutura em bairros periféricos seja na produção das próprias moradias que atenderiam às famílias destes trabalhadores, como os Conjuntos Habitacionais, sugere uma generalização da produção do espaço antes restrita ao consumo das classes média e alta da sociedade.

Discutindo o Banco Nacional de Habitação (BNH) (enquanto um dos principais agentes financeiros da produção do espaço no contexto de modernização retardatária nacional), numa perspectiva que buscava discutir o processo de financeirização da economia nacional, Maria da Conceição Tavares (1972) afirmava que a constituição do mesmo se deu enquanto sub-sistema atrelado à Reforma Bancária e à reorganização da

Bolsa de Valores. Neste sub-sistema financeiro, em resposta à maneira como o capital financeiro especulava com títulos de propriedade de ações, o mercado de habitação tentaria promover a liquidez necessária para uma expansão da construção civil, o que de fato teria ocorrido. Tavares (1972), no entanto, via um mercado imobiliário voltado, principalmente, para o consumo das classes média e alta das grandes e médias cidades. Crítica também reafirmada por Lúcio Kowarick, em fins dos anos 1970, denunciando o fato do BNH atender apenas trabalhadores com faixas de renda a partir de 12 salários mínimos (KOWARICK, 1993, p. 70), reconhecendo aí um outro fator que determinaria a necessidade de adesão à autoconstrução pelos trabalhadores e suas famílias. Ou seja, se por um lado a superexploração do trabalho ocorrida no chão da fábrica e nos pomares e pastos impedia os trabalhadores de alcançarem rendimentos que os pudessem incluir como clientela dos serviços oferecidos pelo BNH, por outro a adesão à autoconstrução sinalizaria a não generalização dos mecanismos de crédito até então. Em vez da classe trabalhadora urbana participar como massa consumidora das políticas habitacionais, esta era incorporada, na promoção da urbanização, sobretudo como força de trabalho da construção civil (cf. DAMIANI, 1999), condição que inclusive retroalimentava a reprodução das relações sociais de produção desses trabalhadores por meio da reprodução ampliada de periferias (cf. GIAVAROTTI, 2012).

De maneira distinta daquela, o Programa Minha Casa Minha Vida ofereceu linhas de crédito a sujeitos interessados em comprar imóveis que incluiu grupos de trabalhadores com renda bruta de até R\$ 1.600,00, explicitando uma generalização do crédito que no contexto de modernização retardatária ainda não era possível. Não seria, assim, o caso de se perguntar se esta produção espacial da periferia, atrelada à dívida pública, não constitui expressão particular da financeirização da sociedade como um todo? Os próprios loteamentos de sítios e fazendas, bem como as violentas desapropriações de favelas em São Paulo, visando à construção de casas atreladas a tais linhas de crédito, mas não só, não seriam, ainda, expressões de uma reprodução crítica do capital (agro-)industrial, cujos rendimentos decrescentes tornam-se gradativamente menos interessantes frente à obtenção de rendas fundiárias capitalizadas por meio da venda e especulação de terra?

## Considerações Finais

O processo descrito e discutido aqui exige, por fim, um repensar sobre a cisão cidade-campo. A ligação com uma vida rural aparentemente mais calma e em oposição à modernidade veloz e imponente das metrópoles é algo a ser repensado para as relações impostas pela modernização da agricultura às cidades do agronegócio. Transformadas para abrigar os trabalhadores egressos das fazendas, essas cidades adquiriram espaços periféricos, serviços diversos, pequenas e grandes indústrias e talvez um ritmo de vida semelhante ao observado nas metrópoles, a ponto de Sandra Lençoni concluir:

Essa paisagem urbana modificou-se radicalmente quando a intensificação do capital nas atividades agrárias prevaleceu significando a proletarização do tra-



balhador rural. Como decorrência, a relação entre agricultura e urbanização se traduziu na formação de periferias. (LENCIONI, 1985; p. 51)

O estudo de bairros de periferia das cidades do agronegócio remete, portanto, à necessidade de entendimento dessa intensificação do capital nas atividades agrárias, conduzindo às mudanças do urbano que vem se assemelhando às mudanças nas formas de reprodução social nas periferias de São Paulo.

A questão feita anteriormente acerca da importância do capital financeiro na reprodução social ganhou também destaque na reprodução imediata dos moradores das periferias, tanto das metrópoles quanto das cidades médias e pequenas, uma vez que a financeirização da vida social também encontra-se no polo do consumo pessoal e daquele do “empresariamento de si próprio” (KURZ, 2003). Em outras palavras, os trabalhadores e seus filhos e netos, assim como novos migrantes que vêm se territorializando nas periferias ou favelas já constituídas, vêm conseguindo acessar mercadorias que nunca estiveram em seus horizontes, como automóveis, computadores, eletrodomésticos, etc. Além disso, deve-se salientar o incremento de pequenos empreendimentos abertos pelos próprios moradores, que vêm reconfigurando os territórios periféricos, antes hegemonzados por práticas mais estritamente reprodutivas. Processo que inclusive vem modificando os circuitos de mobilidade espacial de seus moradores pela metrópole e também pelas cidades médias, podendo permanecer mais circunscritos aos próprios bairros, que agora concentram trabalho, consumo e moradia, configurando algo como um possível ensimesmamento das periferias e um deslocamento da relação entre centro e periferias, estas últimas se configurando crescentemente como centralidades da crise do trabalho. Neste sentido, o plano concreto do viver nesses bairros vem se articulando, contraditoriamente, cada vez menos com a personificação do trabalho nas lavouras e indústrias, e crescentemente com o comércio/serviços, e simultaneamente com a personificação diferenciada do consumidor de mercadorias, motivado por uma indústria cultural em extraordinária expansão, em relações constantemente permeadas por cisões de gênero e por outras diferenciações sociais (SCHOLZ, 2010).

Desta forma, a crise econômica e social que se generaliza, a partir de um fundamento de exclusão do trabalho vivo do processo de valorização do valor (KURZ, 1995), aponta para a constituição cotidiana de uma “urbanização crítica”, como sintetiza Damiani:

O mundo das massas despossuídas é a urbanização crítica. O mundo de uma economia que se realiza criticamente é a urbanização crítica. O urbano como centralidade de culturas, festas, desejos, encontros, necessidades, que é negado, é a urbanização crítica. O mundo do dinheiro, da equivalência, que, nos seus fundamentos e subterrâneos, move-se como relações de não equivalência, de exploração do trabalho, de expropriação de meios de vida e de produção, de embate entre formas do dinheiro – a do dinheiro como medida de valor e como meio de circulação, sintetizadas na forma do dinheiro como capital – é a

urbanização crítica. A tábula rasa da história, o seu varrer, a produção da obsolescência precoce dos produtos vários, incluindo a cidade, para afirmar novos produtos, é a urbanização crítica. (DAMIANI, 2004; p. 39)

O drama da vida cotidiana nessas condições, em particular para o caso dos bairros de boias-frias de cidades do agronegócio, assim como para os trabalhadores urbanos da metrópole, cativos da crise social que fundamenta aquela forma de urbanização crítica, motiva a perspectiva crítica deste artigo.

Trabalhadores de uma sociabilidade em crise, porém mobilizados tanto para um modo de vida urbano, como para seguir em busca da mediação tanto do dinheiro como do trabalho na reprodução de suas vidas; portanto, trabalhadores cada vez mais condizentes com a condição social em vias de generalização, a saber, a de serem “sujeitos do dinheiro sem dinheiro” (KURZ, 2000).

## Referências Bibliográficas

BAPTISTELLA, Celma da Silva Lago. *Colhedores de laranja na indústria paulista*. Dissertação, Programa de Pós-Graduação em Geografia Humana, Faculdade de Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 1998.

BOECHAT, Cássio Arruda. *O colono que virou suco: terra, trabalho, Estado e capital na modernização da citricultura paulista*. Tese. Programa de Pós-Graduação em Geografia Humana, Faculdade de Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2013.

\_\_\_\_\_. O conceito de “pioneiro” na Geografia, na contraposição de estudos sobre a expansão cafeeira e a citrícola. *Confins* [online], n. 21, 2014.

\_\_\_\_\_. *Região do colonato: mobilização do trabalho e autonomização do capital na área de Olímpia (1857-1964) do Oeste Paulista*. Dissertação. Programa de Pós-Graduação em Geografia Humana, Faculdade de Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2009.

BRANT, Vinícius Caldeira. Do colono ao bóia-fria: transformações na agricultura e constituição do mercado de trabalho na Alta Sorocabana de Assis. *Revista Estudos CEBRAP*, 19, n. 17, p. 37-91, 1976.

BRAY, Silvio Carlos. *A utilização da terra em Bebedouro e o papel atual da cultura da laranja*. Dissertação. Programa de Pós-Graduação em Geografia Humana, Faculdade de Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 1974.

CERON, Antonio Olivio. *Aspectos geográficos da cultura da laranja no município de Limeira*. Tese. Programa de Pós-Graduação em Geografia Humana, Faculdade de Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 1969.

CORREA, Roberto Lobato. Globalização e reestruturação da rede urbana – Uma nota sobre as pequenas cidades. *Revista Território*, ano IV, n. 6, p. 43-53, 1999.

COSTA, Emília Viotti da. *Da senzala à colônia*. 4. ed. São Paulo: Fundação Editora da UNESP, 1998.

DAMIANI, Amélia Luisa. Cidades médias e pequenas no processo de globalização. Apontamentos bibliográficos. In: LEMOS, Amália Inés Geraiges de; ARROYO, Mônica; SILVEIRA, María Laura. *América Latina: cidade, campo e turismo*. 1. ed. São Paulo: CLACSO, 2006.

\_\_\_\_\_. Urbanização crítica e situação geográfica a partir da metrópole de São Paulo. In: CARLOS, Ana Fani Alessandri; OLIVEIRA, Ariovaldo Umbelino de *Geografias de São Paulo: representação e crise da metrópole*. 1. ed. São Paulo: Contexto, 2004.

DELGADO, Guilherme Costa. *Capital financeiro e agricultura no Brasil: 1965 – 1985*. São Paulo: Ícone Editora e Editora da Unicamp, 1. ed., 1985.

D'INCAO, Maria Conceição. *O “Bóia-fria”: acumulação e miséria*. 7. ed. Petrópolis: Vozes, 1979.

ELIAS, Denise. Agricultura e produção de espaços urbanos não metropolitanos: notas teórico-metodológicas. In: SPOSITO, Maria Encarnação Beltrão. *Cidades médias: espaços em transição*. 1. ed. São Paulo: Expressão Popular, 2007.

\_\_\_\_\_. *Globalização e agricultura. A região de Ribeirão Preto – SP*. 1. ed. São Paulo: Edusp, 2003.

FAORO, Raymundo. *Os donos do poder: formação do patronato político brasileiro*. 8. ed. Rio de Janeiro: Globo, 2008.

FRANCO, Maria Sylvia de Carvalho. Organização social do trabalho no período colonial. In: BARROS DE CASTRO, Antonio; PINHEIRO, Paulo Sérgio. *Trabalho escravo, economia e sociedade*. 1. ed. São Paulo: Paz e Terra, 1984.

FURTADO, Celso. *Formação econômica do Brasil*. 27. ed. São Paulo: Companhia Editora Nacional e Publifolha, 2000.

GAUDEMAR, Jean-Paul de. *Mobilidade do trabalho e acumulação do capital*. 1. ed. Lisboa: Estampa, 1977.

GIAVAROTTI, Daniel Manzione. O jardim Ibirapuera, da imposição à crise do trabalho. Dissertação. Programa de Pós-Graduação em Geografia Humana, Faculdade de Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2012.

HARVEY, David. *A produção capitalista do espaço*. 1. ed. São Paulo: Annablume, 2005.

KOWARICK, Lúcio. *A espoliação urbana*. 1. ed. São Paulo: Paz e Terra, 1993.

KURZ, Robert. A ascensão do dinheiro aos céus – Os limites estruturais da valorização do capital, o capitalismo de casino e a crise financeira global, 1995. Disponível em: [obeco.planetaclix.pt/rkurz101.htm](http://obeco.planetaclix.pt/rkurz101.htm). Acesso em: 2 jul. 2013.

\_\_\_\_\_. *O colapso da modernização*. 6. ed. São Paulo: Hucitec, 2000.

\_\_\_\_\_. Acabou-se a brincadeira – a viragem do espírito do tempo ocidental: regresso da auto-responsabilização ao autoritarismo coercivo, 2003. Disponível em: <http://obeco.planetaclix.pt/rkurz135.htm>. Acesso em: 19 jul. 2015.

LANGENBUCH, Juergen Richard. Os núcleos de colonização oficial implantados no planalto paulistano em fins do século XIX. *Boletim Paulista de Geografia*, n. 46, p. 88-106, 1971.

LEAL, Victor Nunes. *Coronelismo, enxada e voto – O município e o regime representativo no Brasil*. 3. ed. São Paulo: Alfa-Ômega, 1976.

LENCIONI, Sandra. Agricultura e urbanização: a intensificação do capital no campo e a nova relação rural urbano no estado de São Paulo. *Revista do Departamento de Geografia*, ano 4, n. 4, p. 41-51, 1985.

LIMA, Ruy Cirne. *Pequena história territorial do Brasil: Sesmarias e terras devolutas*. 4. ed. São Paulo: Secretaria de Estado da Cultura, 1990.

MARTINS, José de Souza. *Capitalismo e tradicionalismo*. 1. ed. São Paulo: Pioneira, 1975.

\_\_\_\_\_. *O cativo da terra*. 8. ed. São Paulo: Hucitec, 2000.

MARX, Karl. *O Capital – crítica da Economia Política*. 1. ed. Livro I e III. São Paulo: Nova Cultural, 1985 e 1986.

MELLO, João Manuel Cardoso de. *O capitalismo tardio*. 11. ed. Campinas: Edunesp e Faccamp, 2009.

MARTINELLI JUNIOR, Orlando. O complexo agroindustrial no Brasil: um estudo sobre a agroindústria citrícola no estado de São Paulo. Dissertação. Programa de Pós-Graduação em Administração, Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade, Universidade de São Paulo, São Paulo, 1987.

MILLIET, Sergio. *Roteiro do café e outros ensaios: contribuição para o estudo da história econômica e social do Brasil*. 4. ed. São Paulo: Hucitec, 1982.

MONBEIG, Pierre. *Pioneiros e fazendeiros do estado de São Paulo*. 2. ed. São Paulo: Hucitec e Polis, 1998.

\_\_\_\_\_. O estudo geográfico das cidades. In: *Novos estudos de Geografia Humana brasileira*. 1. ed. São Paulo: Difusão Europeia do Livro, 1957.

NEVES, Marcos Fava (Org.). *O retrato da citricultura brasileira*. 1. ed. Ribeirão Preto: Markestrat, 2010.

OLIVEIRA, Francisco de. *Elegia para uma re(li)gião*. 2. ed. São Paulo: Boitempo, 2008.

OLIVEIRA, Francisco de. *Crítica à razão dualista/O ornitorrinco*. 1. ed. São Paulo: Boitempo, 2003.

PAULILLO, Luiz Fernando (coord.). *Agroindústria e citricultura no Brasil: diferenças e dominâncias*. 1. ed. Rio de Janeiro: E-Papers, 2006.

PRADO JR., Caio. Distribuição da propriedade fundiária rural no estado de São Paulo. *Revista Geografia*, AGB-SP, ano 1, n. 1, 1935, São Paulo.

\_\_\_\_\_. *Formação do Brasil contemporâneo*. São Paulo: Brasiliense, Publifolha, 2000.

PUNTONI, Pedro. *A guerra dos bárbaros: povos indígenas e colonização do sertão Nordeste do Brasil, 1650-1720*. 1. ed. São Paulo: Hucitec/Edusp, 2002.

RODRIGUES, A. M.; SEABRA, M. Habitação e espaço social na cidade de São Paulo. *Boletim Paulista de Geografia da Associação dos Geógrafos do Brasil*, n. 64, 1986, p. 19-58, São Paulo.

SANTOS, Milton. *A natureza do espaço*. São Paulo: Edusp, 2002.

\_\_\_\_\_. *A urbanização brasileira*. São Paulo: Edusp, 2008a.

\_\_\_\_\_. *Espaço dividido*. São Paulo: Edusp, 2008b.

\_\_\_\_\_. *Por uma geografia nova*. São Paulo, Edusp, 2008c.

SCHOLZ, Roswitha. Forma social e totalidade concreta – Na urgência de um realismo dialético hoje. 2009. Disponível em: <http://o-beco.planetaclix.pt/roswitha-scholz12.htm>. Acesso em: 11 nov. 2013.

SEABRA, Odette Carvalho de Lima. *Urbanização e Fragmentação – Cotidiano e vida de bairro na metamorfose da cidade em metrópole, a partir das transformações do bairro do Limão*. Livre Docência. Programa de Pós-Graduação em Geografia Humana, Faculdade de Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2003.

\_\_\_\_\_. São Paulo: a cidade, os bairros e a periferia. In: CARLOS, Ana Fani Alessandri; OLIVEIRA, Arioaldo Umbelino de. *Geografias de São Paulo: representação e crise da metrópole*. São Paulo: Contexto, 2004a.

\_\_\_\_\_. Territórios do uso: cotidiano e modo de vida. *Revista Cidades*, ano 1, n. 2, p. 181-206, 2004b.

SILVA, José Graziano da. *Progresso técnico e relações de trabalho na agricultura*. 1. ed. São Paulo: Hucitec, 1981.

SILVA, Lígia Osorio. *Terras devolutas e latifúndio – efeitos da lei de 1850*. 1. ed. Campinas: Editora da Unicamp, 1996.

SILVA, Maria Aparecida de Moraes. As cidades dos bóias-frias: o desdobramento do poder e controle da empresa. *Revista Travessia e Centro de Estudos Migratórios (CEM)*, ano VI, n. 15, p. 30-36, 1993.

SILVA, Paulo Fernando Jurado da; SPOSITO, Eliseu Savério. Pequenas cidades da região de Presidente Prudente: produção do espaço e redefinições regionais. *Revista Geografia em Atos*, v. 2, n. 7, p. 1-15, 2007.

SPOSITO, Maria Encarnação Beltrão. O desafio metodológico da abordagem interescolar no estudo de cidades médias no mundo contemporâneo. *Revista Cidades*, v. 3, n 5, p. 143-157, 2006.

SPOSITO, Maria Encarnação Beltrão; SPOSITO, Eliseu Savério. Reestruturação econômica, reestrutura urbana e cidades médias. Disponível em: <http://www.rii.sei.ba.gov.br/anais/g6/reestruturacao%20economica,%20reestruturacao%20urbana%20e%20cidades%20medias.pdf>. Acesso em: 20 maio 2014.

STOLCKE, Verena. *Cafeicultura: homens, mulheres e capital (1850-1980)*. 1. ed. São Paulo: Brasiliense, 1986.

\_\_\_\_\_. A família que não é sagrada – sistemas de trabalho e estrutura familiar: o caso das fazendas de café em São Paulo. In: ALMEIDA, Maria Suely Kofes de et alli. *Colcha de retalhos – Estudos sobre a família no Brasil*. São Paulo: Brasiliense, 1982.

TAVARES, Maria da Conceição. *Da substituição de importações ao capitalismo financeiro – Ensaio sobre economia brasileira*. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1972.

VALVERDE, Orlando. Metodologia da Geografia Agrária. *CAMPO-TERRITÓRIO: Revista de Geografia Agrária*, v. 1, n. 1, p. 1-16, 2006.

Recebido em: 17/6/2015 / Aceito em: 12/11/2015

---

<sup>1</sup> Certo é que o capital inglês, que financiava tal expansão, articulava-se com o capital conjugado das principais famílias de cafeicultores (cf. CARDOSO DE MELLO, 2009), determinando o direcionamento dessa expansão também pelas relações do coronelismo local e estadual. O coronelismo, desse modo, também representava a mediação que personificava a territorialização do capital financeiro na frente pioneira, algo que Raymundo Faoro (2008) ressaltou à sua maneira.

<sup>2</sup> Para um resgate da implantação dessas políticas, ver Cirne Lima (1990) e Costa (1998); e para uma crítica ao projeto de Wakefield, ver Marx (1985, cap. 25). Estas questões fundamentaram boa parte de nossas pesquisas até aqui, sendo apresentadas tanto em Boechat (2009) como em Boechat (2013).

<sup>3</sup> Ver crítica ao dualismo em Oliveira (2003); porém, a primeira parte do terceiro capítulo de Boechat (2013) procura uma crítica diferenciada ao dualismo.

<sup>4</sup> A própria industrialização nacional, por sua vez, dar-se-ia através da substituição de parte dessas importações (ver FURTADO, 2000; e TAVARES, 1972). Entre elas, a constituição de uma indústria nacional de tratores e de adubos representaria um primeiro passo para a industrialização da agricultura (DELGADO, 1985; GRAZIANO DA SILVA, 1981). Entretanto, apenas a partir da sistematização de um Sistema Nacional de Crédito Rural (SNCR), em 1965, a generalização do uso desses insumos poderia vir a ocorrer, com o Estado financiando o consumo produtivo dessas mercadorias, que aumentavam a composição orgânica dos capitais agrícolas (ver BOECHAT, 2013, cap. 3). Assim, a intensificação da produção agropecuária podia ter seus custos de reprodução rebaixados a ponto de se equiparar aos custos e rendimentos provenientes da forma extensiva de uso do solo e do trabalho, até então vigentes.

<sup>5</sup> Mudanças na legislação trabalhista, com o Estatuto do Trabalhador Rural, de 1963, e na legislação de parcerias e do uso partilhado da terra, com o Estatuto da Terra, de 1964, completariam um quadro em que o colonato seria radicalmente transformado em seus fundamentos. O questionamento das terras, internas às fazendas, destinadas para uso dos trabalhadores acabaria por inviabilizar o esquema conjugado de reprodução desses.

<sup>6</sup> Para o caso de áreas como as da chamada Alta Sorocabana, em torno de municípios como Assis-SP e Presidente Prudente-SP, autores como Brant (1976) e D’Incao (1979) indicariam um processo de transformação em que a crise da cafeicultura, sua substituição pela pecuária e pelo algodão, levavam à migração do campo para as cidades. A ausência de um simultâneo processo de industrialização nessas cidades, porém, fazia com que o engajamento dos trabalhadores mobilizados seguisse se dando, ainda, em atividades rurais ou esporadicamente no comércio e na construção civil. O mercado unificado de trabalho simples se dava, assim, de maneira bastante crítica.

<sup>7</sup> O que não significa que os loteadores desses terrenos serão aqueles antigos colonos, sendo por vezes seus herdeiros, outros proprietários que compraram as terras da mão desses antigos colonos, etc. Para uma apresentação desse problema a partir da formação do loteamento periférico do Jd. Ibirapuera cf. Giavarotti (2012).

<sup>8</sup> Para uma discussão sobre a problemática do caráter não tipicamente capitalista da autoconstrução cf. Giavarotti (2012).

<sup>9</sup> “O contingente de favelados tem aumentado, tanto em números absolutos como em números relativos. Correspondia, em 1968, a 0,7% da população do Município; em 1972 a 1,2%, em 1975 a 1,6%, em 1980 a 4% (IBGE) ou a 10% (PMSP)” (RODRIGUES e SEABRA, 1986, p. 34).

<sup>10</sup> A monopolização do setor de processamento do suco concentrado também fez por centralizar na mão de poucas empresas as indústrias existentes, levando ao fechamento de inúmeras plantas produtivas. Somente em Bebedouro, a fábrica da Cargill e a *packing-house* da Cutrale foram definitivamente fechadas, enquanto a da Louis-Dreyfus opera com capacidade reduzida.





# Cidades Médias: um Viés pelos Deslocamentos Pendulares

## Middle-Sized Cities: a Perspective Through the Commuting

Cleverson Alexander Reoloni<sup>i</sup>  
Universidade Estadual de Maringá – UEM  
Maringá, Paraná

Vitor Koiti Miyazaki<sup>ii</sup>  
Universidade Federal de Uberlândia – UFU  
Uberlândia, Minas Gerais

**Resumo:** Entre outros aspectos, as cidades médias caracterizam-se pela importância de suas funções urbanas e, conseqüentemente, pelos papéis que desempenham em âmbito regional. Tais centros exercem forte atratividade sobre seu entorno em decorrência de suas amplas ofertas de trabalho, atividades de comércio e de serviços especializados, configurando um cenário de constante movimento. Levando-se em conta este cenário, neste trabalho analisa-se os deslocamentos pendulares, tomando-se por base os microdados da amostra dos censos demográficos de 2000 e de 2010, disponibilizados pelo IBGE. Seis cidades médias localizadas nos estados de São Paulo e Paraná são enfocadas. Os resultados mostram que o cenário urbano-regional, mesmo no interior do país, tem se tornado gradativamente mais complexo no que se refere aos deslocamentos entre municípios. A crescente concentração das atividades econômicas nas principais cidades do país tem reforçado mudanças de hábito da população, resultando num aumento dos deslocamentos convergentes a elas, mas mais que isso, configurando um cenário complexo de interações espaciais.

**Palavras-chave:** Cidades Médias; Deslocamentos Pendulares; Interações Espaciais.

**Abstract:** Among other aspects, the middle-sized cities are characterized by the importance of their urban functions, and as a consequence, by the roles they play at the regional level. Such centers exert a strong attraction over their surroundings because of their large offers of work, trade activities and specialized services. Considering this background, this article brings an analysis about the commuting, taking as a basis the data from the sample of 2000 and 2010 of the population census, provided by IBGE. Six middle-sized cities in the states of Sao Paulo and Parana have been analyzed. The results show that the urban network, even in the interior of the country, has become progressively more complex regarding to the commuting among cities. The increasing concentration of economic activities in major cities has enhanced changes on people's lifestyle, resulting in an increase

---

<sup>i</sup> Professor da Universidade Estadual de Maringá – UEM. E-mail: cleveson@recime.org.

<sup>ii</sup> Professor da Universidade Federal de Uberlândia, Campus Pontal. Pós-doutorado em andamento na Universidade Estadual Paulista, Presidente Prudente. E-mail: vitorkoiti@gmail.com.

of the flows that converges on them, but more than that, setting up a complex scenario of spatial interactions.

Keywords: Middle-Sized Cities; Commuting; Spatial Interactions.

## Introdução

As cidades médias caracterizam-se, entre outros aspectos, pela importância de suas funções urbanas e, conseqüentemente, pelos papéis que desempenham em âmbito regional. Tais centros exercem forte atratividade sobre seu entorno em decorrência de maiores ofertas de trabalho, de atividades de comércio e de serviços especializados. Sendo assim, torna-se fundamental apreender a dinâmica atrelada ao deslocamento pendular realizado em função de tais atividades.

Considerando-se esses aspectos, este trabalho tem como objetivo analisar a dinâmica atinente aos movimentos pendulares de origem e destino a seis cidades médias brasileiras, localizadas no interior dos estados de São Paulo e Paraná: Marília, Presidente Prudente, São Carlos, Ribeirão Preto, São José do Rio Preto e Londrina (Figura 1).

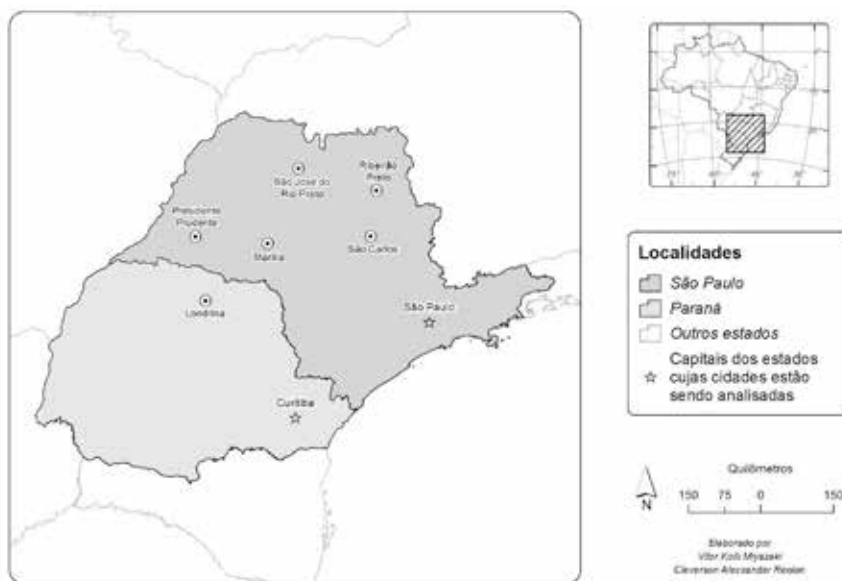


Figura 1 – Cidades analisadas. Localização.

Base cartográfica: IBGE, 2010.

A escolha dessas cidades está fundamentada nas concepções de um projeto de pesquisa maior, intitulado *Lógicas econômicas e práticas espaciais contemporâneas: cidades médias e consumo*, em que se busca compreender as relações entre reestruturação urbana e reestruturação das cidades, tomando-se como referência o consumo. Embora os dados aqui apresentados não contemplem necessariamente atividades ligadas ao consumo, trata-se de uma primeira aproximação para se compreender a dinâmica espacial regional dessas cidades no que se refere aos deslocamentos pendulares e ao alcance destes.

Para implementação da análise foram utilizadas informações provenientes do banco de microdados dos censos demográficos de 2000 e de 2010, disponibilizados pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). Foram tabulados, analisados e mapeados os dados relativos aos deslocamentos por motivo de trabalho e/ou estudo para esses dois anos.

Este texto está estruturado em três partes principais, além desta breve introdução: primeiramente, aborda-se alguns elementos teóricos e conceituais concernentes às cidades médias e aos deslocamentos pendulares; em seguida, enfoca-se os dados empíricos que serviram de base às análises das cidades selecionadas e respectivos entornos. Por fim, a partir dos resultados apresentados, pontuam-se as principais constatações no que se refere, de um lado, às características e especificidades de cada centro urbano em relação aos movimentos pendulares e, de outro, à importância de se compreender os deslocamentos de caráter cotidiano para análise das cidades médias.

## **Cidades Médias e Deslocamentos Pendulares**

Muitos pesquisadores têm se dedicado ao exercício intelectual de definição e construção conceitual sobre as cidades médias. Independentemente das diferentes abordagens ou critérios metodológicos utilizados, um importante ponto de partida para esta discussão é a distinção existente entre os termos que substanciam as noções de cidade média e de cidade de porte médio, uma vez que a primeira contempla um conjunto mais amplo de elementos para a sua definição.

As cidades de porte médio, como o próprio termo indica, são definidas a partir de critérios geralmente atrelados ao tamanho demográfico. Para além de uma delimitação de porte, a definição de cidades médias leva em consideração diferentes variáveis, buscando-se contemplar desde as características internas das cidades até as funções urbanas e os papéis que desempenham em contexto regional. Portanto, tem-se claro que, no âmbito de esforço de uma construção conceitual sobre as cidades médias, o debate não se restringe a uma simples delimitação por critérios quantitativos rígidos, uma vez que se sustenta pela combinação de elementos que abarcam, inclusive, as relações que a cidade mantém no âmbito da rede urbana. É neste contexto que Corrêa (2007, p. 23) destaca a importância de se compreender as particularidades das cidades decorrentes de uma combinação específica entre elementos ligados ao tamanho demográfico, à organização do espaço intraurbano e às funções urbanas.

Sposito (2004) enfatiza que, para se reconhecer uma cidade média – diferenciando-a de uma cidade de porte médio –, é necessário considerar os papéis de intermediação que ela desempenha na rede urbana, as suas características – levando-se em conta a es-

truturação interna de seus espaços e não apenas o tamanho demográfico – e as relações estabelecidas com outras cidades. Dessa forma, torna-se fundamental compreender os papéis de intermediação que a cidade desempenha na escala regional. Por isso, Sposito (2004, p. 338) sistematiza pontos importantes a serem considerados para se referir às cidades médias, destacando, entre outros fatores, a situação geográfica da cidade em relação às outras (de porte menor, maior ou semelhante), a relação com a divisão regional e internacional do trabalho, as relações hierárquicas, as mudanças na estruturação urbana, assim como as transformações na estruturação da própria cidade.

No âmbito dessa discussão, fica evidente a necessidade de abarcar dinâmicas que se combinam no contexto dos estudos da cidade e da região, ou seja, contemplando os processos de (re)estruturação urbana e das cidades (SPOSITO, 2007). Além disso, todos os esforços no sentido de colaborar com a construção de um arcabouço teórico e conceitual sobre o estudo das cidades médias perpassa, necessariamente, pelas funções e papéis urbanos – o que nos remete ao tema da centralidade.

Castello Branco (2006, p. 250) aponta a centralidade como um dos critérios que devem ser considerados na definição de uma cidade média, frente ao “poder de articulação entre os diferentes níveis de centros urbanos, a atuação como centro de oferta de bens e serviços para a sua área de influência, e como nó de diferentes tipos de rede”.

Considerando-se a importância das funções urbanas desempenhadas pelas cidades médias no âmbito da rede urbana, como apresentado anteriormente, faz-se eloquente analisar os deslocamentos decorrentes dessa centralidade. Num esforço de construção de um possível quadro teórico sobre as cidades médias, Corrêa (2007, p. 30) considera, entre outros aspectos, a existência de interações espaciais intensas, complexas, multidirecionais e marcadas pela multiescalaridade. Neste quadro, o que se nota é uma atração expressiva por parte dessas cidades em relação ao seu entorno, constituindo-se importantes polos, como destacado por Sposito *et al.*:

Do ponto de vista do mercado consumidor, as cidades médias continuam a desempenhar o papel de polos para os quais moradores de cidades menores e de áreas rurais estão dispostos a se deslocar para realizar o consumo de bens e serviços mais sofisticados do que aqueles a que tem acesso nas cidades de menor porte. (2007, p. 49)

O consumo não é evocado nas argumentações anteriormente citadas por acaso, uma vez que se trata de um elemento de fundamental importância quanto à estruturação das redes urbanas, contudo, em âmbito microrregional, outros aspectos concorrem para estruturar ou tornar não apenas mais densas, como também mais complexas, as interações espaciais entre as cidades. Assim, especificamente quanto aos deslocamentos exercidos pela população, além do motivo, aspectos como a frequência, a distância, o meio de transporte utilizado, entre outros – propriamente, a combinação deles –, têm peso importante para a caracterização do tipo de deslocamento. A título de exemplo, pode-se citar o caso da distância, já que se tem detectado mudanças importantes em relação à disposição dos consumidores quanto à realização do des-

locamento, como apontam Sposito *et al.*<sup>1</sup> – tratando, inclusive, da atração exercida pelas cidades médias:

O papel da proximidade continua a ter importância, mas as distâncias a partir das quais os consumidores estão dispostos a se deslocar ampliaram-se, porque o tempo para esses deslocamentos tem diminuído, já que melhoraram as formas de transportes, inclusive, com o aumento do número de veículos próprios, bem como a frequência das viagens propiciadas pelo sistema de transporte coletivo. Esses fluxos definem-se, assim, no âmbito da região e marcam e são marcadas pela existência de um espaço de **continuidade territorial**, cuja configuração é a de uma área. [Grifos dos autores] (2007, p. 49)

Além do consumo no comércio e dos serviços – principalmente dos especializados, embora possa, muitas vezes, não ser o caso –, soma-se o trabalho como um importante fator de atração exercido pelas cidades médias, uma vez que, em geral, há maior concentração de atividades econômicas e, conseqüentemente, maior oferta de vagas de emprego, quando comparado com os centros menores, localizados nos seus respectivos entornos. Reolon (2013) mostra que Londrina, Ribeirão Preto, São José do Rio Preto e mesmo São Carlos constituem-se como polos de importantes áreas nacionais de concentração de empregos e/ou de estabelecimentos da indústria de transformação. Além disso, aplicando a mesma metodologia de investigação às atividades comerciais e de serviços, esse mesmo autor evidencia que as três primeiras cidades destacam-se, também, como polos de importantes áreas de concentração de empregos e/ou de estabelecimentos de alguns grupos de atividades desses setores (REOLON, 2014). Portanto, do ponto de vista da atração de fluxos populacionais, são muitos os fatores que convergem para que as cidades médias projetem-se e, assim, estimulem um complexo conjunto de interações espaciais.

Além dos motivos – não obstante, inegavelmente subjacentes a eles –, a frequência dos deslocamentos também é fundamental à compreensão das interações espaciais que se configuram em direção e no entorno dessas cidades. Enquanto o consumo de bens e de alguns serviços especializados, como os médico-hospitalares, tende a conformar fluxos esporádicos ou eventuais, fatores como trabalho e estudo, por outro lado, ensejam deslocamentos mais frequentes. Nesse sentido, muitos autores têm se debruçado sobre o estudo do contexto regional de diferentes cidades médias, recorrendo, na maioria dos casos, aos dados apresentados pelo IBGE, levantados no âmbito de pesquisas tais como o Região de Influência de Cidades (REGIC) ou derivadas desse estudo. Tais análises são essenciais para se compreender a centralidade e o alcance espacial das cidades, uma vez que considera os deslocamentos em escala regional, envolvendo, por exemplo, aqueles decorrentes de demandas esporádicas em busca de bens ou de serviços especializados. No entanto, considera-se fundamental também atentar-se, justamente, para os deslocamentos cotidianos, geralmente motivados pelo trabalho ou estudo, que caracterizam os movimentos denominados pendulares.

Oliveira (2011), ao analisar as transformações ocorridas na mobilidade espacial da população a partir da década de 1980, destaca que os deslocamentos pendulares ganha-

ram importância, deixando de ser um fenômeno meramente metropolitano. Do ponto de vista das análises regionais, essa modalidade de deslocamento é caracterizada por se realizar “entre o município de residência e outros municípios, com finalidade específica” (MOURA; CASTELLO BRANCO; FIRKOWSKI, 2005, p. 124) e cotidianamente. Ou seja, entende-se que os deslocamentos pendulares compreendem os movimentos diários da população entre diferentes municípios. Apesar de poderem designar movimentos motivados por hábitos corriqueiros diversos, tais como exercício de lazer ou compras, normalmente estão associados às obrigações diárias,<sup>2</sup> como trabalho e estudo.

Cabe reiterar que, embora esses movimentos geralmente sejam relacionados aos deslocamentos realizados no interior de aglomerações urbanas (MOURA; CASTELLO BRANCO; FIRKOWSKI, 2005), principalmente das metropolitanas, neste trabalho privilegiou-se a análise das interações existentes entre seis cidades médias e seus respectivos entornos. Contudo, mesmo considerando-se o amplo conjunto de interações espaciais potencialmente existentes em decorrência dos papéis urbanos desempenhados pelas cidades médias, em âmbito regional, neste trabalho estabeleceu-se como foco a análise dos movimentos pendulares motivados pelo trabalho e/ou estudo. A intenção, neste caso, é averiguar e mensurar a importância das interações consubstanciadas por esses movimentos, ponderando-se os contextos regionais em que se inserem. Em outras palavras, poder-se-ia, tal como fazem Pereira e Herrero (2009), dizer que esses deslocamentos pendulares são tomados como elemento central à compreensão das dinâmicas regionais de integração urbana.

## **Um Panorama dos Deslocamentos Realizados no Âmbito dos Recortes Territoriais em Foco**

Propriamente no caso das análises dos movimentos pendulares<sup>3</sup> em que se toma por base os microdados do IBGE, os deslocamentos estimulados pelo consumo de bens e de serviços está apenas parcialmente evidenciado no questionário de amostragem dos censos demográficos, especificamente, tratando-se dos deslocamentos para estudo. Por outro lado, o formulário contempla objetivamente o tema trabalho. Contudo, há diferenças entre os questionários aplicados em 2000 e em 2010. Quanto ao primeiro, a questão afigura em que local o entrevistado trabalhava ou estudava, não diferindo entre um e outro. Já no Censo Demográfico de 2010, as perguntas sobre o local de trabalho e estudo são distintas, podendo-se identificar e mensurar separadamente os estudantes e os trabalhadores, portanto. Todavia, a comparação de ambos os anos demanda a agregação dessas informações geográficas mais detalhadas.<sup>4</sup>

Uma outra questão imanente ao Censo Demográfico de 2000 diz respeito à própria concepção de deslocamento pendular induzida pelas informações levantadas, processadas e disponibilizadas pelo IBGE. O próprio IBGE (2000, p. 67) já ensaiou uma problematização a respeito disso, argumentando que, em função do modo como as perguntas do Censo Demográfico de 2000 foram formuladas, “tanto os deslocamentos diários [...] quanto os de maior duração, como exemplificado pelos estudantes de

nível superior, que permanecem vários meses afastados de seus municípios de residência, são tratados da mesma forma.” O instituto chega a mencionar o exemplo de cidades com forte presença universitária que atraem expressivos contingentes de estudantes que residem em municípios distantes, enfatizando os casos dos 161 residentes no Estado do Rio de Janeiro que, na ocasião, estudavam em Viçosa/MG e dos 661 paraenses e 99 de goianos de que estudavam em Marília/SP. Tudo indica que essa questão permanece subjacente ao Censo Demográfico de 2010, já que fluxos de longa distância, supostamente pendulares, continuam sendo identificados no bojo do microdados. Desse modo, assim como em Reolon (2007), de modo a conciliar o material empírico ao arcabouço teórico, o recorte territorial respectivo à abrangência das áreas de deslocamento foi estipulado em função da definição de um raio de 50 quilômetros, medido a partir da sede dos municípios enfocados, notadamente: Marília, Presidente Prudente, Ribeirão Preto, São Carlos e São José do Rio Preto, localizadas no interior do estado de São Paulo, e Londrina, situada no norte do estado do Paraná. Entende-se que os deslocamentos de curta distância possuem grande possibilidade de configurarem movimentos pendulares, enquanto aqueles superiores ao corte estabelecido estariam associados aos movimentos periódicos.

Como já exposto anteriormente, a escolha dessas cidades se deve a um projeto de pesquisa mais amplo, intitulado *Lógicas econômicas e práticas espaciais contemporâneas: cidades médias e consumo*, em que se busca compreender as relações entre a reestruturação urbana e reestruturação das cidades, tomando-se por referência o tema do consumo. No âmbito desse projeto, fica evidente a importância do contexto regional no que respeita à apreensão das dinâmicas e dos processos relativos ao consumo de bens e serviços, seja em relação às atividades cotidianas quanto às aquelas esporádicas.

Em termos demográficos, as seis cidades apresentam portes distintos. Marília, Presidente Prudente e São Carlos possuem pouco mais de 200 mil habitantes, enquanto as demais contam com mais de 400 mil habitantes (Tabela 1).

Tabela 1 – População residente nos municípios selecionados (2000-2010)

Município	2000		2010	
	Total	Urbana	Total	Urbana
Londrina	447.065	433.369	506.701	493.520
Marília	197.342	189.719	216.745	207.021
Presidente Prudente	189.186	185.229	207.610	203.375
Ribeirão Preto	504.923	502.760	604.682	602.966
São Carlos	192.998	183.433	221.950	213.061
São José do Rio Preto	358.523	337.289	408.258	383.490

Fonte: IBGE, Censos Demográficos (2000; 2010)

Mesmo diante da diferença quanto ao tamanho demográfico, essas seis cidades de fato desempenham importantes papéis regionais, haja vista as classificações designadas no REGIC (2008): capitais regionais, no caso das cidades de Londrina, Marília, Presidente Prudente, Ribeirão Preto e São José do Rio Preto, e, no caso de São Carlos, centro sub-regional. Não obstante, assim como o porte, a diferença dos níveis hierárquicos denota não ser possível a realização de uma comparação direta entre os deslocamentos existentes no entorno de cada uma e em direção ou a partir delas próprias. A título de exemplo, enquanto São José do Rio Preto apresenta uma área de influência territorialmente mais extensa e com maior densidade de centros urbanos menores, São Carlos, por sua vez, está situada num contexto complexo de interações espaciais, caracterizado pela presença de cidades de porte médio e com níveis expressivos de centralidade em seu entorno (REGIC, 2008). Um outro exemplo é configurado pelo caso de Londrina, que, considerando-se seu porte demográfico e a conformação de uma aglomeração urbana que inclui cidades de porte médio, apresenta características muito distintas das de Marília, por exemplo, onde a quantidade de movimentos pendulares entre os municípios é menor. Tais fatores precisam ser ponderados nesta análise e podem ser observados nas Figuras 2 e 3, que apresentam o número total de deslocamentos por motivo de trabalho e/ou estudo para os anos de 2000 e 2010, considerando-se o raio de 50 quilômetros a partir das seis cidades analisadas. Sob tal perspectiva, de modo a proporcionar ênfase não apenas à comparação espacial das informações, como também temporal, as classificações dos cartogramas dos pares decenais foram compatibilizadas, ou seja, tanto os intervalos de classe das informações representadas em cada recorte territorial quanto aquelas que designam os anos de 2000 e 2010 foram associados. É preciso chamar atenção, entretanto, ao fato de que isso pode resultar problemas de interpretação no caso de se realizar uma leitura convencional desses cartogramas.<sup>5</sup> Para melhor visualização e leitura dos mapas a seguir, recomenda-se ao leitor a consulta aos cartogramas dos apêndices A e B.



