



# CADERNOS IPPUR

VOL. XXI Nº 2  
AGO./DEZ.  
2007

UFRJ

ISSN 0103-1988

NESTA EDIÇÃO

**Periferia metropolitana**



**Legislação ambiental**



**Movimentos sociais**



**Função social da  
propriedade**



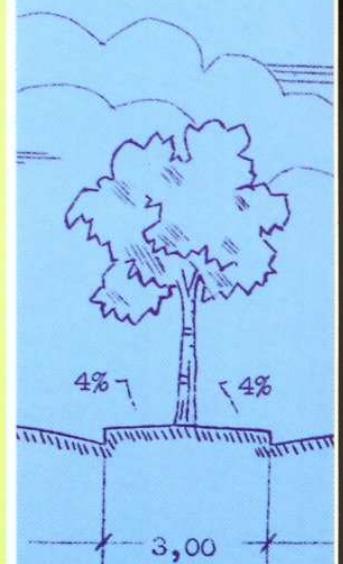
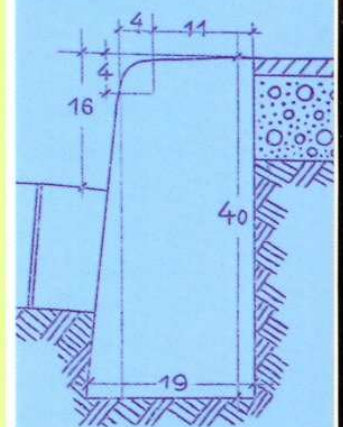
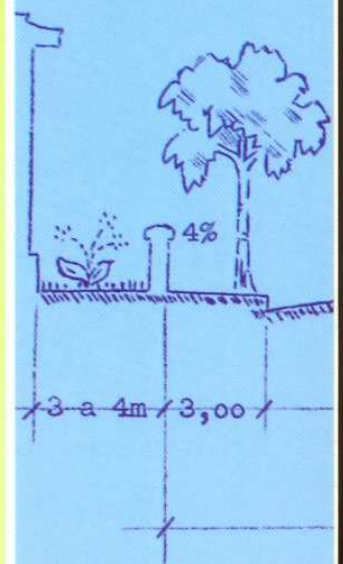
**Racismo**



**Novas territorialidades**



**História urbana**



# CADERNOS IPPUR

Publicação semestral do Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional da Universidade Federal do Rio de Janeiro

## **Editora**

Ana Clara Torres Ribeiro

## **Comissão Editorial**

Ana Clara Torres Ribeiro

Fania Fridman

Helion Póvoa Neto

Hermes Magalhães Tavares

Pedro Abramo

## **Assessoria Técnica**

Ana Lúcia Ferreira Gonçalves

## **Secretaria**

Kátia Marina da Cunha e Silva

## **Conselho Editorial**

Alain Lipietz (CEPREMAP-FR)

Aldo Paviani (UNB)

Bertha Becker (UFRJ)

Carlos de Mattos (PUC-CHI)

Celso Lamparelli (USP)

Clélio Campolina (UFMG)

Hélène Rivière d'Arc (CNRS-FR)

Inaiá Moreira de Carvalho (UFBA)

Leonardo Guimarães (UFPB)

Lícia do Prado Valladares (UNIV.LILLE-URBANDATA)

Maria de Azevedo Brandão (UFBA)

Maurício de Almeida Abreu (UFRJ)

Milton Santos (USP) *in memoriam*

Neide Patarra (IBGE)

Ramón Gutiérrez (CEDODAL-AR)

Roberto Smith (UFCE)

Rosélia Perissé Piquet (UFRJ-UCAM)

Tânia Bacelar de Araújo (UFPE)

William Goldsmith (CORNELL-EUA)

Wrana Maria Panizzi (UFRGS)

O **CADERNOS IPPUR** é um periódico semestral, editado desde 1986 pelo Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional da UFRJ. Dirige-se ao público acadêmico interdisciplinar formado por professores, pesquisadores e estudantes interessados na compreensão dos objetos, escalas, atores e práticas da intervenção pública nas dimensões espaciais, territoriais e ambientais do desenvolvimento econômico-social. É dirigido por uma Comissão Editorial composta por professores do IPPUR e tem como instância de consulta um Conselho Editorial integrado por destacadas personalidades da pesquisa urbana e regional do País e do exterior. Acolhe e seleciona artigos de membros da comunidade científica em geral, baseando-se em pareceres solicitados a dois consultores, um deles obrigatoriamente externo ao corpo docente do IPPUR. Os artigos assinados são de responsabilidade dos autores, não expressando necessariamente a opinião do corpo de professores do IPPUR.

## **IPPUR / UFRJ**

Prédio da Reitoria, Sala 543  
Cidade Universitária / Ilha do Fundão  
21941-590 Rio de Janeiro RJ  
Tel.: (21) 2598-1676  
Fax: (21) 2598-1923  
E-mail: [cadernos@ippur.ufrj.br](mailto:cadernos@ippur.ufrj.br)  
<http://www.ippur.ufrj.br>

# **CADERNOS IPPUR**

**Ano XXI, N° 2**  
**Ago.-Dez. 2007**

Indexado na Library of Congress (E.U.A.)  
e no Índice de Ciências Sociais do IUPERJ.

---

Cadernos IPPUR/UFRJ/Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional da Universidade Federal do Rio de Janeiro. – ano 1, n.1 (jan./abr. 1986) – Rio de Janeiro : UFRJ/IPPUR, 1986 –

Irregular.  
Continuação de: Cadernos PUR/UFRJ  
ISSN 0103-1988

1. Planejamento urbano – Periódicos. 2. Planejamento regional – Periódicos. I. Universidade Federal do Rio de Janeiro. Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional.

---



**IPPUR**  
Instituto de Pesquisa  
e Planejamento Urbano e Regional  
Universidade Federal  
do Rio de Janeiro

# EDITORIAL

Novas territorialidades, geradas por rápidas mudanças na realização do capitalismo, trazem atualmente novas obrigações teóricas e analíticas ao pesquisador das questões territoriais. Este é o caso, por exemplo, da necessária substituição do modelo centro-periferia que permanece orientando, mesmo que de forma apenas implícita, a leitura das disparidades regionais e das desigualdades socioespaciais. O esgotamento desse modelo decorre das inovações tecnológicas, da reestruturação produtiva, da ampliação da arena da produção e da reorganização da divisão social e territorial do trabalho. Agora, as condições gerais da produção demandam fluidez e flexibilidade, tornando obsoletas concentrações de recursos antes consideradas indispensáveis.

Em consequência, as periferias estão em transformação, o que pode ser observado nas várias escalas dos fenômenos econômicos, demográficos, político-jurídicos e socioculturais estudados no campo do planejamento urbano e regional. Nesse campo, ocorre agora um forte investimento na identificação de fenômenos novos e na atualização conceitual e metodológica, como demonstra este número dos *Cadernos IPPUR*. Nessa atualização, são particularmente importantes os estudos comparativos, as pesquisas de condicionantes econômicos do planejamento territorial e a análise crítica de instrumentos jurídicos e urbanísticos. Nesse sentido, resultados de pesquisa ora publicados evidenciam a relevância que deve ser atribuída à gênese desses instrumentos e, também, às suas efetivas consequências socioespaciais.

Por outro lado, o presente número dos *Cadernos IPPUR* demonstra que a plena compreensão das consequências sociais de transformações nas condições gerais da produção depende do reconhecimento de singularidades históricas. Afinal, o capitalismo neoliberal e a flexibilidade jurídica não acontecem num vazio cultural e na ausência de determinantes sociais das desigualdades materializadas em contextos urbanos e regionais. Ao contrário, as novas formas de produção da riqueza apropriam-se de um espaço marcado por estereótipos e preconceitos, como os que advêm do racismo. Nesse sentido, a crise urbana não é atual, mas, sim, estrutural e estruturante, sendo correto acrescentar que, nas novas faces do fenômeno urbano, continuam ativas forças segregacionistas até hoje não superadas.

Dessa maneira, este número dos *Cadernos IPPUR* convida o leitor a reconhecer transformações na estruturação das relações socioespaciais, que incluem as novas

centralidades urbanas; as alterações na mobilidade espacial; as mudanças na hierarquia dos lugares e, ainda, a potência dos movimentos sociais. Juntamente com esses processos, a análise do espaço realizada neste número permite reconhecer a força das permanências e o acúmulo de processos pretéritos que reduzem a eficácia de instrumentos concebidos para a conquista de experiências territoriais mais justas e igualitárias. No cerne desses registros analíticos, encontram-se, sem dúvida, desafios diretamente relacionados às possibilidades de uma real conquista da democracia e da cidadania.

# CADERNOS IPPUR

Ano XXI, Nº 2  
Ago-Dez 2007

## REVISÃO GERAL E PROJETO GRÁFICO

*Claudio Cesar Santoro*

## CAPA

*André Dorigo*

*Lícia Rubinstein*

## ILUSTRAÇÃO DA CAPA

*Imagem da direita: composição a partir da Ilustração 2 do artigo de Ana Albano Amora*

*Imagem da esquerda: represa Billings, município de São Paulo. Fotografia de Luciana Travassos (Lume-FAU-USP)*

## SUMÁRIO

### Artigos, 7

#### **Luciana Corrêa do Lago, 9**

A "periferia" metropolitana como lugar do trabalho: da cidade-dormitório à cidade plena

#### **Maria Aparecida de Oliveira, Humberto Prates da Fonseca Alves, 29**

Expansão urbana e desmatamento nas áreas protegidas por legislação ambiental na Região Metropolitana de São Paulo

#### **Rodolfo Gómez, 55**

Ciudad, espacio público y movimientos sociales: entre la crítica y la internalización de las normas de funcionamiento social e institucional

#### **Alline Torres Dias da Cruz, 73**

Suburbanização, branqueamento e urbanidades na reconfiguração socioterritorial do Rio de Janeiro republicano

#### **Daniel Gaio, 93**

Uma avaliação sobre as técnicas de perequação urbanística no direito brasileiro e português

### Rumos da Pesquisa, 109

#### **Ricardo Ojima, Robson Bonifácio da Silva, Rafael H. Moraes Pereira, 111**

A mobilidade pendular na definição das cidades-dormitório: caracterização sociodemográfica e novas territorialidades no contexto da urbanização brasileira

#### **Ana Albano Amora, 133**

O Departamento de Administração Municipal e o desenvolvimento das cidades catarinenses durante o Estado Novo

### Resenha, 153

*Petróleo e Região no Brasil – o desafio da abundância.* Organização de Rosélia Piquet e Rodrigo Serra  
por Paula Nazareth, 155

# IPPUR PAPERS

Year XXI, N° 2  
Aug-Dec 2007

## GENERAL REVIEW AND GRAPHIC PROJECT

*Claudio Cesar Santoro*

## COVER

*André Dorigo*

*Lícia Rubinstein*

## COVER'S ILLUSTRATION

*Image on the right:* composition from the Illustration 2 of the article by Ana Albano Amora

*Image on the left:* Billings dam, São Paulo city. Photo by Luciana Travassos (Lume-FAU-USP)

## SUMMARY

### Articles, 7

#### ***do Lago, Luciana Corrêa, 9***

The metropolitan “suburb” as a working place: from the dormitory-city to the full city

#### ***de Oliveira, Maria Aparecida;***

#### ***Alves, Humberto Prates da Fonseca, 29***

Urban expansion and deforestation in areas protected by environmental legislation in the metropolitan region of São Paulo

#### ***Gómez, Rodolfo, 55***

City, public space and social movements: between critics and internalization of the social and institutional function norms

#### ***da Cruz, Alline Torres Dias, 73***

Suburbanization, whitening and urbanities in the social-spatial reconfiguration of republican Rio de Janeiro

#### ***Gaio, Daniel, 93***

An evaluation of the techniques of urban equalisation in the Brazilian and Portuguese law

### Research Routes, 109

#### ***Ojima, Ricardo; da Silva, Robson Bonifácio; Pereira, Rafael H. Moraes, 111***

The commuter mobility in the definition of the dormitory-cities: social-demographic characterization and new territoriality in the Brazilian urbanization context

#### ***Amora, Ana Albano, 133***

The Municipal Administration Department and the development of the “catarinenses” cities during the New State

### Paper, 153

*Oil and Region in Brazil – the challenge of abundance.* Organized by Piquet, Rosélia and Serra, Rodrigo

By Nazareth, Paula, 155



---

# **Artigos**

---

---

# A “periferia” metropolitana como lugar do trabalho: da cidade-dormitório à cidade plena

*Luciana Corrêa do Lago*

---

## **Introdução**

O título do presente trabalho contém uma contradição nos seus próprios termos. A noção de periferia, construída nos anos 1970 nos marcos da sociologia urbana marxista e incorporada em seguida ao senso comum, qualifica um determinado território na metrópole pelo conjunto de carências que só nele são encontradas: carência de serviços públicos básicos, de urbanização das áreas públicas, de titularidade da propriedade e de proximidade do mercado de trabalho, entre outras (Kowarick, 1983; Ribeiro e Lago, 1992). A noção de “cidade-dormitório” surgiu como síntese dessas carências e das enormes distâncias a serem percorridas diariamente entre o lugar da moradia e o do trabalho. Portanto, a “periferia” como lugar do trabalho romperia com a definição em uso. E é essa possível ruptura que orienta a

análise a seguir. Estaríamos, hoje, diante de uma nova configuração econômica e social do espaço metropolitano cuja complexidade indica a superação da “periferia” (e seu “centro”) como categoria analítica? Estaríamos diante de novas possibilidades produtivas nessas áreas populares? Ou apenas diante de uma mudança na escala geográfica com o crescimento econômico de alguns sub-centros e o relativo aumento de postos de trabalho, formais e informais, nessas localidades?

Essas questões começaram a tomar forma a partir de um exame exploratório, com base no Censo Demográfico de 2000, sobre o lugar de trabalho da população ocupada residente na metrópole do Rio de Janeiro. Os resultados indicavam uma forte mudança no percentual

e no volume de pessoas que não saíam diariamente de seu próprio município de residência na periferia metropolitana para trabalhar: 63% dos ocupados trabalhavam, em 2000, no município em que moravam, representando cerca de um milhão de pessoas, enquanto em 1980 o percentual era de apenas 48%, equivalente a cerca de 590 mil pessoas<sup>1</sup>. Em síntese, houve uma redução da mobilidade casa-trabalho de longa distância para os moradores da periferia, o que permite pressupor que o mercado de trabalho não só se expandiu nessas áreas, mas absorveu parte da mão-de-obra local.

Uma primeira explicação para tal fenômeno seria que o aumento da imobilidade espacial dos trabalhadores estaria relacionado à expansão da economia informal precária nas áreas periféricas, inclusive nas mais distantes do centro, evidenciando uma descentralização econômica “perversa”, ou seja, áreas populares desconectadas dos centros que abrigariam uma economia precária de “auto-subsistência”<sup>2</sup>. Em outras palavras, o “ganho” com a proximidade do trabalho estaria atrelado a “perda” quanto à natureza desse trabalho. Esse argumento vai ao encontro de uma série de estudos sobre a realidade social das cidades brasileiras e latino-americanas, a partir dos anos 1980, desenvolvidos em torno de temáticas tais como a precariza-

ção do trabalho (Oliveira, 2004), a vulnerabilidade social (Wormald e Kaztman, 2002) e o isolamento socioterritorial dos pobres urbanos (Kaztman, 2001; Sabatini, 1998). A crise e a reestruturação econômica iniciadas na década de 1980<sup>3</sup> e a privatização dos serviços públicos na década de 1990 teriam alterado as condições de acesso dos trabalhadores à renda, à moradia e aos serviços urbanos e, como conseqüência, o padrão de desigualdades socioespaciais e as formas de interação entre as classes sociais.