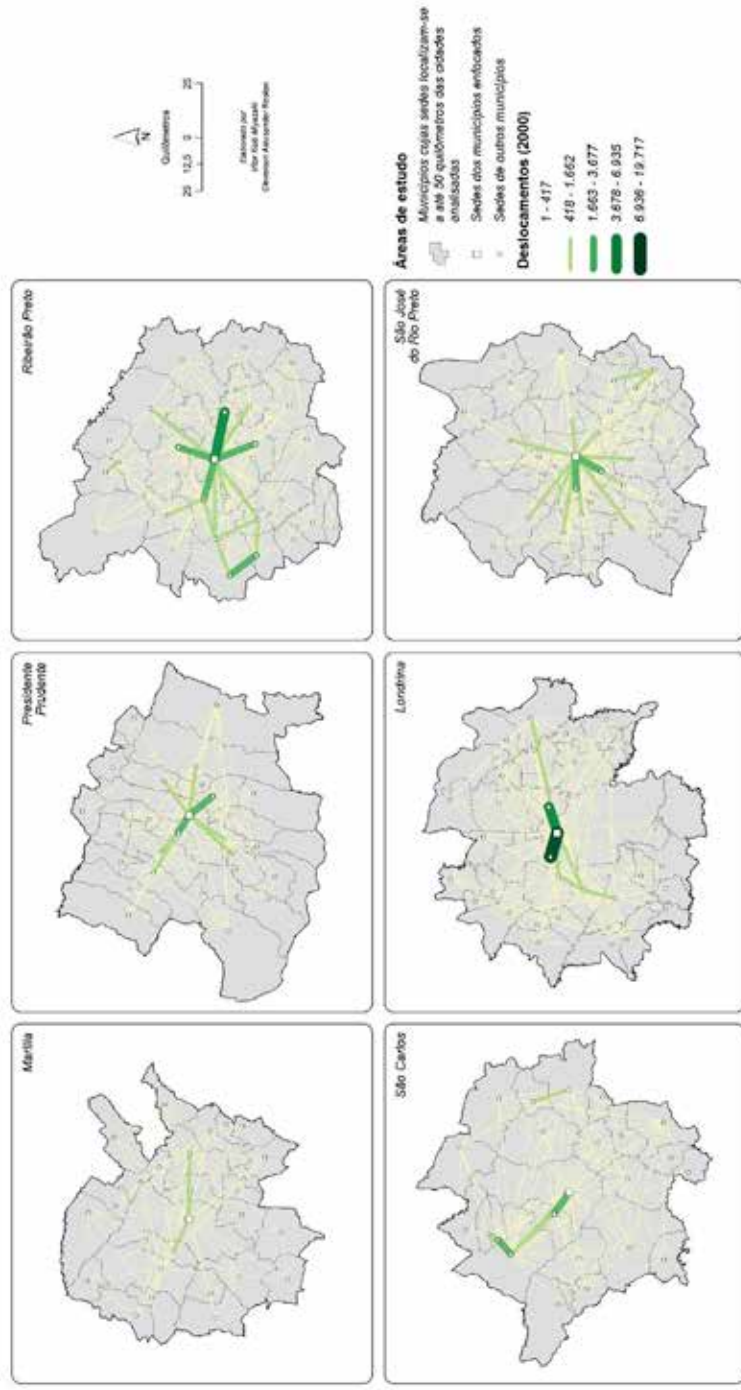


Figura 2 – Áreas de estudo. Movimentos pendulares. 2000

Fonte: IBGE. Microdados da Amostra. Censo Demográfico, 2000; Base cartográfica: IBGE, 2010.

Nota: Os intervalos de classe da legenda desses cartogramas foram compatibilizados com os dos cartogramas representados na Figura 3.

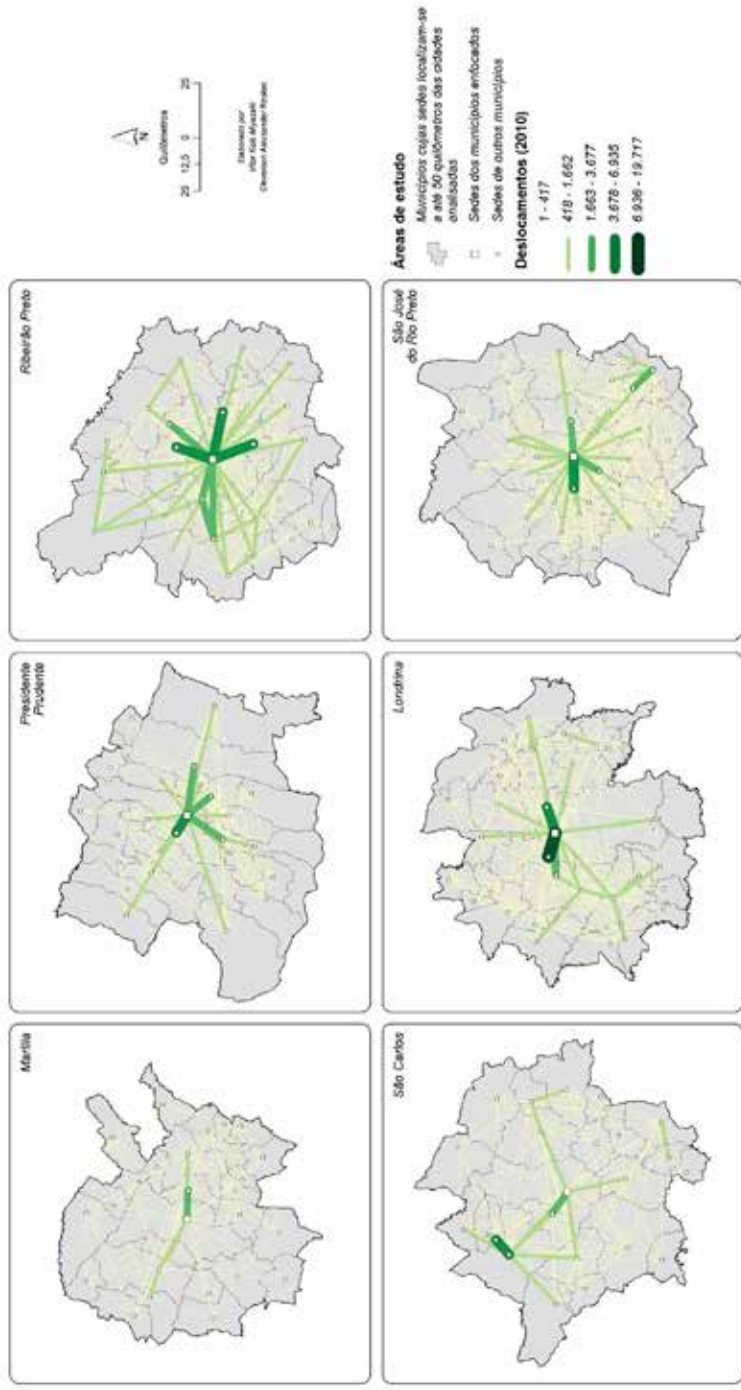


Figura 3 – Áreas de estudo. Movimentos pendulares. 2010.

Fonte: IBGE. Microdados da Amostra. Censo Demográfico, 2010; Base cartográfica: IBGE, 2010.

Nota: Os intervalos de classe da legenda desses cartogramas foram compatibilizados com os dos cartogramas representados na Figura 2.

Observa-se diferenças significativas em relação às quantidades de deslocamentos existentes entre os municípios das diversas áreas de estudo. Isso chama atenção ao fato de que, ao contrário do que se poderia supor, esses dados não estão apenas relacionados ao tamanho demográfico. A propósito dos casos de Presidente Prudente e de São José do Rio Preto, por exemplo, nota-se que apresentam uma configuração espacial do conjunto de movimentos pendulares bastante semelhantes, com forte convergência à cidade principal, embora tenham portes demográficos diferentes. Por outro lado, Londrina e Ribeirão Preto, que conformam as cidades de maior porte demográfico do conjunto analisado, são caracterizadas não só pela maior quantidade de deslocamentos, como também pela existência de polos secundários ao centro urbano principal. São Carlos, por sua vez, ilustra um caso diferente dos demais, devido à forte relação que mantém com Araraquara – cidade localizada a menos de 40 quilômetros e que é superior em termos demográfico e mais importante quanto ao nível hierárquico projetado no âmbito da rede urbana. A propósito, além dessa vinculação entre esses dois centros, é notória a ligação existente entre estes com cidades de seu entorno imediato, como nos casos de Ibaté com São Carlos e Américo Brasiliense com Araraquara. Por fim, fica evidente que Marília é menos expressiva em relação à quantidade de deslocamentos pendulares, embora apresente uma quantidade significativa de centros urbanos em seu entorno.

Comparando-se os cartogramas das figuras anteriores, respectivos aos anos de 2000 e de 2010, dois aspectos chamam atenção: 1) houve ampliação da intensidade dos fluxos de maior distância, considerando-se as respectivas áreas de estudo; 2) ocorreu uma consolidação dos vetores de deslocamentos mais importantes. Quanto ao primeiro aspecto enumerado, chama atenção o fato de que se trata de uma afirmação menos verdadeira para o caso de Marília e de seu entorno, embora fique evidente um fortalecimento do eixo conformado pela rodovia Comandante João Ribeiro de Barros, que corta o município diagonalmente no sentido norte-sul. No que diz respeito ao segundo ponto, destacam-se a consolidação dos vetores relativos a: Presidente Prudente e Álvares Machado; Jardinópolis, Serrana e Cravinhos em relação a Ribeirão Preto; Cambé e Ibiporã em relação a Londrina; e Mirassol e São José do Rio Preto. No âmbito desse conjunto, cabe ressaltar o caso de Araraquara<sup>6</sup> que embora não seja focado por este estudo, mantém importante ligação com Américo Brasiliense. Diante deste quadro, constata-se a necessidade de se dar maior ênfase aos deslocamentos pendulares cujo destino compreende as cidades enfocadas nesta pesquisa.

### **Um Enfoque sobre os Movimentos Convergentes às Cidades Médias Seleccionadas**

Os dados anteriores elucidam não apenas um aumento da quantidade de deslocamentos existentes no âmbito dos recortes territoriais seleccionados, como também, e em consequência disso, a conformação de um quadro complexo de interações espaciais, do qual destaca-se a convergência de boa parte dos movimentos pendulares para as cidades médias analisadas. Tendo em vista esse cenário, os cartogramas das figuras posteriores foram elaborados seguindo a mesma metodologia utilizada anteriormente – privilegiando-se a comparação entre os recortes territoriais, assim como entre o início e o fim do período em questão – representando, no entanto, apenas os deslocamentos realizados com destino às cidades enfocadas: Marília, Presidente Prudente, São Carlos, Londrina, Ribeirão Preto e São José do Rio Preto.

Os resultados dos mapeamentos dessas informações denotam que, no período analisado, 1) houve poucas alterações no que se refere aos deslocamentos cujos intervalos de classificação dos dados designam maior número de fluxos, 2) os movimentos pendulares associados ao intervalo que indica quantidades intermediárias de fluxos mantiveram-se praticamente inalterados e 3) os fluxos que representam as menores quantidades de indivíduos foram ampliadas sobretudo em razão do aumento dos deslocamentos pendulares de maior distância – assim como já constatado anteriormente, quando se considerou todas as interações estabelecidas no âmbito de cada recorte (Figuras 4 a 7).

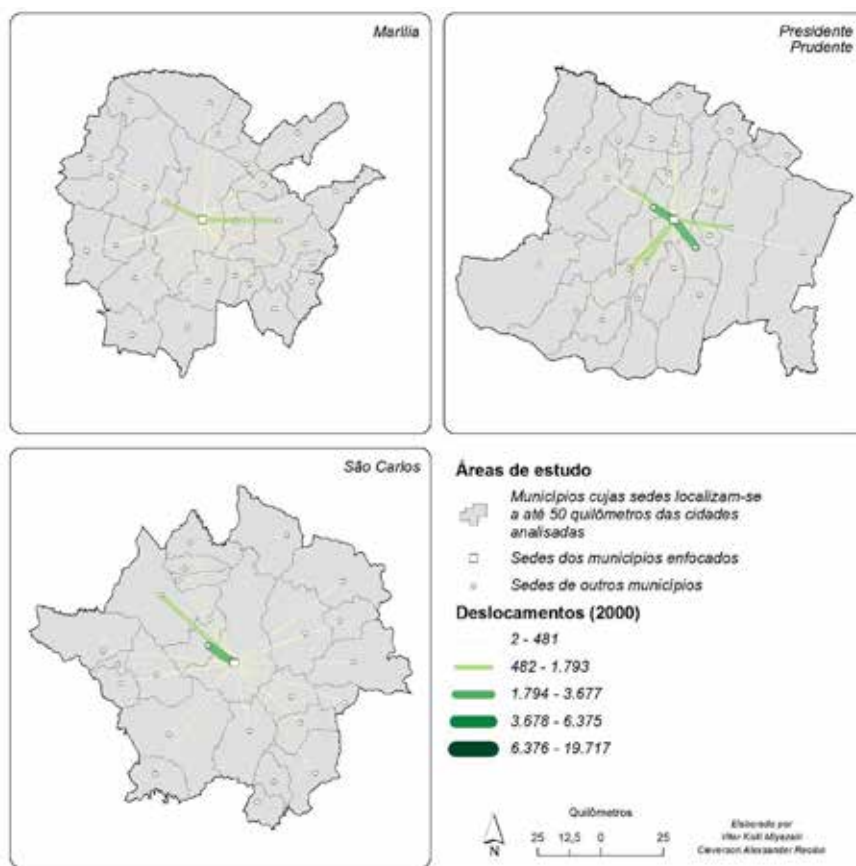


Figura 4 – Marília, Presidente Prudente e São Carlos.  
Movimentos pendulares convergentes. 2000

Fonte: IBGE. Microdados da Amostra. Censo Demográfico, 2000;  
Base cartográfica: IBGE, 2010.

Nota: Os intervalos de classe da legenda desses cartogramas foram compatibilizados com os dos cartogramas representados nas Figuras 5, 6 e 7.

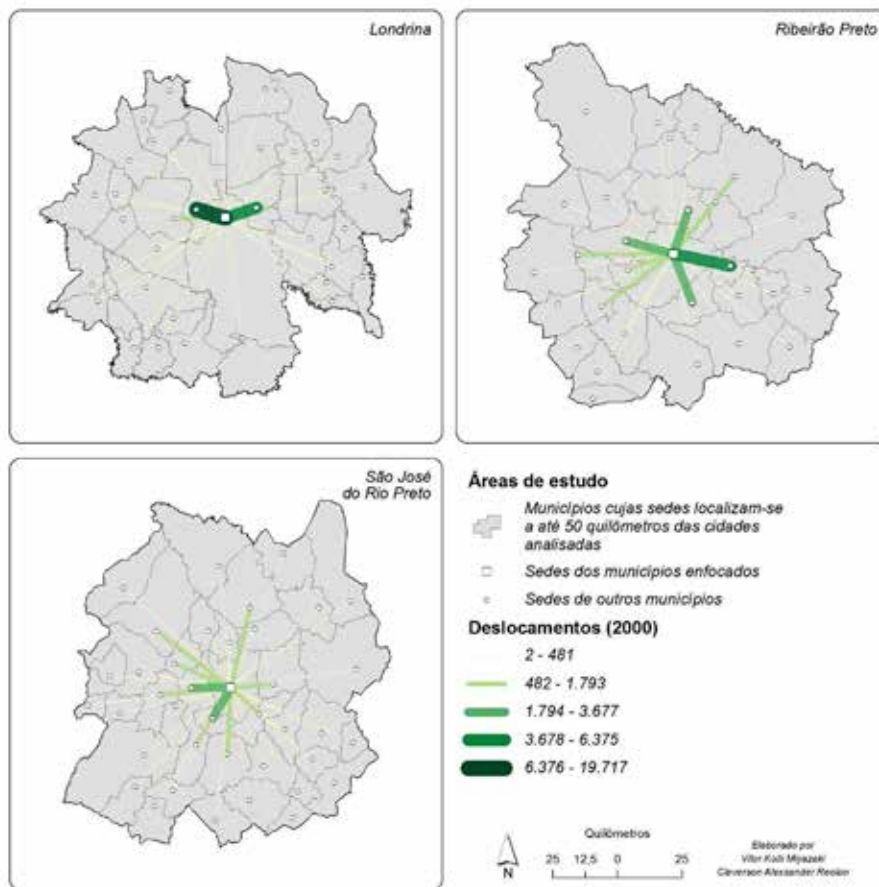


Figura 5 – Londrina, Ribeirão Preto e São José do Rio Preto.

Movimentos pendulares convergentes. 2000

Fonte: IBGE. Microdados da Amostra. Censo Demográfico, 2000;

Base cartográfica: IBGE, 2010.

Nota: Os intervalos de classe da legenda desses cartogramas foram compatibilizados com os dos cartogramas representados nas Figuras 4, 6 e 7.

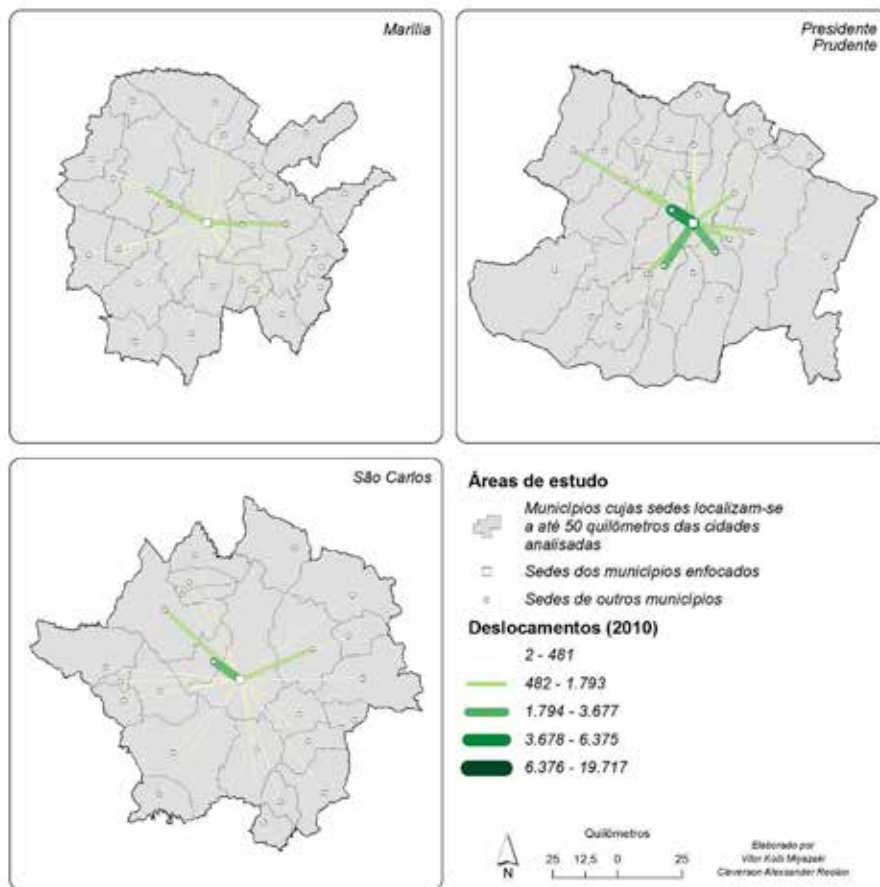


Figura 6 – Marília, Presidente Prudente e São Carlos.

Movimentos pendulares convergentes. 2010

Fonte: IBGE. Microdados da Amostra. Censo Demográfico, 2010;

Base cartográfica: IBGE, 2010.

Nota: Os intervalos de classe da legenda desses cartogramas foram compatibilizados com os dos cartogramas representados nas Figuras 4, 5 e 7.

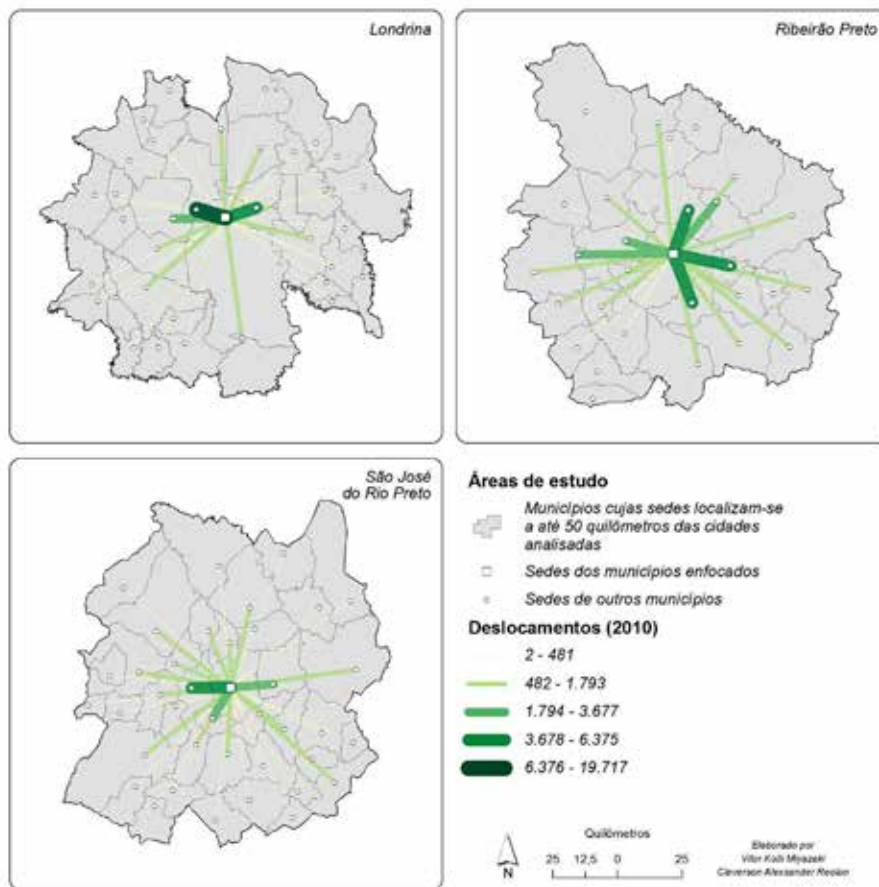


Figura 7 – Londrina, Ribeirão Preto e São José do Rio Preto.

Movimentos pendulares convergentes. 2010

Fonte: IBGE. Microdados da Amostra. Censo Demográfico, 2010;

Base cartográfica: IBGE, 2010.

Nota: Os intervalos de classe da legenda desses cartogramas foram compatibilizados com os dos cartogramas representados nas Figuras 4, 5 e 6.

Quanto ao primeiro conjunto, pode-se ressaltar os casos de Ribeirão Preto, de São José do Rio Preto e de Presidente Prudente, em que alguns fluxos ampliaram-se de modo a ocupar os intervalos de classe de maior quantidade de movimentos pendulares. Os deslocamentos entre Ibiporã e Cambé com destino a Londrina igualmente chamam atenção, mas em decorrência do número e não, necessariamente, em função de mudanças estruturais no período – cabe ressaltar, neste caso, que Ibiporã e Cambé estão situadas no entorno próximo de Londrina. A propósito do segundo grupo, houve apenas uma alteração, inerente ao maior destaque que passaram a ter os fluxos com origem em Rolândia e destino a Londrina. Finalmente, a respeito do terceiro grupo, os dados ratificam as constatações anteriores, sobre a ampliação das interações espaciais de maiores distâncias, particularmente, evidenciando que o mesmo ocorreu no caso dos deslocamentos convergentes às cidades médias analisadas.

É preciso ponderar, todavia, que, do ponto de vista espacial, o grau de complexidade das interações varia, como se pode averiguar com base na comparação entre os casos de Londrina e Ribeirão Preto, por exemplo, que diferem consideravelmente de Marília e São Carlos. Entende-se que as razões dessas disparidades se expliquem em função de algumas particularidades regionais, que mereceriam investigações mais aprofundadas. Por exemplo, conjugados aos seus portes populacionais, os casos de Marília e de São Carlos parecem se diferenciar das demais cidades médias pesquisadas em razão de dois importantes aspectos: o peso do setor industrial na estrutura produtiva do município e entorno e à situação geográfica que possuem no âmbito regional, localizadas relativamente próximas a outros centros que desempenham importante papel no âmbito da rede urbana. De qualquer forma, tratam-se de hipóteses, que demandam estudos específicos com maior detalhamento sobre o tema.

Guardadas as devidas proporções, todas as análises até então realizadas corroboram as evidências de que as cidades médias analisadas de fato compõem importantes polos de atração de fluxos característicos dos movimentos pendulares. Essa constatação é reforçada pelos resultados obtidos por meio dos cartogramas que representam os saldos dos deslocamentos de origem sobre os de destino realizados no âmbito dos recortes territoriais definidos no bojo deste estudo (Figuras 8 e 9). Esses últimos mapeamentos mostram, especificamente, que as cidades médias constituem-se os principais receptores dos deslocamentos pendulares, enquanto os municípios de seu entorno imediato são caracterizados como evasores, ou seja, aqueles que apresentam mais saídas do que entradas. Entretanto, esses mesmos mapeamentos põem em xeque a hipótese de que a centralidade dessas cidades, exclusivamente no que se refere à atração de fluxos pendulares originadas em seus entornos, tenha se ampliado exponencialmente em relação aos demais municípios. Em 2010, as cidades médias analisadas continuam sendo atrativas, mas, na comparação com 2000, os saldos dos deslocamentos de origem sobre os de destino, apesar de continuarem sendo positivos, revelam-se menores do que já foram.



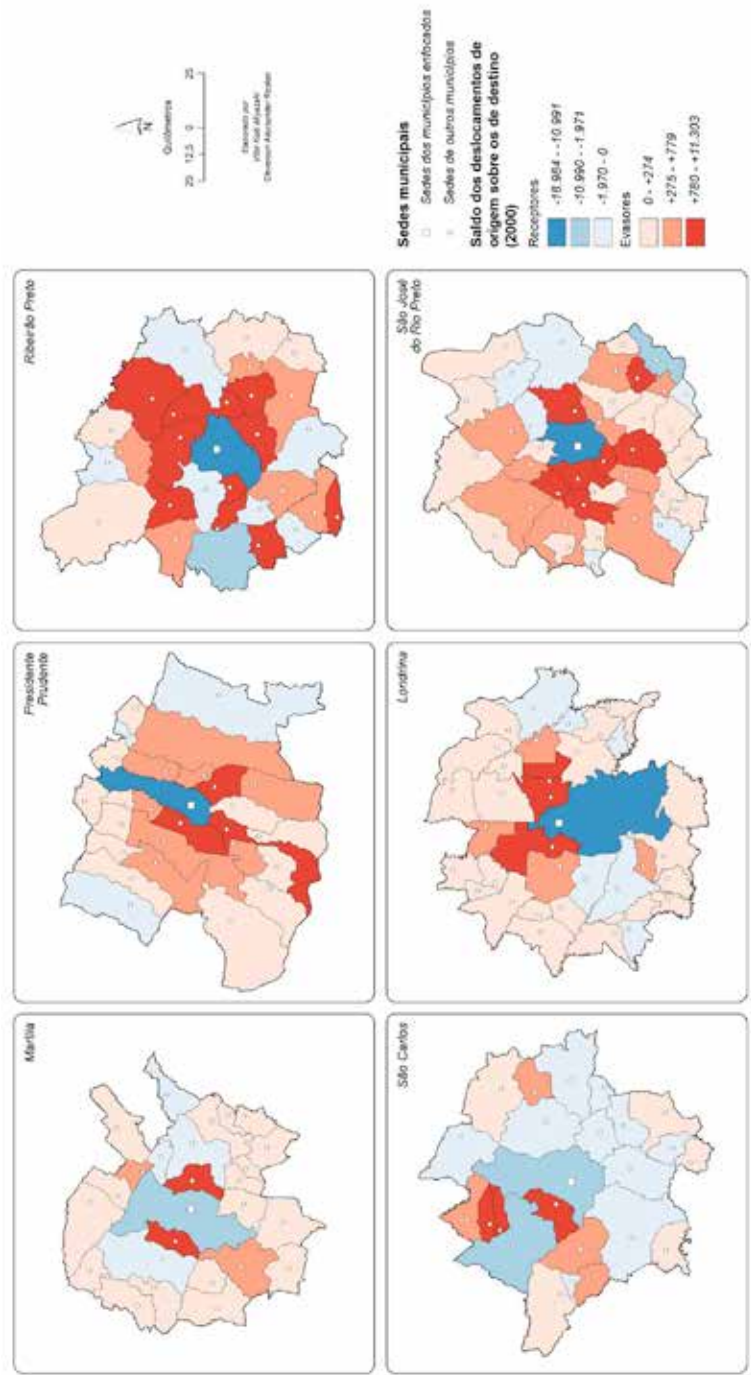


Figura 8 – Áreas de estudo. Saldos dos deslocamentos de origem sobre os de destino. 2000  
 Fonte: IBGE. Microdados da Amostra. Censo Demográfico, 2000; Base cartográfica: IBGE, 2010.  
 Nota: Os intervalos de classe da legenda desses cartogramas foram compatibilizados com os dos cartogramas representados na Figura 9.

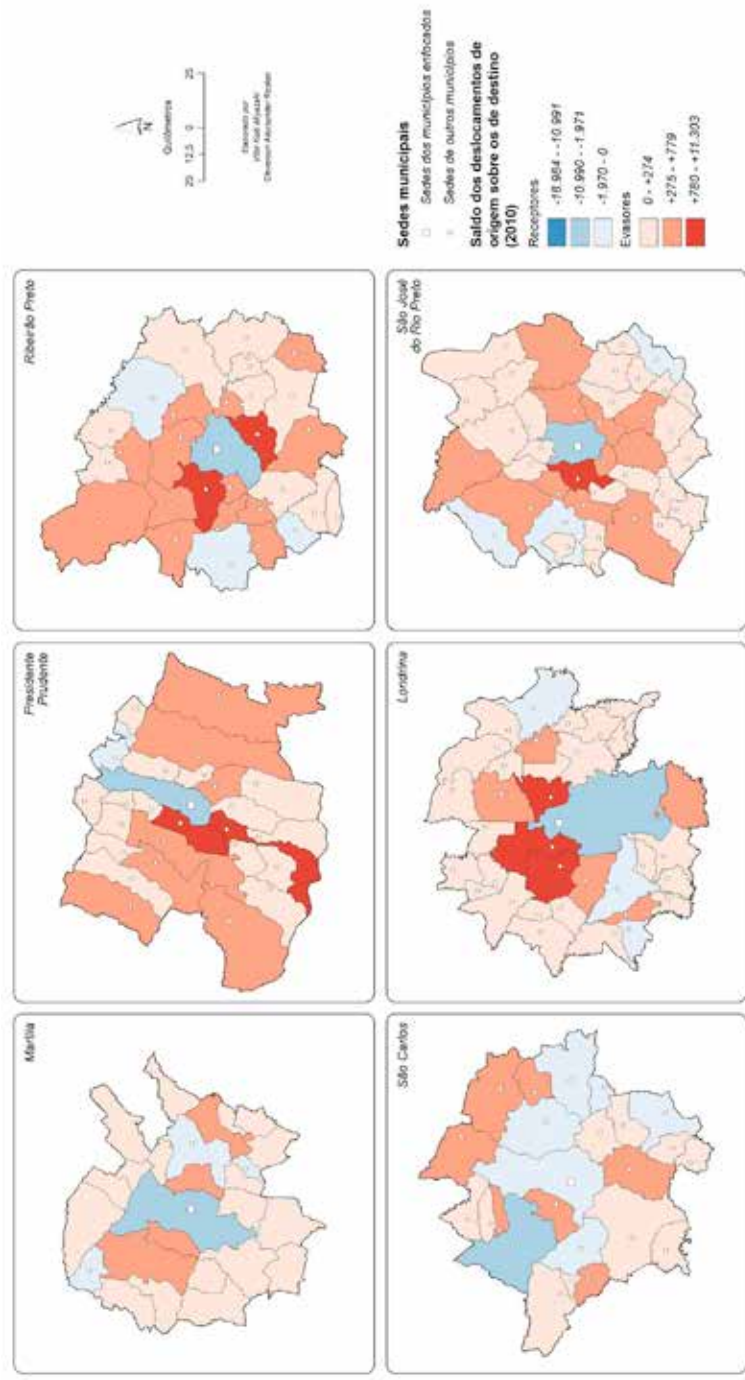


Figura 9 – Áreas de estudo. Saldos dos deslocamentos de origem sobre os de destino. 2010. Fonte: IBGE. Microdados da Amostra. Censo Demográfico, 2010; Base cartográfica: IBGE, 2010. Nota: Os intervalos de classe da legenda desses cartogramas foram compatibilizados com os dos cartogramas representados na Figura 8.

Problematizando essa questão, é possível deduzir que tal característica constitui-se em um indicativo de que a dinâmica dos deslocamentos pendulares torna-se mais complexa em certos casos, uma vez que outros centros passam a atrair fluxos em detrimento da exclusividade anteriormente conferida às cidades médias. Como exemplos dessas mudanças, destaca-se os casos de 1) Apucarana, para onde passa a convergir parte significativa dos deslocamentos inerentes à área de estudo de Londrina; 2) Araraquara, que destacadamente passa a superar o saldo positivo de São Carlos; 3) Sertãozinho, que passa de receptor, em 2000, a evasor, em 2010, no entorno de Ribeirão Preto.

## Considerações Finais

Os resultados desta pesquisa mostram que o cenário urbano-regional, mesmo no interior do Brasil, tem se tornado gradativamente mais complexo no que se refere aos movimentos pendulares. A crescente concentração das atividades econômicas nas principais cidades do país pode estar condicionando mudanças de hábito da população, resultando um aumento dos deslocamentos convergentes a elas, mas mais que isso, configurando um cenário complexo de interações espaciais. O desenvolvimento dos sistemas de transporte e o maior acesso a eles, por exemplo, têm possibilitado a elevação da quantidade de deslocamentos intermunicipais, assim como também têm propiciado a ampliação das distâncias percorridas diariamente pela população. Cabe ressaltar que, em muitos casos, trata-se de uma realidade recente, inferior a duas décadas (REOLON, 2007).

Embora se reconheça que esses resultados possam estar parcialmente condicionados à metodologia empregada, certamente mostram-se eloquentes à apreensão das dinâmicas regionais, particularmente consubstanciadas nos movimentos pendulares realizados para fins de trabalho e/ou estudo. Também reúnem um conjunto de evidências que permitiram comparar espacial e temporalmente as cidades médias e seu entorno imediato, mostrando que, apesar das convergências teóricas, elas possuem diferenças em função da combinação de fatores geográficos, demográficos, socioeconômicos, entre outros. Esse aspecto implica a necessidade de cautela ao se analisar cidades dessa natureza.

Portanto, as análises empíricas proporcionaram a contemplação de um panorama geral das relações estabelecidas entre as cidades médias selecionadas e seus respectivos entornos, assim como fundamentaram uma análise comparativa tanto do ponto de vista espacial, entre elas, quanto temporal, entre os anos de 2000 e de 2010. Algumas hipóteses imanentes a essa comparação puderam ser levantadas, todavia, estudos mais detalhados precisariam ser realizados de modo a averiguá-las. Os diversos mapas apresentados também permitem a realização de uma leitura e interpretação paralela das dinâmicas espaciais em curso, permitindo que cada leitor possa trilhar um caminho próprio nesse sentido. Por fim, recomendar-se-ia que pesquisas complementares fossem realizadas levando-se em conta a ponderação dos fluxos em relação às respectivas populações municipais e, nesse mesmo sentido, o crescimento demográfico total deveria ser analisado em paralelo ao aumento dos movimentos pendulares, tomando-se, talvez, a taxa geométrica de crescimento anual para tanto. Certamente, essas medidas proporcionariam novos vieses sobre as dinâmicas populacionais em foco.

## Referências Bibliográficas

CASTELLO BRANCO, M. L. G. Cidades médias no Brasil. In: SPOSITO, E. S.; SPOSITO, M. E. B.; SOBARZO, O. (Org.). *Cidades médias: produção do espaço urbano e regional*. São Paulo: Expressão Popular, 2006.

CORRÊA, R. L. Construindo o conceito de cidade média. In: SPOSITO, M. E. B. (Org.). *Cidades médias: espaços em transição*. São Paulo: Expressão Popular, 2007.

IBGE. *Censo Demográfico 2000: microdados da amostra*. Rio de Janeiro: 2000. Disponível em <[http://downloads.ibge.gov.br/downloads\\_estatisticas.htm](http://downloads.ibge.gov.br/downloads_estatisticas.htm)>. Acesso em: 01 jul. 2014.

IBGE. *Censo Demográfico 2010: microdados da amostra*. Rio de Janeiro: 2010. Disponível em <[http://downloads.ibge.gov.br/downloads\\_estatisticas.htm](http://downloads.ibge.gov.br/downloads_estatisticas.htm)>. Acesso em: 01 jul. 2014.

IBGE. *Malha municipal digital do Brasil: situação em 2010*. Rio de Janeiro: 2010. Projeção geográfica e policônica – 1:2.500.000. 1 CD-ROM.

IBGE. *Região de influência das cidades: 2007*. Rio de Janeiro: 2008.

MOURA, R.; CASTELLO BRANCO, M. L.; FIRKOWSKI, O. L. C. de F. Movimento pendular e perspectivas de pesquisas em aglomerados urbanos. *São Paulo em Perspectiva*, São Paulo, v. 19, n. 4, p.121-133, out./dez. 2005.

OLIVEIRA, A. T. R. Algumas abordagens teóricas a respeito do fenômeno migratório. In: OLIVEIRA, L. A. P.; OLIVEIRA, A. T. R. (Org.). *Reflexões sobre os deslocamentos populacionais no Brasil*. Rio de Janeiro: IBGE, 2011, p.11-27.

PEREIRA, R. H. M.; HERRERO, V. Mobilidade pendular: uma proposta teórico-metodológica. *Texto para discussão*, Rio de Janeiro, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, n. 1395, 2009. Disponível em: <<https://www.econstor.eu/dspace/bitstream/10419/91056/1/597728801.pdf>>. Acesso em: 20 jan. 2015.

REOLON, C. A. *A aglomeração urbana da soja: Cascavel e Toledo no contexto da metropolização na mesorregião oeste paranaense*. 244f. 2007. Dissertação (mestrado em Desenvolvimento Regional e Agronegócio) – Universidade Estadual do Oeste do Paraná, Campus Toledo.

\_\_\_\_\_. *Produção industrial e comando do capital no Brasil*. Uma análise espacial. São Paulo: Cultura Acadêmica, 2013.

\_\_\_\_\_. *O consumo no espaço: a distribuição dos equipamentos de comércio e serviços no Brasil*. Presidente Prudente, 2014 – *Relatório de Pós-doutorado em Geografia apresentado à Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo (FAPESP)*.

SPOSITO, M. E. B. *O chão em pedaços: urbanização, economia e cidades no Estado de São Paulo*. 2004. 508f. Tese (Livre Docência) – Faculdade de Ciências e Tecnologia, Universidade Estadual Paulista, Presidente Prudente.

\_\_\_\_\_; ELIAS, D.; SOARES, B. R.; MAIA, D. S.; GOMES, E. T. A. O estudo das cidades médias brasileiras: uma proposta metodológica. In: SPOSITO, M. E. B. (Org.). *Cidades médias: espaços em transição*. São Paulo: Expressão Popular, 2007.

## Agradecimento

Registramos nossos agradecimentos ao Anael Cintra, engenheiro agrônomo, cujo auxílio à extração e processamento dos dados utilizados nesta pesquisa foi fundamental à sua realização.

Recebido em: 17/6/2015

Aceito em: 12/11/2015

---

<sup>1</sup> A combinação entre a distância e o tempo do deslocamento certamente revelaria maior complexidade quanto à dinâmica dos deslocamentos, embora isso seja mais verdadeiro às grandes aglomerações urbanas do que às cidades médias.

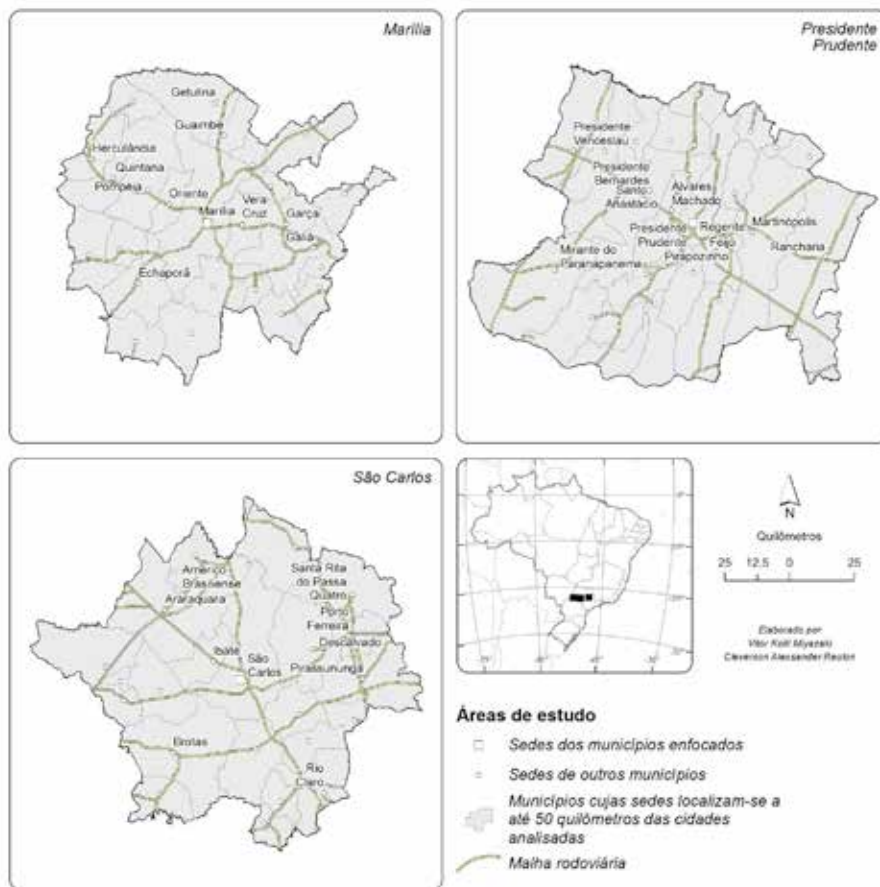
<sup>2</sup> Ressalta-se que o uso do termo obrigações, neste caso, remete a situações circunstanciais.

<sup>3</sup> Ressalta-se que embora se admita que os movimentos pendulares – no âmbito das discussões teóricas, metodológicas e conceituais – englobem um conjunto mais amplo e complexo de elementos, como já destacado por Pereira e Herrero (2009) e demonstrado no subitem anterior, nesta análise considera-se a definição utilizada pela fonte de dados disponível para o tema, no caso, o IBGE.

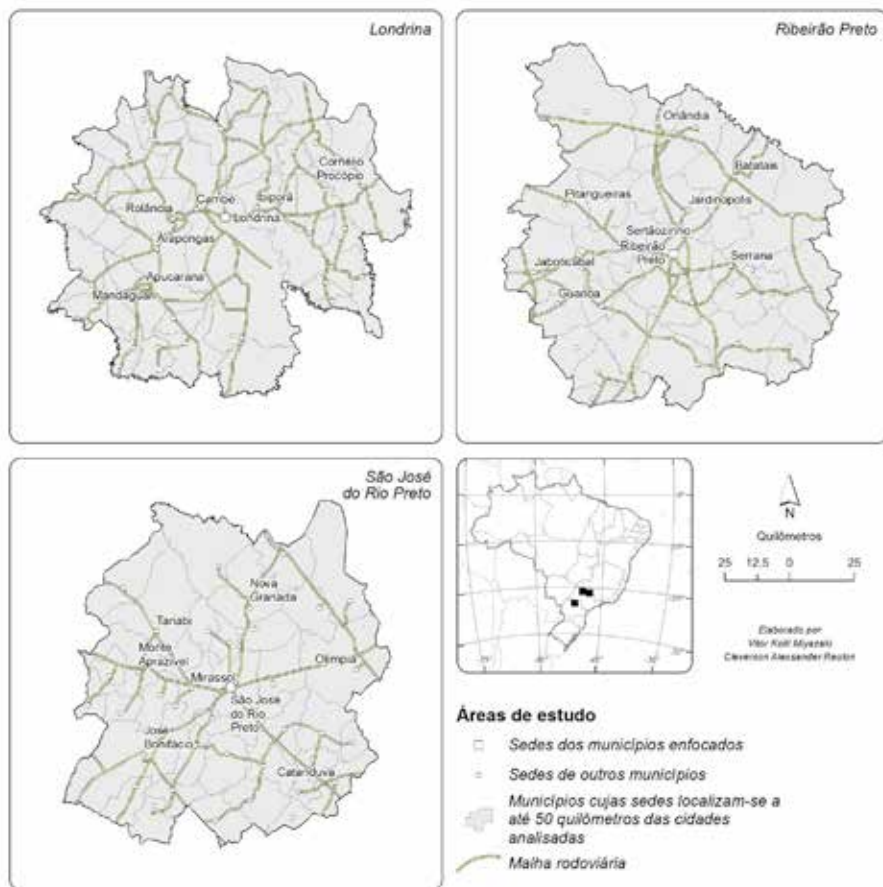
<sup>4</sup> A operação de compatibilização mais correta a se fazer, para compatibilização dos dados de 2010 com os de 2000, seria levantar o número de deslocamentos de trabalho e de estudo, somá-los e descontar desse total aqueles que se sobrepõem. No entanto, devido a limitações técnicas circunstanciais, isso não pode ser feito. Ainda assim, entende-se que a leitura das tendências gerais das dinâmicas espaciais analisadas é válida e confiável, já que, dentre as pessoas que se deslocam, aquelas que o fazem tanto por motivo de trabalho quanto de estudo, nas cidades médias, normalmente gira em torno de 5% – conforme constatado em outro estudo em desenvolvimento.

<sup>5</sup> Isto é, uma leitura que leva em consideração que as classes de valores das legendas seriam construídas de modo a representar exatamente a amplitude dos dados de cada conjunto.

<sup>6</sup> Uma explicação para isso advém do fato de Araraquara constituir-se um importante centro regional da rede urbana regional, possuindo uma população de pouco mais de 200 mil habitantes e uma centralidade que supera o nível hierárquico da própria São Carlos.



Apêndice A – Marília, Presidente Prudente e São Carlos.  
 Identificação das principais sedes municipais e ligações rodoviárias  
 Base cartográfica: IBGE, 2010.



Apêndice B – Londrina, Ribeirão Preto e São José do Rio Preto. Identificação das principais sedes municipais e ligações rodoviárias  
Base cartográfica: IBGE, 2010.





# **Cidades Universitárias, Cidades Médias, Cidades Pequenas: Análises Sobre o Processo de Instalação de Novos Campi Universitários**

## **University Towns, Medium and Small-Sized Cities: Analyzing the Process of Establishing New University Campuses**

Wendel Henrique Baumgartner<sup>i</sup>  
Universidade Federal da Bahia  
Salvador, Brasil

**Resumo:** A última década marca um período de grande expansão das universidades públicas federais em direção às cidades médias e pequenas do Brasil. Para além do significativo impacto no acesso ao ensino superior, os resultados da expansão são visíveis no espaço intraurbano em razão do forte impacto econômico, político e cultural trazido pelos campi. Tanto em áreas economicamente estagnadas quanto naquelas de forte dinamismo industrial ou do agronegócio, esses novos campi visam também ao desenvolvimento urbano e regional, a partir de aspectos ligados ao que se pode configurar como economia do conhecimento ou economia criativa. Neste texto, buscamos analisar, dentre várias possibilidades, as relações entre as universidades e as cidades médias e pequenas, tanto no ponto vista teórico quanto empírico, bem como apresentar alguns resultados de pesquisas realizadas na Bahia.

Palavras-chave: Universidades; Cidades Médias; Cidades Pequenas.

**Abstract:** Over the last decade new federal public universities have been built throughout Brazil, particularly in medium- and small-sized cities. In addition to providing greater access to higher education, the new campuses have had important economic, political and cultural impacts within cities. In economically stagnant regions as well as in those of strong industrial or agribusiness dynamism, the new campuses were established with the express intent of promoting urban and regional development through the introduction of knowledge and creative economies. In this text, we analyze, among several possibilities, some of the relationships which arise between universities and medium and small-sized cities, using research results from Bahia State.

Keywords: Universities; Medium and Small-Sized Cities; Bahia.

---

<sup>i</sup> Professor Associado, Departamento de Geografia – IGEO/Universidade Federal da Bahia. E-mail: wendel\_henrique@hotmail.com.

## Introdução

Ao iniciarmos este texto convém esclarecer quais são os pontos de que gostaríamos de tratar, bem como qual o caminho que optamos seguir, dentre tantas possibilidades encontradas na discussão sobre funções ou adjetivações de cidades e espaços urbanos. Nossos objetivos são: construir um pensamento, uma análise, sobre o que vem acontecendo em algumas cidades médias e pequenas do Brasil após a recente expansão das instituições públicas federais de educação superior, notadamente universidades; apresentar resultados recentes de nossas pesquisas; fomentar a discussão sobre as possibilidades de classificação/adjetivação/definição dessas cidades, do ponto de vista funcional, a partir da inserção de funções vinculadas ao ensino superior. Cabe salientar que não estamos propondo um sistema classificatório de rotulação das cidades, mas sim um debate sobre as relações entre os campi universitários e as cidades. Também reforçamos que nas próprias redes urbanas onde estão inseridas essas cidades são observadas transformações, acionadas pela diversificação dos papéis e funções das cidades, o que remete a possibilidade de análises em múltiplas escalas, partindo do espaço intraurbano até o regional.

Não nos propomos a discussão sobre intervalos de população ou de quantidade de funções que defina e classifique as cidades, bem como indiquem sua posição hierarquizada em um sistema urbano rígido e classificatório. Não se trata de negar ou desmerecer esses estudos, muito pelo contrário, partimos do pressuposto de que existe um ou vários elementos/componentes estatísticos que definem, dentro de um sistema classificatório próprio, uma cidade pequena, média ou grande.

Ainda que muito seja debatido sobre a ideia de que as cidades não devem ser definidas pelo quantitativo populacional, o contingente populacional é muitas vezes utilizado para definir quais cidades serão foco de uma ou outra política pública. No caso da expansão dos campi universitários e institutos federais esses números variam entre 500 mil e 50 mil habitantes, respectivamente, como os recortes obrigatórios a serem atendidos. Além do critério populacional definido pelo MEC (Ministério da Educação), local e regionalmente, outros elementos, entre eles a atuação de grupos políticos e movimentos sociais, participam na concorrência entre as cidades para o recebimento de um campus, como aconteceu em Santo Amaro (BA), com a atuação do movimento “Para ser do Recôncavo precisa estar em Santo Amaro”.<sup>1</sup>

Outro ponto fundamental para explicitação de nossas opções neste texto é a impossibilidade de dissociarmos a teoria, a empiria e a técnica de um método. A importância desse pensamento articulado entre a teoria, a empiria e a técnica, a nosso ver, pode evitar uma teorização sobre cidades que não existem, a não ser no mundo idealizado da teoria, negando a empiria. Também podem evitar o velho temor da empiricização dos estudos (domínio do plano empírico) ou da aplicabilidade acima de tudo (tecnicismo). Cabe esclarecer que o início das reflexões presentes nesse texto origina-se de algumas bases empíricas já vividas, estudadas ou ainda em fase de estudo, como Cachoeira, Cruz das Almas, Santo Antônio de Jesus, Feira de Santana e Barreiras, na Bahia; Chapecó, em Santa Catarina; Bagé e Erechim, no Rio Grande do Sul; Rio Claro, São Carlos e Piracicaba, São Paulo; Guaxupé, Ituiutaba e Viçosa, em Minas Gerais, entre outras. Bem como de uma pesquisa de pós-doutorado<sup>2</sup> em Passau (Alemanha) e uma pesquisa colaborativa na França (DEMAZIÉRE; BAUMGARTNER, 2015).

## Cidades Universitárias, Economia do Conhecimento e Economia Criativa

Ao pensarmos a ideia de uma cidade universitária, no mundo ocidental, aparecerão alguns exemplos clássicos de imbricação, praticamente indissociáveis, entre uma cidade e sua universidade: Coimbra, Oxford, Cambridge, Bolonha, Salamanca, Heidelberg ou Louvain, entre muitas outras. Nesses exemplos, as universidades inclusive possuem em seus nomes o próprio nome da cidade e a função educacional é preponderante, do ponto de vista econômico. Essas cidades são consideradas médias em suas redes urbanas<sup>3</sup> e os campi, geralmente, se localizam nas áreas mais centrais das cidades, seguindo um padrão “europeu” de localização.

No Brasil, o termo cidade universitária se refere notadamente a um espaço interno da cidade, um “bairro”, onde está localizado o campus universitário, como a cidade universitária da USP (Universidade de São Paulo), em São Paulo, ou a cidade universitária da UFPE (Universidade Federal de Pernambuco), em Recife. Instaladas em áreas periféricas da cidade (considerando o seu momento de construção), esses campi se aproximam de uma ideia norte-americana de campus universitário. Mencionando as nomenclaturas das universidades públicas brasileiras, aquelas com sede nas capitais seguem o modelo com os nomes dos estados em que se localizam, já nos campi do interior, como aqueles localizados nos estados de Minas Gerais e Rio Grande do Sul, entre outros, as cidades emprestam seus nomes as universidades, como Pelotas ou Uberlândia. É interessante notar que o recente processo de criação de novas universidades federais atende a uma perspectiva mais regional no batismo: Recôncavo da Bahia, Vale do São Francisco, Fronteira Sul, entre outras.

Também temos exemplos de cidades com reconhecido papel universitário, como Campinas, Ouro Preto e Santa Maria, que possuem uma forte imagem nacional atraindo estudantes e professores para suas universidades, mas, diferentemente do primeiro rol de cidades citadas no exterior, a função educacional não tem predominância econômica, o que é até positivo, pois não se cria uma dependência extrema a um único tipo de função urbana. Nas cidades médias e pequenas as universidades acabam se tornando grandes empregadores, em algumas delas são as maiores fontes de emprego, e acabam possuindo orçamentos maiores do que os próprios municípios, como em Botucatu<sup>4</sup> e Viçosa.

A perspectiva econômica sobre a influência das universidades no espaço intraurbano das cidades médias e pequenas é uma das primeiras possibilidades de análise que temos construído em nossas pesquisas. Desde os anos de 1960, primeiramente na Europa<sup>5</sup> e nos Estados Unidos e, posteriormente, no Brasil, o Estado passa a compreender a instalação de universidades e/ou campus de instituições novas e/ou já existentes como uma estratégia de desenvolvimento urbano, e até mesmo regional, de áreas economicamente deprimidas e/ou degradadas do ponto de vista da morfologia/qualificação do espaço urbano.

A compreensão do papel das universidades como agente da (re)estruturação urbana e econômica das cidades torna-se importante, tanto em razão do volume de recursos financeiros movimentados quanto pela modificação de dinâmicas intraurbanas (moradia, circulação, usos etc.) e do cotidiano dos moradores. A implantação de uma universidade ou campus de uma universidade pública afeta as dinâmicas urbanas e regionais de cidades médias e pequenas, dentro de uma estratégia governamental de promoção do desenvolvimento que, para além do impacto econômico direto através da geração de empregos públicos de alta qualificação e gastos básicos de alunos e professores, promove a melhoria dos padrões educacionais, qualificação da força de trabalho, avanço e

desenvolvimento tecnológico e cultural. Essas características se relacionam com a forte influência que a educação tem na chamada “era da economia do conhecimento”.

Segundo Cassiolato (1999), a ideia de economia do conhecimento,<sup>6</sup> ou economia baseada no conhecimento, deriva do desenvolvimento de novos processos produtivos fundados mais na aplicação e desenvolvimento de novas tecnologias ou no design de produtos do que no produto propriamente dito. Há expansão e intensificação do uso do conhecimento “mais avançado” em diversos setores produtivos, dos mais tradicionais (indústria metalomecânica, química, etc.) aos mais contemporâneos (eletrônicos, informática, etc.), passando por setores como produção cultural, publicidade, entre outros. Para atender essa demanda econômica por conhecimento, as universidades atuam muitas vezes em parceria com setores produtivos,<sup>7</sup> para o desenvolvimento de conhecimento básico e aplicado para essa demanda. No período contemporâneo, observa-se um avanço dessa relação entre as universidades e a produção/difusão do conhecimento para fins de desenvolvimento econômico, o que acaba por transformar o conhecimento em uma *commodity*. Continua Cassiolato (1999, p. 175) afirmando que a produção do conhecimento conecta “o sistema educacional, as universidades, os institutos de pesquisa tecnológica, os serviços de informação, assim como as atividades de P&D das firmas e, de uma maneira mais ampla, as próprias políticas de informação e de C&T”.

Analisando um caso nos EUA, Zecher (2005) coloca que as políticas tradicionais de desenvolvimento econômico nas cidades médias americanas se baseiam na oferta de incentivos fiscais e de localização. Entretanto, esse modelo se mostrou falho e propiciou a estagnação econômica de várias cidades, com declínio da atividade industrial, perda de empregos e baixa competitividade. A solução para essa questão econômica seria a passagem de uma economia baseada em modelos tradicionais de produção e incentivo para um modelo de economia criativa e de inovação, implicando a melhoria da qualificação profissional e de infraestrutura, desenvolvendo a economia do conhecimento nessas cidades. Zecher (op. cit.) afirma ainda, após vasta pesquisa bibliográfica, que esse salto qualitativo só é alcançado através do impacto positivo das universidades e dos institutos de pesquisa tecnológica, pois esses possuem força para serem agentes desencadeadores e promotores da economia do conhecimento, tanto em nível local quanto regional.

No Brasil, a expansão de instituições de ensino superior pode ser compreendida como uma política de Estado, que visa dotar o território de equipamentos necessários para a participação nas atividades produtivas mais avançadas. Uma das demandas produtivas colocadas por setores produtivos e que a expansão das universidades, institutos tecnológicos ou centros de pesquisa e desenvolvimento tenta resolver está no campo, através do melhoramento de sementes, pesquisas com animais, suporte para ampliação dos complexos agroindústrias. Assim, uma parcela das universidades no interior do Brasil acaba por se “especializar” em cursos voltados para a produção de conhecimento “agropecuário” e desenvolvimento do agronegócio.

Se em outros momentos do desenvolvimento tecnológico o acesso a informação e, principalmente, de contato com o mundo era privilégio das universidades localizadas em grandes centros, hoje, com a expansão das redes de informação (fibras óticas e satélites), autoestradas e aeroportos, essa diferenciação na dotação de infraestruturas de transporte e comunicação foi diluída. É claro que não foram completamente superadas, pois geralmente o tempo de deslocamento e as conexões, quando tratamos de transporte aéreo, por exemplo, é maior para aqueles que têm como ponto de origem e/ou destino cidades menores.

Esta ideia segue em direção ao que Wüsten (1998) escreve quando afirma que as universidades fazem a diferença nos locais onde se localizam. É importante reconhecer que em cidades grandes a influência é minimizada pela própria dinâmica urbana das cidades, mas uma universidade maior pode dominar completamente o espaço urbano de uma cidade média ou pequena. Na grande cidade a diversificação econômica e mesmo cultural, bem como suas conexões com outras culturas, faz com que o aporte financeiro direto e indireto da universidade seja diluído por seu próprio dinamismo. Outra diferença entre universidades localizadas em cidades de diferentes portes está no fato de que a cidade grande oferece, por exemplo, mais possibilidades de permanência aos recém-formados em função da diversidade do mercado de trabalho.

Para além do aspecto econômico, as universidades têm um forte componente cultural e artístico em suas fundações. Claval (1998) destaca que as universidades foram importantes para o desenvolvimento das atividades culturais; seus professores escrevem nos jornais locais; e sua comunidade é frequentadora mais assídua de espetáculos culturais. Além disso, professores e estudantes contribuem para a criação e difusão de ideologias modernas e são apoiadores de diversos movimentos políticos e sociais. Por fim, aumentam a concentração de jovens nas cidades, favorecendo a difusão das discussões políticas, passando a ser um elemento essencial em todas as revoltas ou revoluções urbanas. O autor destaca ainda que a expansão das universidades para as cidades menores é muito incentivada pelas mesmas, em uma acirrada competição, uma vez as universidades fomentam a vinda de serviços e comércios para o centro urbano, em função de um perfil populacional de maior renda, bem como de atividades vinculadas a alta tecnologia, incentivando a constituição de polos tecnológicos.

Nesse ponto, podemos fazer outra associação entre as universidades e as cidades, através de conceitos como economia criativa ou cidade de inovação. A economia criativa é aquela produzida por setores como arquitetura, artes, cinema, publicidade, música, mídia, comunicação, informações, entre outros. Richard Florida (2002 e 2005) apresenta, nos diversos estudos sobre o papel da economia criativa e das cidades criativas (ou inovadoras), o papel das universidades tanto na criação de produtos/ideias inovadoras quanto na produção de um ambiente criativo e no fortalecimento da imagem das cidades universitárias perante as demais cidades. Infelizmente, ainda observamos nas universidades brasileiras poucos cursos voltados para a economia criativa, com exceção aos cursos publicidade. Também constatamos uma forte pressão política para a oferta de cursos “tradicionais, de prestígio”, como direito, administração ou medicina, deixando pouco espaço para cursos com “menor” prestígio, mas com grande impacto na economia criativa.<sup>8</sup>

## **A Expansão das Universidades Federais no Brasil e na Bahia**

Desde a segunda metade dos anos 2000, estamos observando a forte expansão das instituições (Universidades e Institutos Tecnológicos) federais de ensino superior, mantidas pelo Ministério da Educação. Em vários estados brasileiros, essa expansão se direciona para cidades médias e pequenas do interior, após um grande período de concentração de instituições federais apenas nas suas capitais.

Nas figuras 1 a 7<sup>9</sup> localizamos e analisamos a expansão das universidades federais no Brasil, usando a base municipal e retratando apenas os campi que oferecem ou ofereceram cursos de graduação presenciais.



Esse primeiro período é marcado pelas primeiras instituições ligadas ao poder central no estabelecimento de curso de ensino superior, para além das instituições de cunho religioso que já ofertavam cursos de teologia e filosofia. Na virada para o século XX, apenas quatro cidades brasileiras tinham cursos superiores financiados pelo poder central: Salvador, Recife, São Paulo e Rio de Janeiro. Nos anos 1930 começa uma primeira onda de expansão, com a criação de universidades nas capitais dos estados e no interior, notadamente de duas unidades da federação – Rio Grande do Sul e Minas Gerais.

Figura 1 – Municípios com campus de IFES – Período até 1955.



O segundo período é marcado por uma pequena expansão da rede, com destaque para uma onda em direção ao Centro-Oeste, a partir de Uberlândia até o Mato Grosso do Sul. Também destacamos a criação da UFSCar, no interior de São Paulo, onde o sistema de universidades estaduais já se interiorizava com a criação da Unicamp e Unesp.

Figura 2 – Municípios com campus de IFES – Período 1956-1970.



O terceiro período reforça a expansão da rede no Centro-Oeste e avança, junto a expansão da fronteira agrícola para o Norte. São criadas algumas unidades em outras regiões também vinculadas aos campi avançados de instituições já existentes, destinados, prioritariamente, às áreas de ciências agrárias.

Figura 3 – Municípios com campus de IFES -Período 1971-1985.





O quarto período, que marca o início da redemocratização do país, é claramente marcado pelo reforço da rede federal no Norte, com destaque para o Pará e o Amapá. Também são criadas as instituições do estado de Tocantins. Cabe mencionar que nesse período ocorre uma grande expansão das redes privadas de ensino superior.

Figura 4 – Municípios com campus de IFES – Período 1986-2002.



Esse é o período mais forte e balanceado, em relação a distribuição regional, da expansão da rede federal. Todos os estados receberam campi de instituições existentes ou novas. A expansão toma lugar efetivo no interior do país, sempre em uma estrutura multicampi. Há uma perspectiva mais regional na sua atuação, inclusive na nomenclatura: Universidade dos Vales do Jequitinhonha e Mucuri, do São Francisco, dos Pampas, da Fronteira Sul, entre outras. Destacamos também as IES com uma “vocação” internacional, como da Integração Latino-Americana (UNILA) e da Integração Internacional da Lusofonia Afro-Brasileira (UNILAB).

Figura 5 – Municípios com campus de IFES – Período 2003-2010.



O período mais recente mostra que a expansão já está menos acelerada, em relação às universidades. O destaque é para a criação de universidades novas na área do cerrado. As novas instituições também seguem a estrutura multicampi e se localizam, de maneira geral, em áreas dinâmicas das economias regionais.

Figura 6 – Municípios com campus de IFES – Período após 2011.

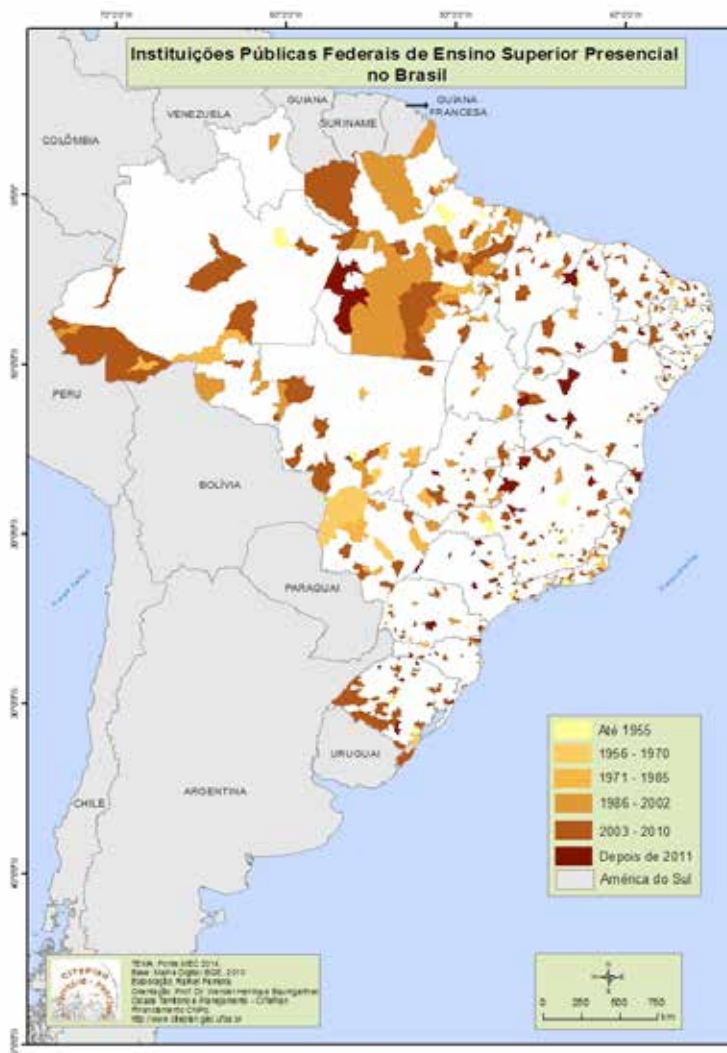


Figura 7 – Municípios com campus de IFES – Síntese da expansão das Universidades Federais.

### Na Bahia

Em 1808, Salvador recebeu a primeira instituição pública de ensino superior do Brasil (Faculdade de Medicina da Bahia), quando a família real portuguesa abandona Lisboa. De 1808 até 1976, apenas a cidade de Salvador possuía uma instituição pública de ensino superior vinculada ao governo central em toda Bahia. Em 1977, a Universidade Federal da Bahia (UFBA) abriu um campus em Cruz das Almas, no interior, onde foram

implantados os cursos relacionados a agronomia. Entre 2002 e 2010, sete outras cidades receberam campus de instituições federais. Entre 2011 e julho de 2014, nove cidades entraram para esse grupo. Em 2015, quatro novos municípios do oeste do estado receberam campi. Cabe mencionar que outras cidades baianas possuem campus de instituições públicas estaduais de educação superior.

Nesse novo momento de ação direta do Estado na expansão das instituições públicas de ensino superior para cidades médias e pequenas, também se constata um rápido avanço na criação de polos que dão suporte para os cursos na modalidade de Ensino a Distância (EAD), mas esse não é o foco da nossa pesquisa.

A expansão das universidades federais de ensino superior presencial, no caso baiano, corresponde a dois processos diferentes:

- a) Campus relacionado ao projeto de expansão de uma universidade existente (Campus de Barreiras e Vitória da Conquista, no caso da UFBA);
- b) Campus de uma universidade completamente nova (Universidade Federal do Recôncavo da Bahia – UFRB, Universidade Federal do Oeste da Bahia – UFOB, Universidade Federal do Sul da Bahia – UFSB).

As duas situações suportam diferentes critérios de análise e possíveis diferenças na constituição do campus, quer seja de uma universidade em expansão ou de uma universidade nova, principalmente no tocante a quantidade e tipologia dos cursos a serem oferecidos, o que cria uma demanda diferencial por parte dos docentes e discentes por moradia. Pesquisas prévias (HENRIQUE, 2009, 2012 e 2013; BAUMGARTNER, 2014) indicam que professores vinculados a cursos como medicina e direito geralmente atuam em mais de uma instituição e/ou clínica/escritório; estudantes de cursos de engenharia, medicina e direito tendem a possuir uma renda média maior do que alunos dos cursos de licenciatura. Como as universidades já estabelecidas oferecem os cursos de maior “status” em seus campi-sede, no momento da expansão buscam criar cursos novos e notadamente licenciaturas. Já nas universidades novas são criados cursos de todas as áreas, inclusive estes tradicionalmente preenchidos por estudantes de maior renda.

Em 2005, a expansão da UFBA possibilitou a abertura de dois campi avançados da universidade, o Instituto Multidisciplinar de Saúde em Vitória da Conquista e o Instituto de Ciências Ambientais e Desenvolvimento Sustentável (ICADS) em Barreiras. O campus de Barreiras foi criado com mais cursos de graduação e já possuía cursos de pós-graduação quando foi desmembrado da UFBA, dando origem a outra universidade, a UFOB. Com a criação da UFOB, outras quatro cidades receberam campi da universidade: Luís Eduardo Magalhães, Barra, Santa Maria da Vitória e Bom Jesus da Lapa.

A UFRB foi criada em 2005, a partir do desmembramento de uma unidade da UFBA localizada em Cruz das Almas. Sua instalação ocorreu em 2006 em quatro municípios baianos: Cachoeira, Cruz das Almas (Reitoria), Amargosa e Santo Antônio de Jesus. Em 2014 foram implantados mais dois campi da UFRB, em Santo Amaro e Feira de Santana.

A mais recente instituição com sede no estado da Bahia é a UFSB – Universidade Federal do Sul da Bahia, que possui campi instalados em Teixeira de Freitas, Porto Seguro e Itabuna (Reitoria), além de contar com unidades auxiliares em diversos outros municípios do sul da Bahia, atendendo a um desenho curricular e institucional mais

descentralizado que as demais instituições. Os cursos oferecidos também se distinguem dos demais, como as Licenciaturas Interdisciplinares. Algumas cidades baianas também possuem campus de instituições federais com sede em outros estados, como: Juazeiro, Senhor do Bonfim e Paulo Afonso (Universidade Federal do Vale do São Francisco – UNIVASF) e São Francisco do Conde (Universidade da Integração Internacional da Lusofonia Afro-Brasileira – UNILAB).

Essa expansão, além de possibilitar maior acesso à educação superior, tem alterado significativamente a estrutura urbana (conteúdo) e a própria morfologia das cidades (forma) que recebem esses novos campi e os polos. No plano morfológico, que segundo Capel (2002) compreende os elementos básicos que constituem a estrutura material da cidade e é produzido nas esferas sociais, econômicas, políticas e sociais, a (re)estruturação das cidades (SPOSITO, 2004) está vinculada à expansão da mancha urbana, à construções de conjuntos residenciais para estudantes, à abertura de novas vias de circulação e ao adensamento de áreas edificadas, por exemplo. No plano dos conteúdos são inseridas novas funções, ligadas à Educação, bem como novos comércios e serviços direcionados aos novos moradores que chegam a essas cidades – professores e estudantes universitários. O espaço construído (plano morfológico) e o espaço usado e apropriado (plano dos conteúdos) não estão em situações ou níveis dicotômicos, hierárquicos ou complementares. São, em realidade, duas categorias que sobrepostas, concomitantes e dialéticas participam da produção do espaço<sup>10</sup> e que pautam nossas pesquisas e análises.<sup>11</sup>

As cidades recebem grandes investimentos que trazem consigo um incremento da migração de pessoas com alta qualificação profissional (professores universitários, pesquisadores, técnicos e administradores, entre outros), bem como estudantes universitários, muitos deles com alto poder aquisitivo, vinculados notadamente a determinados cursos<sup>12</sup>, tais como, medicina, odontologia, engenharias e direito, entre outros. Os alunos com rendas menores, que não são atendidos pelos programas de moradia estudantil, também irão provocar um impacto no mercado imobiliário das cidades através da criação das moradias coletivas, denominadas por ‘repúblicas’.

Entretanto, muitos planos diretores municipais e planos de criação/implementação dos campi universitários não tratam deste impacto imediato nas cidades. O aumento da demanda por habitação leva, primeiramente, a um aumento dos valores dos aluguéis e dos imóveis, uma vez que a oferta e o estoque habitacional nas cidades médias são pequenos. Algumas empresas, com maior capitalização, passam a construir rapidamente novas moradias, a partir das quais se observa uma proliferação daquelas localizadas em condomínios ou loteamentos, irregularmente fechados, inserindo esta nova possibilidade de moradia em muitas cidades.

No mercado imobiliário, os desejos e necessidades se espacializam nos condomínios horizontais e verticais, criando espaços de ficções e ilusões, muitas vezes frustradas em relação às representações (propagandas) que foram compradas, mas que continuam a movimentar os egos, as vaidades e os bolsos dos compradores. Muitas empresas buscam desenvolver e construir produtos específicos para este nicho de mercado que é atraído pelas amenidades, localização e possibilidades de financiamento do imóvel. Outro processo perceptível é a transferência da população local, muitas vezes de menor renda,

para áreas periféricas, “liberando” habitações em áreas centrais e de melhor infraestrutura para os novos moradores, conforme demonstrado em nossas pesquisas de campo.

É interessante notar que esse novo perfil de moradores, contrasta com o tipo “clássico” do morador do interior. Segundo Santos (2005), as pequenas cidades do interior eram “cidades dos notáveis”, povoadas por personalidades marcantes como o padre, a professora primária e o juiz. Entretanto, através da ação direta do Estado em projetos de desenvolvimento que visam não só a modernização da estrutura econômica, mas também das estruturas urbana e social, algumas cidades acabam por se transformar em “cidades econômicas”, com a substituição do personalismo pela qualificação profissional. A professora primária sede lugar para a professora universitária, entram em cena o engenheiro, o agrônomo. Em nossos estudos, as novas cidades universitárias mudam de valor e os seus próprios valores, pois adquirem “condições de exercer uma função que os outros não dispõem e, através deste fato, ganha uma exclusividade” (SANTOS, 2005, p. 66).

Esses processos tornam premente uma mudança na perspectiva de compreensão da rede urbana, com destaque para os novos papéis das cidades que, independentemente de seu porte ou contingente populacional, passam a contar com formas-conteúdo e com as funções exclusivas e novas, que anteriormente não seriam imaginadas nessas localidades. Assim, constamos modificações no desenho das redes urbanas e nas áreas de influência, cada vez mais complexas e diferenciadas.

### *Os Impactos Econômicos no Espaço Intraurbano*

Para compreensão do impacto da universidade nas cidades, entrevistamos moradores locais; membros da comunidade universitária (professores, gestores, funcionários e estudantes) residentes ou não no local; gestores e políticos, proprietários ou gerentes de empresas/indústrias que se instalaram na cidade e/ou região em função do campus e comerciantes/prestadores de serviços que possuem relações diretas e/ou indiretas com as funções da universidade, tais como proprietários de centros de fotocópias, cafés, restaurantes, livrarias e bares, entre outros. Os estudos empíricos mais detalhados foram realizados em Cachoeira, Santo Antônio de Jesus e Cruz das Almas (UFRB) e Barreiras (UFOB).

Os professores universitários, com uma renda média muito superior a da população local, indiretamente influenciam uma supervalorização de alguns espaços internos específicos das cidades, não só em função do nível de renda maior, mas também do perfil de consumo que se estabelece. Em Cachoeira,<sup>13</sup> a renda média mensal (PNUD, 2013) *per capita* nos domicílios urbanos é de R\$ 368,12. O salário (2014) de um professor com dedicação exclusiva que possua doutorado é de R\$ 9.536,00 e de R\$ 8.480,00 para aqueles que possuem mestrado. Na comparação entre o salário dos professores e a renda média *per capita* em Cachoeira, os professores da UFRB, com mestrado ou doutorado, possuem, respectivamente, renda 23 e 25 vezes maiores que a renda média da população local. Essa diferenciação na renda teve um primeiro impacto no mercado imobiliário da cidade, com o aumento expressivo dos valores cobrados para aquisição e aluguel de imóveis. Em 2008 (HENRIQUE, 2009), o valor médio das pequenas casas (com um quarto) alugadas passou de R\$ 150,00, antes da chegada da UFRB, para R\$ 800,00. Com essa

valorização provocada pelo aumento da demanda e pouca oferta, a população local foi forçada a sair das áreas mais centrais da cidade e ocupar espaços periféricos.

Além do aporte em salários, é preciso mencionar os investimentos iniciais em infraestrutura, construção e recuperação de imóveis. Entre 2005-2010, os investimentos iniciais em infraestrutura da UFRB foram de aproximadamente R\$ 24 milhões, acrescidos de mais R\$ 9 milhões vinculados ao Programa Monumenta, do Ministério da Cultura, que recuperou imóveis históricos em Cachoeira.

Além do orçamento das instituições diretamente investido nas cidades, as economias locais recebem grande parcela dos salários dos funcionários técnico-administrativos e professores, bem como dos dispêndios dos estudantes para manutenção, principalmente quando suas famílias não residem nas cidades. Nas cidades do Recôncavo da Bahia, Santana (2012) coloca que o gasto médio dos alunos da UFRB é de aproximadamente R\$ 500,00 mensais. Se multiplicarmos este valor médio pelo número de alunos matriculados, temos um gasto direto da ordem de R\$ 3.181.000,00 no ano letivo nas cidades onde seus campi estão implantados.

De acordo com a UFRB (Boletim Informativo, 2012) a universidade contava com 6362 alunos matriculados, 36 cursos de graduação, 501 funcionários técnicos-administrativos e 519 professores (269 doutores). Em 2012, o orçamento (sem considerar salários) foi de R\$ 131 milhões e o custo por aluno era de R\$ 14 mil. Estudos indicam que apenas o Centro de Artes, Humanidades e Letras (CAHL/Cachoeira) aplica em salários líquidos (após descontos de impostos) de professores e funcionários algo em torno de R\$ 12 milhões por ano. Ainda em Cachoeira, temos um aporte médio direto, por parte dos 1511 alunos (2012) de R\$ 755.500,00 por mês ou R\$ 6.799.500,00 por ano letivo (9 meses). O aporte destes dois grupos (empregados – professores e técnicos – e alunos) gira em torno de R\$ 18.799.500,00 por ano.

Em Barreiras, o dado obtido em nossas pesquisas de campo em 2014, indica um gasto mensal de R\$ 321,00 por parte dos estudantes. Segundo UFOB (2015), o número de estudantes no campus de Barreiras é de 1338, o que equivaleria a um gasto direto dos alunos de R\$ 429.498,00 mensais, ou de R\$ 3,8 milhões em um ano letivo de aproximadamente 9 meses. Esses gastos estão voltados para moradia, lazer, transporte e estudos. O setor do comércio relacionado aos itens direto da educação (papelaria, livraria, copiadora) tem uma compreensão mais clara do impacto da UFOB na cidade. Assim como os proprietários/trabalhadores de lan-houses, bares, hotéis, lanchonetes, casas de informática, móveis e eletrodomésticos, que informam uma mudança na clientela após a chegada dos estudantes (mais jovens) e professores (maior renda), em comparação com o período anterior à instalação do campus. Se considerarmos o conjunto de professores, temos um impacto potencial mensal na economia de R\$ 1,1 milhão nas cidades-sede dos campi da UFOB (144 professores).

Detalhando alguns aspectos da influência do grupo de professores, esses informam, segundo dados da pesquisa de campo, que o elemento de mais dispêndio nas despesas mensais é a moradia, e grande parcela dos professores entrevistados mudou-se sozinho para Barreiras. Esses professores informam que a cidade é mais cara do que seus lugares de origem, sendo o aluguel apontado como muito elevado, especialmente para uma cidade do porte de Barreiras, com tão pouca oferta de serviços. Outro grupo de professores



opta por permanecer na cidade apenas uma parte da semana, mesmo com distâncias consideráveis de seu lugar de residência. Esse grupo afirma que muitas cidades que receberam os novos campi não possuem atrativos de lazer ou infraestrutura para justificar uma mudança completa das suas residências. Na Bahia, alguns relatam deslocamentos entre Vitória da Conquista ou Barreiras até Salvador.

De maneira geral, todos os entrevistados, nas diversas cidades médias da Bahia que receberam campi universitários na última década, reconhecem a importância da política de expansão, da melhoria do acesso ao ensino superior no estado, mas também apontam problemas, tanto na infraestrutura física e tecnológica dos campi quanto das cidades. No que se refere às cidades, indicam falta de infraestrutura em geral (internet, saneamento, pavimentação, transporte), serviços melhores na área de saúde (hospitais, médicos, dentistas), equipamentos comerciais e serviços (shopping-centers) e, em muitos casos, a completa falta de equipamentos culturais, tais como teatros, cinemas, livrarias, espaços para shows.

É importante destacar que o processo de expansão das universidades federais nesse período recente completa uma década. Muitas questões problemáticas, no tocante às cidades, ainda estão em fase embrionária de resolução, mas a perspectiva é que a oferta de infraestrutura e serviços melhore e se adapte às novas funções e novas demandas da população.

## **Considerações Finais**

A expansão das instituições superiores públicas para as cidades médias e pequenas do Brasil ainda está em andamento. Por tratar-se de um processo em construção, as análises são sempre momentâneas e visam contribuir para uma melhor compreensão do que vem se passando nessas cidades.

A implantação dos campi universitários para desenvolvimento econômico de cidade e regiões depreciadas economicamente esbarra em um problema comum: como essas instituições chegam a cidades sem grandes ofertas econômicas, de trabalho e de capital, a população local que poderia abrir negócios (serviços e comércios) para atender as demandas da nova universidade, muitas vezes não dispõe de recursos financeiros ou mesmo de conhecimento em negócios para usufruir as “benesses econômicas” trazidas pela universidade. Em muitos casos, os novos comércios e serviços demandados pelas universidades são fornecidos por empresas de fora ou por pessoas originárias de outras localidades e que abrem seus negócios na cidade, contratando a população local por baixos salários.

Já nas regiões economicamente dinâmicas, as universidades acabam participar do desenvolvimento científico e tecnológico relacionado à tipologia da cadeia produtiva local/regional. Além disso, em algumas dessas cidades, a população local não percebe grandes mudanças no cotidiano da cidade, uma vez que elas já possuíam comércios e serviços mais estruturados.

Em qualquer das situações, as universidades, além de contribuírem para o desenvolvimento educacional e cultural, acabam por se constituir grandes agentes econômicos e políticos e, conseqüentemente, com participação ativa no processo de

produção do espaço urbano. Esses novos campi inserem grandes somas de recursos nas economias locais e regionais. As universidades também disponibilizam às cidades várias de suas infraestruturas e facilidades, tais como auditórios para a realização de encontros, convenções ou eventos culturais. Também ajudam a difundir a imagem da cidade e fortalecer o turismo (de eventos e visitas de familiares dos estudantes, por exemplo).

No Brasil, nós acreditamos que um dos maiores desafios urbanos na expansão das universidades é a necessidade de se considerar as implicações decorrentes da inserção de formas novas ou renovadas em um determinado espaço, bem como da chegada de novos moradores. As características da estrutura urbana e da morfologia das cidades não podem ser esquecidas, bem como os anseios, necessidades e esperanças de suas populações nas atividades específicas que aí se desenvolvem. A participação da população no processo de instalação dos campi, bem como um planejamento mais realista e temporalmente mais extenso é importante para fortalecer as instituições e suas relações com a cidade.

Finalmente, é salutar encontrarmos grandes universidades em cidades médias e pequenas, e universidades pequenas em cidades grandes. A rede urbana e a rede de ensino superior romperam os padrões e determinações das redes urbanas clássicas, bem como as universidades podem romper com a hierarquia histórica.

## Referências Bibliográficas

BAUMGARTNER, W. H. *Small city and new University*. Perspectives and conflicts after the establishment of new public Brazilian universities in small cities. Anais do Colloque Aux frontières de l'urbain. Petites villes du monde: émergence, croissance, rôle économique et social, intégration territoriale, gouvernance. Avignon, janeiro de 2014, p. 759 -775.

CAPEL, H. *La Morfología de las Ciudades. Sociedad, cultura y paisaje urbano*. Barcelona: Ediciones del Serbal, 2002.

CASSIOLATO, J. E. A Economia do Conhecimento e as Novas Políticas Industriais e Tecnológicas. In: LASTRES, H. M. M & ALBAGLI, Sarita (Org.). *Informação e globalização na era do conhecimento*. Rio de Janeiro: Campus, p. 164-190, 1999.

CLAVAL, P. Politics and the university. In: Wüsten, Herman van der (Edt.). *The urban university and its identity. Roots, locations, roles*. Dordrecht: Kluwer Academic Publishers, p. 29-46, 1998.

DEMAZIÈRE, C; BAUMGARTNER, W. H. Les universités dans les petites et moyennes villes au Brésil et en France: mise en place et effets. In: DIDIER, Paris (Org.). *Vivre le territoire et faire la ville autrement? Regards croisés franco-brésiliens*. Lille, 2015.

FLORIDA, R. *The rise of creative class*. New York: Basic Books, 2002.

FLORIDA, R. *Cities and creative class*. New York: Routledge, 2005.

HENRIQUE, W. A instalação da UFRB, a ação do Programa Monumenta e o turismo étnico na reestruturação urbana e no cotidiano de Cachoeira-BA: Notas preliminares de pesquisa. *Geotextos* (Salvador), 2009, v. 5, p. 89-112.

\_\_\_\_\_. Dinâmicas urbanas e regionais em cidades médias após a instalação de universidades públicas. In: XII Seminário da Rede Iberoamericana de Pesquisadores sobre Globalização e Território, 2012, Belo Horizonte. Anais do XII Seminário da RII, 2012. v. 1. p. 1-16.

\_\_\_\_\_. Serviços educacionais, expansão de universidades públicas e o desenvolvimento urbano e regional de cidades médias e pequenas no Brasil. In: GUTIÉRREZ, J. A. et al. (Orgs.). *Los Servicios: dinámicas, infraestructuras y cohesión territorial*. Cáceres: Copergraf S. L., p. 197-209, 2013.

IBGE (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística). Censo Populacional do Brasil 2010. Disponível em: [www.ibge.gov.br](http://www.ibge.gov.br). Acesso em: 19 dez. 2014.

LEFEBVRE, H. *De lo Rural a lo Urbano*. Barcelona: Ediciones 62, 1973.

\_\_\_\_\_. *The production of space*. Malden: Blackwell Publishing, 1991.

PNUD (Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento). *Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil*. Perfil municipal de Cachoeira/BA. Brasília, 2013. Disponível em: [www.atlasbrasil.org.br/2013/perfil/cachoeira\\_ba](http://www.atlasbrasil.org.br/2013/perfil/cachoeira_ba). Acesso em: 19 dez. 2013.

SANTANA, E. T. de. *A Universidade Federal do Recôncavo da Bahia e a Produção do Espaço Urbano-Regional*. Dissertação. Programa de Pós-graduação em Geografia. Universidade Federal da Bahia. 2012.

SANTOS, M. *A urbanização brasileira*. 5. ed. São Paulo: Edusp, 2005.

SPOSITO, M. E. B. *O chão em pedaços: urbanização, economia e cidades no Estado de São Paulo*. Tese (Livre Docência). UNESP/ Presidente Prudente. 2004.

UFOB (Universidade do Oeste da Bahia). *Relatório de gestão do exercício de 2014*. Barreiras: UFOB, 2015. Disponível em: <http://www.ufob.edu.br/index.php/a-ufob/documentos/relatorios-de-gestao?download=973:relatorio-de-gestao-2014>. Acesso em: 6 out. 2015.

UFRB (Universidade Federal do Recôncavo da Bahia). *UFRB em números*. Cruz das Almas: UFRB, 2013. Disponível em: [http://www.ufrb.edu.br/proplan/images/numeros/UFRB\\_em\\_Nmeros\\_2013.pdf](http://www.ufrb.edu.br/proplan/images/numeros/UFRB_em_Nmeros_2013.pdf); Acesso em: 29 jul. 2014.

WUSTEN, H. van der. A warehouse of precious goods. The university in its urban context. In: WÜSTEN, Herman van der (Edt.). *The urban university and its identity. Roots, locations, roles*. Dordrecht: Kluwer Academic Publishers, p.1-13, 1998.

ZECHER, S. E. *The economic role of universities in medium-sized cities: a case study of the Medical College of Georgia in Augusta, Georgia*. Dissertação. Mestrado em Ciência em Política Pública. Instituto de Tecnologia da Geórgia. 2005.

## Agradecimentos

Ao CNPq pelo apoio financeiro a nosso projeto de pesquisa.

Recebido em: 17/9/2015

Aceito em: 7/10/2015

---

<sup>1</sup> As questões referentes a instalação da UFRB em Santo Amaro e as movimentações políticas e sociais na disputa entre cidades da Bahia para recebimento de um campus de universidade federal estão sendo trabalhadas, respectivamente, nos projetos doutoramento de Shanti Nitya Marengo e Elissandro Trindade de Santana, do PPGGeo/UFBA.

<sup>2</sup> Financiamento CAPES.

<sup>3</sup> Para compreender a definição de cidades médias e pequenas na Europa indicamos as publicações do grupo de pesquisa ESPON, em especial, o Atlas 2014 “Mapping European Territorial Structure and Dynamics”, disponível em <http://atlas.espon.eu/>.

<sup>4</sup> A Unesp realiza desde 1996 um estudo sobre o impacto econômico de seus campi no interior de São Paulo. No estudo de 2013, disponível em [https://ape.unesp.br/pdf\\_siteape/TextoPesquisa.pdf](https://ape.unesp.br/pdf_siteape/TextoPesquisa.pdf), apresenta, entre diversos indicadores, que o retorno de ICMS para o município de Botucatu foi de R\$ 72,5 milhões e para o campus da Unesp na cidade de R\$ 308,3 milhões.

<sup>5</sup> Na então Alemanha Ocidental, ao final dos anos 1970, várias universidades foram instaladas nas fronteiras com a antiga Tchecoslováquia e Alemanha Oriental, para criarem empregos e fortalecer a economia local e regional, favorecendo a manutenção/ampliação dos contingentes populacionais nessas áreas estratégicas e que vinham sendo esvaziadas devido à falta de perspectivas econômicas, como por exemplo as Universidade de Passau e de Regensburg.

<sup>6</sup> O trabalho de Fritz Machlup *The production and distribution of knowledge in the United States* (Princeton University Press, 1962), é considerado o pioneiro na discussão da economia do conhecimento.

<sup>7</sup> Essa não é associação nova e fazemos referência às universidades/institutos tecnológicos alemães criados no século XIX como suporte para o processo de industrialização daquele país, conforme pode ser observado nos diversos capítulos da obra *The history of the university in Europe*, volume III, editada por Walter Rüeg (Cambridge University Press, 2004).

<sup>8</sup> Um exemplo desse fato em nossa pesquisa está na cidade de Cachoeira (BA), onde a classe política e os moradores não compreendem o sentido da existência de um curso superior de cinema ou de museologia na cidade. Segundo a população local, esses cursos só atraem estudantes “festeiros” e afirma que seria melhor para a cidade ter um curso de direito.

<sup>9</sup> Os dados são do sistema de registro dos cursos de graduação, disponíveis na plataforma e-Mec ([emec.gov.br](http://emec.gov.br)) e cabe destacar que alguns municípios mapeados tiveram cursos presenciais temporários. Essa base de dados, mesmo sendo elaborada pelo próprio Ministério da Educação, apresenta algumas lacunas, principalmente ao período de funcionamento de cursos temporários e aos cursos que foram extintos.

---

<sup>10</sup> Compreendemos a produção do espaço a partir das contribuições de Lefebvre (1991). A produção do espaço envolve questões econômicas e técnicas, mas também se amplia, pois o espaço é também espaço político e estratégico (incluindo reserva de espaços). Lefebvre (1991), ainda destaca que devemos nos pautar em uma unidade nos níveis de análise, articulando as forças de produção e seus componentes (natureza, trabalho, tecnologia e conhecimento), as estruturas (relações de propriedade) e as superestruturas (instituições e o Estado).

<sup>11</sup> Para Lefebvre (1973, p. 140/141), "la ciudad proyecta sobre el terreno una sociedad, una totalidad social o una sociedad considerada como totalidad, comprendida su cultura, instituciones, ética, valores, en resumen sus supraestructuras, incluyendo su base económica y las relaciones sociales que constituyen su estructura propiamente dicha. (...) en la ciudad se materializan, se encarnan en obras, obras que, como fácilmente se comprende, son los monumentos, edificios públicos y privados, en los cuales y a través de los cuales la sociedad global se presenta o se representa; muy frecuentemente constituyen símbolos".

<sup>12</sup> Esta vinculação entre cursos de origem de estudantes, renda e locais de moradia nas cidades foi objeto de estudo de nossa pesquisa de Pós-doutorado realizada na Alemanha, entre 2010 e 2011 (Henrique, 2009; Henrique 2012; Baumgartner, 2014). Através de mapeamentos realizados, identificamos, por exemplo, que os estudantes dos cursos de Administração, Economia e Direito da Universidade de Passau residiam nas áreas mais valorizadas da cidade, especialmente no distrito histórico, onde o valor dos aluguéis eram superiores aos dos bairros mais periféricos.