No Brasil, a crescente instabilidade da renda resultante do desassalariamento e a inexistência de política de oferta habitacional teriam reduzido o já restrito campo de possibilidades de aquisição de moradias dignas pelas famílias sem renda acumulada. Soma-se a esses fatores a expansão da oferta de serviços “públicos” privatizados por todo o Brasil, em consonância com o aumento exponencial, nos anos 1990, do preço desses serviços, em especial os de transporte e de energia elétrica. O resultado seria a complexa cadeia de atividades ilegais que se instituiu nas metrópoles brasileiras, desde o trabalho informal em todos os setores da economia até a expansão das favelas em áreas centrais e distantes e os “gatos” de luz e água. Entre os serviços urbanos, o transporte público seria o mais excludente, na me-

<sup>1</sup> Aqui, utilizou-se o Censo Demográfico de 1980 em função da inexistência da variável “lugar em que trabalha ou estuda” no Censo de 1991.

<sup>2</sup> A noção de “auto-subsistência” não tem o sentido, aqui, da atividade econômica voltada para a reprodução da própria família, e sim para o grupo social do trabalhador residente na mesma região.

<sup>3</sup> Sobre os impactos da reestruturação econômica no padrão de desigualdades socioespaciais da metrópole do Rio de Janeiro na década de 1980, ver Lago (2000).

dida em que o acesso a esse serviço depende do pagamento antecipado, ou seja, mesmo a oferta ilegal do transporte coletivo não amplia a possibilidade de acesso aos sem rendimento. Esse seria um fator determinante da crescente imobilidade espacial dos mais pobres, o qual estaria bloqueando as possibilidades de trabalho, fora do lugar de residência, dos desempregados e dos autônomos que vivem na incerteza da renda diária (Brasil, 2004).

Sem a intenção de refutar tais correlações, proponho aqui apresentá-las como uma hipótese a ser investigada, o que exigirá, necessariamente, a conjugação de estudos quantitativos e qualitativos. Assim, o presente artigo não tem como objetivo demonstrar empiricamente a relação entre imobilidade dos pobres, trabalho precário e isolamento socioterritorial, mas sim ampliar o campo de reflexão dessa temática, incluindo novos elementos e novas hipóteses, que serão mostrados a seguir.

Um segundo argumento para o referido aumento de pessoas trabalhando em seu próprio município de residência<sup>4</sup> seria o maior dinamismo econômico em subcentros periféricos com a ampliação do mercado de trabalho local, especialmente para os setores médios. Tal dinamismo geraria, ainda, uma economia, tanto formal quanto informal, de serviços de média e baixa qualificação dirigidos para esses setores. Esse argumento estaria respaldado em dados estatísticos oficiais

referentes às atividades econômicas formais<sup>5</sup> nos municípios da metrópole do Rio de Janeiro, entre 1996 e 2005, que revelam uma relativa desconcentração dos setores da indústria e dos serviços para fora da capital.

Tendo como interlocução os dois argumentos apresentados, a análise a seguir buscará construir algumas conexões entre as mudanças na configuração socioterritorial da metrópole do Rio de Janeiro e as verificadas na espacialidade dos postos de trabalho, estando estruturada em quatro etapas. A primeira sintetizará brevemente as mudanças estruturais no mercado de trabalho metropolitano do Rio de Janeiro e de seu impacto nas condições urbanas de vida dos trabalhadores. A segunda examinará como e em que medida tais mudanças se refletiram de forma diferenciada no território metropolitano, particularmente nos municípios periféricos; serão analisadas as alterações em curso no perfil social das áreas na escala intramunicipal, pondo em cheque uma das características atribuídas à “periferia”, qual seja: a sua elevada homogeneidade social. A terceira procurará relacionar as alterações no perfil dos moradores com a dinâmica econômica dos municípios e a capacidade de cada um destes de reter a mão-de-obra local; será analisada, então, a periferia como lugar do trabalho. Como conclusão, a quarta etapa retomará os argumentos apresentados nesta introdução à luz das dinâmicas sociais e econômicas em curso na “periferia”.

<sup>4</sup> Partimos do pressuposto de que os dois argumentos apresentados não são excludentes.

<sup>5</sup> A base de dados utilizada foi o Cadastro de Empresas (Cempre) elaborado pelo IBGE, disponível no site da instituição: <<http://www.sidra.ibge.gov.br/bda/pesquisas/cempre>>.

## **O mercado de trabalho metropolitano nos anos 1990: informalidade com aumento de renda**

As principais tendências do mercado de trabalho metropolitano do Rio de Janeiro coincidem com os resultados já apontados por inúmeros estudos sobre as cidades brasileiras e latino-americanas. Até o final dos anos 1970, experimentamos a expansão do emprego com carteira assinada em todos os setores da economia e, conseqüentemente, a crença no pleno emprego num futuro próximo. A partir dos anos 1980, a reestruturação produtiva propagada no mundo ocidental levou à reversão daquela expansão e a taxas crescentes de desemprego e de trabalho informal, não só na América Latina (Sabóia, 2005) mas, também, nos países capitalistas avançados (ver Mészáros, 2006). Não temos a intenção, no presente artigo, de entrar no debate em torno da noção de trabalho informal, porém cabe esclarecer que partilhamos a idéia de que a informalidade não deve ser entendida, *a priori*, como um problema, pois, conforme Noronha,

argumentamos que somente quando tivermos identificado os diversos

tipos ou grupos de “contratos atípicos” (conceito que talvez seja preferível ao de “informalidade”), previstos ou não pelas leis, poderemos definir as eventuais inconveniências da ausência de um padrão contratual único e, principalmente, identificar as razões da existência de contratos atípicos e ilegais ou não previstos em lei e socialmente ilegítimos. (Noronha, 2003, p. 111)

Esse entendimento do trabalho informal amplia o campo de análise das atividades laborais em curso nas áreas periféricas metropolitanas, ao possibilitar a apreensão da complexidade do mundo popular, especialmente das redes produtivas locais que ultrapassam a dicotomia formal/informal.

Analisando o mercado de trabalho metropolitano do Rio de Janeiro<sup>6</sup> por meio de três grandes grupos ocupacionais – categorias superiores, médias e populares<sup>7</sup> –, podemos dizer que as alterações, na década de 1990, não foram

<sup>6</sup> Hoje, a área metropolitana do Rio de Janeiro inclui 20 municípios: Rio de Janeiro, Belford Roxo, Duque de Caxias, Guapimirim, Itaboraí, Japeri, Magé, Nilópolis, Niterói, Nova Iguaçu, Paracambi, Queimados, São Gonçalo, São João de Meriti, Seropédica, Mesquita, Tanguá, Maricá, Itaguaí e Mangaratiba. Em 2000, esse conjunto de municípios abrigava cerca de 11 milhões de residentes.

<sup>7</sup> Essas três categorias sintetizam a estrutura socioocupacional que servirá de base para o desenvolvimento dos argumentos que orientam este artigo. Essa estrutura, construída no âmbito do Observatório das Metrópoles/Ippur/UFRJ, resulta do pressuposto de que (ainda) é o trabalho o fator que posiciona socialmente o indivíduo na sociedade. A estrutura é formada por 25 categorias socioocupacionais (agregadas em oito grandes categorias), estabelecidas por meio da hierarquização social das ocupações definidas nos Censos Demográficos de 1991 e 2000: 1. Dirigentes (grandes empregadores e dirigentes do setor público e privado); 2. Profissionais de nível superior (empregados, autônomos, estatutários

muito significativas. As ocupações populares, que agregam os trabalhadores manuais (operários da indústria, comerciários, prestadores de serviços, trabalhadores domésticos e ambulantes), sofreram um pequeno aumento relativo, passando de 57,5% para 59,3% do total de trabalhadores, assim como as categorias superiores (dirigentes e profissionais), que aumentaram de 8,4% para

10%. Já a participação das categorias médias caiu de 30,4% para 27,8% (Tabela 1). Esse primeiro olhar indicaria uma leve tendência à dualização social. Porém, a complexidade do mercado de trabalho no Brasil e, particularmente, nas metrópoles aponta para uma diversidade de tendências dentro de cada um dos três grandes grupos socioocupacionais.

**Tabela 1:** Distribuição das categorias socioocupacionais. Metrôpole do Rio de Janeiro (1991-2000) (%)

Categorias socioocupacionais	Metrôpole		Município do Rio de Janeiro		Demais municípios	
	1991	2000	1991	2000	1991	2000
<i>Categorias superiores</i>	11,1	12,4	14,4	16,0	6,5	7,7
Dirigentes <sup>1</sup>	1,5	1,2	2,0	1,5	0,7	0,8
Profissionais de nível superior	6,9	8,8	9,3	11,6	3,7	5,2
Pequenos empregadores	2,7	2,4	3,0	2,9	2,1	1,8
<i>Categorias médias</i> <sup>2</sup>	30,4	27,8	34,6	31,3	24,6	23,2
<i>Categorias populares</i> <sup>3</sup>	57,6	59,3	50,4	52,4	67,3	68,1
Trabalhadores do terciário especializado	16,7	20,7	15,9	20,1	17,8	21,5
Trabalhadores do secundário	22,4	20,2	18,1	15,9	28,4	25,7
Trabalhadores do terciário não especializado	18,4	18,4	16,4	16,4	21,2	20,9
<i>Agricultores</i>	1,0	0,6	0,6	0,3	1,6	0,9
Total (%)	100	100	100	100	100	100
Total (absoluto)	3.653.433	4.123.201	2.113.237	2.321.955	1.540.196	1.801.246

<sup>1</sup> A categoria “dirigentes” reúne “grandes empregadores” e dirigentes dos setores público e privado.

<sup>2</sup> As categorias médias reúnem as ocupações médias na saúde, educação, segurança pública e justiça, os técnicos, as ocupações de escritório e artísticas e os supervisores.

<sup>3</sup> As categorias populares reúnem os trabalhadores manuais do comércio, dos serviços e da indústria.

**Fonte:** Censos Demográficos de 1991 e 2000.

e professores); 3. Pequenos empregadores; 4. Categorias médias (empregados em ocupações de rotina, supervisão, segurança, ensino básico e técnicos); 5. Trabalhadores do secundário (trabalhadores da indústria moderna, da indústria tradicional, dos serviços auxiliares à indústria e da construção civil); 6. Trabalhadores do terciário (prestadores de serviço e comerciários); 7. Trabalhadores do terciário não especializado (porteiros e vigias, trabalhadores domésticos, ambulantes e biscateiros); e 8. Agricultores.

Nas ocupações populares, foram os prestadores de serviços especializados<sup>8</sup> os principais responsáveis pelo referido aumento, seguidos dos operários dos serviços auxiliares da indústria (transporte, água, eletricidade, gás etc.), dos operários da construção civil, dos ambulantes e dos trabalhadores do comércio. Como contrapartida, detectaram-se a elevada queda relativa dos operários da indústria – de 13% para 8% – e, em menor escala, a dos prestadores de serviços não especializados (porteiros e vigias, por exemplo) – de 6,2% para 5,3%. Os trabalhadores domésticos mantiveram o mesmo percentual no período: em torno de 8,7%.

Tais mudanças ocorreram tanto no núcleo metropolitano (município do Rio de Janeiro) quanto nos demais municípios, variando apenas de intensidade (Tabela 1). Cabe mencionar o aumento relativo mais acentuado na capital dos operários da construção, dos ambulantes e dos prestadores de serviços especializados. Como as duas primeiras categorias eram as que apresentavam em 2000 as maiores taxas de “informalidade”<sup>9</sup> – 74% e 95%, respectivamente –, pode-se pensar que esse aumento está relacionado com a necessidade de esses trabalhadores, cuja renda é mais instável, residirem próximos do mercado de tra-

balho mais dinâmico. Convém notar, ainda, o significativo crescimento nos municípios periféricos da participação dos operários dos serviços auxiliares da indústria, de 3,7% para 6,1%, sendo que 48% dos trabalhadores que compõem essa categoria eram informais em 2000.

Tais tendências no mundo popular foram acompanhadas pela significativa “informalização” das relações de trabalho no período, coincidindo com outras análises sobre o mesmo universo (Oliveira, 2004): entre os trabalhadores do terciário, os “sem carteira + conta própria” passaram de 36,1% para 44,7% dos ocupados na categoria; entre os trabalhadores do secundário, de 48,3% para 58,5%, e entre os trabalhadores do terciário não especializado, de 44% para 58,9% (Tabela 2). Apenas duas categorias de trabalhadores manuais apresentaram redução na taxa de informalidade: os ambulantes (de 97% para 95%, sendo a maioria conta própria) e os biscateiros e catadores (de 100% para 96%, sendo a maioria empregado sem carteira). Essa redução, no entanto, não significou maior contribuição das duas categorias à Previdência: em 1991, 33% dos ambulantes e 24% dos biscateiros eram contribuintes; em 2000, apenas 17% e 16%, respectivamente.

<sup>8</sup> As ocupações com maior peso dentro dessa categoria são: garçons, vigilantes, cozinheiros e motoristas no setor de serviços.

<sup>9</sup> A mensuração da taxa de informalidade do trabalho com base em dados estatísticos oficiais não abrange todo o universo da chamada “informalidade”, não estando incluídas as atividades ilegais. Além disso, as variáveis “empregado sem carteira” e “conta própria”, aqui utilizadas para medir a informalidade, englobam uma diversidade grande de relações de trabalho e de atividades, tais como ambulantes, pequenos empreendedores e empregados terceirizados.

**Tabela 2:** Renda média e relação de trabalho segundo algumas categorias socioocupacionais. Região Metropolitana do Rio de Janeiro (1991 e 2000)

Indicadores		Categorias socioocupacionais					Total
		Profissio- n. de nível superior	Categorias médias	Trabalhad. do terciário especializado	Trabalhad. do secundário	Trabalhad. do terciário não especializado	
<i>Trabalho</i>							
% empregados sem carteira ou conta própria	1991	21,5%	15,1%	36,1%	48,3%	44,0%	31,2%
	2000	35,3%	26,2%	44,7%	58,5%	58,9%	42,7%
% de conta própria sem previdência	1991	6,0%	3,2%	10,5%	20,9%	21,1%	10,0%
	2000	11,1%	6,7%	17,0%	27,1%	15,7%	14,9%
<i>Renda</i>							
Média da renda domiciliar em s.m.	1991	21,1	9,7	5,8	4,9	5,8	8,6
	2000	30,6	15,0	8,5	7,0	7,0	12,8
Média da renda pessoal no trabalho principal	1991	10,0	4,1	2,4	2,4	1,5	3,8
	2000	12,6	6,0	3,1	3,3	2,0	5,3

**Fonte:** IBGE. Censos Demográficos de 1991 e 2000.

O maior aumento relativo da informalidade ocorreu entre os trabalhadores domésticos, que reuniam 47,7% de “sem carteira + conta própria” em 1991 e 65,5% em 2000, seguido pelo dos prestadores de serviços não especializados (porteiros e vigias), que de 11,7% passaram a 19,1% no mesmo período.

Entre as categorias que abrangem os trabalhadores do setor industrial, tanto as ligadas à indústria de transformação, que apresentaram redução na participação da estrutura social, quanto a dos

operários da construção, que apresentou aumento, tiveram acréscimo significativo no grau de informalidade na relação de trabalho. Entre os operários da construção, o percentual de “informais”, que em 1991 já alcançava 66,1%, chegou a 74,3% em 2000 (dos quais 38% eram autônomos sem previdência social). Na indústria tradicional, a participação dos “sem carteira + conta própria” passou de 45,4% para 55,1%, e na indústria moderna, de 36,4% para 45,9%. No setor tradicional<sup>10</sup>, também era elevado em 2000 o percentual de

<sup>10</sup> As ocupações com maior peso na indústria tradicional são as costureiras e os padeiros.



autônomos sem previdência: 25,8% do total de operários do setor.