<sup>13</sup> Cachoeira, segundo o censo populacional do IBGE (2010), possui 32.026 habitantes. Segundo do PNUD (2013), entre sua população, 16,7% são extremamente pobres e 33,8% são pobres.



# A Produção da Habitação Social de Mercado nas Cidades Médias de Londrina/PR e Maringá/PR

## The Production of Social Housing in the Medium-Sized Cities of Londrina/PR and Maringá/PR

Wagner Vinicius Amorim<sup>i</sup>

UNESP – Campus Presidente Prudente  
Presidente Prudente, SP, Brasil

**Resumo:** O artigo aborda a produção habitacional nas cidades médias de Londrina e Maringá no contexto das fases 1 e 2 do Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV). Desenvolve uma síntese histórica da produção habitacional nessas cidades, culminando na discussão e problematização dos impactos territoriais desse programa, destacando seus principais desafios, limitações e enfrentamentos para o caso particular das cidades médias e da Habitação de Interesse Social.

**Palavras-chave:** Política Habitacional; Produção Imobiliária; Habitação de Interesse Social; Cidades Médias; Londrina/PR e Maringá/PR.

**Abstract:** The article discusses the housing production in medium-sized cities of Londrina and Maringá in the phases 1 e 2 of the Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV). Develops a historical overview of the housing production in these cities, culminating in the discussion and questioning of the territorial impacts of this program, highlighting its main challenges, constraints and confrontation for the particular case of medium-sized cities and social housing.

**Keywords:** Housing Policy; Real Estate Production; Social Housing; Medium-Sized Cities; Londrina/PR and Maringá/PR; South Brazil.

### Os Agentes e suas Escalas de Atuação: Política Habitacional, Poder Público Local e o PMCMV em Londrina e em Maringá

Neste artigo abordaremos as relações existentes entre os agentes da produção do espaço urbano, poder público local e produtores imobiliários, a partir da questão da promoção da habitação e da política habitacional local nas cidades de Londrina e Maringá (Figura 1).

---

<sup>i</sup> Doutorado em Geografia pelo Programa de Pós-graduação em Geografia da FCT-UNESP, campus de Presidente Prudente/SP. E-mail: wagner\_g3@yahoo.com.br.

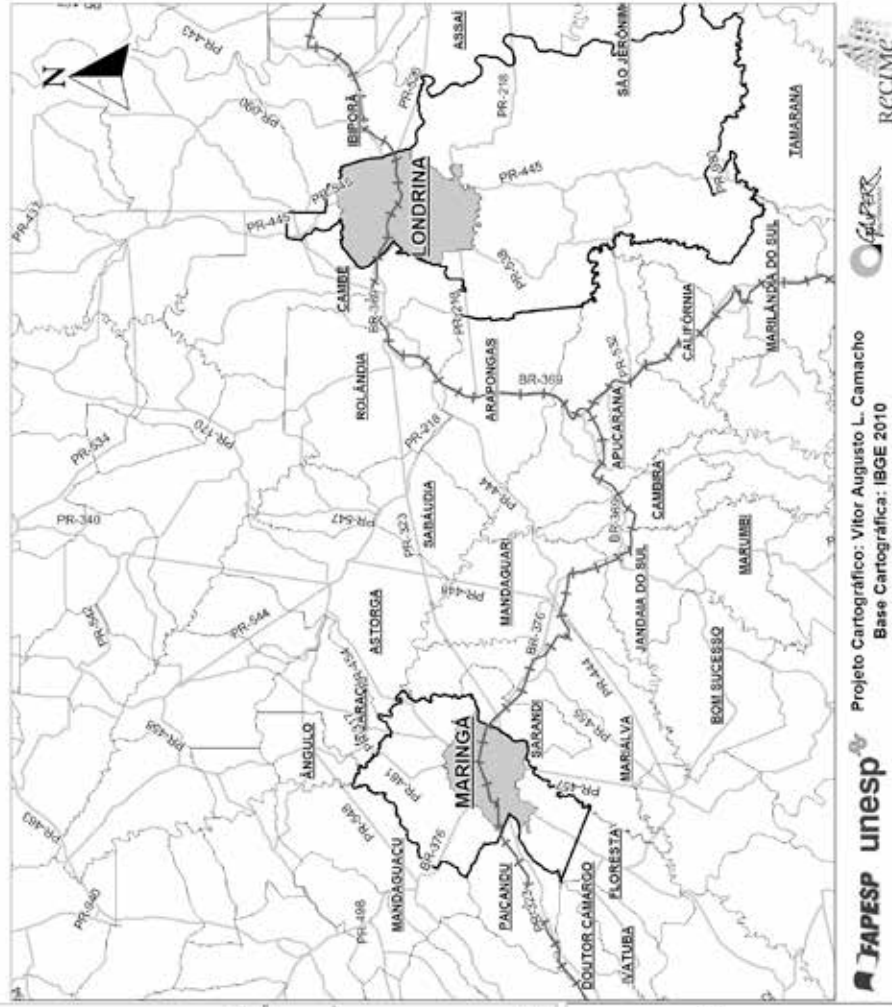
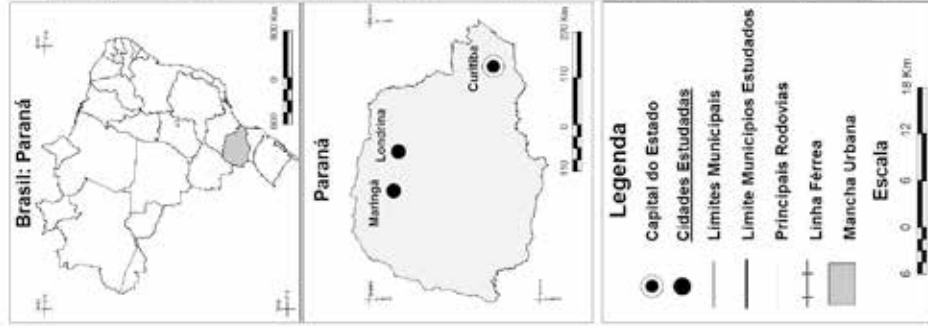


Figura 1 – Situação geográfica das cidades médias de Londrina e Maringá.



O setor imobiliário no Brasil, fortemente ressignificado a partir da atuação do Estado, por meio do PMCMV, ensejou um quadro de mudanças nas práticas históricas dos produtores e promotores imobiliários, dos maiores aos menores, daqueles cuja atuação é mais local àqueles mais presentes no território nacional. Essas mudanças não suplantaram determinadas rotinas, esquemas, ações ou estratégias locais evidenciadas em espaços urbanos não metropolitanos, mas as rearticulam ao contexto geral, e reatualizaram os expedientes de reprodução local que, em alguns casos, mutuamente influenciaram outros expedientes pertinentes a outras escalas espaciais.

No contexto recente e na esfera local reproduziu-se o clientelismo, a influência do empresariado sobre as decisões públicas e a subserviência das normas urbanísticas aos ritmos e sentidos da valorização imobiliária que, mesmo em face das importantes mudanças carreadas pós Estatuto da Cidade, em 2001 – inclinadas ao cumprimento da função social da cidade e da propriedade, à participação da sociedade civil nos ambientes de tomadas de decisões correlatas a coletividade, dentre outras –, resultaram em pouca resistência aos interesses imobiliários, que permaneceram quase intocados e fortemente organizados nas cidades.

Em Maringá, onde se construiu fortemente um discurso em torno da cultura do planejamento técnico e dos parâmetros urbanísticos, constatou-se sua constante reordenação de acordo com as conveniências, ritmos e sentidos apontados pelo mercado (BELO-TO, 2004). Töws (2010, p. 224), em pesquisa concernente à verticalização em Londrina e Maringá, confirma que há:

[...] uma relação intrínseca dos agentes do capital imobiliário com o Estado. Existem muitos agentes que estão diretamente vinculados ao poder público por meio de cargos políticos ou por parentesco. Esse fator é decisivo na formulação e na reprodução das leis que visam atender a interesses específicos nas cidades, gerando a segregação e os problemas urbanos. Essa parcela é responsável pela expansão da verticalização na Gleba Palhano em Londrina [...]. Em Maringá a maior expressividade ocorreu na localização dos condomínios fechados. Agentes políticos que são ao mesmo tempo proprietários utilizam diversas estratégias a fim de valorizar suas propriedades.

Semelhantemente, Schmidt (2002, p. 18), em pesquisa sobre a produção imobiliária à luz das ações do poder público local em Maringá, afirma que o relacionamento da incorporação imobiliária com a estrutura político-administrativa não se apresenta sistematicamente sempre conflitante, pois se rege pelos contatos sociais e decisões sobre o que e onde construir. Aqui, entra a questão da elite local, que garante certa vantagem aos agentes privados, já que, em defronte às lutas na esfera pública, as disputas são acirradas, especialmente no caso das disputas pelo acesso aos benefícios políticos locais e às políticas de investimento etc., levando a relação entre determinados grupos à deterioração, sendo comuns as disputas travadas nos âmbitos legislativo, técnico e em outras instâncias interpessoais, a fim de atenuar e dirimir as tensões entre o mercado e o poder público local, e conciliar forças consentâneas entre si na produção do espaço urbano. Porém, essa “conciliação” de interesses é intermediada pela força dos agentes que condicionam as

disputas e a concorrência ao poder econômico, atenuando-a em função destes arranjos economicamente estabelecidos e politicamente favorecidos.

A composição do poder público local por agentes que atuam também na produção imobiliária, afirma Töws (2010, p. 201 e 202), possibilita a influência dos grupos locais, associados e organizados, na definição das normas do planejamento urbano. Töws (2010, p. 201-202) observa que a influência desses grupos mais se destacou na cidade de Londrina, pressionando ocasionalmente o poder público local no tocante à legislação e às normas urbanísticas, já que em Maringá, haja vista a articulação histórica dos governos locais com os grupos econômicos locais, salvo poucas administrações, o conflito de forças era menos aparente, pois elas sempre estiveram conciliadas e contempladas na gestão da cidade para o mercado imobiliário, parecendo, assim, o conflito, menos “agressivo”, seja pela competência do poder público local em não deixá-los transparecer ou, o que é mais provável, pela conciliação de interesses favorecidos e reforçados na produção do espaço urbano pelo agente público local em sua histórica consonância com os interesses do mercado imobiliário local.

O objetivo aqui não é reescrever a “trajetória” da política habitacional a partir do exemplo das duas cidades, porque outras pesquisas já se empenharam nesta tarefa. Dentre elas, para o caso londrinense, vale mencionar as contribuições de Razente (1984), Alves (1991), Martins (2007), Postali (2008), Beidack (2009), Oliveira (2012) e, inclusive, em nossa dissertação de mestrado (AMORIM, 2011), dedicamos um capítulo ao assunto; e, para o caso maringaense, as investigações de Silva (2002), Rodrigues (2004), Silva e Silva (2013) e Silva (2015), dentre outras, dedicaram-se ou contribuíram indiretamente com a temática, cujos recortes analíticos corresponderam a períodos e enfoques distintos da política habitacional e da moradia nas cidades brasileiras nos últimos 40 anos.

O que pretendemos é compreender o arranjo de forças locais constituídos em função da promoção pública da habitação, sobretudo no que concerne ao contexto recente, em que a atuação do PMCMV influenciou o rearranjo territorial do setor imobiliário no país. Assim, indagamo-nos a respeito das influências desse programa junto às construtoras, incorporadoras e imobiliárias das cidades por nós estudadas, e de como estão articulados poder público local, agentes privados e política habitacional, e como ressignificam a produção imobiliária.

O primeiro período desta “trajetória” teve sua gênese na década de 1960, com a estruturação da política habitacional brasileira, com a criação do atualmente extinto Banco Nacional da Habitação (BNH) e do Sistema Financeiro de Habitação (SFH), que, sintetizado na escala local, a partir da pesquisa de Razente (1984, p. 275), compreendeu um processo de edificação de um novo padrão de reprodução do capital investido no setor imobiliário a partir de novas bases de acumulação e de mudanças significativas nas estruturas produtivas regionais, além de mudanças estruturais e institucionais correlatas ao setor imobiliário.

Essas foram as características intrínsecas da década de 1970, comuns tanto à Londrina como à Maringá, quando se imprimiu uma nova configuração econômica e socioespacial às cidades. Marcadas pelo aprofundamento da intervenção estatal nas questões fundamentais à reprodução da força de trabalho e às exigências do padrão de acumulação capitalista, as décadas de 1970 e 1980 resultaram, segundo Razente (1984, p. 277): 1) na produção do espaço pela promoção estatal da habitação, voltado à reprodução da força

de trabalho; 2) na produção do espaço urbano pela fração dos promotores imobiliários nas áreas periféricas da cidade; 3) na organização do espaço produtivo para a reprodução do capital industrial; e 4) na articulação de todas essas instâncias, permeadas pela gestão do espaço urbano como um todo, através de sua normatização/utilização/ocupação.

Dessa maneira, o padrão de acumulação orientou a ação do poder público local a promover mudanças estruturais na cidade, dentre elas, uma para o capital industrial emergente na cidade. Essas mudanças resultaram em programas de realocação espacial das zonas industriais, que deixaram as antigas áreas próximas ao centro, seja pelo fato da reestruturação espacial que acometeu este setor, por políticas setoriais, ou pelo preço da terra que, então, tornou desinteressante a presença de áreas industriais próximas das residenciais, seja pela própria proximidade em relação ao centro comercial da cidade. No entanto, sob os auspícios da política hegemônica e centralizadora do período, tal projeto viu-se limitado, sobretudo na cidade de Londrina, quando a política habitacional do período em questão centralizou e definiu os rumos da expansão da cidade.

Inversamente às prioridades locais de acumulação de capital, os mecanismos operacionais do BNH relegaram ao segundo plano o projeto industrializante para Londrina (RAZENTE, 1984, p. 299), enquanto em Maringá esses efeitos foram menos ressentidos, haja vista a forma de inserção das industriais e agroindústrias na cidade e a destinação de espaços apropriados e planejados para estas instalações. Contudo, a ação governamental foi dirigida à organização do espaço urbano, gerando um aprofundamento das questões urbanas, havendo investimentos públicos, financiados pela força de trabalho, que, no entanto, valorizaram seletivamente as cidades e engendraram as possibilidades de crescimento das empresas associadas à construção civil e ao mercado imobiliário, atribuindo-lhes um forte papel na economia local.

Em Londrina, a efetiva implementação da política habitacional se deu por meio da homologação da Companhia de Habitação de Londrina (COHAB-LD)<sup>1</sup> junto ao BNH, em 1965, embora sua real atuação teve início somente a partir de 1970. Neste intervalo de seis anos, a Companhia de Habitação do Paraná (COHAPAR) atuou na construção de moradias populares na cidade, juntamente aos Institutos de Orientação às Cooperativas (INOCOOPs),<sup>2</sup> em suma, voltados à população de baixo poder aquisitivo (BEIDACK, 2009, p. 51 e 52). Isto se deve ao fato de que, de acordo com Martins (2007, p. 88), uma das exigências para homologação das COHABs junto ao BNH, era a de, todas elas, no caso do estado do Paraná, estarem ligadas à atuação da COHAPAR (AMORIM, 2011, p. 101).

Durante a década de 1970 foram implantados em Londrina 32 conjuntos habitacionais, isto é, 34,7% do total implantado nas três últimas décadas do século XX, totalizando 11.600 unidades, o que correspondeu a 443.811,77 m<sup>2</sup> de área edificada. A maior parte desses conjuntos foi construída na Zona Norte da cidade, em razão do menor preço dos terrenos, embora noutras zonas também houve número expressivo de unidades habitacionais. Na década de 1980, foram implantados 40 conjuntos, representando 43,7% do total do período, compreendendo 11.326 unidades. Embora o número de conjuntos habitacionais tenha sido maior que na década anterior, a área total construída foi menor, correspondendo 417.210 m<sup>2</sup>. Na década de 1990, foram construídos apenas 20 conjuntos, 21,7% do total, com 4.122 unidades, somando uma área edificada de 173.809 m<sup>2</sup> (FRESCA, OLIVEIRA, 2005, p. 107).

Com efeito, foi somente na década de 1970 que se efetivou a construção de conjuntos habitacionais em Londrina, concentrando-se a entrega do maior número de unidades no fim da década de 1970 e na primeira metade da de 1980 (Tabela 1). Posteriormente caminhou-se rumo a uma fase de declínio, endividamento da COHAB-LD, aumento das ocupações irregulares, assim, demandando diferentes formas de provisão habitacional pelo município que, todavia, não fizeram frente à problemática habitacional (AMORIM, 2011, p. 105-106).

Tabela 1 – Londrina. Conjuntos habitacionais construídos até 2013

ANO	ÓRGÃOS									
	COHAB-LD		COHABAN <sup>3</sup> / INOCOOP		COHAPAR		IPE-PR		TOTAL	
	CHs <sup>4</sup>	Unidades	CHs	Unidades	CHs	Unidades	CHs	Unidades	CHs	Unidades
Até 1969	-	-	-	-	1	228	-	-	1	228
1969-1972	6	576	-	-	2	67	-	-	8	643
1973-1976	8	773	2	291	-	-	-	-	10	1.064
1977-1980	18	10.301	2	928	-	-	-	-	20	11.229
1981-1984	14	7.364	2	349	-	-	-	-	16	7.713
1985-1988	21	2.096	2	367	-	-	4	702	27	3.165
1989-1992	36	6.488	4	666	-	-	-	-	40	7.154
1993-1996	5	202	1	486	3	573	-	-	9	1.261
1997	1	10	-	-	-	-	-	-	1	10
1998	-	-	-	-	1	94	-	-	1	94
1999	1	185	-	-	1	441	-	-	2	656
2000	1	360	-	-	6	160	-	-	7	520
2001	2	548	-	-	2	99	-	-	4	647

(continua)

ANO	ÓRGÃOS									
	COHAB-LD		COHABAN <sup>3</sup> / INOCOOP		COHAPAR		IPE-PR		TOTAL	
	CHs <sup>4</sup>	Unidades	CHs	Unidades	CHs	Unidades	CHs	Unidades	CHs	Unidades
2002	-	-	-	-	1	80	-	-	1	80
2003	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
2004	4	711	-	-	-	-	-	-	4	711
2005	3	392	-	-	-	-	-	-	3	392
2006	3	212	-	-	-	-	-	-	5	215
2007	3	167	-	-	-	-	-	-	3	167
2008	2	308	-	-	-	-	-	-	2	308
2009	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
2010 <sup>3</sup>	2	185							2	185
2011	9	2.217							9	2.217
2012	6	938							6	938
2013	5	940							5	940
<b>Total</b>	<b>150</b>	<b>34.973</b>	<b>13</b>	<b>3.087</b>	<b>19</b>	<b>1.745</b>	<b>4</b>	<b>702</b>	<b>186</b>	<b>40.507</b>

Fonte: Londrina (2014, p. 52).

De acordo com análise da Tabela 1, observa-se a concentração da construção de um maior volume de conjuntos habitacionais e de unidades residenciais durante as décadas de 1970 e 1980, sendo que, durante a década de 1990 reduziu-se o número de conjuntos habitacionais e, principalmente, o de unidades residenciais. Também é possível constatar que a partir de 2003 a administração da contratação e construção dos conjuntos habitacionais permaneceu a cargo apenas da COHAB-LD.

Já no caso maringaense, a construção habitacional passou a ter impacto mais significativo a partir da década de 1980, pois, durante as décadas de 1960 e 1970 foram implantados 24 conjuntos residenciais populares na cidade (MARINGÁ, 2010; SILVA, 2002, p. 105), enquanto que nas décadas de 1980 e 1990 foram implantados quarenta e trinta empreendimentos (Tabela 2), respectivamente, concentrando-se entre os anos de 1985 e 1995. Silva (2002, p. 108) destaca que houve uma intensa produção de conjuntos habitacionais multifamiliares, isto é, “conjuntos de apartamentos constituídos por no mínimo quatro blocos com no mínimo quatro andares por bloco”, compreendendo a maior parte dos empreendimentos residenciais entregues na cidade, por todos os quadrantes do perímetro urbano.

Tabela 2 – Maringá. Conjuntos residenciais construídos até 2006.

ORGÃO: COHAPAR/COHESMA/COHAMAR					
Ano	Conjuntos Residenciais	Unidades	Ano	Conjuntos Residenciais	Unidades
1962	1	41	1985	4	918
1963	-	-	1986	8	1.148
1964	-	-	1987	4	461
1965	-	-	1988	7	915
1966	-	-	1989	1	160
1967	1	50	1990	5	808
1968	1	55	1991	8	1.966
1969	8	370	1992	2	219
1970	-	-	1993	5	1.367
1971	-	-	1994	1	584
1972	-	-	1995	2	1.181
1973	2	316	1996	5	215
1974	1	480	1997	-	-
1975	2	508	1998	1	150
1976	1	128	1999	1	150
1977	2	612	2000	1	133
1978	2	1.524	2001	-	-
1979	3	1.566	2002	-	-
1980	2	391	2003	1	9
1981	3	458	2004	1	10
1982	2	232	2005	-	-
1983	3	348	2006	1	71
1984	5	436	Total	97	17.980

Fonte: Maringá (2010, p. 147-149).

Segundo Silva (2002, p. 3), os conjuntos habitacionais multifamiliares, como estratégia de solução ao problema da habitação, “passam a adquirir maior importância que a própria expansão habitacional unifamiliar (casas térreas), inclusive marcando de forma substancial a paisagem urbana da cidade”. Esse autor atenta para o fato de que os conjuntos habitacionais multifamiliares, por representarem um custo menor de produção, puderam também usufruir de melhor localização na cidade, diferente dos conjuntos habitacionais unifamiliares que, geralmente, localizavam-se nas áreas periféricas da cidade, à aproximadamente oito ou dez quilômetros da área central, nem sempre servidos de equipamentos e infraestrutura. A produção sob essa forma veio ao encontro dos interesses das construtoras e dos promotores imobiliários em geral, que atuavam nesse mercado e que, de algum modo, se beneficiavam do processo.

No caso da produção dos conjuntos habitacionais multifamiliares, os quais se destacaram na provisão pública da habitação em Maringá, Silva (2002, p. 114) chama atenção ao papel da Cooperativa Habitacional dos Empregados Sindicalizados de Maringá (COHESMA), fundada na década de 1960, que foi destinada a atender segmentos econômicos de renda média, os quais nos primeiros anos da atuação do BNH não foram privilegiados. As cooperativas habitacionais formaram-se

[...] basicamente por categorias de profissionais liberais, funcionários públicos, trabalhadores sindicalizados, entre outros, caracterizando-se por não possuírem fins lucrativos, formando-se uma espécie de condomínio, dissolvendo-se logo após a concretização das obras (SILVA, 2002, p. 115).

Elas atenderam a um público específico, situado fora da faixa atendida pelas COHABs, e foram as interlocutoras deste público junto ao SFH e BNH, articulando construtoras e mutuários ao financiamento habitacional disponível na esfera federal.

O que queremos destacar é o papel das cooperativas nesse período no tocante a elaboração dos projetos, reunião de mutuários, localização de terrenos aptos à construção, contratação das empresas construtoras locais e, por fim, montagem de todo o aparato técnico, legal e burocrático para pleitear os recursos federais junto ao agente financeiro, neste caso o BNH, que, quando aprovados, iniciava-se a obra e, a partir do momento da entrega das unidades, finalizava-se o processo com o repasse dos financiamentos aos mutuários finais (SILVA, 2002, p. 116). O papel das construtoras locais foi central nesta forma de incorporação residencial, pois, como afirma Silva (2002, p. 118), em entrevista obtida junto a um ex-diretor da COHESMA:

[...] todo o processo de construção era repassado para as construtoras da região, com a finalidade de além de construir mais facilmente, prestigiar as empresas do ramo de construção civil da cidade, ação que era também prevista pelo próprio BNH, na geração de emprego e renda, como meta social. Nota-se que a COHESMA pautou suas ações sempre priorizando as empresas construtoras da região; por isso, trabalhou-se muitas vezes com construtoras menores, mas que cresceram junto com a cooperativa [...].

A influência das construtoras fazia-se presente até mesmo na definição da localização e do tamanho dos empreendimentos, conforme Silva (2002, p. 119), pois a cooperativa empregava expedientes do mercado imobiliário local para estudar os aspectos da demanda, a localização apropriada e o padrão construtivo, desempenhando, assim, importante papel no desenvolvimento da produção imobiliária, da composição de muitas empresas locais e na estruturação do espaço residencial maringense.

Em pesquisa de doutorado, concernente à verticalização na cidade de Maringá, Mendes (1992, p. 157-158) constata a proximidade e a influência entre a política habitacional e as empresas locais – construtoras, incorporadoras, imobiliárias etc. –, demonstrando como muitas empresas se constituíram em função da construção de obras públicas e conjuntos habitacionais populares, e de como muitos coordenadores, consultores, diretores e presidentes da municipalidade tornaram-se empresários e influentes incorporadores na cidade de Maringá, sendo, ao mesmo tempo, agentes públicos e privados, além de ocuparem cargos importantes nas associações de classe e nos sindicatos patronais.

Em suma, estes apontamentos genéricos objetivam situar o fortalecimento dos agentes locais na produção imobiliária, perpassando a política habitacional e a atuação dos agentes privados favorecidos pelo poder público local em casos específicos, além de demonstrar como esse processo favoreceu o crescimento de importantes empresas nas duas cidades. Descrever a influência histórica da política habitacional na estruturação da produção imobiliária, e da política local, trazendo a análise para o centro da questão em contexto recente, em que o PMCMV cria novas estruturas, ao mesmo tempo em que mantém e reforça outras, sem eliminar a escala local, é aqui nosso objetivo central, não para ficar somente nele, mas para compreender como se estruturaram importantes empresas locais em função das políticas habitacionais mais importantes, que vão do BNH ao PMCMV. Somente assim poder-se-á constatar como e porque atua o PMCMV em Londrina e Maringá, observando suas distinções, seu impacto no estoque habitacional das cidades, e como participam e se posicionam as empresas locais frente às grandes do setor imobiliário, bastante privilegiadas pelo programa.

## **A Produção Habitacional no Contexto do PMCMV em Londrina e em Maringá**

Antes de adentrarmos na análise dos dados referente à atuação do PMCMV em Londrina e Maringá, apresentaremos um breve quadro explicativo desse programa.

Trata-se de um programa habitacional do Governo Federal, criado no ano de 2009, que visa incentivar a produção e a aquisição de novas unidades habitacionais urbanas e rurais, para famílias com renda mensal de até R\$ 4.650,00. Estimula a produção de Habitação de Interesse Social (HIS) pelo mercado privado formal, e por isso vai ao encontro dos interesses privados do setor imobiliário no país. De acordo com Maricato e Leitão (2010, p. 118):

O Programa Minha Casa Minha Vida (MCMV) parece ter sido uma aposta do governo no mercado, depois da dificuldade do PAC (Programa de Aceleração do Crescimento) em decolar nos municípios, por conta de toda a burocracia lenta



de aprovação. O MCMV foi desenhado com 11 grandes empresas e o governo federal, então o programa se traduziu no “plano de sonhos” do mercado.

A implementação efetiva do PMCMV, malgrado a estrutura da Política Nacional de Habitação (PNH) (Figura 2), da aprovação do Estatuto da Cidade em 2001, da criação do Ministério das Cidades em 2003, conjuntamente a alteração da Lei 11.124 referente ao Sistema Nacional de Habitação (SNH) em 2005 – por recomendação do Conselho das Cidades, subdividido em Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS), voltado à faixa de renda entre zero e cinco salários mínimos, e em Sistema Nacional de Habitação de Mercado (SHM),<sup>5</sup> direcionado às classes de renda de cinco a dez salários –, vem demonstrando na prática o descolamento da política habitacional em relação aos avanços institucionais e legais de longa data relativos à função social da cidade e da propriedade urbana, presente em instrumentos tais como as Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS) dentre outros, próprios da gestão social da valorização da terra.

A seguir, a Figura 2 demonstra a organização institucional da Política Nacional de Habitação e do Sistema Nacional de Habitação. Este último está subdividido em Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social e Sistema Nacional de Habitação de Mercado, os quais operam com fundos e recursos diferentes no tocante às fontes de captação e repasses orçamentários.

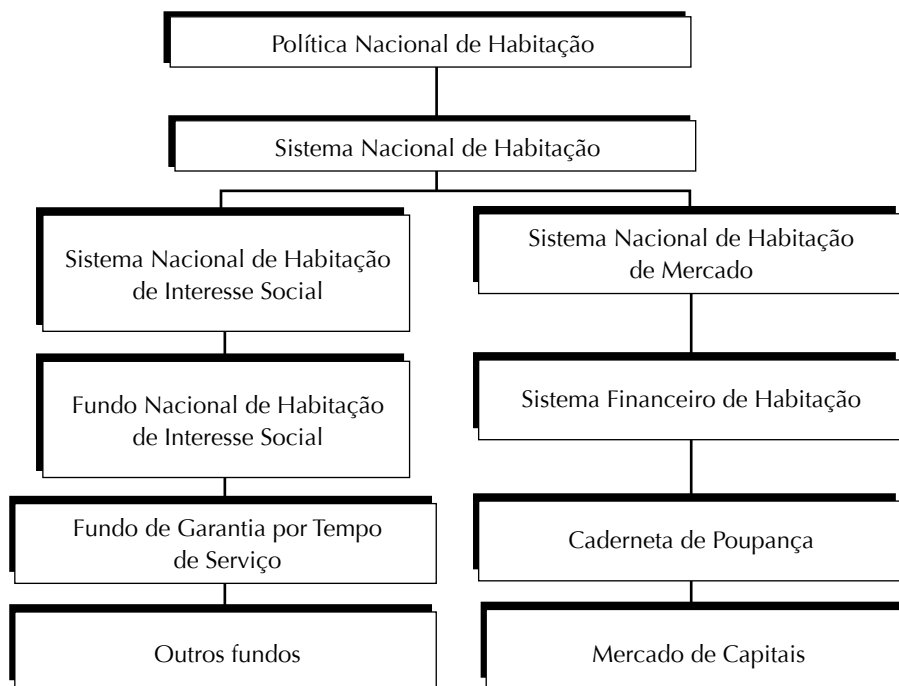


Figura 2 – Organização da Política Nacional de Habitação, de 2004.

Fonte: Ministério das Cidades (2013, p. 15).

O PMCMV está subdividido em subprogramas e modalidades de acordo com as faixas de renda dos beneficiários, dos grupos prioritários, do agente operador, e do porte do município. Opera com importantes fundos e recursos públicos nacionais, tais como o Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS), Fundo de Arrendamento Residencial (FAR), recursos do Orçamento Geral da União (OGU), recursos do Fundo de Desenvolvimento Social (FDS), apesar de concentrar-se na utilização do FGTS e do FAR, já que as principais modalidades implementadas são carregadas por essas fontes (BRASIL, 2009).<sup>6</sup>

Dentre as modalidades, as subdivisões inerentes à proveniência dos fundos e recursos, agentes operantes, os tetos máximos dos financiamentos diferenciados pelo porte dos municípios e outras especificidades, o PMCV também está, inicialmente, subdividido por faixas de renda, sendo três as faixas salariais, que vão de zero a três salários mínimos, na faixa um; de mais de três a cinco salários, na faixa dois; e de seis até dez salários mínimos, na faixa três. Na “faixa um” concentra-se a maior porcentagem do déficit habitacional no país.

Analisando-se os dados referentes aos empreendimentos construídos e em fase de construção do PMCMV na cidade de Londrina e de Maringá em 2012, observamos que, para Londrina, de um número total de 7.348 unidades habitacionais, 3.773 (51,34%) encontram-se na faixa um, 2.842 (38,67%) na faixa dois, e 733 (9,97%) na faixa três. Já em Maringá, de um número total de 2.963 unidades habitacionais, 847 (28,58%) encontram-se na faixa um,<sup>7</sup> 1.619 (54,64%) na faixa dois, e 497 (16,77%) na faixa três. Percebe-se uma diferença entre Londrina e Maringá, enquanto na primeira concentra-se a atuação do programa na faixa um, e na segunda na faixa dois.

Com relação às empresas proponentes, observa-se que, em Maringá, de um número total de 27 empreendimentos, em 13 (48,14%) deles são proponentes as empresas locais, os outros 14 estão sendo construídos por empresas de fora, sendo elas majoritariamente a MRV, da cidade de Belo Horizonte/MG, e a Sial Construções, sediada em Curitiba/PR. Já em Londrina, as empresas locais são as responsáveis pelo maior número dos empreendimentos. De um número total de 42 empreendimentos, 25 (59,52%) deles foram ou estão sendo construídos por empresas da cidade, enquanto os outros 17 subdividem-se entre a MRV, a Sial, e a Terra Nova – Rodobens, que é de São José do Rio Preto/SP.

O valor total das operações contratadas até dezembro de 2012 foi de R\$ 185.611.491,14, no caso da cidade de Maringá. Já em Londrina, esse montante atingiu R\$ 358.340.247,00, portanto 48,20% a mais que o valor total contratado em Maringá. Nas Tabelas 3 e 4 discriminamos esses montantes por empresas, identificando o valor total das operações contratadas, a quantidade de obras sob a responsabilidade de cada uma e seu local de origem.

Tabela 3 – Maringá. Obras contratadas por cada empresa no âmbito do PMCMV. 2012

Empresas	Obras sob responsabilidade	Valor das operações contratadas (R\$)	Local de origem da empresa
Hiten Ltda – EPP	1	2.241.176,13	Maringá
João Granado Const. e Imob. Ltda	1	2.400.000,00	Maringá
Const. Errerias Ltda	1	3.700.000,00	Paiçandu
MB7 Engenharia e Const. Civil Ltda	1	4.774.500,00	Maringá
Brassul Construções Civas	1	5.129.285,95	Maringá
Washi Emp	1	9.551.700,00	Maringá
Provectum Eng. e Empreendimentos Ltda	2	12.676.632,95	Maringá
CCII Colombo Const. e Incorp. de Imóveis	2	16.301.864,09	Maringá
CCP Engenharia de Obras Ltda	3	23.159.042,28	Maringá
Sial Construções Civas Ltda	4	29.772.400,00	Curitiba
MRV Engenharia e Participações S.A.	10	75.904.889,74	Belo Horizonte

Fonte: Organização própria. Base de dados:  
Everaldo S. Melazzo – MCTI/CNPq/MCidades, nº 11/2012.

Tabela 4 – Londrina. Obras contratadas por cada empresa no âmbito do PMCMV. 2012

Empresas	Obras sob responsabilidade	Valor das operações contratadas (R\$)	Local de origem da empresa
FETAEP*	1	249.600,00	Londrina
Laff Construtora Ltda	1	3.200.000,00	Curitiba
Const. Almanary	1	4.800.000,00	Londrina
Bonora & Costa Const. e Incorp. Ltda	7	21.361.529,88	Londrina
Sial Construções Civas Ltda	3	24.058.879,05	Curitiba

(continua)

Empresas	Obras sob responsabilidade	Valor das operações contratadas (R\$)	Local de origem da empresa
Terra Nova Rodobens/Marajó Incorporadora e Imob. Londrinense	3	35.971.686,91	São José do Rio Preto/Londrina
Protenge Engenharia	3	40.059.656,57	Londrina
Yticon Construção e Incorporação	5	40.400.000,00	Londrina
Artenge Construções Cíveis Ltda	4	42.412.128,68	Londrina
Terra Nova Eng. Ltda	4	43.196.330,25	Londrina
MRV Engenharia e Participações S.A.	10	102.630.435,66	Belo Horizonte

\* Federação dos Trabalhadores na Agricultura do Estado Paraná.

Obra realizada no Distrito de Lerroville.

Fonte: Organização própria. Base de dados: Everaldo S. Melazzo  
– MCTI/CNPq/MCidades, nº 11/2012.

No que concerne à tipologia dos empreendimentos, em Londrina, 26 deles são empreendimentos verticais e 16 horizontais. Atinente à sua localização, realizamos o mapeamento, diferenciando-os pelas três faixas citadas anteriormente, e neste aspecto residem especificidades centrais à nossa pesquisa (AMORIM, 2015), que dizem respeito ao papel que a terra urbana ocupa no processo, e a análise das Figuras 3 e 4 possibilita essa interpretação.

Apesar de na cidade de Londrina existir um maior número de empreendimentos na faixa um do programa, a localização deles é extremamente periférica, do que decorrem agravos de problemas correlatos à segregação socioespacial, além da dispersão territorial que reforçam. Outro aspecto que merece destaque é o fato de a maior parte dessas unidades habitacionais encontrarem-se num único empreendimento, o Residencial Vista Bela, situado a noroeste na Figura 3, que sozinho concentra 2.712 (36,90%) unidades habitacionais, entre casas térreas e apartamentos. As construtoras responsáveis por este empreendimento são todas da cidade de Londrina, sendo elas: a Artenge, a Terra Nova Engenharia e a Protenge Engenharia.

A atuação do PMCMV na cidade de Londrina demonstra uma continuidade espacial com relação às inserções periféricas dos conjuntos habitacionais propostos no período do BNH, sobretudo daqueles da faixa um e da faixa dois, o que decorre da inobservância da problemática socioespacial resultante, e da limitada implementação dos instrumentos da política urbana na escala local.

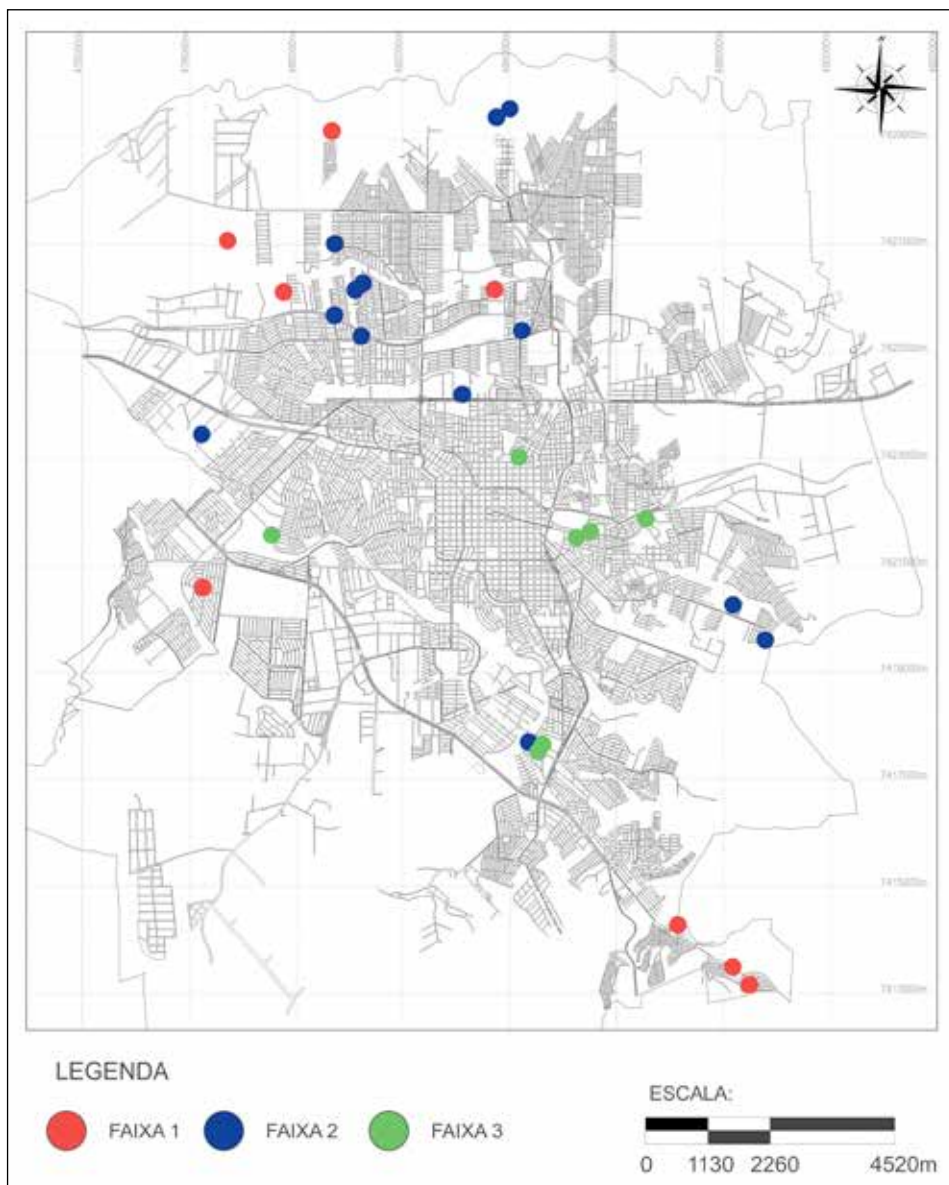


Figura 3 – Londrina. Localização dos empreendimentos do PMCMV. 2012.  
Fonte: Base cartográfica: Töws (2010); dados do PMCMV: Everaldo S. Melazzo.



Figura 4 – Londrina. Residencial Vista Bela (vista parcial). 2013.  
Fonte: Wagner Vinicius Amorim. Arquivo pessoal.

Em Maringá (Figura 5), constata-se uma inserção periférica na malha urbana, seja para os empreendimentos da faixa um ou da faixa dois, o que diretamente reflete o alto preço da terra urbana, já que a cidade teve o maior índice de valorização imobiliária registrado em 2010 entre as cidades paranaenses com mais de 300 mil habitantes (SILVA e SILVA, 2013, p. 286). Silva e Silva (2013, p. 286) afirmam que:

[...] até abril de 2011, segundo a secretaria de habitação do município, as moradias aprovadas do PMCMV iriam atender 13% do déficit. O restante tem atendido a faixa de renda mais interessante para o capital imobiliário.

Silva e Silva (2013, p. 286) ainda observam que, em Maringá,

[...] assiste-se, como em outras regiões do país onde o PMCMV tem atuado, ao enfraquecimento do setor público como promotor e o fortalecimento da provisão privada, tanto no direcionamento dos produtos ofertados como na definição de tipologias, custo, localização e público alvo, os quais tem pouca ou nenhuma correlação com os planos diretores e de habitação elaborados nos últimos anos (SILVA, SILVA, 2013, p. 285).

A Figura 5 coloca em evidência a localização relativamente periférica dos empreendimentos não apenas da faixa um, mas também das demais faixas no contexto da cidade

de Maringá, dos quais três empreendimentos da faixa um foram inseridos fora da cidade, nos distritos de Iguatemi e Floriano. Há uma descontinuidade com relação à localização dos conjuntos habitacionais das décadas de 1970 e 1980, muitos dos quais se encontram no quadrante nordeste da cidade.

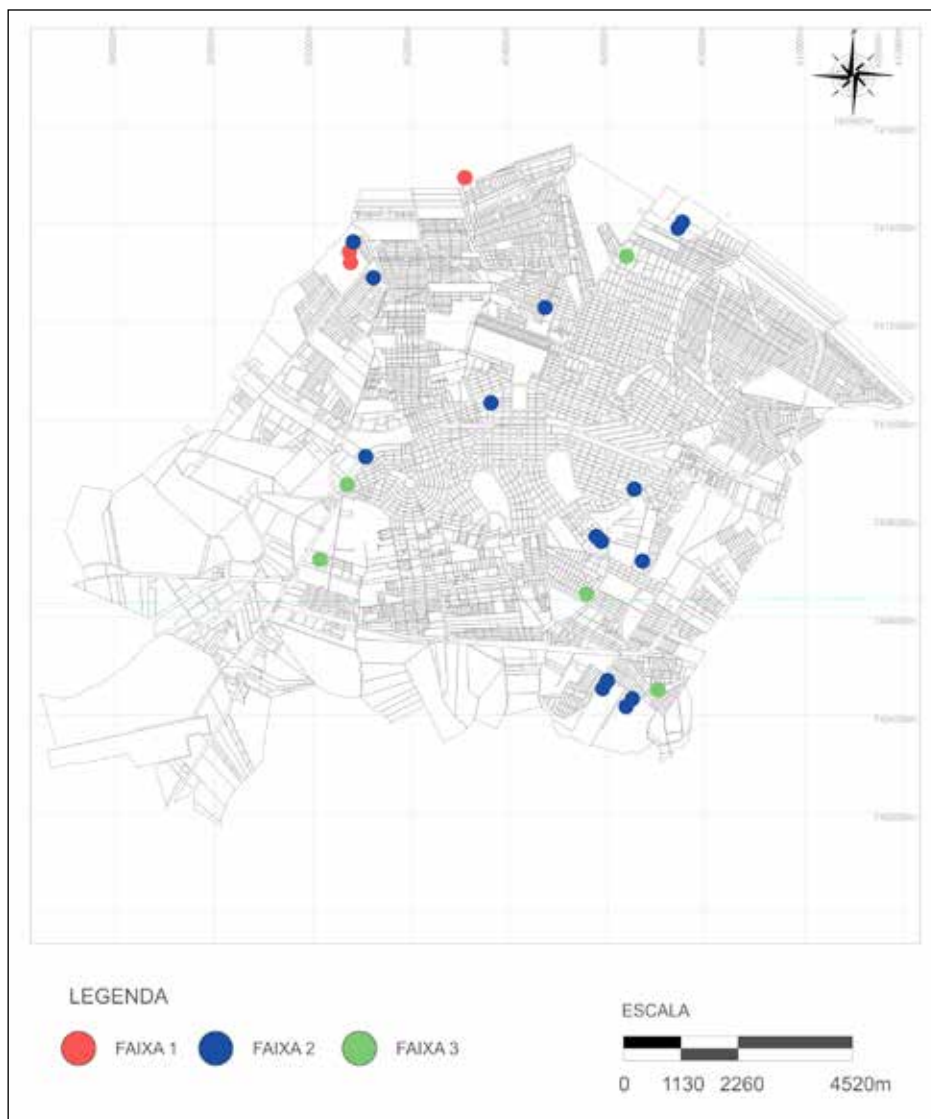


Figura 5 – Maringá. Localização dos empreendimentos do PMCMV. 2012.  
Fonte: Base cartográfica: Töws (2010); dados do PMCMV: Everaldo S. Melazzo.

Dos 27 empreendimentos construídos e/ou aprovados na cidade até 2012, 21 são empreendimentos verticais e apenas seis são loteamentos.<sup>8</sup> A preferência por empreendimentos verticais (apartamentos) demonstra o encarecimento dos custos com a terra urbana, a ampliação da produção em escala e, quando localizados em áreas periféricas, incorrem nos problemas de inserção territorial, tal como a mobilidade urbana reduzida, o aumento dos custos com disponibilização de infraestrutura, serviços e equipamentos públicos em geral.

A seguir, a Figura 6 apresenta uma vista parcial de um dos empreendimentos residenciais periféricos da cidade de Maringá, o Residencial Dolores Duran I e II, loteamento situado na faixa dois do programa, localizado no extremo sudeste da cidade. Possui um número total de 148 unidades habitacionais, cada qual com tamanho de 43,75 m<sup>2</sup>, construídas pela Sial Construções Civis, de Curitiba/PR.



Figura 6 – Maringá. Residencial Dolores Duran (em fase de construção). 2011.  
Fonte: <http://www.panoramio.com/photo/67100738>. Acesso em: 13 set. 2013.

A Tabela 5, a seguir, apresenta uma sinopse comparativa dos números do PMCMV nas duas cidades. A partir da análise dessa tabela constatamos que em Londrina foi construído mais que o dobro da quantidade de unidades habitacionais construídas na cidade de Maringá. Enquanto em Londrina mais da metade das unidades estão situadas dentro da faixa um do PMCMV, em Maringá é na faixa dois em que está situada mais da metade das unidades, embora nessa cidade, 69,68% do déficit esteja concentrado na faixa um, de zero a três salários mínimos (MINISTÉRIO DAS CIDADES, 2010). Há uma



predominância dos empreendimentos verticais nas duas cidades, o que demonstra uma tendência no setor, em função de vários fatores, sendo eles: minorar o custo representado pela terra, aumentar os ganhos em produtividade, minimizar custos com equipamentos públicos – uma vez que os mesmos já existem no entorno dos empreendimentos etc. Em Londrina o maior percentual de empreendimentos está localizado na Zona Norte da cidade. Já Maringá, por sua vez, apresenta uma melhor distribuição entre suas zonas, embora a Zona Leste apareça com o maior percentual. Enquanto em Londrina a maior parte das operações foi contratada ainda na Fase 1 do programa, em Maringá houve maior contratação já na Fase 2.

Tabela 5 – Sinopse comparativa dos números do PMCMV nas cidades de Londrina e Maringá. 2012.

	<b>Londrina</b>		<b>Maringá</b>	
	<b>Valor absoluto</b>	<b>Em %</b>	<b>Valor absoluto</b>	<b>Em %</b>
Nº de empreendimentos	42	100	27	100,00
Nº de unidades habitacionais	7.348	100	2.963	100,00
Faixa um	3.773	51,34	847	28,58
Faixa dois	2.842	38,67	1.619	54,64
Faixa três	733	9,97	497	16,77
Empreendimentos verticais	26	61,9	21	77,70
Empreendimentos horizontais	16	38,09	6	22,30
Zona Centro (empreendimentos)	1	2,38	3	11,11
Zona Leste (empreendimentos)	6	14,28	7	25,92
Zona Norte (empreendimentos)	19	45,23	5	18,51
Zona Oeste (empreendimentos)	5	11,9	4	14,81
Zona Sul (empreendimentos)	9	19,04	5	18,51
Distritos (empreendimentos)	2	4,76	3	11,11
Fase 1 (empreendimentos)	27	64,28	13	48,14
Fase 2 (empreendimentos)	15	35,71	14	51,85
Fase 1 (unidades habitacionais)	4.742	64,53	1.412	47,65
Fase 2 (unidades habitacionais)	2.606	35,46	1.551	52,34
Déficit Habitacional Total em 2010	14.028		10.587	

Fonte: organização própria. Base de dados: Everaldo S. Melazzo – MCTI/CNPq/MCidades, nº 11/2012.

À guisa de conclusão desse artigo, destacamos que o planejamento urbano, a legislação municipal e a propriedade da terra, são centrais na definição da localização dos empreendimentos e da gravação das áreas de Habitação de Interesse Social nas cidades, da qual emana toda a sorte de divergências ou convergências com relação à construção de políticas de conteúdo social e incluyente. Ainda, alguns casos específicos e notórios, tal como o caso do Residencial Vista Bela em Londrina, dentre outros, concernentes à Habitação de Interesse Social (faixa um), merecem análises mais detalhadas, que problematizem a questão da habitação/moradia em seus múltiplos contextos, que vão do político, ao social, ao econômico, à escala do cotidiano e à morfologia urbana.

## Considerações Finais

Nestas considerações procuraremos explorar de modo sintético os impactos resultantes da forma como têm sido implantados alguns empreendimentos e dos expedientes do PMCMV nas duas cidades, voltando nossa atenção à Habitação de Interesse Social.

Apesar de na cidade de Londrina existir um maior número de empreendimentos na faixa um, a localização deles é extremamente periférica, do que decorrem agravos de problemas correlatos à segregação socioespacial e dispersão territorial acentuada, e um deles chama atenção, o Residencial Vista Bela, construído no extremo noroeste da cidade. O Residencial Vista Bela, concluído em 2011, foi, na época, o maior canteiro de obras do PMCMV no país, possuindo 2.712 unidades habitacionais, entre casas e apartamentos. Agora ele enseja uma série de velhas e novas problemáticas relativas à segregação socioespacial, tais como: precário acesso aos equipamentos e serviços públicos e meios de consumo coletivos, cujo planejamento inadequado já resulta na necessidade de medidas curativas e de intervenção pública a fim de que os moradores tenham seus direitos mais básicos e constitucionais atendidos.

Em Maringá, de acordo com a socióloga Ana Lúcia Rodrigues, os pressupostos de uma cidade cuja “vocação histórica” está na segregação<sup>9</sup> (LINJARDI, 2010), reforça a necessidade de se compreender a força com que a produção e a valorização imobiliária condicionam o planejamento da política habitacional de interesse social, obrigando-a a inserir-se de modo “cativo” aos ditames do mercado imobiliário local e, apesar da aprovação das inúmeras emendas municipais relativas às ZEIS, os empreendimentos são implantados em áreas totalmente dispersas, como consequência do alto preço da terra. Além disso, as tipologias habitacionais verticais produzidas em escala, segundo a inge r ncia e o fortalecimento da provisão privada na localização e definição dos produtos ofertados, incorrem nos conhecidos problemas de inserção territorial dispersa, tal como a mobilidade urbana reduzida, aumento dos custos com disponibilização de infraestrutura, serviç os e equipamentos públicos em geral, enfim, problemas tributários e fomentadores da condição socioespacial.

Outro problema que revive o desencontro da política habitacional com a realidade local decorre de que muitos empreendimentos da faixa um, que compreende a Habitação de Interesse Social, começaram a ser construídos, em Maringá e em Londrina, tão logo da aprovação e contratação junto ao PMCMV, no entanto, sem a existência de um Plano Local de Habitação de Interesse Social (PLHIS), resultando em decisões não

pactuadas participativa e coletivamente à luz do diagnóstico e das recomendações dos PLHIS, que somente ficaram prontos entre 2010 e 2011. Em Maringá, entre os anos de 2009 e 2012, dentre as seis contratações dentro da faixa um, quatro foram assinadas em 2010, e somente duas em 2012, ou seja, após o efetivo diagnóstico do PLHIS, que ficou pronto em dezembro de 2010. Já em Londrina, das 21 contratações na faixa um, 13 foram assinadas em 2009, seis em 2010, e apenas duas em 2012, após a elaboração e aprovação do PLHIS, concluído em 2011.

Aqui vale mencionar que a conjuntura da elaboração dos PLHIS no país todo foi marcada pela proeminência do PMCMV, cuja adesão pelos municípios se deu antes da elaboração e dos diagnósticos dos PLHIS. Se por um lado, a atuação massiva do PMCMV tão logo nos seus primeiros anos de existência evidencia a preocupação da agenda governamental com os números do programa, por outro, a morosidade na elaboração dos PLHIS chama atenção aos interesses econômicos e políticos locais, e menos com o planejamento participativo para a tomada de decisões referente ao desenho e implementação local do SNHIS.

Apenas o PLHIS por si só não significa necessariamente a garantia da alocação equânime, pactuada, eficiente, transparente e democrática dos recursos destinados à HIS, porém ele diagnostica a situação habitacional local e recomenda os instrumentos e recursos destinados a tal fim. Por exemplo, indicando ao plano diretor local a gravação, na zona urbana, de áreas aptas ao interesse social (como é o caso das ZEIS), dentre outros instrumentos redistributivos e de gestão social da valorização da terra. Mas este fulcro só é possível pelas vias de sua construção processual, participativa, monitorada e contínua.

Malgrado as experiências históricas acumuladas nas duas cidades e no país, o PMCMV, em seu formato atual, consiste ainda num desafio à própria construção escalar de uma eficiente e genuína política habitacional de interesse social. A emergência e urgência com que se coloca a política habitacional, sobretudo em sua face voltada à Habitação de Interesse Social, denuncia sua apropriação pelo mercado, cujos agentes, cenários, estruturas e instituições substantivam a mercantilização da habitação ao construir o discurso do planejamento em defesa da cidade pelas vias do mercado, silenciando e omitindo as contradições e a dissonância das vozes excluídas do direito à cidade e do exercício da cidadania e da participação.

Assim, reiterou-se, mais uma vez na história da habitação social no Brasil, a pouca importância atribuída ao planejamento das ações com base em diagnósticos rigorosos da situação local, cujas recomendações ensejariam o desenvolvimento de ações planejadas e socialmente pactuadas, evitando prejuízos e problemas não dimensionados adequadamente, como, por exemplo, já se pode constatar em alguns conjuntos habitacionais construídos recentemente em Maringá e em Londrina, a começar pelos de grandes dimensões.

A política habitacional, em seu atual “padrão” hegemônico, organização institucional e em seu processo de implementação local, engendra e exprime ao mesmo tempo em que degenera as possibilidades escalares de uma participação cidadã e efetiva. A análise abrangente e aprofundada do papel do poder público e dos agentes locais, no tocante à elaboração dos planos locais nas duas cidades, bem como da implementação efetiva do PMCMV, suscitam e revivem velhos e conhecidos processos, dinâmicas e problemáticas, já muito comuns à realidade urbana brasileira das últimas décadas e, em

nosso ver, reinsere o rol das cidades médias como pauta analítica e política que reclama mais atenção.

A partir do desenvolvimento da pesquisa da qual este artigo resulta e de sua problematização, concluímos que se o PMCMV tornou-se a política habitacional houve uma redução e um esvaziamento da política habitacional por excelência, subsumida ao contexto do programa atual e aos imperativos dos agentes econômicos que se apropriaram direta e indiretamente das fontes de recursos públicos e do crédito habitacional subsidiado.

## Referências Bibliográficas

ALVES, C. L. E. *Dinâmica espacial de produção e reprodução da força de trabalho em Londrina: os conjuntos habitacionais*. (1991). 196f. Dissertação (Mestrado em Geografia) – Universidade de São Paulo.

AMORIM, W. V. *A produção social do espaço urbano em Londrina – PR: a valorização imobiliária e a reestruturação urbana*. (2011). 287f. Dissertação (Mestrado em Geografia), Universidade Estadual Paulista, Presidente Prudente-SP, 2011.

\_\_\_\_\_. *A produção imobiliária e a reestruturação das cidades médias: Londrina e Maringá/PR*. 2015. 413f. Tese (Doutorado em Geografia). Universidade Estadual Paulista, Presidente Prudente/SP.

BEIDACK, A. R. S. *Análise da Produção do Espaço Urbano de Londrina: De Cincão à Zona Norte: 1970 – 2007*. (2009). 223f. Dissertação (Mestrado em Geografia). Universidade Estadual de Londrina, 2009.

BELOTO, G. E. *Legislação urbanística: instrumento de regulação e exclusão territorial. Considerações sobre Maringá*. (2004). 201f. Dissertação (Mestrado em Geografia), Universidade Estadual de Maringá, 2004.

BRASIL. *Lei nº 11.977, de 7 de julho de 2009*. Dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida – PMCMV e a regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas. Brasília: Presidência da República – Casa Civil – Subchefia para Assuntos Jurídicos, 2009. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2009/lei/11977.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/11977.htm). Acesso em: 31 jan. 2015.

DENALDI, R. (Org.). *Planejamento habitacional. Notas sobre a precariedade e terra nos Planos Locais de Habitação*. São Paulo: Annablume, 2013.

\_\_\_\_\_. *Política habitacional e urbana: avanços e impasses*. [2012]. Disponível em: <http://followscience.com/content/523190/1-politica-habitacional-e-urbana-avancos-e-impasses-rosana>. Acesso em: 23 jan. 2015.

\_\_\_\_\_.; LEITÃO, K.; AKAISHI, A. G. O Recente processo de Elaboração de Planos Locais de Habitação de Interesse Social no Brasil: limitações e perspectivas. In: *Anais do XIV Encontro Nacional da ANPUR*, 2011, Rio de Janeiro. Disponível em: <http://www.anpur.org.br/revista/rbeur/index.php/anais/article/view/2652/2592>. Acesso em: 15 jan. 2015.

FRESCA, T. M.; OLIVEIRA, E. L. *A produção do espaço urbano de Londrina: 1970 – 2000*. Londrina: Universidade Estadual de Londrina – Centro de Ciências Exatas – Departamento de Geociências. Relatório de Pesquisa (inédito), 2005.

LINJARDI, F. Valor dos terrenos inibe Minha Casa Minha Vida. In: *O Diário do Norte do Paraná*. Maringá, 26 de janeiro de 2010, versão online. Disponível em: <http://maringa.odiario.com/imoveis/noticia/234743/valor-dos-terrenos-inibe-039minha-casa-minha-vida039/>. Acesso em: 15 jan. 2015.

LONDRINA. *Plano Local de Habitação de Interesse Social*. Londrina: Prefeitura Municipal de Londrina – Companhia Municipal de Habitação – Instituto Fazer, 2011. Disponível em: <http://www2.londrina.pr.gov.br/cohab/index.php/cmhl-conselho-municipal-de-habitacao-de-londrina/reunioes>. Acessado em 23 de jan. de 2015.

\_\_\_\_\_. *Perfil 2014*. Prefeitura Municipal de Londrina – Secretaria de Planejamento, 2011. Disponível em: [http://www.londrina.pr.gov.br/dados/images/stories/Storage/sec\\_planejamento/perfil/perfil\\_2014.pdf](http://www.londrina.pr.gov.br/dados/images/stories/Storage/sec_planejamento/perfil/perfil_2014.pdf). Acesso em: 22 jan. 2015.

MARICATO, E.; LEITÃO, K. Notas sobre globalização, crise e cidades no Brasil. In: LEAL, Suely; LACERDA, Norma (Org.). *Novos padrões de acumulação urbana na produção do habitat: olhares cruzados Brasil – França*. Recife: Editora Universitária UFPE, 2010.

MARINGÁ. *Plano Local de Habitação de Interesse Social*. Caderno do Diagnóstico Habitacional. Produto 5 – Revisão 1. Maringá: Prefeitura Municipal de Maringá/RZS – Consultoria e Planejamento, nov. de 2010. Disponível em: <http://www2.maringa.pr.gov.br/sistema/arquivos/9d672a333a21.pdf>. Acesso em: 6 fev. 2015.

MARTINS, V. H. T. *Habitação, infra-estrutura e serviços públicos: conjuntos habitacionais e suas temporalidades em Londrina – PR*. (2007). 175f. Dissertação (Mestrado em Geografia), Universidade Estadual de Londrina, 2007.

MENDES, C. M. *O edifício no jardim: Um plano destruído. A verticalização de Maringá*. (1992). 364f. Tese (Doutorado em Geografia), Universidade de São Paulo, 1992.

MINISTÉRIO DAS CIDADES. *Déficit Habitacional Municipal no Brasil – 2010*. Brasília – Belo Horizonte: Fundação João Pinheiro, Ministério das Cidades, 2013. Disponível em: <http://www.cidades.gov.br/index.php/biblioteca/4354-deficit-habitacional-municipal-no-brasil-2010.html>. Acesso em: 23 jan. 2015.

\_\_\_\_\_. *Avanços e desafios: Política Nacional de Habitação*. Brasília: Secretaria Nacional de Habitação, 2013. Disponível em: <http://www.cidades.gov.br/images/stories/ArquivosSNH/ArquivosPDF/Avancos.pdf>. Acesso em: 23 jan. 2015.

OLIVEIRA, M. N. *Gestão da Política Habitacional: o processo de elaboração do Plano Local de Habitação de Interesse Social do município de Londrina-PR*. (2012). 148f. Dissertação (Mestrado em Serviço Social e Política Social), Universidade Estadual de Londrina, 2012.

POSTALI, V. B. *Autoconstrução e circuito inferior da economia: uma análise da produção habitacional em Londrina/PR – Estudo de caso dos jardins São Jorge e San Rafael*. (2008). 192f. Dissertação (Mestrado em Geografia), Universidade Estadual de Londrina, 2008.

RAZENTE, N. *A ocupação do espaço urbano de Londrina*. (1984). 393f. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Urbano e Regional), Universidade Federal de Pernambuco, 1984.

RODRIGUES, A. L. *A pobreza mora ao lado: segregação socioespacial na região metropolitana de Maringá*. (2004). 258f. Tese (Doutorado em Ciências Sociais), Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 2004.

SCHMIDT, L. P. *Poder Público, mercado imobiliário e (re)produção material: estratégias e ações em Maringá (1989/2000)*. (2002). 231f. Dissertação (Mestrado em Geografia), Universidade Estadual de Maringá, 2002.

SILVA, B. F. e. *A recente produção imobiliária no aglomerado metropolitano Paiçandu-Maringá-Sarandi: novos arranjos, velhas lógicas*. (2015). 295f. Tese (Doutorado em Arquitetura e Urbanismo), Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, 2015.

\_\_\_\_\_; SILVA, R. D. As novas formas de provisão de moradia e seus impactos na reconfiguração socioespacial do aglomerado Sarandi-Maringá entre 2009 e 2011. In: CARDOSO, Adauto L. (Org). *O Programa Minha Casa Minha Vida e seus efeitos territoriais*. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2013.

SILVA, G. *A formação dos conjuntos habitacionais multifamiliares de Maringá – Paraná*. (2002). 151f. Dissertação (Mestrado em Geografia), Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2002.

TÖWS, R. L. *O Processo de verticalização de Londrina e de Maringá (PR) Brasil: o Estado e o capital imobiliário na produção do espaço*. (2010). 265f. Dissertação (Mestrado em Geografia), Universidade Estadual de Maringá, 2010.

## Agradecimentos

O autor agradece ao Programa de Pós-graduação em Geografia da Universidade Estadual Paulista – Campus de Presidente Prudente/SP, onde desenvolveu a pesquisa de doutorado da qual esse artigo resulta; à orientadora Profa. Dra. Maria Encarnação Beltrão Sposito e ao coorientador Prof. Dr. Everaldo Santos Melazzo; bem como agradece à Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo pela concessão da Bolsa de Doutorado que viabilizou a realização dessa pesquisa e ao *Lincoln Institute of Land Policy* pelo apoio na modalidade *Tesistas de Maestría y Doctorado Apoyados por el Programa para América Latina y el Caribe, 2014-2015*.

Recebido em: 17/6/2015      Aceito em: 30/10/2015

---

<sup>1</sup> A COHAB-LD constitui-se numa sociedade composta por ações de economia mista, cujo sócio majoritário é a Prefeitura Municipal de Londrina (PML), estando a ela vinculada como entidade de administração indireta.

<sup>2</sup> “[...] Os INOCOOPs foram criados em 1966 com objetivo de orientar as cooperativas operárias em todas as operações necessárias para a construção de conjuntos habitacionais. Foram criados também para poupar despesas, acumular e reproduzir o capital e legitimar o sistema. Poderia se candidatar a uma casa própria financiada pelo INOCOOP o trabalhador sindicalizado e que pertencente a alguma associação” (BEIDACK, 2009, p. 79, n.r. 32). Em, Londrina, o INOCOOP foi responsável pela implantação de 14 conjuntos habitacionais, totalizando 3168 unidades, sendo o BNH seu agente financiador. Sua atuação teve efetivo início em 1972 e durou até 1996. Além dos INOCOOPs, também o Instituto de Previdência do Estado do Paraná (IPE – PR) financiou e construiu mais quatro conjuntos habitacionais, totalizando 702 unidades entre 1978 e 1989 (FRESCA; OLIVEIRA, 2005, p. 103).

<sup>3</sup> Cooperativa Habitacional Bandeirantes (COHABAN).

<sup>4</sup> Conjuntos Habitacionais.

<sup>5</sup> Para uma leitura a respeito da estruturação do PNH, SNH e SNHIS, em suas perspectivas, avanços, limitações, impasses e estudos de caso, sugerimos Denaldi (2012), Denaldi, Leitão, Akaishi (2011) e Denaldi (2013).

<sup>6</sup> Instituído pela Lei Federal nº 11.977, de julho de 2009 (BRASIL, 2009).

<sup>7</sup> É importante destacar que desse número total, 416 unidades estão localizadas nos distritos Iguaçu e Floriano.

<sup>8</sup> Sendo que três deles localizam-se nos distritos.

<sup>9</sup> Ver: “Valor dos terrenos inibe Minha Casa Minha Vida”. Disponível em *O Diário do Norte do Paraná*, de 26 de janeiro de 2010: <http://maringa.odiario.com/imoveis/noticia/234743/valor-dos-terrenos-inibe-039minha-casa-minha-vida039/>. Acesso em: 15 jan. 2015.





# Os Circuitos da Economia e as Desigualdades Sociais em Mocuba: uma Abordagem Espacial e Escalar

## Economic Circuits and Social Inequality in Mocuba: a Scalar and Spatial Approach

João Carlos Mendes Lima<sup>i</sup>

Universidade Pedagógica de Moçambique  
Maputo, Moçambique

**Resumo:** Um olhar dos espaços urbanos de Moçambique nos remete a uma investigação sobre as razões que podem influenciar as desigualdades nas formas de ocupação de solos urbanos nas cidades moçambicanas e as desigualdades sociais a elas adstritas. Este artigo tem como pressuposto pensar as relações sociais na sua dimensão espacial que influenciam as desigualdades espaciais no município de Mocuba, a segunda maior cidade da província da Zambézia. Conclui-se que a ocupação do espaço, em Mocuba, resulta da práxis das comunidades locais na sua interação com a natureza e a experiência histórica por elas vivenciadas até a atualidade, mas que tem forte influência do capital. Além disso, no município de Mocuba existe um espaço híbrido constituído pelo setor inferior e superior da economia, com as suas desigualdades que neste estudo foram abordadas a diferentes escalas.

**Palavras-chave:** Desigualdades Espaciais; Circuitos da Economia; Escala.

**Abstract:** An overview of urban space in Mozambique led to research on identifying factors which contribute to social inequality in urban land use in Mozambican cities. The present study treats the spatial dimensions of social inequality in the municipality of Mocuba, the second largest city of Zambezia Province. Urban land use in Mocuba is shown to be a product of local community praxis in its interaction with nature and historical experience as well as the strong influence of capital in which the hybrid space of Mocuba is constituted by the lower and upper circuits of the urban economy resulting in social inequality expressed at different scales.

**Keywords:** Spatial Inequalities; Economy Circuits; Scale.

### Introdução

A urbanização na Zambézia e em Mocuba em particular pode ser analisada considerando vários fatores que interagem no tempo sobre o espaço, em diferentes escalas. Esse fenômeno de expansão urbana, induzido pelo desenvolvimento econômico mer-

---

<sup>i</sup> Prof. Auxiliar da Universidade Pedagógica de Moçambique – Delegação de Quelimane, Doutorando em Geografia. E-mail: jocarlima57@gmail.com.

cantil, produziu e produz uma contínua ocupação das zonas periféricas que avançam rapidamente à margem do processo formal de ordenamento territorial dessas urbes.

É desse modo que as tradições, a cultura e as particularidades sociais das comunidades criam círculos de influência na produção do espaço, assim como esses fatores são influenciados pelas condições físico-naturais. Além disso, a independência nacional e a nacionalização dos prédios de rendimento acelerou o processo de urbanização. Por consequência, dificulta desenhar planos efetivos de ordenamento territorial capazes de garantir boa qualidade de vida dos seus cidadãos tendo em linha de conta os princípios da urbanidade em contraposição com os valores culturais das pessoas que a ela vêm estabelecer-se. Por outro lado, a desprivatização de imobiliárias inibiu o investimento imobiliário durante décadas, ressurgindo de forma tênue só no início deste século.

Foi utilizada a metodologia qualitativa através da análise textual qualitativa e a desconstrução de teorias de autores que abordam matérias relacionadas com a produção do espaço, já que se pretende compreender as complexas inter-relações entre tudo o que existe no objeto de estudo, contribuindo para a geração de conhecimentos e teorias sobre a urbanização em Mocuba. Para o efeito, foi utilizado o procedimento metodológico de estudo de caso, através da análise bibliográfica e de documentos. Além disso, foi efetuada a visita de campo, a observação direta, a recolha de imagens por fotografia e a entrevista a sábios. Os entrevistados foram escolhidos de forma intencional para captar histórias e experiências vivenciadas apenas por determinados indivíduos.

Um olhar dos espaços urbanos do país nos remete a uma investigação sobre as razões que podem influenciar as formas de ocupação de solos urbanos das cidades moçambicanas. Daí que o artigo parte do pressuposto de que a interação entre o local e o global gera adaptação dos sujeitos às influências de várias ordens e escalas.

O fenómeno de expansão urbana, induzido pelo desenvolvimento económico mercantil, produziu e está produzindo uma contínua ocupação das zonas periféricas que avançam rapidamente à margem do processo formal de ordenamento territorial dessas urbes estabelecidos pela postura municipal. Do mesmo modo, o processo de urbanização trouxe novos atores no jogo de relações na cidade, que nem sempre são nacionais, ou seja, vieram à cidade migrantes nacionais das zonas rurais e de outras cidades e vilas, bem como estrangeiros de várias nacionalidades, dentre elas malawiana, burundesa, nigeriana e paquistanesa.

Como se pode depreender, no processo de urbanização no município de Mocuba vão surgindo ao longo do tempo novas relações entre os atores, entre atores e espaço, bem como relações a várias escalas. É essa dimensão da sociodiversidade que se pretende captar com este artigo.

Constituem questões de partida a reflexão crítica para entender como as influências locais, com os seus ideais, se manifestam no espaço. Como a função local influencia nas demais funções e interfere no espaço? De que modo se estruturam seus espaços e se redefinem suas centralidades face às transformações recentes? Qual a dinâmica interna de vida da cidade, considerando o que é específico de Mocuba que não se assemelha a outros espaços em Moçambique? Quais os papéis que desempenha Mocuba, na qualidade de cidade média, perante os novos problemas urbanos e novas perspectivas de desenvolvimento?

O artigo contempla três pontos, sendo o primeiro a análise das influências locais que se manifestam no espaço em Mocuba, onde efetuamos uma reflexão em torno dos atores de produção do espaço no recorte temático em análise, na tentativa de demonstrar as suas especificidades. De igual modo, analisamos a estruturação dos espaços que redefinem as centralidades face às transformações recentes. O segundo versa sobre a dinâmica interna de vida da cidade para refletir em termos da dimensão cultural no urbano e como se manifesta na estruturação dos espaços considerando o que é específico de Mocuba que não se assemelha a outros espaços em Moçambique numa perspectiva escalar – do local ao global. O terceiro e último aborda as escalas espaciais e a relação tempo e espaço para responder a questão da integração do paradigma da diversidade e inclusão sem discriminar e excluir os vários atores, bem como os papéis que a cidade de Mocuba desempenha, na qualidade de cidade média, perante os novos problemas urbanos e novas perspectivas de desenvolvimento.

### **Influências Locais e Ocupação do Espaço em Mocuba**

As modernas formas de produção mercantis e de gestão induzidas pelo colonialismo, pelo Estado moçambicano e pelo grande capital têm gerado uma crescente urbanização da população e do território e, por consequência, influem na produção do espaço na Zambézia. Esse processo veio acompanhado da implantação de infraestruturas, a formatação de um mercado de trabalho e de consumo cada vez mais urbano e a implantação de grandes empreendimentos públicos e privados criando condições para a chegada de novas pessoas de várias origens na cidade. Tal mobilidade da população produziu uma estrutura territorial fundada principalmente na urbanização. Daí que o migrante (“viente”) se reproduz a partir da produção do espaço urbano para ter acesso a serviços e facilidades da cidade (emprego, consumo, educação, saúde, comunicação, energia e renda), como condição para a sua inserção no circuito inferior da economia urbana (SANTOS, 2009), mesmo nas localidades rurais.

As práticas e as ações dos povos locais e dos “vientes” reproduzem diferentes formas de sociabilidade (sociodiversidade), de trabalho e de organização social, cada vez mais mediadas pelo espaço urbano. Porém, em respostas diferentes (por aceitação/submissão, adaptação ou resistência), e mesmo em oposição ao processo de reprodução das relações sociais de produção, de dominação e de exploração. Surge, como resultado, um espaço híbrido (BAIA, 2009) e contraditório que porta diferentes padrões de organização e ordem, porém crescentemente urbanizado.

Além disso, a globalização que se impõe como paradigma dominante veio agregar novas espacialidades, com o surgimento da suburbanização – *urban Sprawl*<sup>1</sup> (SO; GETRELS, 1980 e HANCHETT, 2000) que se manifesta com o afastamento dos ricos do centro da cidade, por considerarem mais barulhento e mais poluído, para as áreas rurais, onde podem desfrutar de mais tranquilidade, sossego e ar mais puro.

No entanto, em Moçambique não são só os ricos que aderem a esta nova forma de ocupação do espaço. É precisamente a classe média de empregados (públicos e privados) e de empresários emergentes que procura áreas nos subúrbios para instalar as suas quintas e depois as suas residências. Ao mesmo tempo os pobres saem da cidade

“cimento”<sup>2</sup> vendendo os seus apartamentos<sup>3</sup> e vão se instalando nas zonas de expansão, situadas na periferia das urbes.

Os fluxos populacionais e a geração de empregos daí decorrente contribuem para a produção do espaço urbano no município, pois retroalimentam as atividades econômicas e ativam os fluxos migratórios do campo e das cidades menores, dinamizando a ocupação e o uso de espaço urbano.

No entanto, para o caso do município de Mocuba e da província da Zambézia a produção do espaço tem sido influenciada pela interação de vários atores dos quais se evidenciam o estado (que detém o poder e define a ordem, através da institucionalização, de leis), o capital (que implementa as estratégias para a sua manutenção e reprodução, através do sistema de plantações), os sujeitos sociais que têm o espaço como condição, meio e produto de ação (CARLOS, 2014, p. 61). Da interação destes vários atores, cada qual dando respostas diferentes às imposições da urbanicidade, é que se efetiva a produção do espaço. De fato, a implantação de infraestruturas, a formatação de um mercado de emprego e de consumo cada vez mais urbano, a implantação de grandes empreendimentos públicos (energia elétrica, caminhos de ferro, correios, telecomunicações, etc.) e privados (empresas de plantação de algodão, sisal, tabaco, etc. e as respectivas indústrias de processamento), a migração e a mobilidade da população produzem uma estrutura territorial fundada principalmente na urbanização e em rede. Portanto, o “viente” se reproduz a partir da produção do espaço urbano para ter acesso, como foi referido anteriormente, a serviços e facilidades da cidade e a partir da inserção no circuito inferior da economia urbana, para ter acesso a consumo, trabalho, educação, saúde e renda, mesmo nas localidades rurais.

A pesquisa tem como ponto de enfoque o município de Mocuba que a nosso ver possui particularidades geográficas específicas e ímpares, o que motivou a escolha deste recorte temático. De fato, Mocuba (Figura 1), “onde todos os caminhos se cruzam e Moçambique se abraça”,<sup>4</sup> possui sua dinâmica interna, mas joga uma considerável influência nos distritos periféricos que giram a sua volta.

Além disso, é a segunda maior cidade da Zambézia, com um peso na economia provincial e nacional, mas também participa na integração regional e global ao exportar e importar vários produtos. De igual modo, está num corredor nacional (Estrada Nacional número 1 – EN1), numa certa equidistância entre o Sul e o Norte.

Ademais, Mocuba é uma cidade à beira de dois rios (Licungo e Lugela), de estilo antigo e que se situa num ponto elevado, mas numa encruzilhada. Já foi objeto de um sonho Samoriano<sup>5</sup> por ser o lugar que iria induzir a industrialização do país, daí a instalação do Complexo Têxtil de Mocuba. Esteve, por muitos e longos anos, ligada por uma linha férrea com a sua testa no Porto de Quelimane (capital da Província da Zambézia) e teve a sua história.

Hoje, a cidade de Mocuba tem duas instituições de ensino médio (Instituto Médio Agrário e Instituto Politécnico da Zambézia) e igual número de instituições de ensino superior (Faculdade de Ciências Agrárias e Silvicultura da Universidade do Zambeze e o Instituto Superior Cristão), dois centros de ensino à distância conferindo grau superior (Universidade Pedagógica e Universidade Católica de Moçambique) para formação de professores do ensino secundário. Além disso, recentemente foi declarada zona especial de desenvolvimento, esperando que muito brevemente venha atrair megaprojetos. Por-

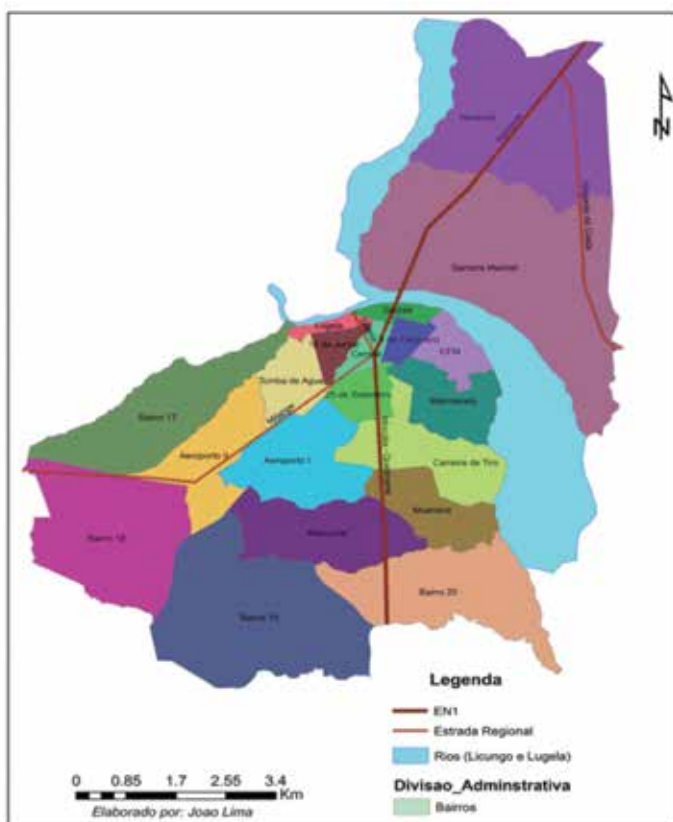


Figura 1 – Enquadramento Regional da Cidade de Mocuba.

Fonte: Conselho Municipal de Mocuba, 2005

tanto, a pesquisa procura analisar a dinâmica de vida interna na cidade de Mocuba a várias escalas (do local ao global).

Para o caso vertente, entender o urbano é necessário considerar a produção do espaço como “decorrente da ação de agentes sociais concretos, com papéis não rigidamente definidos, portadores de interesses, contradições e práticas espaciais que ora são próprios a cada um, ora são comuns” (CORRÊA, 2012, p. 43). O mesmo que dizer que o espaço é um lugar construído pelos sujeitos durante as relações que estabelecem com a natureza. Por outras palavras, como se referiu Carlos (2012, p. 32), o espaço como “condição, meio e produto da reprodução da sociedade, definindo-o como processo ou movimento em constituição da própria sociedade [...] como relações espaço-temporais”. Mais do que isso, “o espaço como o conjunto indissociável de objetos e ações” (SANTOS, 2009). Portanto, o espaço encarado não como um substrato inerte (natureza pura), mas mais do que isso, o espaço é tradução da vida social. De fato a espacialidade interfere na vida social dos sujeitos que ocorre num dado espaço, visto que é resultado

da relação social e não pode, de modo algum, ser considerado como materialidade dinâmica (Ibid., 2009).

Deste modo, a transformação pretendida pelas pessoas da imagem futura do território que a comunidade almeja assenta nos padrões de ocupação e uso do espaço desenhado e moldado por longos anos de vivência cultural da comunidade que é transmitida de geração em geração através da tradição oral (AIKEHEA; OGAWA, 2007, p. 54) ou na relação prática com a natureza, mas que confronta-se com a situação da urbanicidade que é realizada na base do capital privado. Como se referiu Corrêa (2012, p. 43) a produção do espaço “não é resultado da ‘mão invisível do mercado’, nem de um estado hegeliano, visto como entidade supraorgânica, ou de um capital que emerge das relações sociais”. Ainda na perspectiva do mesmo autor a produção do espaço “é consequência da ação de agentes sociais concretos, históricos, dotados de interesses, estratégias e práticas sociais próprias, portadores de contradições e geradoras de conflitos entre eles mesmos e com os segmentos da sociedade” (Ibid., p. 43).

Contudo, os “vientes” se deparam com dificuldades de inserção na urbanicidade, pois trazem consigo a sua forma de ver as coisas, de ocupar o espaço, de pensar e agir. Em suma, a sua cultura, que é diferente daquela que já existe e se instalou em tais cidades, que é oposta ao paradigma dominante de exclusão. De fato, para entender os conflitos entre os saberes não se pode de modo algum aceitar o que Barros (2011, p. 66) se referiu em seu texto “Cidade como forma específica de organização social e suas imagens nas ciências sociais” ao afirmar que:

[...] na transposição das ideias do evolucionismo natural para o mundo humano, abria-se a possibilidade de se pensar a cidade como uma etapa mais avançada do desenvolvimento humano, ou até a cidade especificamente ocidental como uma forma mais evoluída de urbanismo para a qual deveriam convergir historicamente formas urbanas menos elaboradas.

Essa tese mostra a forte carga do preconceito de supremacia do modelo ocidental que procura deslegitimar os outros saberes ou outras formas de produção do espaço que não seja o de cidade especificamente ocidental. Porque aí fica a dúvida – cidade como etapa mais avançada, mas mais avançada em relação a quê? Ou ainda, outras formas urbanas. Será que são mesmo menos elaboradas? Portanto, entender o urbano dessa forma é querer impor aos outros saberes que o urbanismo ocidental deve ser tomado como modelo a ser alcançado por outras civilizações, ou seja, tornar o modelo urbano ocidental como universal, mas isso é querer desqualificar os diferentes modelos urbanos de outras sociedades.

No entanto, em Mocuba, assim como em muitas outras cidades moçambicanas, vemos um dualismo na cidade, como se referiu Baia (2009, p. 9), “as imposições ou necessidades de diversa ordem perpassa a cidade inteira misturando características urbanas europeias e elementos de modo de vida africano”. Portanto, a produção do espaço urbano é conflitante com as formas das comunidades locais de ocupar e usar o espaço,

de construir as suas moradias, de exercer atividades para a sua subsistência, baseada na agricultura familiar e no comércio informal, como mostram as Figuras 2 e 3.



Figura 2 – Bairro no subúrbio de Mocuba.



Figura 3 – Comércio informal em Mocuba.

Esse modelo é completamente diferente daquele implantado na cidade, que organiza o espaço em parcelas quadriculadas, com limites rígidos de separação entre o espaço e lugar dos outros, com a construção de casas de desenvolvimento vertical, com a produção industrial, etc. As Figuras 4 e 5 mostram a forma como a parte central da cidade de Mocuba se estrutura, com ruas amplas e asfaltadas, as casas protegidas por muros de vedação.



Figura 4 – Residência unifamiliar com vedação.



Figura 5 – Av. Principal de Mocuba e muros de vedação.

De fato, a expansão mercantil desarticulou os modos de vida e de produção das comunidades nos espaços onde foi implantado, o que criou a desterritorialização (HAES-BAERT, 1994, p. 214) dos povos indígenas, que viam-se obrigados a abandonar os seus territórios para novos espaços. Assim, nos dizeres de Corrêa (1987 e 1989, apud SOUZA, 2009 p. 2-3), a “consolidação da economia de mercado e o aumento da complexidade da divisão do trabalho contribuíram para produzir maior diferenciação espacial”. Diferenciação essa que se revela pela especialização da cidade na produção industrial e o rural na produção agropecuária. De igual modo, é planejada a construção do centro da cidade e o subúrbio emerge do espontâneo e do informal. Daí que os sujeitos para



se urbanizarem têm que enveredar pela ruptura com o seu modo de vida tradicional de subsistência (des)territorialização para o moderno-mercantil, submetendo-se ou adaptando-se e/ou aceitando esse modelo imposto. Entretanto, os “vientes” (rurais e de outras cidades menores) também procuram reconstruir, como forma de valorização identitária, a identidade territorial das suas zonas de origem, a (re)territorialização (HAESBAAERT; MONDARDO, 2010, p. 35) diferentemente daquela que encontraram nas cidades para onde migraram. Ao mesmo tempo os “vientes” trazem suas territorialidades imbuídas de aspectos culturais, valores e afinidades – microterritorialidades (FORTUNA, 2012, p. 202) que também querem afirmá-las na cidade.

A realidade encontrada no município de Mocuba permite dizer que existe um confronto da territorialidade afirmada entre os valores difundidos pela modernidade com a resistência das tradições dos povos locais, fazendo com que muitos “vientes” não se adaptem à urbanicidade. Quando a isso juntarmos a influência de outros povos, estrangeiros, com os seus vivenciares, espera-se que cada um desses grupos encontre a resposta que melhor achar à sociodiversidade do urbano. Assim, a interação desses diferentes atores cria espacialidades que são específicas considerando as formas diferenciadas de produção do espaço. De igual modo, geram desigualdades marcantes desses lugares, revelando a espacialidade das precariedades dos seus moradores.

A geografia dessa multiplicidade de sujeitos produz articulações em redes, de diferentes escalas, principalmente no conflito pelo parcelamento das terras tradicionais trazidas pelo planejamento territorial do município, o que promove, do outro lado, uma ação de oposição. Esta oposição, provavelmente seja devido ao fato de que a maioria de “donos de terras” mobiliza-se num contra-ataque para conter essas territorialidades alternativas e de resistência que parecem brotar formando uma rede de lugares. Assim, para entender esse conflito territorial, analisamos como (trans)territorialidades entendido como “atravessamento e imbricação territorial – não como um simples passar por, mas um estar-entre, que manifesta-se como uma relação de ‘fronteira’, nos cruzamentos e nas sobreposições de relações socioespaciais” (HAESBAAERT; MONDARDO, 2010, p. 35).

De fato, a relação de fronteira surge no decurso dos “donos de terras”, no seu circuito de poder vinculado ao complexo processo de urbanização, confrontarem-se com o movimento de resistência dos povos locais e de outros atores, olhando para a dimensão cultural. Isso envolve “não apenas o trânsito ou a passagem de uma territorialidade a outra, mas sim a transformação efetiva dessa alternância em uma situação nova, muito mais híbrida” (Ibid., p.36).

Contudo, no município de Mocuba, os povos locais não aderem, por exemplo, à forma quadricular e construção vertical da habitação, assim como contestam o tamanho das parcelas urbanas loteadas. De fato, um olhar sobre a cidade de Mocuba é visível um “espaço dividido” (SANTOS, 2009, p. 96), onde, de um lado está o circuito inferior da economia urbana “essencialmente constituído por formas de fabricação de ‘capital não intensivo’, por serviços não modernos, geralmente abastecidos pelo nível de venda e varejo e pelo comércio em pequena escala e ‘não moderno’” (Ibid., 2009, p. 97). Neste fluxo de circuito inferior são visíveis as precariedades da cidade mostrando como os povos locais e os “vientes” impõem sua ordem no espaço, por exemplo ao montarem os seus negócios nos passeios da cidade<sup>6</sup> ou em barracas em frente das residências. Do mesmo modo, os estrangeiros, principalmente nigerianos e burundeses, colocam contentores na

berma do passeio para servir de loja onde vendem peças de veículos e outros produtos, muitos deles de origem e qualidade duvidosa.

Contrariamente, encontramos o outro lado, o do circuito superior da economia urbana, o circuito do capitalismo internacional, que é caracterizado pelo dinamismo do grande capital, constituído por “negócios bancários, comércio de exportação e indústrias de exportação, indústria moderna urbana, comércio moderno, serviços modernos, comércio atacadista e transporte” (SANTOS, 2012, p. 97). Daí que esta pesquisa procura captar a espacialidade dessas desigualdades, como mostram as Figuras 6 (Circuito Inferior da Economia) e 7 (Circuito Superior da Economia), assim como a geogrficidade de redes de articulação.



Figura 6 – Mercado informal no subúrbio.



Figura 7 – Posto de Abastecimento de Combustível.

Na decorrência da modernização contemporânea, nos países em desenvolvimento, como Moçambique, surgem dois sistemas de fluxos de satisfação das necessidades: dos que têm acesso permanente de bens e serviços e dos que não podem se satisfazer delas. Deste modo, o sistema de fluxos afasta a maioria dos sujeitos para o circuito inferior da economia, na medida em que a indústria é “cada vez menos uma resposta à necessidade de geração de emprego” (Ibid., p. 95). Pior do que isso, em Moçambique, onde a indústria era e é incipiente, baseada no processamento primário para a produção de matéria-prima. Daí que muitos dos sujeitos encontram no comércio informal o lugar para obter renda para a sua subsistência. Alternativamente, uma parte considerável da população emprega-se em setores com salários baixos e dependendo de trabalho ocasional ou sazonal, em contraposição, muito poucos integram-se em empregos com salários altos, por falta de qualificação técnica.

Neste contexto, analisamos o tipo de demanda trazido pelo setor informal na economia da cidade não como desvio em relação ao padrão, mas sim como resposta que as comunidades locais dão, ou até como uma forma específica e local da dinâmica de vida interna da cidade. Consideramos assim porque o setor informal surge como trabalho barato e ao mesmo tempo como atividade que fornece produtos a preços mais baixos que as famílias de baixa renda podem pagar.