Quanto às categorias ocupacionais superiores, apenas os profissionais de nível superior<sup>11</sup> apresentaram aumento relativo na década: de 6,9% para 8,8% (Tabela 1). Tanto os grandes quanto os pequenos empregadores apresentaram pequena queda. Verificou-se também o aumento relativo dos empregados “sem carteira + conta própria”: de 21,5% em 1991 para 35,3% em 2000 (Tabela 2). Convém destacar que esse aumento dos profissionais se generalizou por toda a metrópole, inclusive pelos municípios na fronteira de expansão, provocando a diversificação social de muitas áreas periféricas, como veremos adiante.

Em relação às categorias médias, a única alteração relevante foi na participação das ocupações de escritório, que caiu de 11,9% para 9,2%, tendência que na capital foi mais significativa do que nos demais municípios. Os trabalhadores de segurança e justiça, dos quais 70% eram estatutários em 2000, também apresentaram diminuição percentual de 3,4% para 2,9%. Cabe ainda assinalar o aumento na participação das ocupações médias de saúde e educação nos demais municípios metropolitanos, passando de 3,5% para 4,2%.

Embora a participação das categorias médias não tenha sofrido grandes mudanças na década, o aumento da “in-

formalidade” nessas ocupações foi extraordinário. O percentual dos trabalhadores “sem carteira + conta própria” subiu de 9,5% para 17% entre as ocupações de escritório, de 9% para 20,1% entre os supervisores, de 27,5% para 43,7% entre os técnicos e de 21,1% para 30% entre as ocupações de saúde e educação.

Ao examinar a variação da renda média em cada categoria ocupacional, pode-se inferir que houve uma certa “compensação” diante das possíveis perdas resultantes da informalização do trabalho. Todas as grandes categorias apresentaram, entre 1991 e 2000, aumento da renda média, no que se refere tanto à renda pessoal do trabalho quanto à renda familiar; no entanto, esse aumento foi diferenciado entre as categorias de trabalhadores: a renda média pessoal das categorias médias subiu relativamente mais do que a das categorias populares<sup>12</sup> e a dos profissionais (Tabela 2). Note-se que o aumento relativo da renda domiciliar foi maior do que o da renda pessoal em todas as grandes categorias (com exceção dos trabalhadores do terciário não especializado), podendo indicar, como já patenteadado em outros trabalhos, a entrada no mercado de trabalho de membros da família que estavam até então inativos (Ribeiro, 2005).

Em síntese, as evidências mencionadas sinalizam que as relações de traba-

<sup>11</sup> As ocupações com maior peso dentre os profissionais de nível superior são, em ordem decrescente, os advogados, os contadores, os médicos, os analistas de sistema e os engenheiros.

<sup>12</sup> As ocupações de ambulantes e de biscateiros foram as únicas que tiveram suas rendas inalteradas na década de 1990.

lho, em todas as categorias ocupacionais, tornaram-se menos formais em função da queda do emprego com carteira assinada, apontando para uma maior instabilidade da renda do trabalho. Essa instabilidade foi “compensada” pelo aumento no volume da renda média mensal, o que possibilita, ao mesmo tempo, uma ampliação do poder de consumo a curto prazo e uma redução na capacidade de endividamento a longo prazo dos trabalhadores. Tais tendências alteram de forma significativa o campo de possibilidades de esses trabalhadores se integrarem à cidade: aluguel da casa, longas prestações para compra do imóvel, taxas de água e luz e transporte são custos permanentes ou de longo prazo que periodicamente não são pagos em razão da instabilidade da renda. Soma-se a esse contingente de trabalha-

dores informais o dos desocupados, que não entra no universo aqui analisado. Em 2000, 18% da população economicamente ativa residente na metrópole do Rio de Janeiro estava procurando trabalho. Nos municípios de Nova Iguaçu e Caxias, o dinamismo econômico em curso convivia com uma taxa de desemprego de 22%, ou seja, cerca de 400 mil pessoas desocupadas em Nova Iguaçu e de 350 mil em Caxias. Esse contingente dá sustentação à tese da crescente imobilidade dos pobres.

A seguir, será examinada a relação entre as tendências expostas e as mudanças na configuração social do espaço intrametropolitano, nos anos 1990, privilegiando-se as alterações no perfil socioocupacional dos residentes nos municípios periféricos.

### ***Mudanças no perfil social das áreas periféricas: tendências diversas***

A imagem exibida na Figura 1 deixa evidente uma segmentação socioterritorial da metrópole do Rio de Janeiro em 2000: no topo da hierarquia, vemos a “mancha” de perfil superior no entorno da orla marítima das cidades do Rio de

Janeiro e de Niterói; em seguida, a “mancha” de perfil médio que abrange majoritariamente o subúrbio da capital e, no restante da metrópole, a imensa<sup>13</sup> “mancha” popular<sup>14</sup>. Essa hierarquia territorial contínua é quebrada por duas

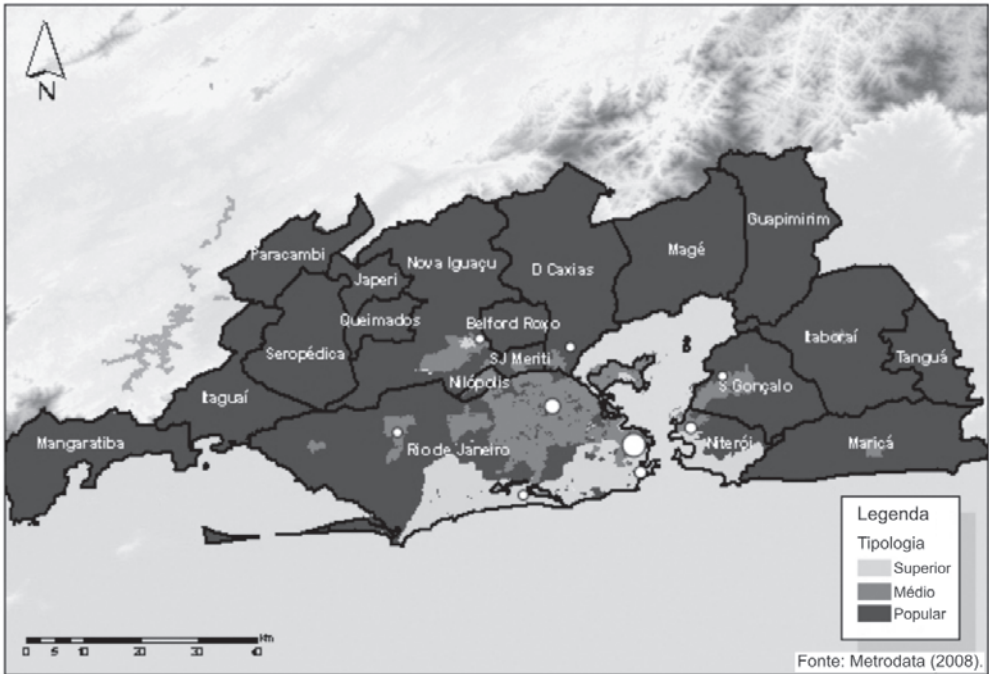
<sup>13</sup> Por não conter a delimitação das áreas desocupadas, a imagem aqui visualizada apresenta distorções quanto à dimensão territorial de cada tipo socioespacial.

<sup>14</sup> Utilizamos como base para os três tipos socioespaciais – superior, médio e popular – uma tipologia socioespacial desenvolvida pelo Observatório das Metrópoles, que classifica de forma hierárquica as 443 áreas que formam o espaço metropolitano. Essa tipologia é composta por oito tipos, que aqui foram agregados em três, e representa o grau de homogeneidade socioocupacional das áreas e o grau de concentração espacial das categorias ocupacionais em cada área. Para uma análise mais detalhada da tipologia socioespacial em 2000, ver Lago (2007). O número de residentes em cada área variava de 10 mil a 70 mil pessoas, sendo essas unidades territoriais o resultado da agregação de pequenos bairros ou da divisão dos mais populosos.

evidências: quatro “manchas” de perfil médio e uma de perfil superior inseridas em áreas periféricas de perfil popular e

38 pequenas “manchas” de perfil popular – favelas – inseridas em áreas de perfil médio e superior.

**Figura 1:** Configuração socioespacial da metrópole do Rio de Janeiro e localização dos principais centros de comércio e serviços (2000)



Embora o espaço metropolitano fosse em 2000 marcadamente segmentado, as áreas apresentavam internamente um significativo grau de heterogeneidade social, mesmo as de tipo superior ou popular, onde se esperava elevada homogeneidade (Tabela 3). O perfil médio das áreas superiores<sup>15</sup> era composto por 42% de categorias superiores, 33% de categorias médias e 24,5% de categorias populares. Na outra ponta da hierarquia,

o perfil médio das áreas populares, localizadas nas favelas e na periferia, era formado por 24,5% de trabalhadores em ocupações superiores e médias. Vejamos as principais mudanças entre 1991 e 2000.

As principais tendências do mercado de trabalho metropolitano, vistas anteriormente, tiveram rebatimento nos três tipos de área, ou seja, tanto nas áreas superio-

<sup>15</sup> As áreas superiores englobam a zona sul, Barra da Tijuca e parte da zona norte do Rio de Janeiro, bairros da orla de Niterói e o centro de Nova Iguaçu.

res quanto nas médias e populares houve aumento relativo dos profissionais de nível superior e dos trabalhadores do terciário especializado e queda relativa das categorias médias (em particular das ocupações de escritório) e dos trabalha-

dores da indústria (Tabela 3). As particularidades das áreas superiores em relação às demais foram a queda dos trabalhadores domésticos e o aumento dos pequenos empregadores.

**Tabela 3:** Perfil socioocupacional das 443 áreas que conformam a metrópole do Rio de Janeiro, agregadas segundo seus perfis (1991-2000) (%)

Categorias socioocupacionais	Áreas superiores		Áreas médias		Áreas populares	
	1991	2000	1991	2000	1991	2000
<i>Categorias superiores</i>	35,8	41,9	12,3	14,4	3,7	4,1
Dirigentes	6,0	4,9	1,2	1,0	0,4	0,4
Profissionais de nível superior	24,0	30,1	7,9	10,5	1,8	2,6
Pequenos empregadores	5,8	7,0	3,1	2,9	1,5	1,1
<i>Categorias médias</i>	34,5	33,3	40,2	37,1	21,8	20,4
<i>Categorias populares</i>	29,3	24,5	47,1	48,2	72,9	74,6
Trabalhadores do terciário especializado	8,2	9,7	16,3	20,5	19,2	23,5
Trabalhadores do secundário	5,7	4,5	17,9	15,0	30,3	27,1
Trabalhadores do terciário não especializado	15,4	10,2	12,9	12,8	23,4	23,9
<i>Agricultores</i>	0,5	0,3	0,4	0,2	1,6	0,9
Total (%)	100	100	100	100	100	100
Total (absoluto)	468.887	510.153	1.379.309	1.406.082	1.809.837	2.203.553

**Fonte:** IBGE: Censos Demográficos de 1991 e 2000.

Serão apresentadas, a seguir, as principais mudanças no perfil social das áreas periféricas<sup>16</sup> e suas relações com as dinâmicas econômicas locais. De forma sintética, foram três as tendências encontradas no universo das 222 áreas que compõem os municípios periféricos: (i) elevação do perfil social em 40% das áreas, com diminuição relativa das categorias populares, (ii) queda do perfil social também em 40%

das áreas, com aumento relativo apenas das categorias populares, e (iii) diversificação do perfil social em 20% das áreas (Tabela 4). Portanto, as transformações no mercado de trabalho ao longo da década de 1990 não impactaram homogeneamente o espaço periférico, o que pode ser explicado, em grande parte, pelos pactos políticos e pela dinâmica econômica próprios de cada município.

<sup>16</sup> Entendidas, aqui, como as áreas localizadas nos municípios da periferia metropolitana.

A elevação do perfil social em determinadas áreas, por exemplo, pode estar relacionada tanto à ampliação do mercado de trabalho local mais qualificado quanto à expansão da produção imobiliária

empresarial para setores médios não integrados social e economicamente ao seu lugar de residência. A variável “lugar do trabalho”, como veremos, dará algumas indicações para tal questão.

**Tabela 4:** Tipos de mudança no perfil socioocupacional das 222 áreas que formam a periferia metropolitana do Rio de Janeiro, segundo o número de áreas por município (1991-2000)

Municípios na periferia metropolitana	Tipos de mudança no perfil socioocupacional das áreas			
	Elevação do perfil social <sup>1</sup>	Diversificação do perfil social <sup>2</sup>	Queda do perfil social <sup>3</sup>	Total das áreas
<i>Baixada Fluminense</i>	69	34	49	152
Duque de Caxias	28	8	14	50
Nova Iguaçu	16	14	13	43
Nilópolis	2	4	2	8
São João de Meriti	4	2	6	12
Belford Roxo	14	0	6	20
Magé	1	5	5	11
Guapimirim	1	0	0	1
Japeri	2	0	2	4
Queimados	1	1	1	3
<i>Eixo Norte</i>	18	8	36	62
Maricá	1	3	1	5
São Gonçalo	13	0	34	47
Itaboraí	4	4	1	9
Tanguá	0	1	0	1
<i>Eixo Sul</i>	2	2	4	8
Paracambi	0	0	1	1
Itaguaí	1	1	2	4
Seropédica	0	1	1	2
Mangaratiba	1	0	0	1
Total	89	44	89	222

<sup>1</sup> Aumento relativo das categorias superiores e/ou médias e queda relativa das categorias populares.

<sup>2</sup> Aumento relativo das categorias populares e aumento relativo das categorias superiores ou médias.

<sup>3</sup> Aumento relativo das categorias populares e queda ou estabilidade das categorias superiores e médias.

**Fonte:** IBGE: Censos Demográficos de 1991 e 2000.

Na Baixada Fluminense<sup>17</sup>, os municípios de Duque de Caxias, de Nova Iguaçu, de Belford Roxo e de Guapimirim destacam-se em função da maior proporção de áreas com tendência à elevação do perfil social (ver Figura 2). No entanto, tal tendência decorreu de dinâmicas econômicas locais distintas. A economia formal de Caxias foi a que apresentou maior dinamismo na última metade dos anos 1990, com crescimento significativo em todos os setores de atividades; em Nova Iguaçu, o comércio foi o único setor dinâmico, e em Belford Roxo e Guapimirim, tanto o comércio quanto os serviços cresceram<sup>18</sup> (ver Figura 3). Convém mencionar que o centro de Nova Iguaçu era em 2000 a única área de perfil superior na região periférica, resultante de um claro processo de elitização<sup>19</sup>. Em Caxias e Nova Iguaçu, tanto as áreas de perfil médio quanto as de perfil popular com elevado peso de operários da indústria apresentaram tendência ao aumento da diversidade social. No entanto, os dois municípios, apesar do dinamismo econômico, exibiram ainda um número não desprezível de áreas populares (14 e 13, respecti-

vamente) com queda em seus perfis sociais (Tabela 4), em função principalmente da maior participação dos operários da construção, dos trabalhadores domésticos e dos prestadores de serviço especializado.

**Figura 2:** Bairro 25 de Agosto, na área central do município de Caxias



**Fonte:** Foto da autora, fevereiro de 2008.

Ainda na Baixada Fluminense, São João de Meriti, município industrial nos anos 1960 e 1970, e Japeri, município localizado na fronteira metropolitana, foram os que apresentaram a mais forte

<sup>17</sup> A região, com uma população de 3,18 milhões de pessoas em 2000, foi o principal eixo de expansão industrial na metrópole, entre as décadas de 1950 e 1970, abrigando municípios consolidados (São João de Meriti e Nilópolis, com taxas de crescimento anuais na década de 1990 próximas de 0%) e os demais, ainda com áreas de expansão. Desde a década de 1990, cinco municípios foram emancipados (Japeri, Queimados, Belford Roxo e Mesquita foram emancipados de Nova Iguaçu e Guapimirim, de Magé).