Portanto, evidenciamos que a dinâmica interna da cidade é tratada como um ciclo, como interatividade da vida urbana, como espaço em rede. Assim, procuramos mostrar a relação que se estabelece entre os dois circuitos da economia urbana como um processo de complementaridade, de concorrência e de subordinação de um sobre o outro, evidenciando as suas precariedades. Analisamos dessa forma pelo fato de as pessoas que vendem na rua ou em feiras, por exemplo, alguns exercerem essa atividade não por conta própria, mas como empregados indiretos do setor formal, uma estratégia de fuga ao fisco.

De igual modo, existem os informais que trazem produtos, muita das vezes do Malawi ou de outros países, contra todos os riscos, no intuito de contornar a fiscalização aduaneira, que depois são vendidos, quer aos formais, quer aos informais. Assim, o estudo pretende demonstrar que o informal não é apenas uma adição à economia formal, nem uma adição de corpos estranhos, mas sim uma dinâmica interna da geografia da cidade de Mocuba. Em suma, o estudo pretende introduzir uma reflexão sobre as conexões de espaços relativamente marginais que não tem sido prestada muita atenção, o que no nosso entender constitui acréscimo à Geografia Urbana.

Portanto, a pesquisa mostra a geografia desses processos de vida na cidade de Mocuba. Deste modo, um devir de novas territorialidades ocorre, assim, na cidade de Mocuba, olhando para o tipo de construções de habitação e lojas, das vias de acesso, da culinária, da indumentária, de danças e de ensinamentos da vida inclusiva e formas de solidariedade desses todos atores, que reinventam suas identidades territoriais em intercâmbios político-culturais bastante expressivos. A contribuição teórica da pesquisa reside no fato de procurar demonstrar a geografia do caráter interativo entre as várias formalidades (ordens, saberes) que interferem na produção do espaço urbano na cidade de Mocuba, nomeadamente as ditadas pela expansão mercantil e a das comunidades locais, com as respectivas desigualdades espaciais.

## Dimensão Cultural no Urbano e Estruturação dos Espaços

Existem evidências bastante para considerar a relação estreita entre a cultura e o urbano. Aportes sobre essa matéria foram devidamente referidos por vários estudiosos, entre os quais se pode citar Meining (1979), Berdoulay (1982) Cosgrove (1984, 2000 e 2003), Amarildo, Rosnick e Wolff (1988), Jackson (1989), Geertz (1989 e 2004), Duncan (1990), Oliver (1996), Ley (1996), Williams (1997), Wheeler (1998 e 2002), Oliveira (2000), Guaraschi (2000), Corrêa (2003).

Consideramos pertinente a abordagem de Corrêa (2014, p. 175) quando se refere ao fato de que a cidade, a rede urbana e o processo de urbanização se constituem em expressões e condições culturais. Tanto é assim que quando olhamos para a cidade de Mocuba na atualidade, uma cidade média do interior de Moçambique, notamos as diferenças que apresenta em relação à mesma cidade no período colonial. Hoje vivem nela, tanto no centro como na periferia, sujeitos de várias origens (oriundos do rural, de pequenas cidades, do estrangeiro, ricos e pobres, funcionários públicos e privados, dirigentes e dirigidos). Contrariamente, no período colonial a centralidade era marcada pela posição social e de poder que os indivíduos ostentavam. Tanto era assim que no centro da cidade ou “cidade cimento” (ARAÚJO, 2003) viviam os representantes do poder, os indivíduos de maior posse, a população branca e os demais habitavam o subúrbio.

Vários outros exemplos podem ser apresentados, mas para os propósitos deste estudo vamos-nos cingir a alguns que nos parecem ser os mais elucidativos, os quais se referem à relação entre a cultura e o urbanismo considerando a influência da esfera política e da esfera econômica. De fato, na cidade de Mocuba, como se referiu Corrêa (2015, p. 2), a cultura manifesta-se tanto na esfera da política como do econômico em sua dimensão espacial. As relações entre cultura, política e economia podem ser vistas por meio de “formas simbólicas, representações materiais ou não, criadas com base nas conexões entre significados e as diversas formas de linguagem” (Ibid., 2015, p. 3, apud HALL, 1997). Do mesmo modo, “os significados contidos nas formas simbólicas fornecem sentido às diferentes esferas da vida” (Ibid., apud CASSIRER, 2001/1923).

Quando nos referimos às formas simbólicas para um trabalho de Geografia estamos dizendo que elas só se tornam formas simbólicas espaciais quando estiverem ligadas ao espaço, criando influência neste e se forem influenciadas por ele.

Olhando para os lugares da cidade de Mocuba é evidente visualizar “localizações e mobilidade, que ora são fixas (monumentos, memoriais), ou móveis, como as procissões, as paradas militares, as marchas de protesto” (CORRÊA, 2011, 2012). Para o caso de localizações fixas encontramos a Estação dos Caminhos de Ferro (CFM), a Igreja Nossa Senhora de Livramento, a Escola Serpa Pinto, hoje Escola Primária Completa Eduardo Mondlane, o Colégio Amor de Deus, hoje Escola Secundária, a Mesquita Central, entre outras.

Portanto, as localizações e mobilidades móveis podem ser marchas de repúdio, de apoio a qualquer acontecimento ou decisão tomada pelo poder ou até gincanas de carros (*drifts*), desfile de carnaval, entre outras. Neste caso, elas passam pela estrada principal que divide a cidade e terminam na Igreja Rainha Santa Isabel ou na rotunda em frente do Edifício do Governo Distrital, lugares de densidade simbólica, que ora são retóricos ora são vernaculares (BOYER, 1994, p. 321).

No entanto, a esfera econômica joga a sua influência na produção do espaço, na medida em que hoje Mocuba joga um papel de destaque no fluxo de transporte e tem maior peso na economia da província da Zambézia do que a cidade de Quelimane, capital Provincial. Até aos finais do século XX o transporte marítimo e o respectivo porto possuíam maior peso no setor de transportes, mas estão perdendo lugar, já que estão cedendo ao transporte rodoviário, no decurso da desativação da linha férrea. Dados obtidos junto da Direção Provincial dos Transportes e Comunicações da Zambézia (DPTCZ) indicam que até meados da última década do século XX os navios que escalaram o porto de Quelimane manusearam pouco mais de 16 mil ton\*porto de carga diversa, contra 16,4 milhões de ton\*km de carga manuseada pelo transporte rodoviário. Já na virada do século o porto manuseou 141,5 mil ton\*porto, contra 45,8 milhões de ton\*km do transporte rodoviário. Enquanto em 2014 o porto manuseou 203 mil ton\*km, contra 18 milhões de ton\*km de carga manuseada pelo transporte rodoviário. Portanto, passados pouco mais de três décadas a situação de carga manuseada favorece ao transporte rodoviário, que supera em grande medida o manuseamento de carga portuária. Este fato pode ser visto como uma anomalia ao sistema econômico, mas deriva do papel estratégico e posição regional que Mocuba joga.

Do mesmo modo, em Mocuba se identifica a sua língua, que no dizer de Corrêa (2007, p. 14), “é o mais importante meio para expressar a identidade”, uma vez que por meio dela são criados conceitos e significados, estabelecendo-se diferenças entre distintos grupos (GADE, 2003). Do mesmo modo, a língua expressa a cultura de um povo, expressa a forma de ser e estar, de lidar com as coisas, de ordenar essas coisas no espaço, de erguer as suas construções, ou seja, é a marca e matriz identitária. Por outras palavras como se referiu Corrêa (2007, p. 15), a língua exhibe “uma espacialidade manifesta nos territórios linguísticos, seja por meio da fala e da grafia, seja por meio da toponímia”. A espacialidade manifesta nos territórios por meio de toponímia que adquire um explícito sentido político quando esse território é objeto de disputa entre grupos, quando é conquistado ou quando submetido a profundas transformações políticas (Ibid., 2007). Como exemplo, podemos citar o monte lero (lugar de peregrinação)<sup>7</sup>, a praia Beira no rio Licungo, bairro Samora Machel (em homenagem ao primeiro presidente de Moçambique independente), bairro Tomba d’água (onde se localiza o depósito elevado que fornece água à cidade), Igreja Rainha Santa Isabel (padroeira da cidade), pensão Cruzeiro (local de hospedagem de pessoas que vinham das vilas de Lugela, Namarrói, Erego, Gurué, Milange e Maganja da Costa ou de outras cidades de Norte, Centro e Sul de Moçambique, que passavam por Mocuba). Alguns desses nomes (bairro Samora Machel, Josina Machel, 25 de Setembro e 3 de Fevereiro) são resultado de mudanças na natureza política do país que gerou políticas de (re)significação das formas simbólicas espaciais até então existentes. Nesses casos a toponímia pode ser vista como articulação entre língua, poder territorial e identidade (AZARYAHU; GOLAN, 2001), que se impôs sobre a identidade dos povos locais. Porque no dizer de Geertz (1989, citado por CORRÊA, 2007), a toponímia é caracterizada, em muitos casos, como “parte de política cultural ou de política de significados”, que para o caso em apreço não considerou a identidade cultural do indígena, dos povos locais e muito menos dos residentes desses locais. Para mais aporte sobre a temática da toponímia, veja as

proposições críticas elaboradas por Geertz (1989), Gade (2003), Corrêa (2004 e 2015) Rose-Redwood, Alderman e Azaryahu (2010).

Para melhor entender a língua da cidade é necessário decifrar o seu texto (BARROS, 2011) onde o seu leitor privilegiado é o habitante (ou o visitante) que caminha nela. Esse sujeito percorre a cidade seja nas suas atividades cotidianas para o caso do habitante já estabelecido, seja nas atividades excepcionais, para o caso dos turistas e também do habitante que se desloca para um espaço que lhe é pouco habitual no interior de sua própria cidade. Além disso, quando caminha, se prestar atenção, vai assimilando a paisagem urbana e pode sintonizar com um gesto de decifrar a cidade, como um leitor que decifra um texto ou um livro. Esse fato é claramente descrito por Barthes (2001, p. 224) quando afirma que “a cidade é um discurso, e esse discurso é verdadeiramente uma linguagem: a cidade fala a seus habitantes, fala a seus visitantes”, da mesma forma que um leitor percebe a fala de um texto, de um livro. E mais, como os sociólogos analisam a dinâmica interna de uma cidade ao afirmarem que ela

[...] fala eloquentemente dos critérios de segregação presentes em sua sociedade por meio dos múltiplos compartimentos em que se divide, dos seus acessos e interditos, da materialização do preconceito e da hierarquia social em espaço. Sua paisagem fala de sua tecnologia, de sua produção material; seus monumentos e seus pontos simbólicos falam da vida mental dos que nela habitam e daqueles que a visitam; seus caminhos e seu trânsito falam das mais diversas atividades que no seu interior se produzem; seus mendigos falam da distribuição de sua riqueza ao estender a mão em busca de esmolas. Cada um desses índices remete às letras de um alfabeto que pode ser pacientemente decifrado pelos sociólogos, pelos historiadores, pelos urbanistas. A cidade, sem dúvida, pode ser “lida”. (Ibid., p. 224)

Contudo, para os geógrafos a cidade possui várias metáforas com sua própria espacialidade, uma vez que essas inscrições ocorrem em vários lugares e cada um com a sua especificidade que a diferencia da de outros lugares. Daí que cabe ao geógrafo interpretar e representar a espacialidade desses vivenciares.

Portanto, para os saberes locais há fatos e evidências que a diferenciam do saber ocidental, dito moderno e científico. Dentre muitos outros exemplos que podem ser referenciados pode-se citar o das relações pessoais informais nas comunidades que se estabelecem entre os vizinhos e colegas de trabalho (no mercado ou barraca). Essas relações acabam se constituindo como blocos de coesão das mais elaboradas ordens sociais e enriquece a vida diária dos membros de uma comunidade (IKEDA, 2004 op. cit. MURRAY, 1988). O caso mais elucidativo é o que Jacobson (1961, p. 35) designou de “olhos na cidade”, como a tomada de atenção dos habitantes sobre o que está a acontecer na comunidade, ou o que sucede no bairro onde vizinhos, a partir das suas janelas, dão uma mirada para controlar as crianças dos outros. Tem sido comum os vizinhos acompanharem as crianças a brincar ou a jogar, para que nada de mal lhes aconteça. O mesmo se pode dizer sobre o “conhecimento local”, que consiste em conhecer como ter

as coisas feitas e como reforçar a segurança em espaços públicos. Isto reforça a expectativa de segurança entre os vizinhos, porque os moradores esperam que qualquer vizinho ou mesmo uma pessoa estranha possa ajudar a preservar as normas de convivência da comunidade. Para que se estabeleçam as relações pessoais informais nas comunidades as construções das moradias ficam próximas umas das outras, como forma de facilitar a mirada dos vizinhos ou mesmo de convivência. No entanto, isso contrasta ou contradiz com os procedimentos de loteamento, mesmo os instituídos pelo município.

Um outro exemplo é o que mostra a relação entre cultura e esfera econômica da vida de Mocuba com o vulgo “chitiqui”,<sup>8</sup> uma forma de economia puramente rural. O “chitiqui” está se generalizando nas zonas urbanas como forma de microcrédito e poupança, onde é usado para financiar a construção de habitação das pessoas de baixa renda ou para iniciar atividades econômicas, comércio, etc.

Estes fatos diferem, em forma e conteúdo, do que acontece na cidade “moderna” de hoje, que se desenvolve em malha quadriculada, com ruas e avenidas largas para permitir a circulação de automóveis. Do mesmo modo, vão surgindo a partir de 1990 bens e serviços simbólicos, nos entretenimentos, na alimentação, na educação e nos objetos domésticos, os quais adquirem novos significados ou convergem poderosas corporações (CORRÊA, 2015, p. 9). No caso da cidade de Mocuba essa influência ainda é incipiente, mas espera-se que muito rapidamente venha convergir quando estiverem sendo instalados os megaprojetos no âmbito da zona econômica especial. Contudo, é visível o surgimento de instituições financeiras tais como Millenium Bim, Banco Comercial e de Investimento (BCI), com capitais portugueses, o Barckley Bank, Standard Bank, com capitais britânicos, as gasoleiras PETROMOC (nacional) e PUMA. Estão ainda sendo instalados supermercados para a venda de produtos alimentares e de uso corrente tais como Casa de Frutas (de um sul-africano de origem portuguesa), de *Fast Food* (de cidadãos somalis e burundeses) que surgem em quase todas as grandes paragens de transporte rodoviário e de empresas de transportes (Nagy Investimentos e Maning Nice). Algumas lojas representam marcas de corporações tais como SAMSUNG, BAYER, SONY, HP, SUPER GENERAL, SHITIANG, CONSTRUA, NEUCE, entre outras.

Paralelamente estão sendo erguidos condomínios ou loteamentos fechados (VENUS), que por alegadas razões de segurança instalam dispositivos de segurança, constituídos por guardas armados e com câmaras de vigia. Esses loteamentos, por serem fechados, marcam nitidamente os dois circuitos de economia e suas desigualdades. Em outras palavras, separa o circuito da riqueza, dos que têm acesso permanente a serviços e bens, do bem-estar social e do outro lado o circuito da pobreza, do informal, daqueles que não podem se satisfazer das suas necessidades, da busca constante do bem-estar.

Um olhar cruzado desses dois cenários, no dizer do líder comunitário Afonso Namagale (2015) constata que quando alguém sai das zonas rurais as casas quase que não têm porta, quando muito apenas é colocado algo que veda os lugares íntimos. Quando se avança para o subúrbio elas já dispõem de porta, mas quando vamos para a periferia das cidades, aí tanto as portas como as janelas possuem grades metálicas. Porquanto no centro da cidade as casas são guarnecidas por forças de segurança, com câmaras, algumas das quais conectadas a sistemas de controle central.

## Escalas Espaciais, Tempo e Espaço

Para os propósitos deste artigo, consideramos cinco níveis de escalas espaciais que influenciam a ocupação do espaço. O primeiro tem a ver com a **escala local**, como resultado da interação entre a sociedade e a natureza, o qual se distingue dois sub-níveis: os elementos naturais e os elementos socioculturais.

Para o caso do município de Mocuba muitos fatores naturais contribuíram para o processo de urbanização. A morfologia do terreno favoreceu a instalação da urbe num planalto, próximo da confluência de dois rios (Licungo e Lugela), com solos férteis, clima tropical úmido e presença de uma rica biodiversidade, etc. Daí que a interação desses fatores favoreceu o processo de urbanização e cria suas influências. Por exemplo, os fatores naturais (rio, planalto, floresta, etc.) podem constituir oportunidades para o desenvolvimento econômico e social (continuidade), mas também podem ser um obstáculo a esse desenvolvimento (descontinuidade). Em outras palavras, um rio (rio Licungo) criou descontinuidade para o crescimento da cidade de Mocuba, mas a construção da ponte veio superar essa limitação, pois abriu espaço para a continuidade da área urbana. No entanto, as enxurradas registradas em janeiro deste ano (2015) fizeram com que a fúria das águas do Licungo inundasse as duas margens, tendo destruído infraestruturas sociais, várias centenas de hectares de machambas da população e desalojado várias centenas de pessoas das suas casas.

Este rompimento criou descontinuidade não só para as duas margens do rio, mas afetou o tráfego rodoviário nacional, interrompendo a ligação do centro ao norte do país e vice-versa. A interrupção verificada levou mais de um mês para a sua reposição, fato que obrigou a mobilizar cinco embarcações para baldear pessoas e bens de uma margem a outra.

Outro exemplo a considerar é o rio Lugela, outra descontinuidade, pois dificultou o estabelecimento de relações com o distrito do mesmo nome e mesmo com o de Namarói, para colocar os seus produtos agrícolas no porto seco de Mocuba e deste ao mercado provincial, quando a ponte desabou em 2000.

De igual modo, a sociedade possui sua cultura, a cultura local, resultado da dinâmica interna da própria sociedade que foi acumulando seus conhecimentos ao longo das gerações. Essa cultura local pode constituir descontinuidade ao desenvolvimento da própria cidade, e também serve de alavanca (continuidade) para o desenvolvimento. A questão é detectar até que ponto a cultura local, cultura de um povo, pode constituir barreira ou pode ser força motriz do desenvolvimento. A cultura pode criar descontinuidade ao desenvolvimento quando os sujeitos sociais resistem às ordens que lhes são estranhas ou mesmo com as formas de planeamento urbano impostas pelo estado (município) e pelo capital, por considerar “estranhas” a sua forma de ocupar o espaço. Do mesmo modo a cultura dos sujeitos pode facilitar (continuidade) o desenvolvimento ao aplicarem a sua capacidade e conhecimento local para incorporá-los nos sistemas de produção, da economia em prol do bem-estar das pessoas.

O segundo, corresponde ao **nível provincial**, uma vez que a cidade de Mocuba constitui um porto seco, que recebe produtos tanto de Mocuba como dos distritos vizinhos, aqueles sob sua influência territorial, e os coloca na economia provincial. Esses produtos são transportados para o porto de Quelimane, antes por via férrea e atualmente



por via terrestre (devido à desativação da linha férrea) e são depois encaminhados para as diversas partes de Moçambique. Do mesmo modo, os produtos agrários, principalmente os cereais (milho), algodão e tabaco são comercializados em Nampula. Aqui já estamos na **escala nacional**.

No entanto, de Mocuba saem muitos produtos para outros países, visto que da cidade são transportadas muitas quantidades de milho para o Malawi, no contexto da **integração regional**. Contudo, há que considerar o caráter relativo da proximidade, visto que Mocuba interage com povos oriundos de países longínquos. Isto comprova a influência externa sobre o espaço de Mocuba, já que, apesar da interação com pessoas oriundas de países mais próximos como Malawi, Zâmbia e Tanzânia, as evidências permitem verificar que o local atrai agentes econômicos e cidadãos de países e regiões mais distantes, tais como Burundi, Somália, Nigéria.

O quinto nível/escala é o global, da **globalização**, que é a mais difusa e complexa, uma vez que atua sobre as outras, quer de forma direta, quer indireta, visto que sai fundamentalmente madeira e algodão para os países asiáticos. De igual modo, no âmbito global vemos paquistaneses, envolvidos na comercialização da castanha-de-caju, gergelim e feijão bóer. Mas também frequentam o local chineses e outros cidadãos de países do extremo oriente para a comercialização, principalmente, da madeira.

Assim, todos esses fatores interagem entre si para criar a sociodiversidade na urbanização em Mocuba, mas também essa sociodiversidade possui manifestações específicas que é necessário desvendar para teorizar a sua espacialidade.

Há espaços onde predominam fatores locais, mas há espaços que revelam mais as funções nacionais trazidas pela independência, com a política de unidade nacional. Há outros espaços que mostram evidências da função regional e outros ainda como reflexo da globalização, que possuem seus agentes, tanto locais, provinciais, nacionais e até regionais. Todas essas funções acabam funcionando em rede e fluxos complexos de relações.

Qualquer influência no espaço ocorre num determinado tempo. É sabido que o local é secular, é resultado da acumulação de conhecimentos e experiência de vida das comunidades locais, experiência essa que é transmitida de geração em geração pela tradição oral (HISSA, 2007, p. 7). O lugar tem comportamentos básicos e típicos que são ímpares em determinados espaços e não em outros. Considerando que o povo local do corte temático em análise se situa na área de sociedade matrilinear, são os homens que vão fixar residência no espaço da família da mulher. Assim, o espaço é da pertença da mulher, é ela que detém o poderio econômico, mesmo que tal poder seja exercido por um homem, esse homem não é o marido, mas sim o tio. Então a ocupação do espaço é influenciada pela cultura instituída na comunidade.

No entanto, com a expansão da produção mercantil, a influência da cultura foi enfraquecida, passando a pesar ou mesmo a determinar as formas ditadas pelo capital, pela mercantilização do espaço. Desse modo, ocorreu a (des)territorialização dos povos locais. É por isso que se formou, de um lado a zona urbanizada,<sup>9</sup> onde se encontram as melhores infraestruturas e os serviços, que era habitada pelos detentores de poder (o estado) e os “novos proprietários de terras”, resultante de um movimento intenso de expropriação. Do outro instalou-se o subúrbio que rodeia a primeira, onde vivem os

servidores do capital, os destituídos de infraestruturas e serviços. É aqui onde moram os legítimos “donos de terras”, mas também onde são visíveis as precariedades.

A Independência Nacional (25 de em Junho de 1975) começou a criar influência no espaço. Houve saída dos colonos e as suas casas, incluindo as de aluguel, foram nacionalizadas,<sup>10</sup> passando a ser habitadas pelos moçambicanos que viviam antes no subúrbio. Deste modo criou novas territorialidades no espaço. Foi a independência que veio trazer de volta os sujeitos empurrados para a periferia, fato que produz a (re)territorialização, mas ao mesmo tempo criou novos conflitos, pois que o sistema socialista introduzido não permitiu a retomada das terras expropriadas. Assim essa nova ordem, do poder de Estado que determina que a terra é propriedade do Estado, veio criar novas espacialidades, mas ao mesmo tempo novos conflitos (conflitos entre os “donos de terras”, que julgavam reaver as terras expropriadas pelo capital, e o Estado que define a terra como propriedade do Estado). Do mesmo modo, procurou eliminar a propriedade privada, o que impossibilitou investimentos privados na imobiliária. Sendo assim, assistiu-se a uma estagnação total do parque imobiliário, visto que as únicas construções realizadas foram efetivadas por empresas estatais, caso é o Complexo Têxtil de Mocuba. Essa empresa, para além da fábrica e escritórios, construiu dois bairros constituído por casas, um para gestores e técnicos, o outro para operários.

Pouco menos de duas décadas após a independência, agudizou-se o conflito entre a propriedade coletiva dos meios de produção e a propriedade privada, que culminou com a guerra de desestabilização. Os efeitos dessa guerra tiveram mais influência nos bairros Samora Machel, Macuvine, Aeroporto e Muanaco, por ser a zona que foi sendo afetada, e também a zona de recepção de novos migrantes que chegavam à cidade de Mocuba. Este processo veio agravar a situação da ocupação do espaço, já que trouxe nova desterritorialização das comunidades que sofriam diretamente os efeitos da guerra, assim como trouxe novos atores de produção do espaço. Criou também a ruralização da cidade (ARAÚJO, 2002; BAIA, 2004), fenômeno que veio evoluindo até alcançar a privatização de espaços públicos. Assim, a cidade coabita com várias ordens de produção do espaço urbano: a ordem das comunidades locais, a ordem do Estado/Município e a ordem do capital.

A municipalização, que ocorreu em 2004, está influenciando a ocupação do espaço na medida em que quer impor a nova ordem instituindo a requalificação urbana dos subúrbios, através do parcelamento do solo urbano. Este fenômeno está criando uma nova (des)territorialização, na medida em que vai empurrando os sujeitos de menor posse para as zonas de expansão que não possuem as condições que haviam na cidade, mesmo no subúrbio.

Além disso, começam a surgir novos problemas na cidade, uma vez que vão sendo cada vez mais visíveis as desigualdades, não só entre os sujeitos, mas também entre os vários lugares na cidade, portanto vão surgindo novas espacialidades, algumas das quais evidenciam precariedades acentuadas ou mesmo constituem focos de violência e criminalidade.

Portanto, esta forma de ocupação do espaço procurou responder à questão da integração do paradigma da diversidade e inclusão sem discriminar e excluir os vários atores, bem como os papéis que a cidade de Mocuba desempenha, na qualidade de cidade média, perante os novos problemas urbanos e novas perspectivas de desenvolvimento.

## Considerações Finais

Como se pode depreender, a urbanização em Mocuba resulta da dinâmica de relações que foram surgindo na interação sociedade e natureza, que fez emergir novas relações, relações entre os vários atores ou sujeitos, entre os atores com o espaço e relações a várias escalas.

Os atores de produção do espaço em Mocuba são o Estado, que impõe o poder, através da imposição de leis; o capital privado, que sob as várias formas vai se afirmando como proprietário dos meios de produção, incluindo a terra, obtida sob forma de expropriação, em colaboração com o Estado, mas que foi combatida nos primeiros anos da independência; e os sujeitos sociais que foram expropriadas as suas terras, sujeitos a exploração da sua força braçal ((des)territorialização) e enfrentaram processos de urbanização. Contudo, os sujeitos sociais respondem de várias formas a essas imposições, mas crescentemente urbanizados. Para tal, tiveram que romper com o seu modo de vida, a sua cultura, para enfrentarem a urbanidade e se comportar como estipulado pela ordem instituída.

A urbanização em Mocuba foi analisada em diferentes escalas: a local, prestando atenção aos fatores que a influenciaram (natureza e cultura), a escala nacional, como Mocuba participa na dinâmica nacional; a escala regional, olhando para a participação de Mocuba na integração regional da África Austral; e a escala global, prestando a atenção na participação de Mocuba na aldeia global, centrando-se nos aspetos de fluxos e rede do capital internacional. De igual modo, a reflexão da urbanização foi abordada na vertente tempo, a passagem histórica partindo do período anterior a expansão mercantil, no período de dominação colonial, período da independência e atualmente com a municipalização.

## Referências Bibliográficas

ARAÚJO, M. G. *Geografia dos povoamentos: Assentamentos humanos rurais e urbanos*. Maputo: UEM, 1997.

\_\_\_\_\_. Ruralidades-urbanidades em Moçambique: conceitos ou preconceitos? *Geografia: Revista da Faculdade de Letras e Geografia*, Porto, I Série, Vol. XVII-XVIII, 2002.

\_\_\_\_\_. Os espaços urbanos em Moçambique. *GEOUP: espaços e tempos*, n. 14, p. 164-182, São Paulo, 2003.

BAIA, A. H. M. *Ruralidades na cidade de Nampula: exercício teórico para crítica à cidade*. São Paulo: Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, 2004.

\_\_\_\_\_. *Os conteúdos da urbanização em Moçambique: considerações a partir da expansão da cidade de Nampula*. São Paulo: Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, 2009.

BARROS, J. D'A. A cidade como forma específica de organização social e suas imagens nas Ciências Sociais. *Cadernos de Arquitectura e Urbanismo*, v. 18, n. 22, 2011.

CARLOS, A. F. A. *A condição do espacial*. São Paulo: Editora Contexto, 2011.

\_\_\_\_\_; SOUZA, M. L.; SPOSITO, M. E. B. *A produção do espaço urbano: agentes e processos, escalas e desafios*. 1. ed., 1. reimp. São Paulo: Editora Contexto, 2012.

CORRÊA, R. L. Sobre agentes sociais, escalas e produção do espaço: um texto para discussão, in: *A produção do espaço urbano: agentes, processos, escalas e desafios*, 1. ed. São Paulo: Editora Contexto, 2012.

\_\_\_\_\_. A geografia cultural e o urbano. In: CORRÊA, R. L. e ROSENDAHL, Z. (Org.) *Introdução a geografia cultural*. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2003.

\_\_\_\_\_. *Formas simbólicas e espaço*. Rio de Janeiro: MIMEO, Departamento de Geografia da UFRJ, Pesquisa financiada pelo CNPq. N~301.185/2007-7.

\_\_\_\_\_; CASTRO, I. E.; GOMES, P. C. C. *Olhares geográficos: modos de ver e viver o espaço*. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2012.

COSGROVE, D. Mundos de significados: geografia cultural e imaginação. In: CORRÊA, R.L. e ROSENDAHL, Z. (Org.) *Geografia cultural: um século*. Rio de Janeiro: EDUERJ, 2003.

DUCAN, J. A Paisagem como um sistema de criação de signos. In: CORRÊA, R. L.; ROSENDAHL, Z. (Org.) *Paisagens, textos e identidade*. Rio de Janeiro: EDUERJ, 2004.

FORTUNA, C. (Micro)territorialidades: metáfora dissidente do social, Universidade de Coimbra, DOI: 10.5212/TerraPlural. v.6i2.0001 *Terr@Plural*, Ponta Grossa, v. 6, n. 2, p. 199-214, jul/dez, 2012.

HAESBAERT, R.; MONDARDO, M. *Transterritorialidade e antropofagia: territorialidades de trânsito, numa perspectiva brasileiro-latino-americana*. Niterói: Contexto; Campinas, EdUF, 2007.

\_\_\_\_\_. Da desterritorialização à multiterritorialidade. In: Anais do X Encontro de Geógrafos da América Latina, 20-26 de Março, 2005, São Paulo. *Anais...* São Paulo: Universidade Federal de São Paulo, 2005.

HARVEY, D. *A produção capitalista do espaço*, 2. ed., Coleção Geografia e Adjacências. São Paulo: Editora Annablume, 2005.

HISSA, C. E. V.; MELO, A. F. O lugar e a cidade: conceitos do mundo contemporâneo. In: HISSA, C. E. V. (Org.) *Saberes ambientais: desafios para o conhecimento disciplinar*. Belo Horizonte: Ed. UFMG, 2008.

KAMPEL, S. A. *Análise espacial para processos geográficos: urbanização da amazônia brasileira, exame de qualificação*. São Paulo: Escola Politécnica da Universidade de São Paulo, Departamento de Engenharia de Transportes, 2011.

LEY, D. Urban Geography and Cultural Studies. *Urban Geography*. 1996. 17 (6): 475-477.

LEVEFBRE, H. *A revolução urbana*, Tradução de Sérgio Martins, 3. reimp., Belo Horizonte: Editora UFMG, 2008.

\_\_\_\_\_. *Espaço e política*. Belo Horizonte: Ed. UFMG, 2008.

LIMA, J. C. M., *Plano de estrutura urbana de Mocuba*. Madrid: Universidade Politécnica de Madrid, CEPADE, 2010.

MAIOLINO, A. L. G. *Espaço urbano: conflitos e subjectividade*. Rio de Janeiro: MAUAD, FAPERJ, Manual X, 2008.

MEINING, D. Symbolic Landscape: Some Idealization of American Communities. In: *The Interpretation of Ordinary Landscape*. Oxford: Oxford University Press, 1979.

MOREIRA, R. *Geografia e práxis: a presença do espaço na teoria e na prática geográficas*. São Paulo: Editora Contexto, 2012.

MOSSEY, D. *Pelo espaço: uma nova política da espacialidade*, 3. ed., tradução Hilda Pareto Maciel e Rogério Haesbaert. Rio de Janeiro: Editora Bertrand Brasil, 2012.

OWUOR, S. O.; MBATIA, T. *Nairobi, Capital Cities In Africa – Power and Powerlessness*. Nairobi, Chapter 8, p. 120-140, 2013.

OLIVEIRA G. O.; BUENO L. M. M. *Assentamentos precários em áreas ambientalmente sensíveis*. São Paulo: Arquitextos, v. 16, n. 114, 2009.

\_\_\_\_\_. *Assentamentos precários em áreas ambientalmente sensíveis: políticas públicas e recuperação urbana e ambiental em Campinas*. Campinas: PUC, 2009.

PIDNER, F. S. *Diálogos entre ciências e saberes locais: dificuldades e perspectivas*. Belo Horizonte: Universidade Federal de Minas Gerais, 2010.

PIRES, E. L. S. Mutações económicas e dinâmicas territoriais locais: delineamento preliminar dos aspectos conceituais e morfológicos. In: SPÓSITO, M. E. B.; SOBARZO, O.; SPÓSITO, E. (Org.). *Cidades médias: produção do espaço urbano e regional*. São Paulo: Expressão Popular, 2006.

João Carlos Mendes Lima

SANTOS, M. *A natureza e o espaço: técnica e tempo, razão e emoção*, 4. ed. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2009.

\_\_\_\_\_. *A produção do espaço*, 4. ed.. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2009.

\_\_\_\_\_. *Da totalidade ao lugar*, 1. ed., 2. imp. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, p. 93-113, 2012.

SENE, E. *Globalização e espaço geográfico*, 3. ed. São Paulo: Editora Contexto, p. 174, 2007.

SILVA, L. R. *A Natureza contraditória do espaço geográfico*, Coleção Caminhos da Geografia. São Paulo: Editora Contexto, 2001.

SOUZA, A. L. F. A Urbanização na Amazônia Oriental: reprodução e organização diferenciada do espaço nos municípios de Abaetetuba e Barcarena. In: XIII Encontro da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Planejamento Urbano e Regional, 2009, Florianópolis. *Anais...* Florianópolis, 25-26 de maio, 2009.

TÁVORA, F. *Da organização do espaço*. 2. ed., Coleção: Textos Teóricos 1, Porto: Edições do Curso de Arquitectura da E.S.B.A.P. Flávio Tayra (FSP/USP), 1982.

VERÍSSIMO, C. A importância do espaço doméstico exterior para um modelo de ecodesenvolvimento de cidades médias. O caso do Dondo, Moçambique. *Revista Crítica de Ciências Sociais* [Online], 100: 177-212. 2013. URL: <http://rccs.revues.org/5277>; DOI: 10.4000/rccs.52772013.

## Entrevista

Afonso Maria Namagale – sobre o historial e a dinâmica de vida interna de Mocuba, 2015.

Recebido em: 17/6/2015      Aceito em: 14/10/2015

---

<sup>1</sup> *Urban sprawl* é o resultado de uma combinação da promoção de construções de vastas superautoestradas fazendo com que o automóvel seja o principal meio de transporte urbano e a criação de um mercado imobiliário (SO; GETRELS, 1980). Hanchett (2000) acrescenta como fatores que favorecem ao *urban sprawl* as iniciativas indiretas para a suburbanização, os subsídios federais para a construção dos sistemas municipais de esgotos, o relaxamento de taxas de mais-valia aos proprietários de imóveis resultantes do ganho de capitais na venda de casas.

---

<sup>2</sup> Araújo (2003) considera “cidade cimento” aquela que era habitada pela população branca, de desenvolvimento vertical, planificada, com infraestruturas e serviços; em oposição, a “cidade de caniço”, negra, suburbana, horizontal, não planificada, de construção espontânea e de material precário (estacas, barro, caniço, etc.), sem infraestruturas e serviços e que se dispunha à volta da “cidade de cimento”, cercando-a. Utilizava-se, e ainda se utiliza, o nome “cidade caniço”, devido ao material mais usado na cobertura das casas que é um tipo de palha – o caniço.

<sup>3</sup> Conhecido em Moçambique como a “venda de chaves”.

<sup>4</sup> Slogan do município de Mocuba.

<sup>5</sup> Provém de Samora Machel, primeiro presidente de Moçambique.

<sup>6</sup> Conhecidos como boutique inclina, pois para escolher os produtos o cliente tem que inclinar-se por se encontrarem no chão/passeio ou calçada.

<sup>7</sup> Conta-se que no local teria aparecido a Nossa Senhora.

<sup>8</sup> Chitiqui é uma forma de agiotagem onde as pessoas de baixa renda fazem contribuição (mensal ou semanal) em grupo de certo valor monetário, valor esse que é repassado mensalmente a cada membro.

<sup>9</sup> A zona urbanizada inclui os bairros Central, 25 de Setembro, 3 de Fevereiro, parte dos bairros Sacras, Tomba d’água, CFM e Marmanelo.

<sup>10</sup> Passaram a ser propriedade estatal ou coletiva.





# A Arrogância Revelada no Conflito: Bolivianos e Brasileiros no Espaço Escolar da Cidade de Corumbá (MS)

## Arrogance Revealed in Conflict: Bolivians and Brazilians in the Schools of Corumbá (MS)

Ana Paula Correia de Araujo<sup>i</sup>

Universidade Federal de Mato Grosso do Sul  
Mato Grosso do Sul, Brasil

Orsolina Fernandes da Conceição<sup>ii</sup>

Universidade Federal de Mato Grosso do Sul  
Mato Grosso do Sul, Brasil

Luciani Coimbra de Carvalho<sup>iii</sup>

Universidade Federal de Mato Grosso do Sul  
Mato Grosso do Sul, Brasil

**Resumo:** Este artigo volta-se para o cotidiano de alunos do ensino fundamental, crianças e adolescentes, de nacionalidade e residência bolivianas, que optam por estudar nas escolas públicas do Brasil. A fronteira em questão, Corumbá (MS), Brasil – Puerto Suárez (GB), Bolívia, envolve cidades gêmeas de alta integração formal e funcional. No universo de relações estabelecidas, o espaço escolar revela, na aparência, a integração. Entretanto, um olhar mais aprofundado desvenda o preconceito contra os alunos bolivianos. Esta pesquisa tem por objetivo revelar o conflito no espaço escolar brasileiro. A metodologia de trabalho é sistêmica com análise integrada de todos os elementos que compõem o objeto de análise. Os procedimentos operacionais são revisão bibliográfica e trabalho de campo com aplicação de questionários e entrevistas juntos aos atores sociais envolvidos no espaço escolar.

**Palavras-chave:** Fronteira; Migração; Organização do Território.

**Abstract:** This article revolves around the daily life of elementary school students, children and adolescents, who live in or are citizens of Bolivia and study in public schools in a border area of Brazil. Corumbá (MS, Brazil) and Puerto Suáres (GB, Bolivia) are

---

<sup>i</sup> Profa. do Programa de Pós-Graduação em Estudos Fronteiriços da Universidade Federal de Mato Grosso do Sul. E-mail: anapaula\_rj@yahoo.com.

<sup>ii</sup> Mestre em Estudos Fronteiriços pela Universidade Federal de Mato Grosso do Sul MEF/UFMS. E-mail: linadebby@hotmail.com.

<sup>iii</sup> Profa. do Programa de Pós-Graduação em Direitos Humanos da Universidade Federal de Mato Grosso do Sul. E-mail: lucianicoimbra@hotmail.com.

highly integrated twin cities in form and function. The social relations between students of both nationalities seem to suggest integration but an in-depth look reveals prejudice against Bolivian students and this work reveals conflict in school space. A systemic methodology is applied involving the integrated analysis of all of the elements that make up the object of analysis. The operational procedures used were a review of the relevant literature and the application of questionnaires and interviews with the social actors involved in the schools.

Keywords: Borders; Migration; Organization of Territory.

## **Introdução**

Muitos autores analisam a fronteira como um espaço de integração e de trocas, reflexo do constante movimento de ir e vir dos seus habitantes. Na fronteira Brasil-Bolívia, corredor Corumbá (MS) – Puerto Suárez, a migração pendular revela, na aparência, uma paisagem marcada por esse convívio de integração e de troca. Entretanto, um olhar aprofundado da ordem espacial ali construída revela que a convivência entre brasileiros e bolivianos é, sobretudo, conflituosa. O que queremos dizer é que ser boliviano (ou mesmo brasileiro descendente de boliviano), em Corumbá, não é fácil. A integração existe, é pulsante, porém é, também, repleta de desrespeito à existência do outro. O preconceito, nem sempre velado, embute relações de poder econômico historicamente construídas entre os dois países. Neste aspecto, o modelo centro-periferia é reproduzido em escala regional, hierarquizando os espaços de relações.

Neste artigo, discutimos a construção desse espaço relacional fronteiriço, conflituoso e hierárquico, através de um olhar sobre os alunos bolivianos que estudam nas escolas públicas brasileiras. A análise recai sobre o cotidiano desses alunos na educação básica da cidade de Corumbá (MS), Brasil. A base de dados da pesquisa é principalmente construída a partir da aplicação de questionários e da realização de entrevistas junto aos gestores, aos pais e aos alunos, bolivianos e brasileiros. Dados estatísticos da Secretaria de Educação do Município de Corumbá e de Puerto Suárez e Puerto Quijarro são apresentados e discutidos para caracterização do universo de análise.

### *Fronteira: um Conceito Chave*

O que é fronteira? Como defini-la? Essas questões nos levam a uma multiplicidade de interpretações e definições do conceito. No senso comum, por exemplo, fronteira significa pobreza, violência, tráfico e desordem. Nogueira (2007) expõe isso ao trabalhar o conceito de fronteira percebida e fronteira vivida. Este autor revelou os diferentes olhares que se estabelecem sobre as fronteiras e como a perspectiva daqueles que estão de fora é sempre depreciativa.

A percepção da fronteira, principalmente para aqueles que estão localizados fora dela, no interior do estado nacional, é carregada de imagens depreciativas,

pois, é pela fronteira que ingressam no país as diversas mazelas, mercadorias ilegais, mão de obra ilegal e toda sorte de contravenções. (NOGUEIRA, 2007, p. 32)

Dorfman e Rosés (2005) propõem um enfoque de fronteira não como partes contrapostas ou conflitivas, mas como espaços sistêmicos de possibilidades de relações. Para os autores:

El común de la gente, asocia casi mecánicamente la noción de frontera a la de conflicto, guerra, vigilancia, represión o control, por lo que la relaciona al cercenamiento de libertades. Pero en contraposición, es también el deseo de libertad expresado por grupos autonomistas, que crea nuevos territorios y por ende nuevas fronteras. (DORFMAN e ROSÉS, 2005, p. 73)

Para os Estados Nacionais, fronteira é o limite, ou seja, a linha divisória que separa o interior do exterior, o “nós” dos “outros”. Por essa interpretação, o Ministério da Integração Nacional do Brasil define a fronteira brasileira como uma faixa de 150 km de extensão estabelecida pela Lei nº 6.634/79 e pelo Decreto nº 85.064, de 26 de agosto de 1979. Esta área é dotada de normas jurídicas que definem e normatizam legalidade e ilegalidade, nacional e internacional. A legislação brasileira para a faixa de fronteira<sup>1</sup> é voltada, prioritariamente, para a segurança nacional. A fronteira vista a partir do conflito, da ameaça, da repressão e do controle estabelecido pelos Estados Nacionais. De acordo com Raffesttin (2005, p. 10-11), a fronteira “mais do que um fato geográfico e um fato social, a fronteira é também um fato biológico [...] é também biossocial: ela delimita um ‘para cá’ e outro ‘para lá’, um ‘antes’ e um ‘depois’, com um limite marcado e uma área de segurança”.

Machado (1998), entretanto, diferencia limite de fronteira. O limite é entendido como uma criação feita através de acordos diplomáticos no intuito de delimitar soberanias e jurisdições dos Estados. A fronteira, por outro lado:

Está orientada “para fora” (forças centrífugas), enquanto os limites estão orientados “para dentro” (forças centrípetas). Enquanto a fronteira é considerada uma fonte de perigo ou ameaça porque pode desenvolver interesses distintos ao governo central, o limite jurídico do estado é criado e mantido pelo governo central, não tendo vida própria e nem mesmo existência material, é um polígono. [...] Visto desta forma, o limite não está ligado à presença de gente, sendo uma abstração, generalizada na lei nacional, sujeita às leis internacionais, mas distante, frequentemente, dos desejos e aspirações dos habitantes da fronteira. (MACHADO, 1998, p. 42)

Para a autora, a fronteira é construída socialmente e materializada nas relações entre os povos que vivem o cotidiano do lugar. Significa espaço de vida e de trabalho, de amor e de fé, de conflito e de esperança. Fronteira vai além do limite.

Oliveira (2005, p. 380) revela que os espaços fronteiriços são “subsistemas abertos pouco condicionados às amarras das burocracias estatais”. Na sua interpretação:

A linha que divide um Estado de outro, a faixa que separa (ou une, mas não mistura) uma cultura de outra, conspira contra a organização compacta e isométrica de território. A dimensão na vida da fronteira é bipolar e multiforme. É, como podemos caracterizar, um lugar onde o limite se estabelece como (quase) necessidade de ser transposto. (OLIVEIRA, 2005, p. 380)

Assim, fronteira diferencia-se de limite, sendo este último entendido como uma criação feita através de acordos diplomáticos no intuito de delimitar soberanias e jurisdições. Ou seja, o limite aparece como uma forma simbólica de divisão, não habitada, e de posse de um território onde o Estado exerce sua soberania (MACHADO, 1998, p. 42); (LAURIN, 2001, p. 28).

Apesar da diferença entre fronteira e limite, os conceitos obviamente estão associados. Raffestin (2005) afirma que é da diferença que a fronteira surge. Embora limite represente separação e distância, e fronteira esteja associada ao contato e à integração (HISSA, 2006), esta última embute em si a descontinuidade, o limite.

Raffestin (2005, p. 11) afirma que uma fronteira “não é somente o fato geográfico, mas também é o fato social de riqueza considerável”. Um espaço relacional onde objetos e ações interagem através de culturas distintas que ora se entrelaçam, ora se repelem, no movimento dinâmico de construção do espaço fronteiriço. Este autor qualifica a fronteira a partir das seguintes características: diferenciação, tradução, relação e regulação. Segundo Raffestin (2005.), durante muito tempo sua complexidade foi renegada à simples delimitação cartográfica e à necessidade de revelar modos de diferenciação de áreas no contexto espaço-tempo.

Cada fronteira apresenta uma estrutura própria. Há, portanto, regiões fronteiriças ou subsistemas espaciais homogêneos e distintos dos demais. Nas palavras de Oliveira (2005, p. 380) “Este ambiente plural transformou as fronteiras em territórios singulares. São singulares em relação ao território-nação e singulares entre si – cada fronteira é uma (grifo do autor) fronteira”.