<sup>18</sup> Os centros de Nova Iguaçu e de Caxias funcionam como pólos de comércio e serviços na Baixada Fluminense. Após a crise industrial nos anos 1980, Caxias, sede da Refinaria Duque de Caxias, vem retomando seu lugar de pólo industrial a partir do final dos anos 1990, porém com maior intensidade na presente década: entre 1996 e 2005, foram 10 mil novos postos de trabalho em empresas formais do setor industrial (Cempre, ver nota 5).

<sup>19</sup> A área central de Nova Iguaçu com perfil social superior abrigava, em 2000, 33% dos moradores em categorias ocupacionais superiores, contra 23% em 1991. As demais categorias apresentaram queda relativa.

tendência de queda do perfil social: metade de suas áreas estava nessa condição. Em ambos os municípios, foi o setor de comércio que dinamizou a economia formal, embora em termos absolutos o patamar de Japeri<sup>20</sup> fosse bem inferior ao de São João de Meriti.

**Figura 3:** Centro comercial de Nova Iguaçu



**Fonte:** Foto da autora, janeiro de 2008.

Nas outras regiões periféricas da metrópole – eixos norte e sul –, São Gonçalo<sup>21</sup> é o único município de urbanização consolidada; os demais são municípios em expansão. A crise da indústria naval teve grande impacto no mercado de trabalho de São Gonçalo e pode ter sido uma das causas para a forte tendência de queda do perfil social ve-

rificada no município (Tabela 4). Nos municípios de Paracambi, Itaguaí e Seropédica, também predominou o aumento relativo das categorias populares, que nos dois últimos veio acompanhado de acelerado crescimento demográfico<sup>22</sup>. Estaria tal aumento expressando uma tendência ao isolamento dessas áreas em relação à dinâmica metropolitana? Pode-se pensar numa “descentralização perversa” da economia informal ou mantém-se o histórico modelo do centro e suas “cidades-dormitórios”?

Encontramos, ainda, fora da Baixada Fluminense, alguns municípios na fronteira de expansão metropolitana com tendência de elevação do perfil social. Itaboraá, típico município periférico, com produção extensiva de loteamentos populares ilegais, exibiu um significativo crescimento do comércio e da indústria formal (com destaque para as olarias). No caso de Mangaratiba e Maricá, o aumento da diversidade social deve-se à conexão dos dois municípios com a economia do lazer e do turismo litorâneo das chamadas “Costa Verde” e “Costa do Sol”, respectivamente<sup>23</sup>. As mudanças no perfil social desses municípios estão, portanto, relacionadas ao maior dinamismo econômico da região.

<sup>20</sup> Japeri é um dos municípios com menor arrecadação de impostos do estado do Rio de Janeiro. O crescimento de 125% dos empregados no comércio formal entre 1996 e 2000 equivalia a 472 trabalhadores a mais (Cempre, ver nota 5). Outra evidência de sua estagnação é a taxa de crescimento populacional de 0,5% ao ano na década de 1990.

<sup>21</sup> São Gonçalo mantém a função de subcentro de comércio e serviço (junto com Niterói) para os municípios de Itaboraá, Tanguá e Maricá.

<sup>22</sup> Itaguaí e Seropédica sofreram um duplo processo na década de 1990: desruralização, com queda significativa dos trabalhadores rurais, e aumento das ocupações manuais urbanas.

<sup>23</sup> Ambos os municípios retiraram-se, oficialmente, da Região Metropolitana do Rio de Janeiro, buscando “desfazer” o status de “periferia metropolitana”. Maricá, no entanto, conjuga a função turística com a de periferia de Niterói.

## A periferia metropolitana como lugar do trabalho

Entre 1980<sup>24</sup> e 2000, todos os municípios da periferia metropolitana, com exceção de Maricá e Itaboraí, apresentaram aumento expressivo no percentual de habitantes trabalhando em seu próprio município de residência (Tabela 5). Dois fenômenos contribuíram para a

maior absorção dos trabalhadores pelo mercado local: a expansão da economia urbana inerente ao próprio processo de urbanização e a crise econômica, a partir dos anos 1980, que reduziu a oferta de trabalho no núcleo metropolitano.

**Tabela 5:** População ocupada residente na metrópole do Rio de Janeiro que trabalhava no próprio município de residência (1980-2000)

Município de residência	1980		2000	
	Absoluto	% da população ocupada	Absoluto	% da população ocupada
Rio de Janeiro	2.230.011	99,0	2.472.212	97,2
Niterói	122.710	70,2	143.000	74,9
Duque de Caxias	112.571	50,7	184.393	68,5
Nova Iguaçu <sup>1</sup>	180.680	44,7	313.744	59,6
Nilópolis	20.736	35,2	29.637	51,9
São João de Meriti	52.679	33,5	85.855	53,0
Magé <sup>2</sup>	37.535	65,3	56.959	71,9
Maricá	10.281	82,2	22.893	79,5
São Gonçalo	115.126	49,6	214.016	63,1
Itaboraí <sup>3</sup>	26.055	67,1	49.992	67,1
Paracambi	6.418	73,7	10.980	84,2
Itaguaí <sup>4</sup>	26.519	75,9	39.193	77,5
Mangaratiba	4.893	90,5	8.594	92,3
RMRJ	2.946.214	80,5	3.488.468	83,9

<sup>1</sup> Em 1980, Nova Iguaçu englobava os municípios de Belford Roxo, Japeri e Queimados, que se emanciparam na década de 1990.

<sup>2</sup> Em 1980, Magé englobava o município de Guapimirim.

<sup>3</sup> Em 1980, Itaboraí englobava o município de Tanguá.

<sup>4</sup> Em 1980, Itaguaí englobava o município de Seropédica.

**Fonte:** Censos Demográficos de 1980 e 2000; FIBGE.

<sup>24</sup> Ver nota 1.



Observa-se, na Tabela 5, que os municípios mais consolidados e que sofreram um processo de desindustrialização nos anos 1980 – Caxias, Nova Iguaçu, São João de Meriti, Nilópolis e São Gonçalo – foram os que mais ampliaram a retenção da mão-de-obra local. Em 1980, menos da metade dos trabalhadores residentes nesses municípios<sup>25</sup> não se deslocava diariamente para outro município. Em 2000, o quadro se inverteu: mais de 50% dos trabalhadores permaneciam no próprio município. Em Caxias, por exemplo, esse percentual era de 68%, equivalendo a 184 mil pessoas.

Os demais municípios eram pouco urbanizados em 1980, e era ainda elevado o percentual de seus agricultores que trabalhavam no próprio local de residência (Lago, 2000). Ao longo dos anos 1980 e 1990, esses municípios foram sendo integrados à dinâmica metropolitana por meio de um acelerado crescimento demográfico, da chegada de migrantes sem qualificação e de precárias condições de moradia. Parte significativa desses novos moradores não era absorvida pelo mercado local. Assim, é surpreendente que em Itaboraí 67% da população ocupada, cerca de 50 mil pessoas, trabalhasse no próprio município em 2000. O aumento da diversidade social verificado nesse município está relacionado ao relativo dinamismo da economia local, que absorve a maior parte dos moradores em ocupações tanto populares quanto superiores.

Outra evidência referente ao lugar de trabalho é que, tanto nos municípios mais dinâmicos economicamente e mais diversificados socialmente (como Caxias e Nova Iguaçu) quanto nos mais estagnados e com queda do perfil social (como São João de Meriti), verifica-se aumento no percentual de moradores trabalhando no próprio município (Tabela 5). Nesse último caso, o crescimento das atividades informais acompanhou a estagnação da economia formal.

A capacidade de atração de mão-de-obra externa ao município pelos subcentros periféricos é outro indicador relevante na análise da dinâmica econômica da região. Em grande parte dos municípios<sup>26</sup>, mais de 25% dos trabalhadores que, em 2000, saíam de seu município para trabalhar tinham como destino outros municípios periféricos, principalmente Nova Iguaçu, Caxias e São Gonçalo. No entanto, o município do Rio de Janeiro permaneceu com elevada capacidade de atração de mão-de-obra, especialmente a residente na Baixada Fluminense. Em relação à periferia norte, Niterói retinha parte significativa dos trabalhadores do seu entorno.

Por fim, vejamos quais as categorias ocupacionais que eram, em 2000, relativamente mais assimiladas pelo mercado de trabalho local. Uma primeira evidência é a elevada capacidade dos municípios periféricos, tanto os mais dinâmicos quanto os mais estagnados, de reterem parte significativa da mão-de-

<sup>25</sup> Em Caxias, metade dos trabalhadores não se deslocava.

<sup>26</sup> Os municípios são: Belford Roxo, Japeri, Magé, Itaboraí, Guapimirim, Tanguá, Queimados, Paracambi, Itaguaí, Seropédica e Mangaratiba.

obra local qualificada. Em todos eles, o percentual de empregadores (grandes e pequenos), dirigentes, profissionais autônomos e professores trabalhando no próprio município de residência era superior a 50%<sup>27</sup>. Em contraposição, os profissionais do setor público, os técnicos e supervisores de nível médio e os empregados de escritório tendiam a deslocar-se diariamente para outros municípios, em particular para o do Rio de Janeiro.

Em relação às categorias populares, o trabalhador doméstico era, em grande parte dos municípios periféricos (menos em Caxias, Nova Iguaçu e São Gonçalo), a única ocupação com menos de 50% de ocupados no mercado local. A maioria dos ambulantes, por outro lado,

exercia suas atividades no próprio município<sup>28</sup>. Nesse caso, a imobilidade espacial desses trabalhadores estaria relacionada à descentralização de uma economia popular marcada pela precariedade das condições de trabalho. Os operários da construção civil também eram, majoritariamente, absorvidos pela dinâmica imobiliária local, com exceção dos de Japeri, dos quais 58% se deslocavam para outros municípios. O setor da produção imobiliária nos municípios mais dinâmicos contém diferentes formas e escalas de produção, desde a autoconstrução até grandes incorporações por empresas de ponta (ver Figura 2). Todas as formas apresentam elevada taxa de informalidade do trabalho, embora os circuitos econômicos e o volume dos rendimentos sejam distintos.

---

## Conclusão

As mudanças em curso nos municípios periféricos da metrópole do Rio de Janeiro apontam para a necessidade de focar a dinâmica e a vida metropolitana de forma mais complexa do que a permitida por visões dicotômicas. Como categorias complementares, o “centro” e a “periferia” abriram a perspectiva de pensar a metrópole como uma totalidade profundamente desigual. O termo “cidade-dormitório” representaria a imagem

mais acabada dessa desigualdade. No entanto, vimos que se, por um lado, as desigualdades de renda e de condições de trabalho mantêm-se fortemente demarcadas no território metropolitano, por outro, as dinâmicas econômicas locais ganham força suficiente para alterar o cotidiano de grande parte dos trabalhadores urbanos. A redução, para os trabalhadores, da distância e do tempo de deslocamento casa-trabalho interfere

---

<sup>27</sup> Em Nova Iguaçu, por exemplo, as duas categorias que mais cresceram relativamente na década de 1990 – profissionais de nível superior e pequenos empregadores –, responsáveis pela diversificação social do município, foram, em grande parte, absorvidas pelo mercado de trabalho local: 65% dos profissionais e 77% dos pequenos empregadores.

<sup>28</sup> Em média, cerca de 80% dos ambulantes trabalhavam em seu próprio município. Mesmo em municípios estagnados, como Japeri, 73% estavam nessa situação.

diretamente nas condições de reprodução familiar e no mercado de consumo na escala local.

Retomando os argumentos iniciais em torno da crescente imobilidade espacial dos trabalhadores urbanos, registra-se que não se verificou a tendência ao isolamento das áreas populares periféricas em relação aos circuitos econômicos capitalistas. Os municípios que apresentaram aumento relativo das ocupações informais mais precarizadas e estagnação econômica, como Japeri, eram os que abrigavam o maior percentual de moradores trabalhando em outro município, mantendo, portanto, as características da “cidade-dormitório”. Nos demais casos, observou-se expressiva capacidade dos municípios, tanto os mais dinâmicos quanto os mais estagnados, de reterem parte significativa de seus moradores de mais alta qualificação profissional.

As alterações na configuração socioespacial da metrópole indicam, ao mesmo tempo, uma descentralização socioeco-

nômica em direção a determinados municípios periféricos e a reprodução, em menor escala, das desigualdades nas condições urbanas de vida. Entretanto, a proximidade do mercado de trabalho causada pela descentralização reduz os custos monetários e sociais atrelados à desigualdade de acesso à cidade. Nesse sentido, podemos pensar numa descentralização “virtuosa”.

Por fim, somente estudos qualitativos sobre a diversidade das interações sociais no mundo popular e sobre a natureza das relações econômicas e políticas entre o centro e sua região de influência permitirão uma compreensão mais abrangente e profunda dos efeitos da “crise do trabalho” sobre as nossas históricas desigualdades socioterritoriais. Compreender as relações entre a cidade e o trabalho, ou seja, a dimensão territorial do trabalho, é condição para que se reconheça na agenda da política urbana progressista o lugar central das atividades produtivas (e criativas) na luta pela justiça social na cidade.

---

## Referências

BRASIL. Ministério da Justiça. Instituto de Desenvolvimento e Informação em Transporte. *Mobilidade e pobreza*, 2004. (Relatório de pesquisa). Disponível em: <<http://www.itrans.org.br/upload/home/item/M&P%20Relatorio%20Final%20270304.pdf>>. Acesso em: 12 dez. 2007.

KAZTMAN, Ruben. Seducidos y abandonados: el aislamiento social de los pobres ur-

banos. *Revista de La Cepal*, n. 75, p. 171-189, dic. 2001.

KOWARICK, Lucio. *A espoliação urbana*. São Paulo: Paz e Terra, 1983.

LAGO, Luciana Corrêa. *Desigualdades e segregação na metrópole: o Rio de Janeiro em tempo de crise*. Rio de Janeiro: Revan, 2000.

\_\_\_\_\_. O mercado imobiliário e a mobilidade espacial na produção da segregação urbana: a metrópole do Rio de Janeiro em foco. In: RIBEIRO, Luiz Cesar de Queiroz. (Org.). *Metrópoles: entre a coesão e a fragmentação, a cooperação e o conflito*. São Paulo: Fundação Perseu Abramo; Fase; Observatório das Metrôpoles, 2004.

\_\_\_\_\_. Trabalho, moradia e (i) mobilidade espacial na metrópole do Rio de Janeiro. *Cadernos Metrôpole*, n. 18, p. 275-293, 2. sem. 2007.

MÉSZÁROS, István. Desemprego e precarização: um grande desafio para a esquerda. In: ANTUNES, Ricardo et al. (Org.). *Riqueza e miséria do trabalho no Brasil*. São Paulo: Boitempo Editorial, 2006. p. 27-44.

NORONHA, Eduardo G. “Informal”, ilegal, injusto: percepções do mercado de trabalho no Brasil. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 18, n. 53, p. 111-129, 2003.

OLIVEIRA, Jane Souto. Mutações no mundo do trabalho: o (triste) espetáculo da informalização. *Democracia viva*, n. 21, p. 6-13, abr./maio 2004.

RIBEIRO, Luiz Cesar de Queiroz; LAGO, Luciana Corrêa. Crise e mudança nas

metrópoles brasileiras: a periferização em questão. In: LEAL, Maria do Carmo et al. (Org.). *Saúde, ambiente e desenvolvimento*. São Paulo: Hucitec, 1992. v. 1, p. 153-179.

RIBEIRO, Rosa. *Famílias e desigualdade de renda na Região Metropolitana do Rio de Janeiro: 1980 /1991*. Rio de Janeiro, 2005. Tese (Doutorado em Sociologia) – Instituto Universitário de Pesquisa do Rio de Janeiro (IUPERJ), Rio de Janeiro, 2005.

SABATINI, Francisco. Reforma de los mercados de suelo en Santiago, Chile: efectos sobre los precios de la tierra y la segregación espacial. *Serie Azul*, Santiago do Chile, n. 24, 1998.

SABOIA, João. Mercado de Trabalho no Brasil: fatos e alternativas. In: SICSU, João; PAULA, Luiz Fernando de; RENAUT, Michel. (Org.). *Novo-desenvolvimentismo: um projeto nacional de crescimento com equidade social*. Barueri, SP: Manole Ltda, 2005. v. 1, p. 217-237.

WORMALD, Guillermo; KAZTMAN, Ruben. (Coord.). *Trabajo y ciudadanía: los cambiantes rostros de la integración y la exclusión social en cuatro áreas metropolitanas de América Latina*. Montevideo: Cebra, 2002.

## Resumo

O artigo objetiva traçar algumas conexões entre as mudanças em curso no perfil ocupacional dos moradores na

## Abstract

The article aims to draw some connections between the ongoing changes in the occupational profile of the residents

periferia metropolitana do Rio de Janeiro e as verificadas nos mercados de trabalho na própria região periférica, utilizando como fonte principal os Censos Demográficos de 1991 e 2000. A elevada capacidade de os municípios periféricos absorverem a mão-de-obra local, inclusive os profissionais qualificados neles residentes e responsáveis pela diversificação social da região, põe em cheque duas das características atribuídas à “periferia”, quais sejam: a elevada homogeneidade social e o lugar do não-trabalho. Os dados indicam uma tendência à descentralização socioeconômica em direção aos municípios periféricos e a reprodução, em menor escala, das desigualdades nas condições urbanas de vida.

**Palavras-chave:** periferia metropolitana, trabalho informal, desigualdade socioespacial.

in the periphery of Rio de Janeiro metropolis and the transformations in the labor markets in this same region, using as the main data source the demographic census of 1991 and 2000. The high capacity of the peripheral municipalities absorb the local labor, including skilled professionals responsible for social diversification of the region, put in check two of the characteristics ascribed to the “periphery”, namely: high social homogeneity and place of non-work. The data indicate a trend toward socioeconomic decentralization in direction to the peripheral municipalities and the reproduction, in the micro scale, of inequalities in urban living conditions.

**Keywords:** metropolitan periphery, informal work, social spatial inequality.

---

*Recebido em março de 2008. Aprovado para publicação em abril de 2008*

**Luciana Corrêa do Lago** é Arquiteta e Urbanista, Doutora em Arquitetura e Urbanismo pela USP (1998), Professora Adjunta do IPPUR/UF RJ e Pesquisadora da rede Observatório das Metrôpoles. Desenvolve pesquisas nas áreas de sociologia urbana e política urbana, com ênfase nos temas: desigualdades socioespaciais; trabalho e estruturação urbana; mobilidade espacial e acesso à moradia; política urbana e cidadania. Desde 2005, é Coordenadora do Programa de Pós-graduação do IPPUR/UF RJ.

---

# Expansão urbana e desmatamento nas áreas protegidas por legislação ambiental na Região Metropolitana de São Paulo

*Maria Aparecida de Oliveira*  
*Humberto Prates da Fonseca Alves*

---

## **Introdução**

Muitos são os aspectos relacionados à degradação ambiental oriunda do processo de expansão urbana. O tema é vasto e é possível encontrar muitos estudos que o abordam por meio de problemas diversos, como, por exemplo, elevado índice de impermeabilização do solo e as conseqüentes alterações no funcionamento de sistemas ambientais naturais, aceleração dos processos erosivos, poluição do ar, contaminação dos recursos hídricos e contaminação do solo.

No contexto da Região Metropolitana de São Paulo (RMSP), a degradação ambiental resulta de transformações ocorridas desde o início de sua ocupação. Essas transformações foram provocadas ou in-

duzidas por atividades inicialmente agrícolas e posteriormente industriais, que geraram uma paisagem completamente urbanizada e fragmentada.

O processo de expansão urbana na RMSP pouco se pautou por preceitos adequados de zoneamento e de controle ambiental, apesar da vasta legislação disponível. Nesse quadro, a degradação ambiental pode ser considerada preocupante no que concerne não só aos recursos naturais, sejam hídricos ou florestais, mas também à saúde pública e à qualidade de vida.

Um dos fatores que contribui fortemente para a degradação ambiental na RMSP refere-se à produção e à disposição

de resíduos sólidos. Sua disposição inadequada pode contaminar o solo, a água superficial e subterrânea e o ar. As condições climáticas de um país tropical como o Brasil facilitam a decomposição da matéria orgânica, que constitui um excelente veículo para a proliferação de bactérias e de vetores transmissores de doenças. Assim, configura-se um problema de saúde pública, principalmente para populações residentes em áreas próximas aos locais de disposição desses resíduos. As conseqüências para a saúde e o meio ambiente do entorno dessas áreas ainda carecem de investigações específicas, no entanto é possível afirmar que são nocivas tanto à saúde quanto aos recursos naturais.

A ausência ou a deficiência de rede de tratamento de esgotos, industriais e domésticos, são outro fator problemático. Segundo a Companhia de Saneamento Básico do Estado de São Paulo (Sabesp) (Sabesp, 2003, apud São Paulo, 2003), em 2003, o percentual de atendimento dos domicílios urbanos na RMSP era de 81%, enquanto o de tratamento do esgoto coletado era de 62%, ou seja, 38% do esgoto coletado não era tratado, e 19% do esgoto produzido não era coletado e seu destino geralmente eram os rios e córregos, entre outras soluções domésticas.

A RMSP é a região metropolitana que apresenta o maior e mais grave problema de poluição do ar do País. Constitui

um dos maiores aglomerados humanos do planeta, sedia aproximadamente 30 mil indústrias e abriga uma frota de cerca de 6 milhões de veículos e 600 mil caminhões e ônibus (Tarifa e Azevedo, 2002).

Nesse cenário de intensa pressão sobre os recursos naturais, as unidades de conservação protegidas por legislação ambiental constituem importante reserva de recursos naturais na RMSP. A extinção e a degradação desses escassos recursos podem trazer conseqüências desastrosas tanto aos ecossistemas quanto à qualidade de vida da população.

Apesar de a forte pressão nacional e internacional pela preservação de recursos naturais ter se acentuado nos anos 1990, o Brasil já contava com legislação de caráter ambiental no período anterior à Constituição de 1988, conforme coletânea da Legislação Brasileira do Meio Ambiente realizada por Rocco (2002). O Código Florestal, por exemplo, datado de 1934 e reformulado em 1965, estabelece, entre outras resoluções, as Áreas de Preservação Permanente (APP) (ver Quadro 1) e a obrigatoriedade de que cada propriedade rural possua reserva de mata equivalente a 20% de sua área total.

Na Constituição de 1988, a legislação ambiental passou a figurar na categoria dos direitos difusos<sup>1</sup>. Diversas leis foram editadas nos âmbitos federal, estadual e municipal, visando ao manejo

---

<sup>1</sup> Segundo Marques (2005), a visão tradicional de conflitos de interesse definia que as normas jurídicas fossem classificadas em dois grandes grupos: de direito público e de direito privado. Os direitos difusos estão inseridos no contexto dos direitos e garantias fundamentais dos direitos humanos. São de caráter transindividuais, de natureza indivisível.

sustentável dos ecossistemas naturais, estejam estes em áreas urbanas, rurais ou naturais. A Constituição possui um capítulo específico sobre meio ambiente que classifica como crime inafiançável as atividades consideradas lesivas ao

meio ambiente e permite à União, estados e municípios legislar concorrentemente sobre o ambiente, prevalecendo sempre a norma mais restritiva. Conta-se também com um conjunto de leis nas esferas federal, estadual e municipal.

**Quadro 1:** Síntese da legislação ambiental na Região Metropolitana de São Paulo

<i>Lei / Decreto / Resolução</i>	<i>Ano</i>	<i>Descrição</i>
4.771 - Código Florestal	1965	Áreas de Preservação Permanente
7.875 - Código Florestal	1989	Áreas de Preservação Permanente
Resolução Conama	1986	Áreas de Proteção Ambiental - mata atlântica
Lei 898/75	1975	Proteção aos Mananciais
Lei 1.172/76	1976	Proteção aos Mananciais
Lei 9.866	1997	Proteção aos Mananciais
Lei 9.985	2000	Sistema Nacional de Unidades de Conservação
Lei 6.938	1981	Política Nacional do Meio Ambiente
Decreto 1.922	1996	Reserva Particular do Patrimônio Natural

**Fonte:** Rocco (2002).

Em 2000, a Lei Federal 9.985, de 18 de julho, com base no artigo 225 da Constituição Federal, apresenta o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza (SNUC), que é constituído pelo conjunto das unidades de conservação federais, estaduais e municipais. Traça, ainda, diretrizes gerais para criação e gerenciamento das unidades de conservação no território nacional.

Essa lei (Brasil, 2000) define a unidade de conservação como o espaço territorial e seus recursos ambientais, incluindo as águas jurisdicionais, com características naturais relevantes, legal-

mente instituída pelo Poder Público, com objetivos de conservação e limites definidos, sob regime especial de administração, ao qual se aplicam garantias adequadas de proteção. As unidades de conservação são divididas em dois grupos: Unidades de Proteção Integral e Unidades de Uso Sustentável.

Nas unidades de proteção integral, é admitido apenas o uso indireto dos seus recursos naturais, com exceção dos casos previstos na lei em questão. Já o objetivo básico das unidades de uso sustentável é compatibilizar a conservação da natureza com o uso sustentável de parcela dos seus recursos naturais.



Conforme aponta o SNUC, as unidades de conservação são criadas por ato do Poder Público, que deve ser precedido de estudos técnicos e de consulta pública que permitam identificar a localização, a dimensão e os limites adequados para a unidade. Ainda segundo o SNUC, as unidades de conservação de uso sustentável podem ser transformadas total ou parcialmente em unidades do grupo de proteção integral, por instrumento normativo do mesmo nível hierárquico que criou a unidade, com as mesmas exigências legais para aprovação.

Toda unidade de conservação deveria conter um plano de manejo, previsto na lei ou decreto que regulamenta a unidade. No entanto, esse processo ainda está em curso, muitas unidades não possuem planos de manejo ou, quando possuem, eles estão obsoletos. Na Região Metropolitana de São Paulo, o Instituto Florestal coordena, atualmente, um “Programa de Implantação de Planos de Manejo nas Unidades de Conservação da Região Metropolitana”, representadas pelos parques estaduais da Cantareira, Alberto Löefgren, Jaraguá, Juquery, Jurupará, Várzea do Embu-Guaçu, Guarapiranga e Estação Ecológica de Itapeti.

### *Áreas protegidas por legislação ambiental na Região Metropolitana de São Paulo*

Na RMSP, a legislação sobre preservação ambiental, que impõe restrições ao

uso e ocupação na região, contempla um conjunto de figuras jurídicas, sendo as principais representadas por: Áreas de Proteção Ambiental (APAs), Áreas de Preservação aos Mananciais (APMS), Áreas de Parques e Reservas Florestais, Áreas de Preservação Permanente (APP) e Parques Urbanos, estes últimos geralmente sob jurisdição municipal ou estadual (ver Figura 1).

As áreas verdes e de recursos hídricos na RMSP em geral são áreas protegidas pela legislação ambiental de âmbito federal, estadual e municipal, com exceção dos corredores e jardins privados. A seguir, fazemos uma breve descrição das principais categorias de áreas protegidas por legislação ambiental na RMSP, as quais são analisadas ao longo do trabalho.

#### *ÁREAS DE PROTEÇÃO AMBIENTAL (APAs) NA REGIÃO METROPOLITANA DE SÃO PAULO*

Área de Proteção Ambiental (APA) é uma categoria de unidades de conservação de uso sustentável, ou seja, é possível a exploração dos recursos da área desde que se enquadre nas limitações impostas pelo meio físico no que tange à manutenção da qualidade dos recursos naturais ali presentes e proporcione benefícios sociais para a população. Quase sempre conta com instrumentos de gestão utilizados para a proteção dos recursos naturais, sejam hídricos ou florestais, e sua gestão pressupõe a conservação da natureza bem como a manutenção da qualidade de vida da população local.

**Figura 1:** Principais áreas protegidas por legislação ambiental na RMSP



\* 21 municípios dos 39 que compõem oficialmente a Região Metropolitana de São Paulo

*ÁREAS DE PROTEÇÃO AOS MANANCIAIS (APMs) NA REGIÃO METROPOLITANA DE SÃO PAULO*

As Áreas de Proteção aos Mananciais regulamentadas visam garantir o estabelecimento de uma política que possa não somente proteger, mas também realizar a recuperação das bacias hidrográficas de interesse regional do estado de São Paulo, entre elas a Bacia do Guara-piranga e a de Billings.

Os mananciais da RMSP possuem, desde a década de 1970, legislações específicas de conservação ambiental, quando foram editadas as Leis 898/75

e 1.172/76. Essas leis distinguem duas categorias de áreas e definem diferentes restrições de uso do solo para cada uma delas. Para maior detalhamento das leis citadas, sugerimos a leitura de Rocco (2002).

As áreas correspondentes à primeira categoria são assim descritas: as faixas de segurança sanitária ao longo dos corpos de água, para protegê-los de contaminações diretas; áreas cobertas por matas, para possibilitar maior infiltração das águas da chuva; e áreas com encostas muito pronunciadas, para evitar a erosão.

Nas áreas correspondentes à segunda categoria, são permitidos praticamente todos os usos do solo. As atividades permitidas variam de acordo com sua proximidade em relação ao manancial protegido, ou seja, quanto mais próximas dele, maiores as restrições.

Em 1997, foi editada a Lei Estadual 9.866, reformulando por completo a legislação e estabelecendo uma nova política para os mananciais. Embora a Lei 9.866 substitua as anteriores, seu artigo 45, do capítulo das disposições finais e transitórias, prevê que ficam mantidas as disposições das Leis 898/75 e 1.172/76 para a região metropolitana, até que sejam promulgadas as leis específicas para cada uma das sub-bacias hidrográficas dos mananciais de interesse regional para abastecimento público. Desse modo, até que sejam promulgadas Leis Específicas da Área de Proteção e Recuperação de Manancial de cada sub-bacia hidrográfica, ficam mantidos os dispositivos das leis anterio-

res, assim como os da nova lei (9.866/97), que são auto-aplicáveis.

A legislação de proteção aos mananciais tem por objetivo induzir usos compatíveis, a partir de um processo de gestão participativo e descentralizado, associando um conjunto de instrumentos que, se implantados, seriam capazes de reorganizar as áreas protegidas. Dos 39 municípios da RMSP, 25 estão parcial ou completamente contidos em Área de Proteção de Mananciais (ver Figura 1).

Apesar de todo o aparato legal apresentado anteriormente, com a expansão constante da mancha urbana em direção à periferia, ecossistemas naturais estão sendo degradados e/ou alterados, como os mananciais da região sudeste, os paredões cristalinos da Serra da Cantareira na região norte e o maciço da Serra de Itapeti a oeste. Nesse contexto, as unidades de conservação possuem papel fundamental na preservação dos recursos naturais ainda existentes na RMSP.

---

## ***Metodologia do trabalho***

A metodologia do trabalho integra dados censitários e imagens de satélite, com o uso de técnicas de Sensoriamento Remoto e Sistemas de Informações Geográficas (ver Figura 2). A seguir, descrevemos os principais métodos utilizados para quantificação das mudanças na cobertura do solo (expansão urbana e desmatamento) e para estimação da população residente nas áreas protegidas por legislação ambiental na RMSP.