As fronteiras são, portanto, subsistemas espaciais ou regiões fragmentadas e articuladas aos demais subsistemas. Um espaço relacional construído por relações de conciliação e de conflito. Fronteiras são, por conseguinte, construções. Como define Silva (2006, p. 17), fronteiras são “locais de mutação e subversão, regidos por princípios de relatividade, multiplicidade, reciprocidade e reversividade”.

## **Entre Puerto Suárez e Corumbá: Bolivianos que Estudam no Brasil**

A cidade de Corumbá (MS) faz fronteira com Puerto Suárez, Província de German Busch, Departamento de Santa Cruz, Bolívia. A proximidade produz fluxos intensos e diversos – destaca-se nesse trabalho a migração pendular de estudantes bolivianos no Brasil.

A Migração é entendida como o movimento de população norteadado por uma variedade de circunstâncias de ordens econômica, política, psicológica, cultural, religiosa e social. Migração pendular é definida como um deslocamento rotineiro e diário da população, simbolicamente representada pelo pêndulo de um relógio. A proximidade entre as cidades de Corumbá e Puerto Suárez catalisa esse movimento pendular. Essa proximidade as define, inclusive, como cidades gêmeas, conforme o Ministério da Integração Nacional:

Cidades gêmeas são municípios cortados pela linha de fronteira, seja essa seca ou fluvial, integrada ou não por obra de infraestrutura, que apresentem grande potencial de integração econômica e cultural, podendo ou não apresentar a unificação da malha urbana com cidade do país vizinho. (MINISTÉRIO DA INTEGRAÇÃO NACIONAL, 2014)<sup>2</sup>

De fato, entre Corumbá e Puerto Suárez o fluxo de população é constante, e o limite, embora simbolicamente representado por fixos como a Receita Federal dos dois países, parece inexistente. Ali as pessoas ignoram o limite. O ambiente é de intensa convivência, e o “outro” é referência identitária na construção do território e do “ser fronteiro” (NOGUEIRA, 2007).

Costa (2011), ao analisar esta fronteira, afirma que independentemente das ações institucionais que envolvem acordos e tratados comerciais, políticos e econômicos entre Brasil e Bolívia, com determinados fins e determinadas condições, essa região é pulsante nas relações humanas. Conforme Nogueira (2007), a convivência com o “outro”, com o diferente, é o dado primordial.

Oliveira (2005, p. 380), percebendo que cada fronteira é única, com características singulares, estabelece uma tipologia das relações fronteiriças na qual são definidos diferentes processos de integração territorial. O autor desenvolveu um gradiente de integração a partir dos conceitos de fronteira formal e fronteira funcional,<sup>3</sup> de Wong-González (2002). A tipologia proposta por Oliveira (2005, p. 387-390) é apresentada a seguir:

**Situação A: Baixa integração formal com baixa integração funcional.** Fronteira Morta. Uma fronteira de costas para a outra.

**Situação B: Baixa integração formal com alta integração funcional.** Território Perigoso. O território, nesta faixa de fronteira, é povoado de implicações adversas.

**Situação C: Alta integração formal com alta integração funcional.** Fronteira Viva.

**Situação D: Alta integração formal e com baixa integração funcional.** Fronteira Burocrática. Este é um território tomado por ações de Estado ou empresariais, visando potencializar sua posição competitiva frente a outras regiões ou outras empresas, através da dinamização das exportações e/ou importações, criação de portos aduaneiros, zonas especiais de exportação, implantação de *maquillas*.

A partir da tipologia de Oliveira (2005, p. 389), pode-se constatar que a fronteira Corumbá-Puerto Suárez (incluindo Puerto Quijarro e Arroyo Concepción) é classificada como de *Alta Integração Formal e Funcional*. Uma fronteira viva, onde territórios e territorialidades são construídos por complementaridades de toda ordem.

As fronteiras vivas, caracterizadas por uma presença demográfica relativamente importante e por uma estrutura social complexa (...). Os habitantes desses espaços não se sentiram constrangidos em trocar relações, pelo fato de serem componentes de nações distintas. Indiferentes a isso, interagiram e constituíram espaços próprios comuns, invadiram terras internacionais, trocando informações, produtos, relações, configurando um novo território, criando normas e articulações definidas para atender aquelas pessoas, transgredindo determinações provenientes de instâncias situadas em círculos distantes, em áreas externas a elas. (MÜLLER, 2003. In: OLIVEIRA, 2005, p. 389)

Fortalecidas a partir do Mercosul e do processo de redemocratização dos países sul-americanos, que permitiu uma recomposição das regiões fronteiriças e legitimou juridicamente a produção de um espaço de contato intenso, as articulações socioculturais e econômicas são intensas nesta fronteira. Não por acaso, acordos bilaterais são estabelecidos para fortalecer e institucionalizar as relações cotidianas entre as duas nacionalidades. Com a Bolívia, em especial, o Decreto nº 6.737, de 12 de janeiro de 2009, estabeleceu um acordo que permite ao fronteiriço trabalhar/estudar no país vizinho. Conforme Costa (2010, p. 69):

Acordo entre o Governo da República Federativa do Brasil e o Governo da República da Bolívia para Permissão de Residência, Estudo e Trabalho a Nacionais Fronteiriços Brasileiros e Bolivianos e que reconhece que “as fronteiras que unem os dois países constituem elementos de integração de suas populações” e permite, em seu Artigo I, o “ingresso, residência, estudo, trabalho, previdência social e concessão de documento especial de fronteiriço a estrangeiros residentes em localidades fronteiriças.

Amparados pelo Decreto nº 6.737/2009, é significativa a presença de crianças e de adolescentes bolivianos nas escolas públicas de ensino fundamental e médio de Corumbá. Neste quesito, duas questões precisam ser clarificadas. Em primeiro lugar, o Decreto nº 6.737 legalizou uma situação já existente entre Corumbá e Puerto Suárez. Em segundo lugar, muitos desses bolivianos têm nacionalidade brasileira, uma vez que é comum o casamento entre brasileiros e bolivianos nesta fronteira. A carteira de fronteiriço é, para muitos, uma opção.

Dados da Secretaria de Educação do Município de Corumbá demonstram que, em 2014, foram matriculados 2.572 alunos bolivianos nas escolas públicas de ensino fundamental do município, o que corresponde a 10% do total de alunos matriculados. Ao longo da década de 2000, este percentual foi mantido com um sensível aumento a partir de 2010 (Figura 1).

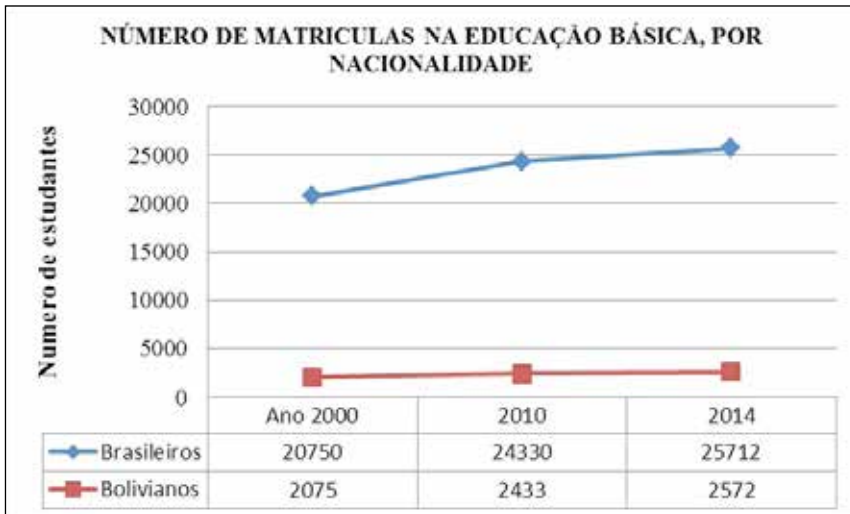


Figura 1 – Número de matrículas na educação básica, por nacionalidade.  
Fonte: Secretaria Municipal de Educação de Corumbá (MS).

A inclusão de Corumbá na lista das cidades gêmeas brasileira foi importante, pois garantiu ao município mais investimentos financeiros para atender justamente às demandas do país vizinho, dentre as quais, a busca pelo ensino básico no Brasil.

Nesse aspecto, a questão central é entender por que 2.572 bolivianos, entre crianças e adolescentes que moram na Bolívia, optaram por estudar no Brasil. Uma população que, diariamente, faz o trajeto Brasil–Bolívia enfrentando a distância e a falta de transporte escolar. Pessoas que cotidianamente cantam o Hino Nacional Brasileiro, estudam a língua e a história do país, participam das festividades promovidas pela escola e aprendem a geografia do Brasil.

Sabemos que a migração é um processo social resultante de mudanças estruturais de um determinado país ou região. Neste aspecto, a migração pendular consolida-se a partir do fortalecimento de polos de oportunidade que atraem população. Sabemos, ainda, que dentro de um modelo de desenvolvimento desigual e combinado, o Brasil consolida-se como um espaço hegemônico em relação à Bolívia.

O Brasil é um espaço hegemônico e a cidade de Corumbá é o centro da organização do Espaço regional pantaneiro<sup>4</sup> e fronteiriço. Sua centralidade é configurada a partir: 1) da localização privilegiada às margens do rio Paraguai; 2) da acessibilidade; 3) da economia diversificada, que contém uma variedade industrial, comercial e de serviços que atraem fluxos de toda a ordem. A cidade conta com um sistema de ensino articulado em todos os níveis: da educação básica ao ensino universitário.

Na educação básica são 55 escolas, sendo 49 escolas na área urbana e seis escolas na área rural. As escolas possuem salas de informática, biblioteca e quadras esportivas. O número de docentes por nível da educação básica é apresentado na Tabela 1.

Tabela 1 – Docentes da educação básica, por nível escolar.

<b>Número de Professores</b>		
<b>Educação Básica – nível</b>	<b>Corumbá</b>	<b>Brasil</b>
<b>Pré-escolar</b>	280	2.812,32
<b>Fundamental</b>	968	15.412,47
<b>Médio</b>	183	5.388,60

Fonte: Dados da Secretaria Municipal de Educação de Corumbá, 2013.

Org: Orsolina Fernandes, 2014.

Os professores possuem plano de cargos e salários, e são estimulados a se qualificar profissionalmente através de cursos periódicos de capacitação, oferecidos pelos governos do Estado de Mato Grosso do Sul e do Município de Corumbá. Os alunos recebem uniformes, kits escolares e participam de diferentes projetos implementados nas escolas.

A estrutura organizacional e a organização didático pedagógica brasileira contidas no Plano Nacional de Educação para a Educação Básica são estabelecidas a partir do desenvolvimento cognitivo dos alunos, definido e padronizado de acordo com a faixa etária (Tabelas 2 e 3).

Tabela 2 – Estrutura organizacional da educação básica brasileira/etapas de ensino.

Educação Infantil	<b>Até 05 anos de idade</b>	<b>02 anos</b>
<b>Creche</b>	Até 03 anos de idade	
<b>Pré-Escola</b>	04 a 05 anos de idade	
Ensino Fundamental	<b>Até 14 anos de idade</b>	<b>09 anos</b>
<b>Anos iniciais</b>	De 06 a 10 anos de idade	05 anos
<b>Anos finais</b>	De 11 a 14 anos de idade	04 anos

Fonte: Política Nacional de Educação.



Tabela 3 – Matriz curricular – Ensino Fundamental – 1ª à 9ª séries

COMPONENTES CURRICULARES		CARGA HORÁRIA								
		1ª série	2ª série	3ª série	4ª série	5ª série	6ª série	7ª série	8ª série	9ª série
<b>BASE NACIONAL COMUM</b>	Língua Portuguesa	6	6	6	6	6	5	5	5	5
	Matemática	4	4	4	4	4	4	4	4	4
	História	1	1	1	1	1	2	2	2	2
	Geografia	1	1	1	1	1	2	2	2	2
	Ciências	2	2	2	2	2	2	2	2	2
	Arte	2	2	2	2	2	1	1	1	1
	Educação Física	2	2	2	2	2	2	2	2	2
<b>BASE DIVERSIFICADA</b>	Formação Cidadã	1	1	1	1	1	-	-	-	-
	Língua Estrangeira Moderna	1	1	1	1	1	2	2	2	2
<b>Carga Horária Semanal</b>		20	20	20	20	20	20	20	20	20
<b>Carga Horária Anual</b>		<b>800</b>	<b>800</b>	<b>800</b>	<b>800</b>	<b>800</b>	<b>800</b>	<b>800</b>	<b>800</b>	<b>800</b>
<b>Facultativo ao aluno</b>	<b>Ensino Religioso</b>	<b>1</b>	<b>1</b>	<b>1</b>	<b>1</b>	<b>1</b>	<b>1</b>	<b>1</b>	<b>1</b>	<b>1</b>

Fonte: Plano Nacional de Educação/Plano Municipal de Educação, Corumbá (MS).

Segundo a Lei nº 4.024, o Ensino Fundamental está estruturado da seguinte forma: Fundamental I (1ª à 5ª série) e Fundamental II (6ª à 9ª série). Em 1988, a Constituição Brasileira apregoou a educação como um direito de todos e dever do Estado e da família. Essa imposição constitucional foi consolidada pela LDB nº 9.394/96 e pelo Plano Nacional da Educação, em 2001, garantindo não somente o acesso dos alunos ao ensino, como também a permanência e sucesso nessa etapa da educação básica.

A Bolívia, por sua vez, é um país plurinacional, com três idiomas oficiais e profundas rusgas internas. A população indígena, predominante no país e na fronteira, foi historicamente excluída do processo de crescimento econômico e desenvolvimento social. Mesmo com Evo Morales, no governo desde 2005, excluído continua sendo o adjetivo que qualifica esta população.

Administrativamente, o país é dividido em nove Departamentos e várias Províncias. O Departamento de Santa Cruz é o mais desenvolvido economicamente. A população total da Bolívia é de 9.862.860 habitantes, dos quais 2,6 milhões vivem em Santa Cruz (Governo Autônomo do Departamento de Santa Cruz de La Sierra, 2014).

É importante mencionar que o Departamento de Santa Cruz é oposição ao Governo de Evo Morales, e isso incide negativamente sobre os investimentos e ações do Governo Central no Departamento e na Província de German Busch.

Em entrevistas realizadas junto aos professores bolivianos que atuam nas escolas de Puerto Suárez, entende-se que a falta de infraestrutura nas escolas, a falta de investimentos, os baixos salários e a falta de incentivos para a fixação de professores do ensino básico na fronteira são os fatores que fragilizam o ensino e, em consequência, estimulam o fluxo migratório para o Brasil.

Conforme o Governo Autônomo do Departamento de Santa Cruz, em Puerto Suárez a maior parte da população é indígena, com baixa escolaridade. A taxa de matrícula no ensino secundário (correspondente ao ensino médio brasileiro) é de 22% e a taxa de analfabetismo entre a população com mais de 15 anos é de 25,8%. Essa situação é agravada pela falta de investimentos do Governo Central nas províncias do Departamento. Puerto Suárez, por exemplo, conta com 40 escolas de educação básica e apenas 243 docentes que atendem a 6.423 alunos.

A Bolívia passou por duas reformas educacionais importantes. A primeira em 1994, com a Lei nº 1.565 de Diretrizes e Bases da Educação. A lei dispõe sobre as ações prioritárias e as áreas de investimentos, priorizando a fronteira e a população indígena.

Com a modificação do Código de Educação Boliviana pela Lei 1565/94, pretendeu-se ampliar o acesso à educação escolar, visto que na Bolívia a educação escolar sempre foi privilégio dos brancos, ficando a maior parte da população, os índios, 52% segundo o Censo, excluídos do sistema escolar. (MORAIS e BAUER, 2007, p. 4)

A Lei nº 1.565/94 assegura a toda população um sistema de ensino gratuito em todos os níveis e oferece educação continuada. A organização curricular subdivide-se entre teoria e prática educativas. As bases e os fins da educação boliviana são apresentados de forma resumida, a seguir:

**Parágrafo 1.** Es la más alta función del Estado, porque es un derecho del pueblo e instrumento de liberación nacional y porque tiene la obligación de sostenerla, dirigirla y controlarla, a través de un vasto sistema escolar.

**Parágrafo 2.** Es universal, gratuita en todos los establecimientos fiscales y obligatoria en el nivel primario, porque contiene postulados democráticos básicos y porque todo boliviano tiene derecho a igualdad de oportunidades.

**Parágrafo 5.** Es intercultural y bilingüe, porque asume la heterogeneidad socio-cultural del país en un ambiente de respeto entre todos los bolivianos, hombres y mujeres.

**Parágrafo 10.** Es indispensable para el desarrollo del país y para la profundización de la democracia, porque asume la interdependencia de la teoría y de la práctica junto con el trabajo manual e intelectual, en un proceso de permanente autocrítica y renovación de contenidos y métodos.

**Parágrafo 11.** Es el fundamento de la integración nacional y de la participación de Bolivia en la comunidad regional y mundial de naciones, partiendo de la afirmación de nuestra soberanía e identidad. (Lei nº 1.565 de 1994)<sup>5</sup>

Apesar de apresentar uma proposta de inclusão e valorização da diversidade cultural boliviana, na prática poucos foram os avanços implementados pela Lei nº 1.565/94. A lei não foi capaz de alterar o quadro de exclusão da população indígena e as regiões fronteiriças foram negligenciadas.

Para reverter tal exclusão, em dezembro de 2010 o presidente Evo Morales promulgou a nova Lei de Educação para o Estado Plurinacional de Bolívia, Lei Avelino Siñani e Elizando Pérez. A nova legislação declara a educação na Bolívia “descolonizadora, laica, e libertadora. Revolucionária e solidária” (Lei Avelino Siñani e Elizando Pérez, 2010). Além disso, define-se a educação como um direito fundamental que deve ser garantido pelo Estado. Seus principais objetivos são: a erradicação do analfabetismo, sobretudo no espaço rural, o aumento da taxa de matrícula no ensino médio secundário e a prioridade do espaço fronteiriço.

A Lei Avelino Siñani e Elizando Pérez declara que as escolas fronteiriças, de extrema pobreza e inacessíveis, são de atenção prioritária do Estado e promove a criação de programas e políticas especiais de recursos humanos, infraestrutura e equipamento para estes espaços.

La nueva ley se hace eco de esa tradición política y pedagógica y declara a la Educación “descolonizadora, laica y liberadora; revolucionaria y solidaria”. Además, se define a la Educación como un derecho fundamental que debe ser garantizado por el Estado. En ese marco, uno de los principales cambios con respecto a la legislación anterior es la extensión de la obligatoriedad hasta la conclusión del bachillerato. Por otra parte, se declara a las escuelas fronteras, de extrema pobreza e inaccesibles como de atención prioritaria para el Estado y se promueve la creación de programas y políticas especiales en personal, infraestructura y equipamiento. (MINISTÉRIO DE EDUCACIÓN, ESTADO PLURINACIONAL DE BOLÍVIA)<sup>6</sup>

No cerne da reforma está a questão do projeto de desenvolvimento nacional indígena, através de programas de combate ao analfabetismo, pagamento de bolsa aos estudantes e manutenção da população jovem nas escolas. Os recursos financeiros usados para a realização desta e de outras reformas são advindos de processos de nacionalização de empresas estrangeiras, da integração com os países da América do Sul e da América Andina, visando a ampliação do comércio de produtos agrícolas e o incentivo à industrialização do país.

Na prática, porém, o novo modelo educacional não alcançou o Departamento de Santa Cruz. Conforme mencionamos, os problemas políticos agravam o problema histórico. O resultado é evidenciado na falta de professores e na precarização da infraestrutura escolar de Puerto Suárez, e da Província de German Busch como um todo. Nas palavras do Secretário de Desenvolvimento Humano de Puerto Suárez:<sup>7</sup>

A discordância política entre o governo central de Evo Morales, o governador do Departamento de Santa Cruz e os prefeitos das Províncias comprometeu a alocação de recursos nas escolas fronteiriças do Departamento de Santa Cruz. Ao mesmo tempo há uma dificuldade de manutenção de professores na Província de German Busch. Opositorista ao governo de Evo Morales, o governo do Departamento de Santa Cruz não admite a nova Constituição do país e luta por mais autonomia ou mesmo pelo separatismo.

Para o Secretário e para os professores bolivianos entrevistados neste trabalho, o grande número de bolivianos nas escolas do Brasil é um fator decorrente de melhores condições oferecidas pelo governo brasileiro. Corumbá (MS) é um dos centros urbanos de maior destaque em âmbito regional, e aparece também como a mais importante cidade brasileira na fronteira do Brasil com a Bolívia. Infelizmente, nada pode ser feito uma vez que a falta de recursos é condição em Puerto Suárez.

## **O Conflito**

Estudar no Brasil não é simples. Pais e alunos que optam pelas escolas brasileiras enfrentam dificuldades diversas. O trajeto, o pátio, a sala de aula. Obstáculos que definem conflitos internos e no relacionamento com o outro. A começar pela língua. Aprender o português é fundamental não só no processo de ensino e aprendizagem, como também para impulsionar o relacionamento com os colegas brasileiros. E isso fica claro no depoimento do aluno M.C.E., de 12 anos: “quero estudar muito para aprender o português e assim poder fazer as tarefas e novos amigos na sala”.

A construção da identidade social passa, necessariamente, pela língua. A língua é, portanto, um instrumento de poder. Aprender a Língua Portuguesa, oral e escrita, faculta ao indivíduo a possibilidade de identificar, de afirmar e de constituir, ou seja, de ser parte de um grupo social.

A identidade é sempre definida a partir de significados culturais que norteiam o processo de identificação e distinção do indivíduo ou de um grupo (ARAUJO e HAES-BAERTH, 2007). É a fonte de significado e de experiência. Como menciona Castells (1999, p. 22):

A identidade é o processo de construção de significado com base em um atributo cultural, ou ainda um conjunto de atributos culturais inter-relacionados, os quais prevalecem sobre outras fontes de significado.

A dificuldade de comunicação leva, portanto, ao isolamento e isso, obviamente, reflete no rendimento escolar, seja pelo problema de interpretação, seja pela discriminação. O depoimento do aluno A.P.S., de 14 anos, é significativo. Quando questionado a respeito do relacionamento em sala de aula, o aluno respondeu: “participo muito pouco, pois tenho vergonha de perguntar e de rirem de mim por eu não saber o português direito, então prefiro me calar”.

Para Schopenhauer (apud MAFFESSOLI, 1995, p. 123) “o mundo é uma representação”. Carrega-se, assim, de uma dimensão simbólica que envolve interpretações e desejos distintos relacionados à maneira pela qual cada indivíduo se impregna da cultura do(s) grupo(s) em que vive. Se isso é fato, a identidade é fundamental para a inserção do indivíduo no tecido social e isso leva, necessariamente, a uma busca de reconhecimento.

A alteridade é aqui fundamental. O ser humano interage e interdepende de outros indivíduos. A existência do “eu” só é permitida mediante o contato com o outro, com o existir social. É a partir dessa relação dialética entre o “eu” e o “outro” (o grupo social) que as aspirações e desejos individuais e coletivos são construídos. O universo é relacional e simbólico.

Pensar que adolescentes não interagem no grupo e que, portanto, não se reconhecem configura uma problemática que tem início no espaço escolar; entretanto, esse problema vai muito além desse universo, podendo comprometer toda a estrutura de afirmação do indivíduo.

A língua oral e escrita não é o único problema dos bolivianos que estudam no Brasil. A aparência é, também, sinônimo de discriminação, e atinge não só aos bolivianos, como também aqueles de nacionalidade brasileira mas de origem boliviana. Por conta dessa aparência, as agressões verbais são comuns. Aqui, o depoimento da aluna M.J., de 13 anos e nacionalidade brasileira, clarifica a questão:

Sempre direi que tenho muito orgulho da minha aparência. Tenho orgulho de ser brasileira, mas não tenho vergonha da minha família e muito menos da ascendência que tenho. Sim, amo os costumes bolivianos, amo sentar na varanda de casa pra ouvir Cumbia (embora não saiba dançar) com meu avô e minha avó, logicamente, acompanhada de uma salteña e uma boa chicha. Amo ir a festas tradicionais da Bolívia. Entendo muito bem o espanhol, mas falo muito pouco. É, eu me identifico muito com o meu lado boliviano. (Entrevista de campo, aluna M.J. 2013).

Sobre o comportamento de alguns colegas de sala, respondeu:

Infelizmente, existe corumbaense ignorante e pobre de espírito que com certeza tem essa mesma ascendência e, só por não terem traços mais reforçados, tentam esconder fazendo algumas brincadeiras de mau gosto, deixando pessoas magoadas... Na escola, é só o começo de tudo que vai nos acontecer; sim, tem preconceito na escola, assim como tem nos trabalhos, nos mercados, nos postos, praças e até nas redes sociais que foi o que aconteceu comigo há algum tempo atrás. (Entrevista, aluna M.J.).

A arrogância é revelada no conflito. Para os alunos brasileiros a Bolívia é um país pobre. Nesse aspecto ser boliviano é ser “menos”, como expresso no relato acima. A aluna M. J. relatou, ainda, que desde criança ouviu dos colegas brasileiros termos como “bugrona” ou “bolivianinha”. Aqui, o diminutivo é interpretado por Silveira (2004) como oculto das relações de subordinação social e de preconceito. M. J. continua sua fala nos dizendo: “bom, eu sempre levei na brincadeira, nunca contei nada para os meus pais, e também não procurava demonstrar porque, por mais que não parecesse, isso me deixava magoada”.

Na análise de Holanda (1982, p. 106), “a marca da identidade cultural do brasileiro é a ‘cordialidade’, e é ledor engano supor que essa virtude possa conduzir boas maneiras e civilidade”. O autor compreende que a extensão territorial de proporções continentais do Brasil propiciou herdar uma identidade complexa e uma diversidade cultural tipificada por múltiplas etnias que contribuíram para sua consolidação como nação. Entretanto, essa pluralidade tem como eixo, segundo Holanda (1982), a cordialidade, muitas vezes marcada por expressões e frases que ocultam grosserias, preconceitos e hierarquias.

Silveira (2004), ao estudar o implícito da cultura em expressões linguísticas do português, afirma que muitas sentenças e frases ditas pelos brasileiros carregam no seu bojo conceitos muito pertinentes à dominação e discriminação social. “Expressões como ‘fofo’ (gordo), ‘marrom bombom’ (mulato), moreninho (negro), feliz idade! (velhice) e tantas outras que atenuam o falar e apresentam uma ‘cordialidade’ de fachada” (SILVEIRA, 2004, p. 46).

Para Silveira (2004, p. 69), a grande devoção dos brasileiros se concentra nos diminutivos, um particularismo herdado da afetividade da fala rural, que pode facilitar a comunicação em variadas circunstâncias, como na aproximação, por exemplo: (“Vamos tomar um *cafezinho*?”), (“vai uma *geladinha* aí?”). O diminutivo serve para tirar o sentido ameaçador de certas palavras. A autora revela que a função precípua do sufixo – *inho*, que é a afetividade, para o brasileiro, contribui ainda por indicar repulsa ou repreensão (“que *mãozinha* suja!”), valor superlativo (“bananas *amarelinhas*!”), deprecição (“vou quebrar a cara daquela *amarelinha*!”) e tantas outras formas empregadas com refinamento para forjar uma personalidade simpática e receptiva.

O depoimento do aluno C.B.R., de 15 anos, atenta para as nacionalidades: “acho ridículo o preconceito dos brasileiros, prefiro nem responder, ficar calado é melhor. Os brasileiros ficam rindo e chamam a gente de boliviano, é só aqui no Brasil que nós somos chamados de bolivianos, e daí!? Ninguém é melhor que ninguém”. A aluna E.R., ao ser perguntada sobre o respeito dos colegas, relatou:

Às vezes não sou respeitada porque falo outra língua. Uma vez, uma aluna fez piada com meus cabelos e todos riram de mim na sala. Fiquei muito triste. Como eles fazem isso na troca das aulas os professores não percebem. Nunca falo para os professores porque ia ser pior. Então o melhor é não ligar. Nesse caso do meu cabelo a menina ficou rindo e quando a professora entrou na sala ela perguntou para a professora se ela não gostaria de ir ao meu cabeleireiro. (Entrevista, aluna E.R., 15 anos).

Outra aluna foi bem mais dura ao fazer seu relato: “Não respeitam. Falam mal da mãe. Eles são idiotas. Eles pensam que não machucam. Fazem brincadeira por eu ser boliviana. Falam que tenho cara de bugra” (R.T.R., 14 anos).

Por outro lado, os alunos brasileiros afirmam que os bolivianos não têm interesse em fazer amizades. Nas palavras da aluna brasileira F.R.S., de 14 anos, “os bolivianos não se interessam pela nossa cultura, estudam aqui e nem sabem falar o idioma. Como querem participar dos nossos grupos? Por isso ficam isolados”.

Para os professores brasileiros entrevistados neste trabalho, a ausência de uma política educacional adequada à fronteira é a base do conflito. Os alunos brasileiros percebem os bolivianos como “intrusos que não sabem brincar” e, por outro lado, os bolivianos usam a estratégia do silêncio. Com isso, o isolamento é aprofundado e o preconceito aumenta. Segundo a professora T.R.F., de 34 anos, “*é comum a intervenção dos professores em sala de aula para evitar agressões verbais de brasileiros, sempre em tom de brincadeira. Como falam em tom de brincadeira, os alunos brasileiros acham que não se trata de preconceito ou discriminação, mas, na verdade, é*”.

Os jogos e os trabalhos em grupos são problemáticos pois os bolivianos não se sentem à vontade para participar das atividades coletivas. Entretanto, para os professores, a participação leva à integração e à construção de uma identidade multiterritorial que sistematicamente eliminará o preconceito e a arrogância brasileira. E isso será mais fácil à medida que as escolas da fronteira incorporarem o “outro” na sua matriz curricular. Com a produção de um currículo que contenha a História e a Geografia dos países em questão, e a língua espanhola como segundo idioma obrigatório, a aproximação acontecerá.

## Considerações Finais

Entre Corumbá e Puerto Suárez há uma fronteira viva construída, configurando-se um espaço composto por multiterritorialidades onde a convivência com o outro, com o diferente, é pulsante e conflituosa.

O pulsante vem através de relações econômicas, sociais e culturais que se entrelaçam e são fortes – capazes, inclusive, de promover acordos e projetos políticos institucionais comuns que dão conta da complexidade deste envolvimento. O Decreto nº 6.737/2009, que promulga o acordo entre o Governo da República Federativa do Brasil e o Governo da República da Bolívia para Permissão de Residência, Estudo e Trabalho a Nacionais Fronteiriços Brasileiros e Bolivianos, através da carteira de fronteiroiro, e a inclusão de Corumbá e Puerto Suaréz no Plano Nacional de Cidades Gêmeas são expressões desse processo.

Por outro lado, existe o conflito. A própria constituição de cidades gêmeas configura a dualidade intrínseca da fronteira. Deve-se salientar, aqui, que entre cidades gêmeas há um monitoramento constante de tudo que possa ameaçar ou violar a integridade territorial e a soberania de um país. Neste aspecto, as trocas culturais são fortalecidas mas o sentimento de pertencimento nacional é igualmente enaltecido (GARDIN, 2008).

A fronteira é, pois, um espaço híbrido, hierarquizado por relações de poder que contêm o modelo de desenvolvimento desigual do qual o Brasil é, nesse caso, o espaço hegemônico e exerce essa hegemonia regional.

As escolas públicas do ensino fundamental de Corumbá refletem essa dinâmica. Se por um lado o convívio possibilita relações socioespaciais internacionais, por outro, manifestam a arrogância presente nos conflitos entre os alunos. A presença de alunos bolivianos nas escolas de Corumbá é significativa. Em função da precarização do ensino na fronteira, os bolivianos optam por matricular seus filhos nas escolas brasileiras. Alunos que diariamente fazem o trajeto Bolívia–Brasil e enfrentam a distância e a falta de transporte escolar.

Ali, sofrem com o preconceito existente nas brincadeiras a que são submetidos. Expressões pejorativas e adjetivos que desqualificam sua pátria, seus amores. Sofrem, contudo, calados. Pois além da dificuldade com a língua portuguesa, dificilmente estão dispostos a se expor e isso fica evidente nos diferentes relatos aqui apresentados.

## Referências Bibliográficas

ARAUJO, A. P. C. *Pantanal, um espaço em transformação*. Tese (Doutorado em Geografia). PPGG, UFRJ, 2006.

ARAUJO, F. G. B.; HAESBART, R. (Org). *Identidades e territórios: questões e olhares contemporâneos*. Rio de Janeiro: Access, 2007.

CASTELLS, M. *O poder da identidade*. São Paulo: Paz e Terra, 1999.

COSTA, G. V. L. As fronteiras da identidade em Corumbá-MS: significados, discursos e práticas. In: *Fronteiras: conflitos, integração e políticas públicas*. Campo Grande: Editora UFMS, 2011.

DORFMAN, A.; ROSÉS, G. T. B. Regionalismo fronteiriço e o “acordo para os nacionais fronteiriços brasileiros uruguaios”. In: OLIVEIRA, T. C. M. (Org.). *Territórios sem limites: estudos sobre fronteiras*. Campo Grande: Editora UFMS, 2005.

GARDIN, C. Território e cultura: manifestações da comunidade paraguaia em Dourados. In: OSÓRIO, A. C. N.; PEREIRA, J. H. V.; OLIVEIRA, T. C. M. *América Platina: educação, integração e desenvolvimento territorial*. Campo Grande: Editora UFMS, 2008.

HISSA, C. E. V. *A mobilidade das fronteiras: inserções da geografia na crise da modernidade*. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2006.

HOLANDA, S. B. *Raízes do Brasil*. Rio de Janeiro: José Olympio, 1982.

LAURIN, A. Las transformaciones territoriales fronterizas según la concepción ideológica de la frontera. *Boletín Geográfico* n. 21, p. 23-41. Departamento de Geografía, Facultad de Humanidades, Universidad Nacional Del Comahue, 2001.



MACHADO, L. O. Limites, fronteiras, redes. In: STROHAECKER, T. M.; DAMIANI, A.; SCHAFFER, N. O.; BAUTH, N.; DUTRA, V. S. (Org.). *Fronteiras e espaço global*. Porto Alegre: Associação Brasileira de Geógrafos, 1998.

\_\_\_\_\_. Limites e fronteiras: da alta diplomacia aos circuitos da ilegalidade. *Revista Território*, Rio de Janeiro, n. 8, p. 9-29, 2000.

MAFFESOLI, M. *A contemplação do mundo*. Porto Alegre: Artes e Ofícios Editora, 1995.

MINISTÉRIO DE EDUCACIÓN ESTADO PLURINACIONAL DE BOLIVIA. Disponível em: <<http://www.minedu.gob.bo/>>. Acesso em: 27 jun. 2014.

MINISTÉRIO DA INTEGRAÇÃO NACIONAL. Disponível em: <<http://mi.gov.br/>>. Acesso em: 23 jun. 2014.

MORAIS, P. T.; BAUER, C. *O sistema educacional boliviano: princípios e contradições*. São Paulo: Universidade Nove de Julho, 2007. Disponível em: <<http://www.uninove.br/pdfs/mestrados>>. Acesso em: 9 out. 2013.

NOGUEIRA, R. J. B. Fronteira: espaço de referência identitária. *Ateliê Geográfico*. Goiânia, v. 1, n. 2, p. 27-41, dez. 2007.

OLIVEIRA, T. C. Tipologia das relações fronteiriças: elementos para o debate teórico-práticos. In: Oliveira, T. C. (Org.). *Território sem limites: estudos sobre a fronteira*. Campo Grande: Editora UFMS, 2005.

RAFFESTIN, C. A ordem e a desordem ou os paradoxos da fronteira. In: OLIVEIRA, T. C. M. (Org.). *Territórios sem limites: estudos sobre fronteiras*. Campo Grande: Editora UFMS, 2005.

SILVA, L. S. O conceito de fronteira em Deleuze e Sarduy. Goiás: UFG, 2006. Disponível em: <<http://www.red.unb.br/index.php/textos/article/viewfile/6036/4995>>. Acesso em: 24 set. 2014

SILVEIRA, R. C. P. Implícitos culturais: ideologia e cultura em expressões linguísticas do Português brasileiro. In: BASTOS, N. B. (Org.). *Língua portuguesa em calidoscópio*. São Paulo: KDUC/FAPESP, 2004.

WONG-GONZALES, P. Alianzas estratégicas de regiones transfronterizas: cooperacion y conflicto en la frontera USA-Mexico. In: MASI, F.; BORDA, D. *Economías regionales y desarrollo territorial*. Asunción: CADEP, 2002.

Recebido em: 8/6/2015

Aceito em: 30/6/2015

<sup>1</sup> No Brasil, de acordo com o Ministério da Integração Nacional, o território fronteiro corresponde a uma faixa de fronteira ou região de fronteira, e se estende por 15.719 km, com largura de 150 km, abrange 588 municípios e cerca de 10 milhões de habitantes. Essa faixa é estabelecida pela Lei nº 6.634/79 e pelo Decreto nº 85.064, de 26/08/79, e representa uma área dotada de normas jurídicas que definem e normatizam legalidade e ilegalidade, nacional e internacional (Ministério da Integração Nacional, disponível em: <[www.mi.gov.br](http://www.mi.gov.br)>).

<sup>2</sup> Portaria nº 125, de 12/03/2014. Disponível em: <<http://pesquisa.in.gov.br/imprensa/jsp/visualiza/index.jsp?jornal=1&pagina=45&data=24/03/2014>>

<sup>3</sup> Segundo Wong-González (2002, p. 152) a integração econômica na fronteira se faz de duas formas, uma de natureza completamente funcional e outra de natureza formal. A primeira ocorre pelas articulações dos atores sociais, independentemente das ações dos Estados nacionais. A segunda implica, necessariamente, a formalidade de acordos e leis.

<sup>4</sup> O Pantanal Mato-Grossense é uma planície sedimentar periodicamente alagada, inserida em uma grande feição geomorfológica denominada Bacia do Alto Paraguai. Seus limites não foram precisamente demarcados. Sabe-se, contudo, que ultrapassam a fronteira brasileira alcançando áreas do Paraguai e da Bolívia. No Brasil, essa planície encontra-se entre os estados de Mato Grosso (40% da área total em território brasileiro) e Mato Grosso do Sul (60% da área total em território brasileiro). A cidade de Corumbá é o centro de organização do espaço pantaneiro (ARAUJO, 2006).

<sup>5</sup> Capítulo único, Artigos 1 e 2. Disponível em: <[www.uninove.br/PDFs/Mestrados/Educa%20-%20C3%A7%C3%A3o/II\\_Sem\\_Inter/ARQUIVO%20CITOPE%205](http://www.uninove.br/PDFs/Mestrados/Educa%20-%20C3%A7%C3%A3o/II_Sem_Inter/ARQUIVO%20CITOPE%205)>. Acesso em: 5 mar. 2013.

<sup>6</sup> Disponível em: <<http://www.minedu.gob.bo/>>. Acesso em: 2 mai. 2013.

<sup>7</sup> Entrevista de campo junto ao Secretário de Desarrollo Humano de Puerto Suárez, realizada em setembro de 2013.

# 27 Anos de Novos Recursos Participativos na Democracia Brasileira (1988-2015): um Panorama a Partir dos Conselhos Municipais

## 27 Years of New Participatory Organizations in Brazilian Democracy (1988-2015): The Case of Municipal Councils

Daniel A. de Azevedo<sup>i</sup>

Universidade Federal do Rio de Janeiro

Rio de Janeiro, Brasil

**Resumo:** O artigo aborda a difusão e a configuração dos conselhos municipais no Brasil e mais especificamente no Rio de Janeiro. A partir da redemocratização brasileira e da inclusão de novos recursos participativos (NRP) na Constituição de 1988, além de ser palco de uma inédita valorização da escala local, o Brasil, para alguns, passou a ser considerado um caso paradigmático para a teoria da democracia participativa. Após 27 anos dessas inovações democráticas, este artigo traça um panorama da difusão e da configuração dos Conselhos Municipais. A partir dos dados censitários da Pesquisa de Informações Básicas Municipais (Munic) 2009 e de trabalhos de campo em Conselhos Municipais no Rio de Janeiro realizados nos anos de 2013 e 2014, o artigo mostra que, longe de ser um país onde os novos recursos participativos estão bem consolidados, o Brasil carece de expansão e melhor qualificação desses instrumentos para o aprofundamento da democracia.

**Palavras-chave:** Recursos Participativos; Democracia Representativa; Conselhos Municipais; Democracia Participativa; Brasil.

**Abstract:** This article discusses the diffusion and configuration of Municipal Councils in Brazil, more specifically in Rio de Janeiro. With the return to democratic government in Brazil and with the inclusion of new participatory organizations in the 1988 Constitution, unprecedented power was given to local spheres of political action, so that for some authors, Brazil became a paradigmatic case in the theory of participatory democracy. After 27 years of this kind of democratic innovation, this article provides an overview of the diffusion and configuration of the Municipal Councils. Using census data from the 2009 Survey of Basic Municipal Information (Munic) and fieldwork undertaken in Municipal Councils of Rio de Janeiro in 2013 and 2014, this article shows that, far from being a country where new participatory organizations are well-established, Brazil needs to expand and better consolidate these political instruments if democracy is to be deepened.

**Keywords:** Participatory Resources; Representative Democracy; Municipal Councils; Participatory Democracy; Brazil.

---

<sup>i</sup> Doutorando do Programa de Pós-Graduação em Geografia (PPGG/UFRJ). E-mail: dan\_abreudeazevedo@hotmail.com.

## Introdução

O objetivo deste trabalho é problematizar a ideia que parece consolidada entre autores e mídia de que o Brasil é um exemplo de sucesso no uso dos novos recursos de participação, formando o que muitos autores denominam como democracia participativa. Para tanto, serão apontados problemas na *difusão* e na *configuração* desses novos recursos participativos, destacando os conselhos municipais.

Na sua edição de 1<sup>a</sup> a 7 de março, a revista *The Economist* publicou na capa de sua edição a seguinte pergunta “What’s gone wrong with democracy?”. O texto afirma que o maior problema da democracia nos dias atuais é que “eles [os experimentos democráticos] colocam muita ênfase nas eleições e pouca em outros fatores essenciais da democracia”.<sup>1</sup> Além disso, afirma que “as novas democracias mais bem-sucedidas trabalharam em parte evitando a tentação do majoritarismo [...]. Índia tem sobrevivido como democracia desde 1947 [...] e Brasil desde meados de 1980, pelas mesmas razões: ambos colocam limites no poder do governante e promovem garantias dos direitos individuais”.<sup>2</sup>

Ao apontar o Brasil como uma dessas novas democracias que não está restrita apenas à democracia representativa ou, como o periódico afirma, ao majoritarismo, o autor do texto corrobora com a opinião de grande parte da bibliografia existente sobre os novos recursos de participação (NRP) na democracia brasileira. Essa visão afirma que o Brasil é um caso paradigmático de sucesso (POGREBINSCHI, 2009; ZAREMBERG, 2009; LVALLE, 2011; PATEMAN, 2012; CAMERON *et al.*, 2012) com interessantes inovações democráticas (FUNG e WRIGHT, 2003; AVRITZER, 2003; 2009; AVRITZER e NAVARRO, 2003), como, por exemplo, o famoso caso dos Orçamentos Participativos (OP), especialmente em Porto Alegre.

Entretanto, este artigo demonstrará que o sucesso dos novos recursos participativos no Brasil deve ser analisado com cuidado. A generalização indiscriminada realizada pela mídia e por muitos autores não ajuda a iluminar a complexidade do tema e, conseqüentemente, elucidar problemas existentes e possíveis soluções. O propósito aqui não é eliminar a importância dos recursos participativos na democracia brasileira, mas, ao contrário, demonstrar que há pouca difusão e qualidade em suas configurações.

Assim, primeiramente, será apresentado um breve panorama dos novos dilemas que a democracia brasileira enfrenta e, em seguida, este artigo apoiará a ideia de que maiores recursos de participação são importantes para aprofundar a democracia existente uma vez que podem aumentar a (a) eficiência política e a eficácia governamental e (b) funcionar como verdadeiras “escolas para a democracia”.

A segunda parte do texto está dividida em três seções: primeiramente, será apresentada uma curta caracterização dos conselhos municipais. Em um segundo momento, com o uso de informações estatísticas da Pesquisa de Informações Básicas Municipais (Munic) 2009, será apresentado um conjunto de mapas e tabelas que demonstram a fraca difusão desse mecanismo pelo Brasil. Mapear as informações trazidas pela Munic é essencial para destacar as grandes disparidades na apropriação desse recurso no país. Por último, algumas considerações derivadas de quase 12 meses de trabalhos de campo (entre final de 2013 e durante ao ano de 2014) em diversos conselhos municipais no Rio de Janeiro serão utilizadas para evidenciar a ainda precária qualidade da configuração dessas instituições no país.

## A Democracia Brasileira e os Novos Recursos Participativos

As manifestações de julho de 2013 (a maior onda de manifestações do país dos últimos 20 anos) em diversas cidades brasileiras iluminaram a insatisfação generalizada com os representantes políticos e, conseqüentemente, com a democracia existente (FERNANDES e ROSENO, 2013; GOHN, 2014). Pelas ruas, os cartazes mais vistos eram aqueles dizendo “eles não nos representam”.

Em *Widening Democracy: Citizens and Participatory Schemes in Brazil and Chile* (2009), Patrício Silva e Herwig Cleuren afirmam que “atualmente, na maioria dos países da América Latina, tornou-se inviável e inaceitável a possibilidade de retorno de um governo militar na imagem política da população”.<sup>3</sup> Entretanto, ao mesmo tempo, “as democracias latino-americanas, em geral, não estão satisfazendo as necessidades e as expectativas da maioria da população”<sup>4</sup> (SILVA e CLEUREN, 2009, p.2).