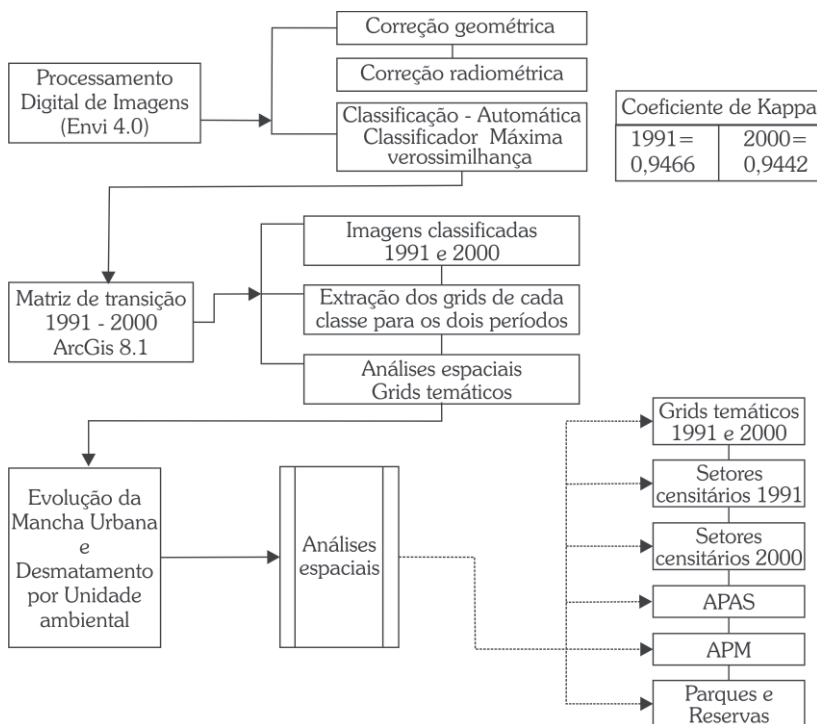
### *Metodologia para quantificação da expansão urbana e do desmatamento das áreas protegidas por legislação ambiental da Região Metropolitana de São Paulo entre 1991 e 2000*

Foram gerados dados de uso e cobertura do solo para as áreas com e sem proteção ambiental, e para as diferentes categorias de proteção ambiental existentes

na RMSP, para os anos de 1991 e 2000, e dados de mudanças na cobertura do solo no período 1991-2000. Esses dados foram produzidos por meio do tratamento

e da classificação de duas imagens de satélite – Landsat TM de 1991 e Landsat ETM de 2000 –, ambas abrangendo o território da RMSP.

**Figura 2:** Metodologia e procedimentos operacionais do trabalho



Os dados de uso e cobertura do solo para os anos de 1991 e 2000 e de mudanças na cobertura do solo no período 1991-2000 foram gerados mediante a sobreposição das cartografias (*layers*) das diferentes categorias de proteção ambiental (parques e reservas, APAs e APMs) às imagens de satélite classificadas para os anos e período referidos. Para cada uma das imagens de satélite (anos de 1991 e 2000), distinguimos

cinco classes de cobertura do solo: água, cobertura arbórea, vegetação rasteira, solo exposto e área urbanizada (mancha urbana).

Após a classificação das duas imagens, construímos uma matriz de transição, referente ao intervalo (período) entre as datas das duas imagens classificadas – 1991-2000. Uma matriz de transição pode ser definida como uma análise

multitemporal de duas imagens classificadas, com o objetivo de captar e quantificar mudanças no uso e cobertura do solo entre as duas imagens. Por meio desse método, foi possível quantificar as mudanças na cobertura do solo entre 1991 e 2000 para todas as categorias de proteção ambiental da RMSP abordadas neste trabalho. As principais mudanças no uso e cobertura do solo que estamos analisando são o desmatamento (perda de cobertura florestal) e a expansão de áreas urbanas (mancha urbana) no período 1991-2000.

A última etapa da metodologia foi a agregação dos dados de [mudanças no] uso e cobertura do solo para cada um dos tipos de áreas de proteção ambiental da RMSP. Para isso, fizemos, inicialmente, a sobreposição espacial (*overlay*) das cartografias (*layers*) de todos os tipos de áreas de proteção aos mapas de uso e cobertura do solo, gerados pela classificação das imagens de satélite. Posteriormente, calculamos, por meio do SIG ArcGis 8.1, o tamanho da área de cada classe de cobertura (e de mudança na cobertura) do solo para cada uma das categorias de áreas de proteção da RMSP. Com isso, foi possível mensurar a área (e a porcentagem) de cada uma das cinco classes de cobertura do solo (e das duas classes de mudanças na cobertura do solo) presentes em cada tipo de área de proteção ambiental (parques e reservas, APAs e APMs).

*Metodologia para estimação da população residente no interior das áreas protegidas por*

### *legislação ambiental da Região Metropolitana de São Paulo em 1991 e 2000*

Para calcular a população residente no interior de cada uma das categorias de proteção ambiental, utilizamos um método de geoprocessamento chamado *overlay*, que poderia ser traduzido como “sobreposição de cartografias”. Por meio desse método, estimamos a população e o número de domicílios (com suas características socioeconômicas e demográficas) localizados no interior das áreas ambientalmente protegidas (parques, APAs e APMs).

Assim, em primeiro lugar, fizemos a sobreposição de cada uma das cartografias (*layers*) das áreas protegidas por legislação ambiental (parques e reservas, APAs e APMs) às cartografias das malhas dos setores censitários de 1991 e 2000. Em seguida, por intermédio do método do *overlay*, estimamos o tamanho da população e as características sociodemográficas de cada uma das categorias de áreas protegidas para os anos de 1991 e 2000, atribuindo a essas áreas os dados dos setores censitários sobrepostos a elas, segundo a proporção da participação do território desses setores no território de cada um dos tipos de áreas ambientalmente protegidas.

No entanto, é importante observar que esse método está sujeito a erros e imprecisões, decorrentes do pressuposto de homogeneidade da distribuição populacional no interior dos setores, a partir do qual são estimados os valores para as áreas de proteção sobrepostas a

eles, com base nos centróides dos polígonos.

Assim, como o método do *overlayer* estima a população no interior das áreas ambientalmente protegidas a partir da malha de setores censitários, segundo a proporção da sobreposição de determinada área protegida a um conjunto de setores, é possível que essa estimativa acabe contabilizando domicílios localizados no entorno de algumas áreas protegidas, como se eles estivessem no interior dessas áreas. Tal distorção pode

ocorrer principalmente no caso de alguns parques municipais que possuem pequena dimensão territorial, ou seja, quanto menor o tamanho da área a ser sobreposta em relação ao tamanho das áreas que são fonte do dado censitário, menor a probabilidade de obtermos estimativas mais acuradas do tamanho da população e das suas características sociodemográficas; no entanto, as estimativas oferecem um panorama geral da situação das áreas de proteção ambiental no período estudado.

## ***Expansão urbana e desmatamento nas áreas protegidas por legislação ambiental na Região Metropolitana de São Paulo***

Nas três últimas décadas, os dois grandes eixos de expansão da cidade de São Paulo têm sido as regiões leste e sul. A região sul está inserida na área de proteção a mananciais e tem apresentado um forte ritmo de crescimento, que se intensificou nos últimos anos<sup>2</sup>. Mais recentemente, tem ocorrido uma forte expansão na direção da região norte do município, que está localizada nas encostas da Serra da Cantareira, com muitas áreas com altas declividades (Marcondes, 1999).

Portanto, a lei de proteção aos mananciais não conseguiu restringir a ocupação urbana das áreas onde estão

localizados os mananciais e os remanescentes florestais da metrópole. Ao contrário, o que ocorreu foi uma urbanização periférica e descontínua, com degradação dos recursos hídricos e altas taxas de desmatamento. Com isso, a expansão horizontal das periferias urbanas tem provocado forte pressão ambiental, com desmatamento, poluição e degradação de recursos hídricos, e o conseqüente conflito, em razão do estabelecimento de assentamentos em áreas de proteção e preservação ambiental.

Esse padrão predatório de expansão urbana e a falta de sincronia entre a escala de urbanização e a instalação de

---

<sup>2</sup> A expansão urbana nas áreas de proteção a mananciais ocorreu basicamente por meio de dois processos distintos: ocupação clandestina do solo (loteamentos clandestinos e favelas) e ocupação legal, pela atividade imobiliária, com parcelamento do solo para chácaras de lazer e, em menor grau, para implantação de indústrias (Marcondes, 1999).

sistemas de infra-estrutura urbana em rede são dois traços definidores da urbanização metropolitana, que se revelam em duas escalas, a local e a regional. Constituem faces da precariedade urbana da Região Metropolitana de São Paulo, onde a dimensão ambiental dos problemas urbanos adquire a força de parâmetro necessário, norteador de políticas públicas e projetos de ampla abrangência, urbana e regional. A emergência dos problemas ambientais urbanos não se restringe aos que resultam da urbanização sem planos ou projetos. Decorre também da presença equivocada do estado, tanto no âmbito do controle normativo exercido sobre o solo urbano quanto no da realização de obras de infra-estrutura apoiadas em planos e projetos (Grostein, 2004).

No bojo do processo de extensão das áreas periféricas, tem havido um forte avanço sobre os remanescentes florestais da metrópole, mesmo com a legislação ambiental bastante restritiva (como o Decreto 750/93), que proíbe a supressão de remanescentes da Mata Atlântica e dispõe também sobre áreas urbanas metropolitanas (Marcondes, 1999). Cabe destacar que os remanescentes florestais da RMSP estão inseridos no chamado cinturão verde de São Paulo e, portanto, fazem parte da Reserva da Biosfera da Mata Atlântica da Unesco (Lino, 1992).

Esses remanescentes são mantenedores de várias dinâmicas ambientais (por exemplo, corredores ecológicos e rotas de espécies migratórias) e desempenham um papel fundamental na conservação dos recursos hídricos. Porém, nos últimos anos, parece estar havendo um forte aumento das taxas de desmatamento, em virtude do avanço das áreas periféricas mais distantes (fronteira urbana) nas últimas áreas de preservação da metrópole, notadamente nas regiões sul e norte, nas zonas da escarpa da Serra do Mar e em outras áreas serranas como a Cantareira<sup>3</sup>.

### *Expansão urbana nas áreas protegidas por legislação ambiental da Região Metropolitana de São Paulo*

Os 21 municípios conurbados da RMSP, que englobam quase toda a mancha urbana da região e que correspondem a 90% da população da metrópole, abrangem uma área total de 360,7 mil hectares. Dessa área, 44,4% são de área urbanizada (correspondentes a 160,3 mil hectares) e 26,3% são de cobertura arbórea, com alguns importantes remanescentes florestais da Mata Atlântica, concentrados principalmente nas porções norte e sul da região<sup>4</sup> (ver Figura 1).

<sup>3</sup> Segundo o Atlas Ambiental de São Paulo, publicado pela Secretaria do Verde e do Meio Ambiente da Prefeitura de São Paulo, o município teria perdido 5.357 hectares de áreas verdes entre os anos de 1991 e 2000. A quase totalidade dessas áreas se localizava nas franjas urbanas, ao norte, sul e leste do município. Ver *O Estado de São Paulo*, 27 ago. 2003, p. C1.

<sup>4</sup> Esses dados referem-se ao ano 2000, cuja fonte é uma imagem Landsat ETM.

Em 1991, a mancha urbana dos 21 municípios da RMSP abrangia 131,5 mil hectares, que correspondiam a 36,4% do território da região. No período entre 1991 e 2000, houve uma significativa expansão dessa mancha, no bojo de um forte processo de crescimento populacional das áreas periféricas e periurbanas da RMSP (Torres, 2005; Torres, Alves e Oliveira, 2007). Assim, entre 1991 e 2000, as áreas urbanizadas tiveram uma expansão de 28,8 mil hectares, que corresponde a 21,9% da mancha urbana de 1991 e a quase 8% do território da região metropolitana.

Porém, essa expansão urbana não foi homogênea entre as áreas com e sem proteção ambiental existentes na região metropolitana. Assim, as áreas sem qualquer tipo de proteção ambiental (que correspondem a 51,5% do território da RMSP e a 81,5% da mancha urbana em 1991) tiveram uma expansão urbana de 22,2 mil hectares, representando uma expansão de 20,7% em relação à área urbana de 1991 ou 12% do território sem proteção. Também é importante destacar que a expansão urbana ocorrida em áreas sem proteção ambiental, no período 1991-2000, correspondeu a 77,2% de toda a expansão urbana ocorrida nos 21 municípios conurbados da RMSP.

Apesar de possuírem uma menor abrangência territorial, foram significativos os processos de expansão urbana no interior das áreas ambientalmente protegidas, num total de 6,6 mil hectares, correspondentes a 22,8% de toda a

expansão urbana ocorrida nos 21 municípios conurbados da RMSP, entre 1991 e 2000.

Comparando as três categorias de áreas ambientalmente protegidas existentes na RMSP, vemos na Tabela 1 que a intensidade dos processos de expansão urbana foi bastante distinta em cada uma delas. Enquanto nos parques e reservas florestais, a expansão urbana<sup>5</sup> foi de 15,8% (ou 1,3% do território abrangido pelos parques), nas Áreas de Proteção Ambiental (APAs) essa expansão foi de 20,4% (2,3% do território das APAs), chegando a expressivos 28,3% nas APMs (3,9% do território das APMs), no período 1991-2000.

Assim, relativamente às áreas urbanizadas existentes em 1991, a expansão urbana no interior das APMs foi significativamente superior à ocorrida em áreas sem nenhuma proteção ambiental (28,3% *versus* 20,7%). Além disso, a expansão urbana ocorrida no interior das APMs correspondeu a quase 20% de toda a expansão urbana ocorrida nos 21 municípios conurbados da RMSP.

Mesmo nas APAs, o processo de expansão urbana foi bastante significativo, ou seja, 20,4% em relação às áreas urbanizadas já existentes (no interior das APAs) em 1991. Já a expansão urbana no interior de parques e reservas, que é totalmente ilegal, atingiu o nível nada desprezível de 633,5 hectares (15,8% das áreas urbanizadas já existentes no interior dos parques em 1991).

<sup>5</sup> A expansão urbana (entre 1991 e 2000) é calculada em relação às áreas urbanizadas existentes em 1991.



**Tabela 1:** Áreas urbanizadas e expansão urbana nas áreas protegidas por legislação ambiental da RMSP

	Parques e reservas	APAs	APMs (mananciais)	Total das áreas protegidas	Áreas sem proteção	Total da RMSP (21 municípios)
<i>Valores em hectares</i>						
Área urbanizada 1991	4.023,0	4.360,4	19.902,1	24.269,4	107.210,3	131.479,7
Área urbanizada 2000	4.656,5	5.251,9	25.541,3	30.845,2	129.432,0	160.277,1
Área não urbanizada 2000	44.203,9	33.125,7	118.991,5	143.055,4	56.265,4	199.320,8
Expansão urbana 1991-2000	633,5	891,5	5.639,2	6.575,8	22.221,7	28.797,5
Área total	48.900,3	38.463,8	145.464,7	174.886,6	185.697,4	360.682,5
<i>Valores em porcentagem</i>						
Área urbanizada 1991	8,23	11,34	13,68	13,88	57,73	36,45
Área urbanizada 2000	9,52	13,65	17,56	17,64	69,70	44,44
Área não urbanizada 2000	90,40	86,12	81,80	81,80	30,30	55,26
Expansão urbana 1991-2000 <sup>1</sup>	1,30	2,32	3,88	3,76	11,97	7,98
Expansão urbana 1991-2000 <sup>2</sup>	15,75	20,44	28,33	27,09	20,73	21,90
<i>Distribuição espacial</i>						
Área urbanizada 1991	3,06	3,32	15,14	18,46	81,54	100,00
Área urbanizada 2000	2,91	3,28	15,94	19,24	80,76	100,00
Área não urbanizada 2000	22,18	16,62	59,70	71,77	28,23	100,00
Expansão urbana 1991-2000	2,20	3,10	19,58	22,83	77,17	100,00
Área total	13,56	10,66	40,33	48,49	51,48	100,00

<sup>1</sup> Porcentagem da expansão urbana em relação à área total da categoria de área protegida.

<sup>2</sup> Porcentagem da expansão urbana em relação às áreas urbanizadas existentes em 1991.

**Fontes:** Imagens Landsat TM (1991; 2000) e Centro de Estudos da Metrópole (CEM-Cebrap), cartografias das unidades de conservação da RMSP.

Os números apresentados revelam a ineficácia da legislação de proteção ambiental, particularmente a de proteção a mananciais, para controlar os processos de expansão urbana nas áreas ambientalmente protegidas existentes na RMSP.

Segundo Grostein (2004), as Leis 898/75 e 1.172 /76 (Proteção aos Mananciais) criaram efeitos indesejáveis.

Seus parâmetros, juntamente com as condições gerais de aplicação, colaboraram para criar um produto necessário: terra barata, sem interesse para o mercado imobiliário e localizada em áreas sem fiscalização pública adequada. Para a autora, essas áreas, em vez de constituírem uma reserva estratégica para a proteção dos mananciais, reuniram vantagens para a reprodução da expansão urbana ilegal.

*Desmatamento nas áreas protegidas por legislação ambiental da Região Metropolitana de São Paulo*

Associados ou não aos processos de expansão urbana, os processos de desmatamento ocorridos na RMSP na década

de 1990 foram bastante significativos. A Tabela 2 mostra as mudanças na cobertura florestal nas três principais categorias de proteção ambiental vigentes na região metropolitana: 1) parques e reservas, 2) Áreas de Proteção Ambiental (APAs) e 3) Áreas de Proteção a Mananciais (APMs)<sup>6</sup>.

**Tabela 2:** Cobertura florestal e desmatamento nas áreas protegidas por legislação ambiental da RMSP

	<i>Parques e reservas</i>	<i>APAs</i>	<i>APMs (mananciais)</i>	<i>Total das áreas protegidas</i>	<i>Áreas sem proteção</i>	<i>Total da RMSP (21 municípios)</i>
<i>Valores em hectares</i>						
Cobertura florestal 1991	37.069,2	23.707,2	69.002,3	88.088,9	20.020,0	108.108,9
Cobertura florestal 2000	35.066,3	20.931,5	60.418,8	78.686,5	16.022,2	94.708,6
Área sem floresta 1991	11.831,1	14.756,6	76.462,4	86.797,6	165.776,0	252.573,6
Área desmatada 1991-2000	2.003,0	2.775,7	8.583,5	9.402,5	3.997,8	13.400,3
Área total	48.900,3	38.463,8	145.464,7	174.886,6	185.795,9	360.682,5
<i>Valores em porcentagem</i>						
Cobertura florestal 1991	75,81	61,64	47,44	50,37	10,78	29,97
Cobertura florestal 2000	71,71	54,42	41,54	44,99	8,62	26,26
Área sem floresta 1991	24,19	38,36	52,56	49,63	89,22	70,03
Área desmatada 1991-2000	4,10	7,22	5,90	5,38	2,15	3,72
Taxa de desmatamento 1991-2000 <sup>1</sup>	5,40	11,71	12,44	10,67	19,97	12,40
<i>Distribuição espacial</i>						
Cobertura florestal 1991	34,29	21,93	63,83	81,48	18,52	100,00
Cobertura florestal 2000	37,03	22,10	63,79	83,08	16,92	100,00
Área sem floresta 1991	4,68	5,84	30,27	34,37	65,63	100,00
Área desmatada 1991-2000	14,95	20,71	64,05	70,17	29,83	100,00
Área total	13,56	10,66	40,33	48,49	51,51	100,00

<sup>1</sup> A taxa de desmatamento representa a porcentagem da área desmatada no período 1991-2000 em relação à área com cobertura florestal existente em 1991.

**Fontes:** Imagens Landsat TM (1991; 2000) e Centro de Estudos da Metrópole (CEM-Cebrap), cartografias das unidades de conservação da RMSP.

<sup>6</sup> Como vimos, as APMs e APAs apresentam algumas características legais semelhantes, tais como a propriedade privada da terra e a permissão (com restrições ambientais) do uso do solo para atividades econômicas.

Os parques e reservas abrangem apenas 13,6% do território dos 21 municípios conurbados da região metropolitana, mas correspondem a 37% da cobertura florestal da região em 2000. As APAs abrangem apenas 10,7% do território e correspondem a 22,1% da cobertura florestal dos 21 municípios da RMSP. Já as APMs abrangem 40,3% do território da metrópole e respondem por expressivos 63,8% da sua cobertura florestal, equivalentes a 60,4 mil hectares. As demais áreas são constituídas pelas que não possuem instrumentos legais de proteção ambiental ou ainda pelas áreas de preservação permanente<sup>7</sup>, e, apesar de abrangerem 51,5% do território da região, só respondem por 16,9% da sua cobertura florestal em 2000.

Em 1991, 47,4% do território das APMs era coberto por vegetação arbórea, percentual que caiu para 41,5% em 2000. Assim, a perda de cobertura florestal no período foi de 8,6 mil hectares, equivalentes a uma expressiva taxa de desmatamento de 12,4% (ou 5,9% em relação ao seu território), a mais alta entre as áreas protegidas por legislação ambiental. Além disso, a área desmatada no interior das APMs correspondeu a nada menos do que 64% de toda a área desmatada nos 21 municípios conurbados da RMSP.

Em 2000, 71,7% do território dos parques e reservas era coberto por ve-

getação arbórea, percentual que em 1991 alcançava 75,8%. Houve, portanto, uma perda de cobertura florestal de 4,1% em relação ao seu território e uma taxa de desmatamento de 5,4% no período 1991-2000, equivalente a 2 mil hectares. Já as APAs tiveram uma perda de cobertura florestal de 2,8 mil hectares, com expressivos 7,2% em relação ao seu território e taxa de desmatamento de 11,7%<sup>8</sup>.

Curiosamente, nas áreas sem proteção ambiental, a área desmatada foi bastante inferior à verificada no conjunto de áreas protegidas. Enquanto a perda de cobertura florestal naquelas foi de 3,9 mil hectares (ou 2,2% do território sem proteção), no conjunto de áreas protegidas ela foi de consideráveis 9,4 mil hectares (5,4% do território das áreas protegidas). Assim, de um total de 13,4 mil hectares desmatados na região metropolitana entre 1991 e 2000, nada menos do que 70,2% ocorreram no interior de áreas ambientalmente protegidas, sendo 64% apenas no interior das APMs. Porém, como a extensão da cobertura florestal das áreas sem proteção é muito menor do que a das áreas protegidas (16 mil ha *versus* 78 mil ha em 1991), a taxa de desmatamento das áreas sem proteção (20%) é quase o dobro da das áreas protegidas (10,7%)<sup>9</sup>.

Portanto, esses números indicam que a legislação e os instrumentos, os

<sup>7</sup> Áreas de preservação permanente, definidas no Código Florestal de 1965.

<sup>8</sup> As diferenças entre os percentuais de desmatamento em relação ao território e a taxa de desmatamento dependem da extensão da cobertura florestal de 1991.

<sup>9</sup> Como vimos, as taxas de desmatamento são calculadas em relação à cobertura florestal do início do período considerado, no caso o ano de 1991.

quais visam à preservação da qualidade dos recursos naturais, em particular dos remanescentes florestais da região metropolitana, não têm sido eficazes para frear os processos de ocupação e desmatamento no interior das áreas ambientalmente protegidas, principalmente no que diz respeito às APMs. Talvez isso se deva à ausência de um mapeamento oficial que delimite o contorno preciso dessas unidades de conservação, como é o caso dos parques urbanos e das reservas, os quais, por contarem quase sempre com alguma estrutura de administração e serem claramente administradas por órgãos federais, estaduais ou municipais, possuem maior capacidade de impedir o desmatamento e os avanços da mancha urbana para o interior de suas áreas.

Nesse sentido, podemos dizer que a legislação de preservação ambiental tem sido moderadamente eficaz em relação a um determinado tipo de proteção

ambiental (parques e reservas) e totalmente ineficaz em relação a um outro tipo (APAs e APMs). Assim, por um lado, os parques e reservas parecem estar cumprindo parcialmente seu papel de preservação da cobertura florestal, apesar da presença de processos de desmatamento e expansão urbana no interior dessas unidades de conservação mais restritivas, no período 1991-2000. Por outro lado, a legislação de proteção aos mananciais tem tido um efeito quase oposto ao originalmente pretendido. Paradoxalmente, ao invés de impedir os processos de desmatamento e ocupação dessas áreas, essa legislação os tem estimulado, como decorrência da queda do preço da terra causada pelas restrições ambientais. Ou seja, as áreas de proteção aos mananciais, ao invés de constituírem reservas estratégicas para a proteção dos mananciais, reuniram vantagens para a reprodução da expansão urbana ilegal (Grostein, 2004).

## ***Crescimento populacional nas áreas protegidas por legislação ambiental da Região Metropolitana de São Paulo***

No bojo dos processos de expansão da mancha urbana, com destaque para o alto crescimento populacional das áreas periurbanas da RMSP (Torres, 2005; Torres, Alves e Oliveira, 2007), as áreas de proteção ambiental da região, muitas vezes localizadas nessas áreas periurbanas, apresentaram altas taxas de crescimento demográfico na década de 1990.

Com isso, no conjunto dos 21 municípios conurbados da RMSP, a população residente no interior das áreas protegidas por legislação ambiental passou de 1,24 milhão em 1991 para 1,84 milhão em 2000, ou seja, um crescimento absoluto de mais de 600 mil pessoas, correspondente a uma taxa de crescimento anual de expressivos 4,5%.

No mesmo período, o crescimento demográfico ocorrido no conjunto de áreas sem proteção ambiental foi bastante modesto, de apenas 1,2% ao ano. No entanto, é importante ter claro que esse baixo crescimento das áreas sem proteção ambiental representa uma média de toda a região, que inclui as áreas periféricas com altas taxas de crescimento demográfico e as áreas centrais da região metropolitana, as quais apresentaram crescimento populacional negativo na década de 1990. Nesse sentido, talvez fosse mais conveniente comparar as áreas protegidas por legislação ambiental com as áreas sem proteção apenas para as regiões periféricas e periurbanas. Porém, não vamos fazer esse tipo de recorte neste trabalho, uma vez que nosso objetivo é comparar os diferentes tipos de áreas de proteção em todo o território dos 21 municípios conurbados da RMSP<sup>10</sup>.

Se o conjunto das áreas ambientalmente protegidas da RMSP apresentou uma alta taxa de crescimento populacional no período recente, ela não foi a mesma para as diferentes categorias de proteção ambiental. Assim, os parques e as APAs foram as que tiveram as maiores taxas de crescimento, respectivamente 5,5% e 6% ao ano. Mas, o mais surpreendente é o alto crescimento populacional no interior dos parques e reservas florestais,

que, como vimos, não podem ser ocupados por assentamentos humanos. Mesmo com as restrições legais, a população residente no interior dos parques e reservas passou de 73 mil pessoas em 1991 para 118 mil pessoas em 2000, crescimento absoluto de 45 mil pessoas e crescimento relativo de expressivos 61,6%. Nas APAs, o aumento da população foi ainda maior, com crescimento absoluto de 61,6 mil pessoas e crescimento relativo de nada menos do que 69,2%<sup>11</sup> (ver Tabela 3).

Já nas áreas de proteção a mananciais, a taxa de crescimento anual no período 1991-2000 foi de 4,6%. Contudo, em termos relativos, apesar de o crescimento populacional das APMs ter sido um pouco mais baixo do que nas demais categorias de proteção, em termos absolutos, o crescimento populacional ocorrido no interior das APMs foi incomparavelmente superior, com aumento populacional de consideráveis 553 mil pessoas. Com isso, a população residente em áreas de proteção a mananciais chegou a 1,67 milhão de pessoas no ano 2000<sup>12</sup>. Assim, as APMs foram responsáveis por nada menos do que 91,9% de todo o crescimento absoluto da população em áreas protegidas dos 21 municípios conurbados da RMSP (ver Tabela 3).

<sup>10</sup> Para uma análise do crescimento da periferia metropolitana e das áreas periurbanas, ver Torres (2005).

<sup>11</sup> O crescimento populacional no interior dos parques pode estar superestimado em consequência da técnica empregada para fazer a estimativa populacional. Ver procedimentos metodológicos no subitem “Metodologia para estimação da população residente no interior das áreas protegidas por legislação ambiental da Região Metropolitana de São Paulo em 1991 e 2000”.

<sup>12</sup> Em 1991, o volume populacional no interior das APMs era de 1,12 milhão de pessoas, que correspondia a 7,8% da população total dos 21 municípios conurbados da RMSP.

**Tabela 3:** Crescimento populacional nas áreas protegidas por legislação ambiental da RMSP

	Parques e reservas	APAs	APMs (mananciais)	Total das áreas protegidas	Áreas sem proteção	Total da RMSP (21 municípios)
População 1991	73.120	88.966	1.121.448	1.237.352	13.216.528	14.453.880
Domicílios 1991	19.579	21.942	268.463	297.676	3.543.669	3.841.344
População 2000	118.143	150.566	1.674.927	1.839.829	14.668.769	16.508.598
Domicílios 2000	32.410	39.557	443.041	487.836	4.222.388	4.710.224
Crescimento absoluto da população 1991-2000	45.023	61.600	553.480	602.476	1.452.242	2.054.718
Crescimento relativo da população 1991-2000	61,57	69,24	49,35	48,69	10,99	14,22
Taxa de crescimento da população 1991-2000	5,48	6,02	4,56	4,51	1,17	1,49
Crescimento absoluto dos domicílios 1991-2000	12.830	17.614	174.579	190.160	678.720	868.880
Crescimento relativo dos domicílios 1991-2000	65,53	80,28	65,03	63,88	19,15	22,62
Taxa de crescimento dos domicílios 1991-2000	5,76	6,77	5,72	5,64	1,97	2,29
Densidade demográfica 1991	1,50	2,31	7,71	7,08	71,13	40,07
Densidade demográfica 2000	2,42	3,91	11,51	10,52	78,95	45,77
<i>Distribuição espacial da população</i>						
População 1991	0,51	0,62	7,76	8,56	91,44	100,00
Domicílios 1991	0,51	0,57	6,99	7,75	92,25	100,00
População 2000	0,69	0,84	9,41	10,36	89,64	100,00
Domicílios 2000	0,72	0,91	10,15	11,14	88,86	100,00

**Fontes:** Censos Demográficos do IBGE (1991, 2000) e Centro de Estudos da Metrópole (CEM-Cebrap), cartografias das unidades de conservação da RMSP.

Nesse sentido, a questão da ocupação de áreas de proteção ambiental na RMSP é, em sua maior parte, um problema relacionado às áreas de proteção a mananciais. Em termos de distribuição espacial, a população residente em

APMs corresponde a 91% da população residente em áreas protegidas e a 10,2% de toda a população residente nos 21 municípios conurbados da RMSP. Já os parques e as APAs correspondem a respectivamente 6,4% e 8,2% da popula-

ção residente em áreas protegidas e a meros 0,72% e 0,91% da população total da RMSP.

Como conseqüência das altas taxas de crescimento demográfico, o percentual de população residente em áreas protegidas por legislação ambiental na RMSP passou de 8,6% em 1991 para 11,1% em 2000, o que evidencia o expressivo aumento de residentes nessas áreas, apesar das restrições impostas pela legislação ambiental. Além disso, cabe ressaltar que as taxas de crescimento do número de domicílios foram ainda mais altas do que a do crescimento da população. Assim, as taxas de crescimento anual de domicílios nos parques, nas APAs e nas APMs, no período 1991-2000, foram respectivamente de 5,8%, 6,8% e 5,7%.