Essa simultânea esperança e insatisfação com a democracia na América Latina apontada pelos autores mostra-se fidedigna com uma pesquisa divulgada pela *Folha de São Paulo*, no dia 30 de março de 2014. Nela afirma-se que nunca o brasileiro acreditou tanto na democracia como a melhor via a ser trilhada. Para 62% dos brasileiros a democracia “é sempre melhor que qualquer outra forma de governo”. A pesquisa ainda afirma que houve uma importante escalada no debate sobre o assunto, pois, há 25 anos – portanto, no final da ditadura militar e logo depois da promulgação da Constituição de 1988 –, apenas 43% dos entrevistados manifestaram convicção absoluta na democracia. Entretanto, os mesmos entrevistados foram consultados sobre o funcionamento da democracia no Brasil atualmente: para 61%, ela tem “grandes problemas”. Além disso, apenas 3% afirmam que o Brasil vive em uma democracia plena e apenas 9% afirmam estar “muito satisfeitos” com ela. Por conseguinte, a insatisfação da população brasileira não é com o sistema democrático em si, mas com aquele que está sendo praticado no Brasil.<sup>5</sup>

Essa alta porcentagem da população brasileira não satisfeita com a democracia demonstra que os novos recursos participativos existentes há mais de 27 anos não estariam conseguindo diminuir a sensação de distância entre os representantes e os representados. A denominada *democracia participativa* estaria passando por dificuldades para alcançar os seus objetivos.

Françoise Montambeault (2012) destaca duas vantagens que geralmente são associadas às práticas participativas:

First, some suggest that they increase policy efficiency and governmental effectiveness – or more broadly good governance. (...). Second, some political theorists argue that including citizens in the decision-making processes has the potential to widen the public sphere and empower ordinary people from traditionally excluded groups (...) the idea that participatory democracy becomes a ‘school for democracy’ an institutional space for citizenship learning for citizens to become better democrats (...) also educates them to exercise this voice. (MONTAMBEAULT, 2012, p. 99-100)

Desse modo, a participação geraria dois benefícios principais: (a) para o próprio funcionamento da máquina política, a partir do momento em que os cidadãos poderiam formular, implementar, sugerir e monitorar políticas públicas, favorecendo e aumentando, portanto, a **eficiência política e a eficácia governamental**; (b) para o próprio indivíduo, pois esses espaços políticos se construiriam como verdadeiras “**escolas para democracia**”, ensinando aos cidadãos as “virtudes democráticas” (MANSBRIDGE, 1995).

Em relação ao primeiro benefício, Cameron *et al.* (2012) afirmam que os NRP proporcionariam maior inclusão, representação e maior capacidade de resposta de grupos excluídos na legislação, nas decisões e na implementação de políticas. Avritzer (2009), Cameron *et al.* (2012) e Pateman (2012) destacam, por exemplo, como o Orçamento Participativo em Porto Alegre redistribuiu recursos para as áreas mais pobres da cidade. Além disso, esse recurso participativo poderia gerar um rompimento do clientelismo e o aumento de *accountability* – a partir do desenvolvimento de fiscalização horizontal e não apenas vertical. Como será apresentado em seguida, os conselhos municipais têm, em teoria, grande capacidade de mudança do processo decisório, tornando o debate mais complexo ao trazer novos grupos para participar da formulação e implementação de políticas públicas em diferentes temáticas.

Ademais, esses NRP têm a função de construir sujeitos democráticos, como verdadeiras “escolas de democracia” (PATERMAN, 1970; FUNG e WRIGHT, 2003; AVRITZER, 2009; CAMERON *et al.*, 2012). Considera-se aqui *sujeito* de acordo com a definição da própria palavra, isto é, “alguém que se sujeita a algo ou alguém; dependente, subordinado; domado, subjugado, submetido; que está sob determinado dever, obrigação; obediente, dócil, cativo”,<sup>6</sup> mas também aquele que sujeita, ou seja, o “sujeito da ação”. Como afirma Foucault (1984, p. 5) “há dois sentidos para a palavra ‘sujeito’: sujeito submetido a outro pelo controle e pela dependência e sujeito ligado à sua própria identidade pela consciência ou pelo conhecimento de si”.

Assim, a democracia, como qualquer outro sistema político, necessita de sujeitos que a tornem legítima. Por isso, cabe ressaltar que não se está aqui emitindo juízo de valor como algo bom ou ruim, pois o poder exercido na transformação do indivíduo em sujeito está a serviço da própria construção do indivíduo moderno, que, obviamente, não é em si mesmo “negativo”, ao contrário do *individualismo* (DUMONT, 1985).

A democracia necessita de certa dose de disciplina para existir: afinal, ela não é sinônimo de total liberdade individual (PARKINSON, 2012). A ideia aqui defendida é que “a disciplina ‘fabrica’ indivíduos; ela é a técnica específica de um poder que toma os indivíduos ao mesmo tempo como objetos e como instrumentos de seu exercício” (FOUCAULT, 2011, p. 164) O “cidadão” não é algo natural, e sim uma construção social.

Contudo, para essas duas funções ocorrerem de modo efetivo é necessária a existência de reuniões esporádicas abertas ao público em geral. Essas reuniões funcionariam como um verdadeiro “espetáculo didático” (GUEERTZ, 2012, p. 129). Esse espetáculo poderia ser acentuado se ao público fosse permitido comentar e participar de fato, algo que não ocorre de modo pleno nos conselhos municipais, como veremos em seguida. De fato, “indivíduos aprendem a participar, participando”<sup>7</sup> (PATEMAN, 2012, p. 10). A presença da população nessas reuniões está sendo duramente afetada pela precária condição de visibilidade desses conselhos.

Como aponta Mansbridge (2003, p. 183), esses encontros *face-to-face* (cara a cara) possibilitam que os cidadãos definam realmente o que querem, a partir do “fenômeno do pensar em grupo (...)”.<sup>8</sup> No encontro com o diferente, as pessoas podem compartilhar experiências, emoções e capacidade analítica. A autora aponta ainda que em uma discussão pública é fundamental que escutemos a opinião de pessoas não próximas para analisarmos perdas e ganhos. As escolhas não são fáceis de serem tomadas e na relação com o outro o processo deliberativo se torna mais forte. Torna-se claro, pois, a importância de reuniões abertas à participação de todos, sem quaisquer formas de exclusão.

A análise sobre a difusão dos conselhos municipais no Brasil nos permite perceber que há uma grande diferença entre existir legalmente e funcionar verdadeiramente para o desenvolvimento da democracia. Reuniões esporádicas e a visibilidade do conselho são elementos fundamentais para aferir se esse recurso participativo está de fato funcionando para o aprimoramento da democracia.

## Os Conselhos Municipais no Brasil

A nova Constituição considerou o município um ente da federação, junto com os estados, distrito federal e a União. Alguns autores destacam que em nenhum outro lugar do mundo o município possui tanta força como em nosso país. O município brasileiro tem atribuições incomparáveis à da grande maioria dos governos locais em outros países do mundo (RODRIGUES, 2004; AZEVEDO, 2011), tornando-o, portanto, uma importante escala política brasileira. O município possui leis, regras, funções; é o espaço político mais próximo dos cidadãos (CASTRO, 2005) e, assim, pode ser “o espaço que favorece o fortalecimento dos vínculos horizontais, a solidariedade social e o desenvolvimento do capital social”, mas pode funcionar também na mão contrária, ou seja, “[como] um espaço de controle e de domínio político de oligarquias conservadoras” (*op. cit.*, p. 36).

Nesse sentido, os novos recursos participativos (NRP) incorporados à Constituição de 1988 precisam ser analisados com atenção, pois, muitos deles, têm o município como escala política de atuação e, portanto, possuem um alto poder de atuação na vida dos cidadãos no Brasil. Apesar de existirem conselhos estaduais e também federais, destaca-se aqui a importância da escala municipal no sistema político brasileiro.

Os conselhos são organizações criadas para assessoria e controle de administração pública; são temáticos, ou seja, i) vinculam-se às políticas sociais específicas como educação, saúde, emprego, infância, etc.; ii) preveem a participação voluntária de representantes de organizações sociais da sociedade civil; iii) são deliberativos, abrangentes e permanentes, em relação às temáticas às quais estão vinculados, e iv) incidem sobre todo o circuito de gestão de uma política pública, desde a formulação até a sua implementação.

Os conselhos são mecanismos de participação da população na formulação, deliberação e fiscalização das políticas públicas e constituem uma importante inovação institucional da Constituição de 1988 (VAZ, 2011). Santos Junior (2001, p. 205) argumenta que “os conselhos municipais representam uma importante inovação institucional na gestão das políticas sociais”. A exigência de paridade entre representantes da sociedade civil e do poder público é fundamental para o bom funcionamento dos conselhos.

Por fim, existem alguns tipos de conselhos que são obrigatórios por lei federal, como os de saúde, assistência social, direitos da criança e do adolescente e educação (SANTOS Jr., 2001). Essa obrigatoriedade é uma condicionante para o recebimento de diversos fundos, como os do Sistema Único de Saúde (SUS), Fundo Nacional da Educação Básica (Fundeb) e o programa de merenda/alimentação escolar.

Apesar de não terem nenhum repasse vinculado e não serem obrigatórios por nenhuma lei ordinária, outros conselhos foram regulamentados por Lei Federal, como, por exemplo, o Conselho do Idoso a partir da Lei Federal nº 8.842, de 4 de janeiro de 1994, que dispõe sobre a Política Nacional do Idoso.

O conselho municipal é um recurso participativo por excelência e, por isso, teria a potencialidade de fortalecer a democracia. Os dois benefícios principais destacados anteriormente relacionados à participação – (a) aumento da eficiência política e da eficácia governamental e (b) funcionamento como “escolas da democracia” – poderiam ser atingidos com o bom uso dos conselhos municipais. Os conselhos têm importância ímpar na participação de uma diversidade de atores sociais, na construção de uma cultura cívica e uma grande capacidade decisória. Eles poderiam ajudar numa democracia de qualidade (GONZÁLEZ, 2008).

Cabe destacar, entretanto, que apenas a existência formal dos conselhos não seria suficiente para gerar os benefícios apontados para a democracia. Como já foi apresentado anteriormente, a difusão de informações para a população sobre as práticas dos conselhos e reuniões esporádicas com participação aberta ao público geral são duas condições *sine qua non* para um bom funcionamento desse espaço político.

Apesar de ser uma inovação capaz de trazer benefícios para a democracia brasileira, os conselhos municipais – conforme se mostrará – não foram fortemente cooptados pela população, por causa da baixa difusão e/ou precárias condições de uso.

### *Os Conselhos Municipais na Política Brasileira: Difusão*

Os dados apresentados a seguir foram retirados da Pesquisa de Informações Básicas Municipais (Munic) do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) referente ao ano de 2009. O IBGE é o responsável pela coleta de dados sobre os Conselhos Municipais e dispõe de informações sobre 17 tipos de conselhos analisados neste artigo, a saber: (a) Pessoas com deficiência; (b) Cultura; (c) Direitos humanos; (d) Educação; (e) Habitação; (f) Igualdade racial ou similar; (g) Juventude ou similar; (h) Meio ambiente; (i) Política urbana; (j) Saúde; (l) Segurança pública; (m) Transporte; (n) Direitos da mulher; (o) Idoso; (p) Direitos da criança e do adolescente; (q) Direitos lésbicas, gays, bissexuais e transgêneros (LGBT); (r) Esporte.

Cabe destacar que os dezessete conselhos supracitados não são as únicas possibilidades existentes para os municípios, já que eles possuem autonomia para criar qualquer conselho que considerem importante para a política municipal. Para isso, o novo conselho precisa ser aprovado pela Câmara de Vereadores e pelo Executivo municipal. Para o objetivo deste artigo, selecionamos as informações presentes na Munic sobre todos os 5.565 municípios brasileiros referentes à existência dos conselhos e também sobre a realização por eles de alguma reunião nos últimos 12 meses.



A Tabela 1 apresenta os dados dos 17 conselhos disponíveis na Munic. As informações foram divididas em duas colunas: na primeira, estão os dados que mostram a porcentagem de municípios que têm cada tipo de conselho. Entretanto, como já foi apontado, muitos conselhos só existem legalmente, mas na prática não funcionam. Por isso, na segunda coluna, foi subtraído o número de conselhos que não realizaram nenhuma reunião nos últimos 12 meses.

Tabela 1 – Existência de Conselhos nos municípios brasileiros.

<b>CONSELHOS</b>	<b>Existência</b>	<b>Existência com Reunião</b>
<b>Pessoa com Deficiência</b>	8,8%	6,97%
<b>Cultura</b>	24,65%	18,25%
<b>Direitos Humanos</b>	1,41%	1,02%
<b>Educação</b>	79,1%	71,39%
<b>Habitação</b>	42,64%	27,33%
<b>Igualdade Racial</b>	2,65%	1,99%
<b>Juventude</b>	5,44%	3,86%
<b>Meio Ambiente</b>	56,33%	40%
<b>Política Urbana</b>	17,62%	12,57%
<b>Saúde</b>	97,34%	96,19%
<b>Segurança Pública</b>	10,4%	7,51%
<b>Transporte</b>	5,89%	4,27%
<b>Direitos da Mulher</b>	10,67%	7,38%
<b>Idoso</b>	35,47%	28,57%
<b>Direitos da Criança e do Adolescente</b>	91,35%	87,67%
<b>LGBT</b>	0,07%	0,05%
<b>Esporte</b>	11,19%	7,49%

Dados: MUNIC, 2009  
Organização: AZEVEDO, 2013.

Os conselhos que foram criados obrigatoriamente por lei ordinária, como os de Saúde, Educação e Direitos da Criança e Adolescente, são os que possuem maior percentual entre todos os municípios brasileiros.<sup>9</sup> Como já apontado anteriormente, a existência desses conselhos é condição obrigatória para importantes repasses federais aos municípios. Entretanto, mesmo sob essa condição, o Conselho de Educação aparece em apenas 79% dos municípios. Se descontarmos aqueles que não tiveram nenhuma reunião nos últimos 12 meses, esse percentual cai para aproximadamente 70%.

Outros conselhos, mesmo sendo regulamentados por leis federais, como o Conselho do Idoso ou o Conselho dos Direitos Humanos, caracterizam-se por uma baixa difusão entre os municípios brasileiros. Além disso, em todos os casos, há uma diferença entre o número de conselhos que existem apenas legalmente e os que realizam reuniões regulares.

Esses dados tornam-se ainda mais interessantes ao observarmos as diferenças espaciais contrastantes que eles apresentam:

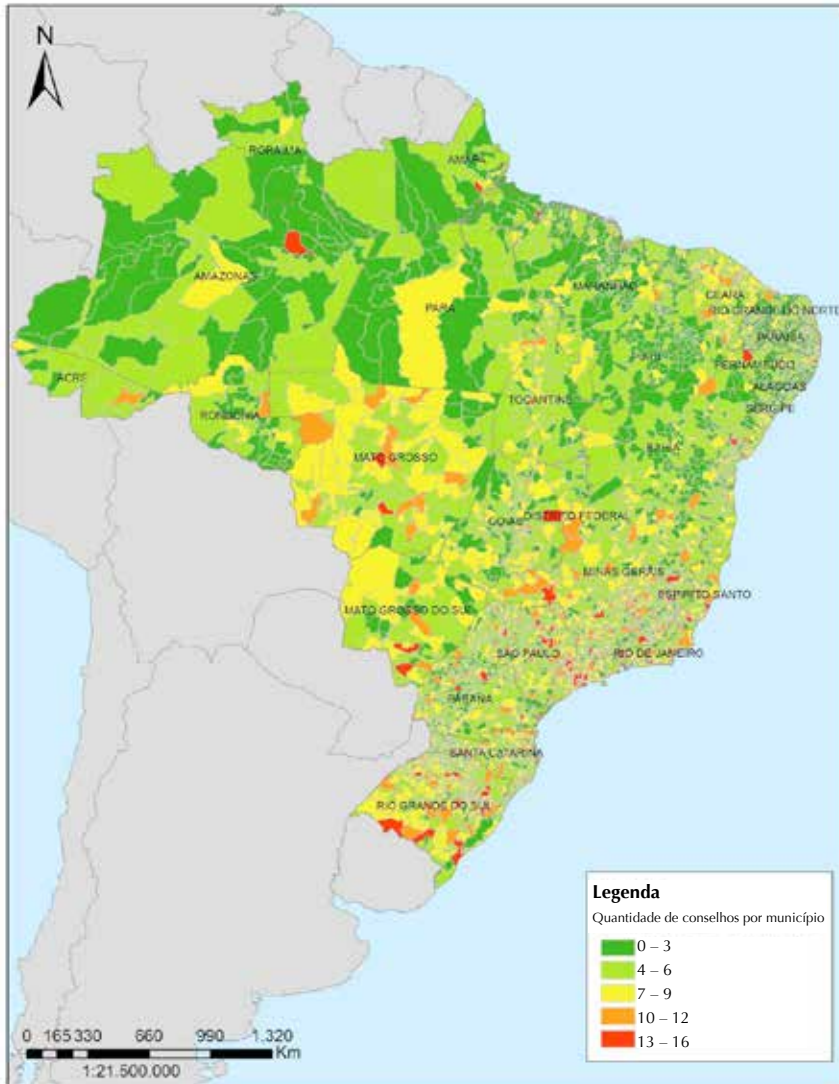


Figura 1 – Número de conselhos por município.

Dados: MUNIC, 2009

Organização: GEOPPOL, 2014.

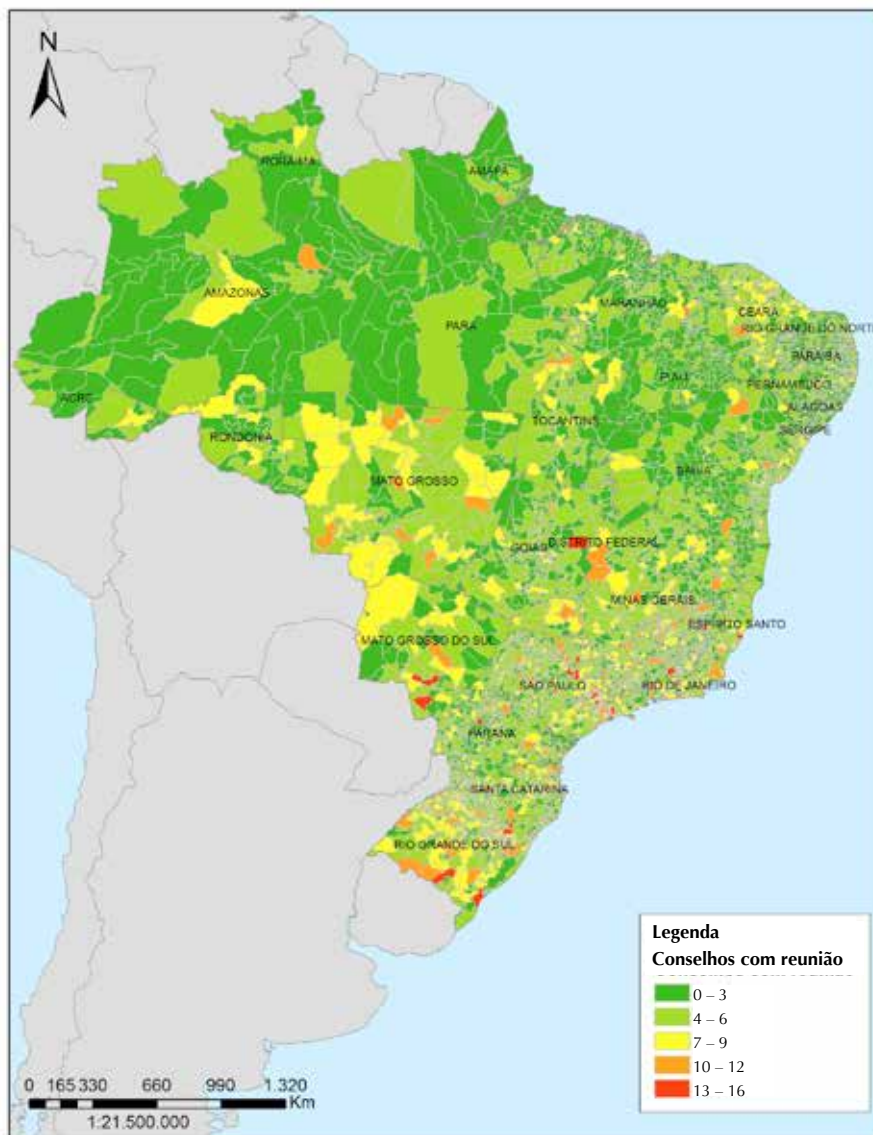


Figura 2 – Número de conselhos ativos por município (reunião nos últimos 12 meses).  
Dados: MUNIC, 2009  
Organização: GEOPPOL, 2014.

As Figuras 1 e 2 demonstram claramente diferenças espaciais na difusão de conselhos municipais nas regiões brasileiras, fato que se agrava ainda mais quando observamos o mapa dos conselhos ativos, isto é, aqueles que tiveram pelo menos uma reunião nos últimos 12 meses. As regiões Norte e Nordeste são, disparadamente, aquelas onde a cor verde predomina, indicando uma baixíssima difusão desse recurso participativo. São estas as regiões com os piores indicadores socioeconômicos de todo o Brasil. Acredita-se aqui existir uma importante relação entre essas características sociais e a inexistência dos conselhos municipais. Se por um lado o índice elevado de pobreza, analfabetismo, mortalidade infantil e outros problemas sociais não é resultados da carência de conselhos municipais, essas questões poderiam ser mais bem combatidas com o bom funcionamento desse recurso participativo.

Além de aumentar a eficiência política e a eficácia governamental, os conselhos municipais poderiam funcionar como “escolas da democracia”, ajudando no desenvolvimento do próprio indivíduo democrático. As regiões Norte e Nordeste, com baixa difusão de conselhos municipais, são tradicionalmente caracterizadas como as regiões onde a democracia é menos apropriada pelos cidadãos, com, por exemplo, altos índices de clientelismo, enquanto a região Sul é reconhecida como a região brasileira que mais se aproxima dos ideais democráticos (ALMEIDA, 2007; 2008). Sem dúvida, como afirmou Putnam (1996, p. 21), “um arraigado sistema clientelista mina a eficiência administrativa”.

Apesar de uma difusão extremamente relevante dos conselhos obrigatórios em todas as regiões brasileiras, como o Conselho de Saúde (AVRITZER, 2009), trabalhos empíricos nesses conselhos são fundamentais para uma análise mais segura do seu real funcionamento. Mesmo sendo um conselho obrigatório por lei para recebimento de recursos, isso não impede que, embora “sejam resultado de um movimento de ‘cima para baixo’, este conselho venha a se construir em arenas privilegiadas da democratização de um elevado número de governos locais” (CARDOSO, 2004).

Na próxima e última seção deste artigo, apresentaremos uma análise do resultado de trabalhos de campo e entrevistas realizadas nesses conselhos no município do Rio de Janeiro. Foram selecionados conselhos que têm reuniões frequentes, pois, a intenção foi entender o seu funcionamento. Junto com os dados anteriormente apresentados, a próxima seção nos ajudará a alcançar o objetivo central deste artigo, isto é, demonstrar a fraca cooptação da população brasileira para esse recurso participativo devido à inábil difusão e/ou baixa qualidade nas configurações dos conselhos municipais.

### *Os Conselhos Municipais na Política Brasileira: Configuração*

O município do Rio de Janeiro é o segundo mais populoso de todo o Brasil, com quase sete milhões de habitantes (com toda a região metropolitana chegando a quase treze milhões). Além de ter sido a capital do país por quase duzentos anos, é a cidade com o segundo maior Produto Interno Bruto do Brasil (IBGE, 2010), um Índice de Desenvolvimento Humano considerado alto (0,799), porém um Coeficiente de Gini (marcador de desigualdade social) também elevado (0,620). No perfil do município do Rio de Janeiro, realizado a partir dos dados do PNUD 2010, percebe-se que houve um aumento da

desigualdade social no município entre 1991 e 2010, com quase 67% da renda de todo o município nas mãos dos 20% mais ricos<sup>10</sup> (PNUD, 2010).

Ao longo do final do ano de 2012 e todo o ano de 2013, foram realizados trabalhos de campo em reuniões mensais ou bimestrais de oito conselhos municipais do Rio de Janeiro – (a) Direitos das Crianças e do Adolescente (8 reuniões); (b) Assistência Social (8); (c) Saúde (8); (d) Defesa dos Direitos dos Negros (4); (e) Antidrogas (4); (f) Segurança Alimentar e Nutricional (4); (g) Meio Ambiente (4); (h) Educação (8). Além disso, entrevistas com pessoas fundamentais em cada conselho foram realizadas para ajudar na compreensão do funcionamento desse recurso participativo. Devido à natureza deste artigo, a intenção aqui não é realizar um panorama minucioso de cada Conselho Municipal, mas trazer informações gerais que nos ajudem a atingir o objetivo central deste trabalho.

Os Conselhos Municipais do Rio de Janeiro possuem modos de funcionamento distintos. Existem diferenças fundamentais entre eles, principalmente entre o grupo de conselhos obrigatórios por lei federal e fundamentais para repasses – Conselho dos Direitos da Criança e Adolescente (CMDCA), Conselho de Educação (Cedu), Conselho de Assistência Social (CAS) e Conselho de Saúde (CS) – e aqueles que não possuem uma grande receita, e brigam constantemente por apoio do Executivo Municipal, como o Conselho de Defesa dos Direitos dos Negros (Comdedine), Conselho Municipal Antidrogas (Comad), Conselho Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional (Conseao) e Conselho do Meio Ambiente (Consemac). Entretanto, como veremos, problemas ocorrem em todos os Conselhos Municipais analisados.

O CMDCA, por exemplo, é constituído por 40 conselheiros, divididos entre 10 representantes da sociedade civil titulares e 10 suplentes e outros 10 representantes do poder público titulares e 10 suplentes. Apesar de esse conselho ser numericamente similar a qualquer outro, nesse caso os representantes da sociedade civil são, na verdade, organizações não-governamentais (ONGs) que trabalham na área pela qual o CMDCA é responsável, isto é, todas as políticas públicas relacionadas aos direitos da criança e do adolescente no município. Ao todo, em torno de duzentas entidades votam entre elas para escolher a representação da *sociedade civil*. Vale lembrar que o que é eleito é a instituição, e não o conselheiro em si. As instituições não governamentais votam nos candidatos para vaga de conselheiro: sendo assim, não há um voto direto por parte da população, e sim uma eleição na qual os representantes são escolhidos pelas ONGs que pertencem ao Conselho.

Em uma das reuniões visitadas, houve uma tentativa de comentar sobre um problema relacionado ao tema do Conselho em um bairro do Rio de Janeiro. A então presidente prontamente questionou sobre a instituição que eu representaria. Ao responder que não representava nenhuma e que era apenas um cidadão comum, a resposta foi imediata: “Desculpe, mas precisa ser de alguma instituição para trazer o tema para a ata”. Os Direitos da Criança e do Adolescente no município do Rio de Janeiro são representados por ONGs eleitas entre os seus pares, e não pela população que participaria diretamente dessas decisões.

Na reunião do dia 10 de dezembro de 2012, a plenária do CMDCA estava praticamente lotada, porém, excetuando-se apenas eu, todos os presentes eram representantes de alguma instituição.<sup>11</sup> Essas instituições se fizeram presentes porque o CMDCA é responsável pela convocação de editais para diversos projetos com os recursos do Fundo Municipal e, somente com o certificado emitido pelo Conselho, elas poderiam concorrer aos recursos ou, até mesmo, buscar patrocínios de empresas privadas.

Por sua vez, o Conselho de Saúde (CS) tem outro tipo de formação. A Secretaria de Saúde divide a cidade em dez Áreas Programáticas (APs), representando conjuntos diferenciados de bairros. Cada AP possui seis conselheiros distritais escolhidos pela prefeitura e, após uma votação entre eles e o aval do Secretário de Saúde, um se torna o conselheiro municipal daquela AP. Além desses representantes, o Secretário de Saúde também é um conselheiro e os representantes da sociedade civil são eleitos a partir de diferentes grupos, como dos sindicatos de médicos e enfermeiros, associações de pessoas com deficiência e também de usuários do sistema público de saúde, entre outros. Diferentemente da CMDCA, o Conselho de Saúde não é responsável diretamente por abertura de editais e direcionamento de renda, mas aprovar ou não o Plano Orçamentário do Governo na área da saúde. Somente após ser aceito pelo Conselho, o Plano poderia seguir para a Câmara dos Vereadores para ser analisado.

Cabe também ao Conselho fiscalizar se os recursos estão sendo aplicados nos programas que foram apontados no Plano. Assim, o CS é um objeto político muito importante para o Executivo municipal, pois só a partir dele toda a renda para quaisquer projetos na área da saúde pode ser aprovada e fiscalizada.

Apesar de a legislação instituir que primeiramente o Plano Orçamentário deva ir para o CS, em 2012 não foi assim que ocorreu. Na reunião do dia 11 de dezembro de 2012, os conselheiros estavam indignados com o Secretário de Saúde, pois o Plano para o ano seguinte teria ido diretamente para a votação dos vereadores sem passar pelo Conselho (no legislativo municipal a base aliada era maioria). Uma conselheira afirmou se sentir “desvalorizada”, enquanto outro disse que “havia fruta podre” no Plano e, por isso, a Prefeitura teria realizado essa manobra política. Os conselheiros pareceram descrentes quando o Secretário afirmou que eles ainda poderiam enviar sugestões para a Câmara, ao ponto de uma conselheira afirmar: “Já que já está na Câmara, só cabe a nós agora fiscalizarmos se estarão sendo aplicadas as verbas no lugar certo”.

Já o Conselho de Educação, o único entre os obrigatórios que tem uma sede própria fora do prédio da Prefeitura, tem 12 conselheiros, seis representantes do Governo e seis da sociedade civil. Dentre eles, estão os eleitos pelos sindicatos dos professores de escola pública; sindicato dos professores de escola particular; associação de pais, e outros. Entretanto, uma das vagas da sociedade civil estaria ociosa porque a Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ) não teria enviado nenhum representante para o Cedu. Em uma entrevista concedida, o presidente do Conselho afirmou que “por mais que tenhamos comunicado à Uerj sobre a necessidade de enviar um representante, parece que eles não se importaram muito”.

A falta de cooptação da população é tão evidente que em todas as reuniões visitadas no Cedu não havia, além de mim, nenhuma pessoa na plateia. No primeiro dia da visita realizada para confecção desse artigo, por exemplo, todos os conselheiros vieram conversar comigo para entender o que estaria fazendo ali, pois, de acordo com eles, “raramente alguém aparece”.

Além de uma possível falta de interesse da população em participar das reuniões (fato que precisaria ser melhor pesquisado), pode-se questionar o papel da visibilidade dos Conselhos Municipais. Como já foi apontado na seção anterior deste artigo, visibilidade é fundamental para o funcionamento desses novos recursos participativos e, para seu andamento e qualidade, divulgar as reuniões futuras e informar sobre as passadas é imprescindível.

A primeira tarefa árdua que tive ao realizar essa pesquisa empírica foi encontrar as informações sobre local, dia e horário das reuniões. Para o Conselho de Educação, por exemplo, nem a Secretaria de Educação soube me informar quando seria a próxima reunião.<sup>12</sup> Ao telefone, a atendente chegou a afirmar: “Senhor, não existe nenhum Conselho de Educação. Não sei nem o que é isso”. A tentativa tornou-se ainda pior quando liguei para o Serviço de Informação (102): o Cedu não estava nem cadastrado entre os telefones de serviços para a população. A solução encontrada foi buscar a informação diretamente no prédio do Cedu. Depois da segunda tentativa e de não encontrar ninguém capaz de me dar a informação (o segurança do prédio dizia que “vez ou outra, tem gente aqui, mas não sei dizer data de reunião”), finalmente uma faxineira do prédio foi encontrado e disse acreditar “que a reunião acontece na última terça-feira do mês pela tarde, pois é o dia que eu tenho que limpar a sala de reunião pela manhã”.

Devido à ausência de pessoas nas plateias de todos os conselhos (exceto nos casos do CMDCA e Comdedine), foi perguntado a todos os conselheiros entrevistados o porquê de a população não estar presente. Todas as respostas apontavam, ao mesmo tempo, para três direções: (a) o caráter representativo dos conselhos e, por isso, a população não veria sentido em participar diretamente; (b) a falta de interesse da população e (c) também a pouca divulgação do que seria o conselho e sua importância para o município.

Entretanto, em resposta à pergunta “Como o conselho realiza então sua divulgação?”, muitos apontavam *blogs* e *sites* ou culpavam a falta de recursos financeiros pela escassez de informações.

O caso torna-se mais grave ainda nos conselhos que possuem pouca renda. A presidente da Comdedine afirmou que “sem as verbas necessárias, não há como fazer campanhas e propagandas para a divulgação de meu trabalho”. A resposta se repetiu no Comad e Consea. O caso do Comad foi o mais grave. Sem descobrir o endereço e horário da reunião na internet ou pelo telefone, resolvi ir diretamente ao prédio da Prefeitura. Na sede municipal, ninguém sabia me informar nada e, após me enviarem para sete diferentes departamentos, finalmente, descobri que a reunião aconteceria em outro local mais distante no Centro da cidade. Essa falta de divulgação e a dificuldade em obter informações a respeito do Conselho foi explicada pela presidente do Comad com a seguinte frase: “A divulgação é cega, surda e muda: ninguém fala, escuta ou vê”. Ela complementa sobre o descaso em divulgar o conselho e seus projetos de prevenção e atividades que ele promove, pois, para ela, “notícia boa não dá lbope”.

Com o argumento de que falta renda para contratar pessoas responsáveis por essa função, esses conselhos, na grande maioria das vezes, desenvolvem *blogs* que divulgam informações sem muita utilidade, com apenas o regimento legal (no caso do Comdedine e COMAD), ou que ficam fora do ar por muito tempo devido à falta de utilização, como é o caso da página do Consea. Nenhum deles apresentava as atas (documentos obrigatórios por lei e de domínio público) das reuniões antigas. O Consemac e o CMDCA foram os únicos que possuíam blog com informações sobre as futuras reuniões, além das atas dos encontros anteriores.

Os únicos conselhos em cuja reunião pública foi possível encontrar pessoas na plateia foram o CMDCA e o Comdedine. Entretanto, o primeiro, como já foi apontado, estava ocupado não por cidadãos comuns, mas sim por instituições. O caso do Comdedine foi o mais diferente: apesar de poucos estarem presentes, existia um quórum maior do que dos outros Conselhos. O Quadro 1 pode ajudar a explicar isso.

Quadro 1 – Visibilidade dos Conselhos Municipais.

CONSELHOS	Meio de Divulgação	Dia e Hora da Reunião	Atas
<b>Conselho de Educação</b>	site da prefeitura – Vinculado à Secretaria de Educação	Última terça-feira do mês, às 15h.	Não <sup>13</sup>
<b>Conselho de Saúde</b>	site da prefeitura – Vinculado à Secretaria de Saúde	Segunda terça-feira do mês, às 14h.	Sim
<b>Conselho dos Direitos da Criança e do Adolescente</b>	site próprio: <a href="http://www.cmdcario.com.br">www.cmdcario.com.br</a>	Segunda segunda-feira do mês, às 14h.	Sim
<b>Conselho de Assistência Social</b>	site da prefeitura – Vinculado à Secretaria de Desenvolvimento Social	Segunda segunda-feira do mês, às 9h.	Não
<b>Conselho de Defesa dos Direitos dos Negros</b>	blog próprio: <a href="http://www.comdedinerj.blogspot.com">www.comdedinerj.blogspot.com</a>	Última quinta-feira do mês, às 18h30.	Não
<b>Conselho Antidrogas</b>	Blog próprio: <a href="http://www.comadrj.blogspot.com">www.comadrj.blogspot.com</a>	Última quinta-feira do mês, às 14h.	Não
<b>Conselho de Meio Ambiente</b>	site da prefeitura – Vinculado à Secretaria do Meio Ambiente	Bimestralmente na segunda-feira do mês, às 9h.	Sim
<b>Conselho Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional</b>	blog próprio: <a href="http://consea-rio.blogspot.com.br">http://consea-rio.blogspot.com.br</a> (Sem funcionamento por falta de atualização)	Segunda terça-feira do mês, às 14h.	Não

Organização: AZEVEDO, 2014.

A informação sobre o dia e a hora das reuniões públicas dos Conselhos é particularmente importante para explicar a presença maior de cidadãos nas reuniões do Comdedine. Pode-se observar que em todos os casos, com exceção do Comdedine, as reuniões ocorrem em horário comercial, 9h, 14h e 15h em dia útil. O Comdedine é o único com um horário mais acessível às pessoas, o que explica, em parte, a presença de cidadãos na plateia que aparentavam, devido ao modo de se vestir, ter ido ao encontro após a jornada de trabalho.

Essa breve análise sobre alguns conselhos municipais no Rio de Janeiro serve para demonstrar como, apesar de existir formalmente, esse novo recurso participativo enfrenta grandes problemas a serem solucionados para realmente contribuir com a democracia brasileira. O conselho municipal está limitado na sua função de construção do indivíduo democrático. Reuniões vazias não funcionam como escolas da democracia. Além disso,



apesar de demonstrar grande potencial para o aumento da eficiência política e da eficácia governamental, alguns problemas puderam ser identificados, como, por exemplo, o que ocorreu com o Plano Orçamentário da Saúde no ano de 2012.

Apesar de este artigo ter informações apenas de oito conselhos municipais no Rio de Janeiro, acredita-se que ele reproduz fielmente as condições desse recurso participativo no município fluminense.

## Considerações Finais

A partir do exposto, podemos retornar ao objetivo central deste artigo e questionar a afirmação de que o Brasil é um caso de sucesso no uso de novos recursos participativos. Entretanto, aqui não se negou a importância desses recursos, mas, ao contrário, o propósito foi demonstrar a potencialidade subaproveitada dos conselhos municipais para a democracia brasileira. Se bem utilizados, esse novo recurso participativo poderia fortalecer e aprimorar a democracia, aumentando a confiança da população nas instituições políticas.

Se consideramos um regime mais ou menos democrático a partir do grau das relações entre o Estado e seus cidadãos (TILLY, 2007), os NRP possuem uma papel fundamental no aprofundamento desses laços: os novos recursos participativos, idealmente, podem favorecer a eficiência política e a eficácia governamental, além de funcionar como importantes “escolas para democracia”, na construção de sujeitos democráticos.

Entretanto, foi demonstrada a precária condição dos conselhos municipais, tanto em sua difusão quanto em sua prática. Diferenças espaciais contrastantes dentro do país e a baixa visibilidade das atividades dos conselhos minam a capacidade institucional que eles possuem.

## Referências Bibliográficas

ALMEIDA, Alberto Carlos. *A cabeça do brasileiro*. 4. ed. Rio de Janeiro: Record, 2007.

\_\_\_\_\_. *A cabeça do eleitor brasileiro*. Rio de Janeiro: Record, 2008.

AVRITZER, L.; NAVARRO, Z. (Org.). *A inovação democrática no Brasil*. São Paulo: Cortez, 2003.

\_\_\_\_\_. *Participatory Institutions in Democratic Brazil*. Woodrow Wilson Center Press, Washington DC, 2009.

AZEVEDO, Daniel A. *Emancipação municipal e o exercício da cidadania em espaços desiguais*. Dissertação de Mestrado do Programa de Pós-Graduação em Geografia, UFRJ, 2011.

CAMERON, M. A.; HERSHBERG, E.; SHARPE, K. E. *New Institutions for participatory democracy in Latin America: voice and consequence*. New York: Palgrave Macmillan, 2012.

Daniel A. de Azevedo

CARDOSO, E. D. Conselhos Municipais e democratização das gestão locais. *Revista de Administração Municipal*, ano 49, n. 246, p.15-26, 2004.

CASTRO, Iná E. *Geografia e política: território, escalas de ação e instituições*. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2005.

DUMONT, L. *O individualismo: uma perspectiva antropológica da ideologia moderna*. Rio de Janeiro: Rocco, 1985.

FERNANDES, E.; ROSENO, R. F. *Protesta Brasil: das redes sociais às manifestações de rua*. São Paulo: Prata Editora, 2013.

FOUCAULT, M. Deux essais sur le sujet et le pouvoir. In: Hubert Freyfus e Paul Rabinow. *Michel Foucault. Un Parcours philosophique*, Paris, Gallimard, 1984, p. 297-321.

\_\_\_\_\_. *Vigiar e punir*. Petrópolis: Editora Vozes, 2011.

FUNG, Archon; WRIGHT, Erik Olin (org.). *Deepening Democracy: institutional innovations in empowered participatory governance*. New York: Verso, 2003.

GOHN, Maria da Glória. *Manifestações de junho de 2013 no Brasil e praças dos indignados no mundo*. Petrópolis: Editora Vozes, 2014.

GONZÁLEZ, P. V. Calidad de la democracia en Mexico: hacía un nuevo paradigma explicativo. In: *Revista Mexicana de Estudios Electorales*, SOMEE, n. 7, enero-junio 2008.

GEERTZ, C. *O saber local: novos ensaios em antropologia interpretativa*. Petrópolis: Editora Vozes, 2012.

MANSBRIDGE, Jane. Practice-Thought-Practice. In: FUNG, Archon; WRIGHT, Erik Olin (Org.). *Deepening Democracy: institutional innovations in empowered participatory governance*. New York: Verso, p. 175-199, 2003.

MONTAMBEAULT, Françoise. Learning to be 'better democrats'? The Role of Informal Practices in Brazilian participatory budgeting experiences. In: CAMERON, M. A.; HER-SHBERG, E.; SHARPE, K. E. (Org). *New Institutions for participatory democracy in Latin America: voice and consequence*. New York: Palgrave Macmillan, p. 99-122, 2012.

PARKINSON, J. R. *Democracy and Public Space*. Oxford University Press, 2012.

PATEMAN, Carole. *Participation and Democratic Theory*. Cambridge University Press, 1970.

\_\_\_\_\_. Participatory Democracy Revisited. In: *Perspectives on Politics*, March 2012, vol. 10, n. 1, p. 7-19, 2012.

POGREBINSCHI, Thamy. Participation as Representation: democratic policymaking in Brazil. In: CAMERON, M. A.; HERSHBERG, E.; SHARPE, K. E. *New Institutions for participatory democracy in Latin America: voice and consequence*. New York: Palgrave Macmillan, p.53-74, 2012.

RODRIGUES, J. N. *O município como escala de gestão no Brasil contemporâneo*. Monografia: Departamento de Geografia UFRJ, Rio de Janeiro, 2004.

SANTOS JÚNIOR, O. A. *Democracia e governo local: dilemas da reforma municipal no Brasil*. Rio de Janeiro: Revan: FASE, 2001.

SILVA, Patricio; CLEUREN, Herwig. *Widening Democracy: citizens and participatory schemes in Brazil and Chile*. Brill, 2009.

LAVALLE, Adrián Gurza. Participação: valor, utilidade, efeitos e causa. In: PIRES, Roberto Rocha C. (Org). *Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação*. Diálogos para o desenvolvimento: volume 7. Brasília: IPEA, p. 33-42, 2011.

TILLY, Charles. *Democracy*. Londres: Cambridge University Press, 2007.

VAZ, Alexander Cambraia N. Da participação à qualidade da deliberação em fóruns públicos: o itinerário da literatura sobre conselhos no Brasil. In: PIRES, Roberto Rocha C. (Org). *Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação*. Diálogos para o desenvolvimento: volume 7. Brasília: IPEA, p. 91-107, 2011.

ZAREMBERG, Gisela. We're either burned or frozen out: society and party systems in Latin American Municipal Development Councils (Nicaragua, Venezuela, Mexico and Brazil). In: CAMERON, M. A.; HERSHBERG, E.; SHARPE, K. E. *New Institutions for participatory democracy in Latin America: voice and consequence*. New York: Palgrave Macmillan, p. 21-51, 2012.

Recebido em: 26/6/2015

Aceito em: 30/10/2015

---

<sup>1</sup> "they [democratic experiments] put too much emphasis on elections and too little on the other essential features of democracy". (Tradução livre do autor).

<sup>2</sup> "the most successful new democracies have all worked in large part because they avoided the temptation of majoritarianism [...]. India has survived as a democracy since 1947 [...] and Brazil since the mid-1980s for much the same reason: both put limits on the power of the government and provided guarantees for individual rights". (Tradução livre do autor).

<sup>3</sup> "at presente, in most of the Latin American countries, the possible return to a military government has become an unviable and unacceptable alternative in the population's political imagery" (T.L.A.)

<sup>4</sup> "the Latin American democracies in general have not satisfied the needs or met the expectations of the vast majority" (T.L.A.)

<sup>5</sup> Disponível em: <http://app.folha.com/compartilhe/noticia/390037>. Acesso em: 10 abr. 2014.

---

<sup>6</sup> Dicionário Online Priberam da Língua Portuguesa. Acesso em: 19 maio 2013.

<sup>7</sup> “individuals learn to participate by participating” (T.L.A)

<sup>8</sup> “phenomenon of ‘group-think’ (T.L.A)

<sup>9</sup> Por não ter sido analisado pela MUNIC de 2009, o Conselho de Assistência Social não foi apresentado nesse quadro.

<sup>10</sup> Disponível em: [Atlasbrasil.org.br/2013/pt/perfil\\_print/rio-de-janeiro\\_rj](http://Atlasbrasil.org.br/2013/pt/perfil_print/rio-de-janeiro_rj). Acesso em: 04 fev. 2014.

<sup>11</sup> Fato percebido devido à lista de presença que circulou entre os participantes. Grande parte, esperava apenas para assiná-la e depois se retirava da reunião. A presença em reuniões mensais do CMDCA é condição necessária para participar de editais e debates dentro do conselho.

<sup>12</sup> Até o mês de janeiro de 2014, não havia no site da Secretaria de Educação nenhuma informação sobre as reuniões. A partir do ano de 2014, no mesmo site já estava disponível o dia, mas não o horário. Sem ninguém para informar o horário em nenhum telefone público, e-mail ou site, o problema de informação permanece.

<sup>13</sup> Entretanto, as informações de Atas e outros documentos no Conselho Municipal do FUNDEB são mais completas no mesmo site da Prefeitura.

<sup>14</sup> Em seu blog, a vereadora Sônia Rabelo (Partido Verde) afirma que, apesar de aprovado em 2009, o Conselho de Cultura do município do Rio de Janeiro não teria sido definitivamente instalado. Ela aponta que “o Conselho de Cultura, pela sua formação e competência, deveria ser o *locus* permanente de intermediação entre os interesses da sociedade, dos produtores culturais, e do governo. Mas, sem sua instalação, e sem reuniões constantes, este processo democrático não se construirá, e a disputa por ser “amigo do rei” se dará todos os anos”. (Disponível em: <http://www.soniarabello.com.br/tag/conselho-de-cultura/> Acesso em: 10 dez. 2013).