O crescimento populacional nas APMs e nas demais categorias de proteção ambiental se expressa não apenas através da expansão da mancha urbana no interior dessas áreas, mas também do adensamento populacional, com conseqüências ambientais diversas, tais como a impermeabilização do solo, o assoreamento e a poluição de cursos de água. Assim, a densidade demográfica no conjunto de áreas protegidas passou de 7,1 habitantes por hectare (hab/ha) em 1991 para 10,5 hab/ha em 2000. Esse adensamento populacional também não foi homogêneo entre as diferentes categorias de proteção ambiental. Nos parques e nas APAs, a densidade demográfica passou respectivamente de 1,5 e 2,3 hab/ha, em 1991, para 2,4 e 3,9 hab/ha, em 2000, enquanto nas APMs, passou de 7,7 hab/ha, em 1991, para 11,5 hab/ha, em 2000.

## ***Características sociodemográficas das áreas protegidas por legislação ambiental da Região Metropolitana de São Paulo***

Vimos que a expansão urbana e o crescimento populacional que estão ocorrendo nas áreas protegidas por legislação ambiental fazem parte de processos mais amplos, que são a periferização e a ocupação das áreas periurbanas da RMSP, principalmente por população de baixa renda (Torres 2005; Torres, Alves e Oliveira, 2007).

Assim, para podermos traçar o perfil socioeconômico e demográfico das populações residentes em áreas protegidas por legislação ambiental na RMSP, com-

paramos, a seguir, os indicadores sociodemográficos entre as áreas com e sem proteção ambiental, e entre as diferentes categorias de proteção (ver Tabela 4).

Inicialmente, comparamos as condições de saneamento básico das áreas com e sem proteção ambiental dos 21 municípios conurbados da RMSP. Nas áreas sem proteção ambiental, o percentual de domicílios ligados à rede de abastecimento de água é de quase 99%, enquanto no conjunto de áreas ambientalmente protegidas não chega a 90%.

**Tabela 4:** Características sociodemográficas das áreas protegidas por legislação ambiental da RMSP (em %)

	Parques e reservas	APAs	APMs (mananciais)	Total das áreas protegidas	Áreas sem proteção	Total da RMSP (21 municípios)
Cobertura rede de água	77,02	74,56	88,78	88,95	98,70	97,68
Cobertura rede de esgoto	46,81	39,65	50,50	51,12	87,44	83,67
Chefes analfabetos	10,67	12,76	9,66	9,73	6,10	6,47
Baixa escolaridade	27,14	31,99	26,39	26,46	18,39	19,23
Renda mensal de 0 a 2 salários mínimos	42,08	47,76	40,34	40,40	29,07	30,25
Renda mensal de 3 a 20 salários mínimos	37,56	32,77	42,56	42,18	50,82	49,92
Renda mensal de mais de 20 salários mínimos	5,12	2,06	1,46	1,78	8,02	7,37
População 0-4 anos	11,50	12,45	10,64	10,71	8,59	8,83
População 0-14 anos	31,88	34,34	30,70	30,79	25,48	26,07
População 65 anos e +	3,54	2,42	2,93	2,97	5,91	5,59

**Fontes:** Censos Demográficos do IBGE (1991; 2000) e Centro de Estudos da Metrópole (CEM-Cebrap), cartografias das unidades de conservação da RMSP.

No entanto, se os níveis de cobertura do abastecimento de água são satisfatórios para o conjunto de áreas ambientalmente protegidas da RMSP, o mesmo não pode ser dito em relação à cobertura de esgoto. Enquanto no conjunto de áreas sem proteção ambiental o percentual de domicílios ligados à rede de esgoto é de 87,4%, no conjunto de áreas ambientalmente protegidas é de apenas 51,1%, o que revela a falta de infra-estrutura urbana nestas áreas. Comparando as três categorias de proteção ambiental, observamos que as APAs apresentaram o menor percentual de cobertura da rede de esgoto, com apenas 39,7% dos domicílios com acesso à rede.

Essa ausência de infra-estrutura urbana deve-se tanto à condição de áreas periurbanas quanto às restrições à ocupação que impedem (ou dificultam) a instalação de redes de saneamento, principalmente esgoto. Além disso, as áreas ambientalmente protegidas são predominantemente ocupadas por residências de população de baixa renda.

Os indicadores de renda revelam os altos níveis de pobreza presentes nas áreas ambientalmente protegidas da RMSP. Enquanto no conjunto de áreas sem proteção o percentual de chefes com renda mensal inferior a dois salários mínimos é de apenas 29,1%, no conjunto



de áreas protegidas chega a 40,4%. Nas APAs, o percentual de chefes com renda de zero a dois salários mínimos atinge expressivos 47,8%<sup>13</sup>. Portanto, esses números mostram que a ocupação das áreas protegidas por legislação ambiental da RMSP é predominantemente de população de baixa renda, ocorrendo muitas vezes por meio de loteamentos clandestinos e favelas.

No entanto, apesar do predomínio de população pobre, há também situações em que a ocupação de áreas protegidas se dá por população das camadas médias e altas. Assim, na Tabela 4, podemos observar que, apesar do percentual de chefes de domicílio com renda superior a 20 salários mínimos ser muito baixo em quase todas as categorias de proteção ambiental, nos parques e reservas chega a 5,1%, indicando que existe ocupação de famílias de alta renda justamente nas áreas com maiores restrições ambientais à ocupação<sup>14</sup>.

Além disso, os percentuais de chefes de domicílio de classe média são relativamente elevados em todas as categorias de áreas protegidas, como os correspondentes a chefes de domicílio com renda mensal de 3 a 20 salários mínimos, que são de 37,6% nos parques, 32,8% nas APAs e 42,6% nas APMs.

Nesse sentido, é interessante observar o caso da Represa Billings, que é uma APM. A margem localizada a leste possui um padrão de ocupação completamente diferente do da margem oeste. Na margem leste, predominam residências de alto padrão e chácaras, com ruas de acesso pavimentadas, iluminação e coleta de lixo e excelentes condições ambientais, com baixa densidade demográfica. Na margem oeste, a situação é de precariedade urbana completa, baixa cobertura de rede de água e esgoto, predomínio de favelas e domicílios precários, ruas desprovidas de asfaltamento, ausência de equipamentos pú-

---

<sup>13</sup> É importante reafirmar que a comparação entre as áreas com e sem proteção ambiental deve ser tomada com reservas, uma vez que as áreas ambientalmente protegidas estão concentradas nas áreas periurbanas da RMSP, as quais são áreas com predomínio de população de baixa renda (Torres, Alves e Oliveira, 2007). Já as áreas sem proteção abrangem toda a porção central da metrópole, onde estão concentradas as camadas mais ricas da população.

<sup>14</sup> Esse número também está ligado ao fato de alguns parques, principalmente os municipais, estarem localizados em áreas centrais e de mais alta renda. Como a metodologia que utilizamos (o método do *overlayer*) estima a população no interior das áreas ambientalmente protegidas a partir da malha de setores censitários, na medida em que determinada área protegida sobrepõe-se a um conjunto de setores, é possível que tal estimativa acabe contabilizando domicílios localizados no entorno de alguns parques municipais, como se esses domicílios estivessem no interior desses parques. Essa distorção pode ocorrer principalmente no caso de alguns parques municipais que possuem pequena dimensão territorial, ou seja, quanto menor o tamanho da área a ser sobreposta em relação ao tamanho das áreas que são fonte do dado censitário, menor a probabilidade de obtermos estimativas mais acuradas do tamanho da população e das suas características sociodemográficas.

blicos, alta densidade populacional (ver Figura 3).

Ao lado da renda, os níveis de escolaridade também são bastante baixos entre os domicílios localizados em áreas protegidas por legislação ambiental. Enquanto o percentual de chefes analfabetos é de 6,1% nas áreas sem proteção

ambiental, chega a 9,7% no conjunto de áreas protegidas, a 10,7% nos parques e a 12,8% nas APAs. Da mesma maneira, o percentual de chefes com baixa escolaridade (zero a três anos de estudo) é de 26,5% no conjunto de áreas protegidas e alcança 32% nas APAs, ao passo que nas áreas sem proteção é de apenas 18,4%.

**Figura 3:** Detalhe do uso e ocupação das margens oeste e leste da Represa Billings, 2003



**Fonte:** Composição de imagem do satélite Ikonos (2003).

A concentração de crianças e adolescentes também é significativamente mais elevada nas áreas ambientalmente protegidas. Assim, enquanto nas áreas sem proteção o percentual de crianças e adolescentes de zero a quatorze anos é de 25,5%, no conjunto de áreas protegidas é de 30,8%, chegando a 34,3% nas APAs. Por outro lado, o percentual de idosos (mais de 65 anos) é de apenas 3% nas áreas protegidas, chegando a 5,9% nas áreas sem proteção.

Esses dados indicam que a população residente em áreas ambientalmente protegidas na RMSP é predominantemente de baixa renda, com alta concentração de crianças e adolescentes, ou seja, essas áreas apresentam um perfil socio-demográfico semelhante ao conjunto de áreas mais periféricas e periurbanas da metrópole. Porém, como apontamos, existem exceções a esse padrão, como a ocupação de áreas protegidas também por população de renda mais alta.

---

## **Considerações Finais**

Os resultados obtidos neste trabalho demonstram a ineficácia da legislação de proteção ambiental, particularmente a de proteção a mananciais, para controlar os processos de expansão urbana nas áreas protegidas da Região Metropolitana de São Paulo, no período de 1991 a 2000.

Evidenciam também que a legislação de preservação ambiental tem sido moderadamente eficaz em relação a um tipo de proteção ambiental (parques e reservas) e totalmente ineficaz em relação aos outros (APAs e APMs). Os parques e reservas parecem estar cumprindo parcialmente seu papel de preservação da cobertura florestal, apesar da presença de processos de desmatamento e expansão urbana no interior dessas unidades de conservação mais restritivas, no período analisado.

Já a legislação de proteção aos mananciais tem tido um efeito quase oposto

ao originalmente pretendido. Paradoxalmente, ao invés de impedir o desmatamento e a ocupação dessas áreas, ela parece ter estimulado esses processos, talvez como decorrência da queda do preço da terra causada pelas restrições ambientais. Não podemos deixar de destacar que outro fator relevante na questão da lei de proteção aos mananciais é que nada menos do que 25 municípios da RMSP estão total ou parcialmente incluídos em APMs. No entanto, surpreendentemente, não há uma proposta de ocupação sustentável oficial dessas áreas nesses municípios. Além disso, como a expansão urbana é por natureza dinâmica, o aparato estatal, por sua morosidade, não tem sido capaz de acompanhá-la; em geral, o planejamento chega depois da consolidação da ocupação.

Pôde-se observar que a expansão urbana nas áreas protegidas por legislação ambiental ocorreu basicamente por meio de ocupação ilegal do solo (lotea-

mentos clandestinos e favelas), mas também por meio de ocupação legal, de atividade imobiliária, com parcelamento do solo para chácaras de lazer e residência de população de alta renda.

A ocupação das áreas de preservação ambiental na RMSP não deve ser vista somente como uma consequência da inobservância da legislação ambiental, mas também, ou principalmente, a partir da ausência de implementação de uma legislação de uso e ocupação do solo, articulada pelas três esferas de governo, com abrangência metropolitana, que considere o direito à justiça ambiental para todos os atores sociais envolvidos no processo e as restrições impostas pela legislação ambiental incidente na região.

A expansão urbana e o crescimento populacional que estão ocorrendo nas áreas protegidas pela legislação ambiental fazem parte de processos mais amplos, que são a periferação e a ocupação das áreas periurbanas da Região Metropolitana de São Paulo. Conforme exposto anteriormente, os indicadores de renda revelam os altos níveis de pobreza presentes nas áreas ambientalmente protegidas da RMSP. No conjunto das áreas sem proteção, o percentual de chefes com renda mensal inferior a dois salários mínimos é de 29,1%, enquanto no conjunto de áreas protegidas chega a 40,4%. Nas APAs, o percentual de chefes com renda de zero a dois salários mínimos chega a expressivos 47,8%. Esses dados mostram que a ocupação das áreas protegidas por legislação ambiental da RMSP é predominantemente de população de baixa renda e em geral

ocorre por meio de loteamentos clandestinos e favelas.

Também não se pode deixar de apontar a presença de população de alta renda em parte das áreas protegidas por legislação ambiental. Nesse caso, assiste-se igualmente à ineficiência das políticas públicas, que deveriam promover a regulamentação e o gerenciamento do uso e ocupação do solo na RMSP, mas que não são nem mesmo capazes de evitar o avanço desses segmentos sociais em áreas protegidas por legislação ambiental. Ou seja, em algum momento do processo de aquisição de moradias nessas áreas, o poder público negligenciou a legislação, ao aprovar loteamentos e ao não fiscalizar eficientemente os loteamentos irregulares, que nelas continuam a avançar.

A união de técnicas de processamento digital de imagens com recursos dos sistemas de informações geográficas, utilizando imagens de satélite Landsat e a malha de setores censitários do IBGE, demonstrou um alto potencial de aplicação e exploração em estudos voltados às questões ambientais. Nesse sentido, os resultados obtidos demonstram que é possível, com a utilização de bases de dados públicas (setores censitários, limites de áreas de preservação), validadas por órgãos oficiais, e de imagens de satélite de baixo custo ou até gratuitas, desenvolver uma metodologia de monitoramento da expansão urbana, constituindo assim uma ferramenta poderosa para subsidiar a complexa gestão ambiental da RMSP. No entanto, é importante destacar que, para a obtenção de

estimativas mais precisas da expansão urbana nas áreas protegidas por legislação ambiental, são necessários novos

estudos numa escala espacial de maior detalhe, por meio da utilização de sensores remotos de alta resolução espacial.

---

## Referências

BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília, DF: Senado, 1988.

\_\_\_\_\_. Lei nº. 9.985, de 18 de julho de 2000. Consolida o modo a ordenar as áreas protegidas, nos níveis federal, estadual e municipal. Brasília, DF: Sistema Nacional de Unidades de Conservação, 2000.

GROSTEIN, M. D. Corolários da construção. In: MEYER, R.; GROSTEIN, M. D.; BIDERMAN, C. *São Paulo Metrópole*. São Paulo: Edusp, 2004. p. 90-91.

LINO, C. F. (Ed.). *Reserva da biosfera da Mata Atlântica: plano de ação*. Campinas: Consórcio Mata, 1992. v 1.

MARCONDES, M. J. A. *Cidade e natureza: proteção dos mananciais e exclusão social*. São Paulo: Studio Nobel, 1999.

MARQUES, J. R. *Meio ambiente urbano*. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2005.

RELATÓRIO de qualidade do ar no Estado de São Paulo 2002. São Paulo: Companhia de Tecnologia de Saneamento Ambiental, 2003.

RICHARDS, A. *Remote sensing digital image analysis: an introduction*. Berlin: Springer-Verlag, 1986.

ROCCO, R. (Org.). *Legislação brasileira do meio ambiente*. Rio de Janeiro. DP&A, 2002.

SÃO PAULO (Estado). Secretaria do Meio Ambiente. *Atlas ambiental de São Paulo*. São Paulo: A Secretaria, 2000.

\_\_\_\_\_. *Relatório de qualidade ambiental do Estado de São Paulo*. São Paulo: Companhia de Tecnologia de Saneamento Ambiental, 2003.

TARIFA, J. R.; AZEVEDO, T. R. Carros fazem chover na cidade de São Paulo. *Revista Fapesp*, São Paulo, n. 74, abr. 2002. (Laboratório).

TORRES, H. A fronteira paulistana. In: MARQUES, E.; TORRES, H. *São Paulo: segregação, pobreza urbana e desigualdade social*. São Paulo: Senac, 2005. p. 57-80.

TORRES, H.; ALVES, H.; OLIVEIRA, M. A. São Paulo peri-urban dynamics: some social causes and environmental consequences. *Environment and urbanization*, London, v. 19, no. 1, Apr. 2007.

## Resumo

O objetivo geral deste trabalho é realizar uma análise comparativa dos padrões de mudanças na cobertura do solo (evolução da mancha urbana e da cobertura florestal) e dos padrões de crescimento populacional e características sociodemográficas nas três principais categorias de unidades de conservação da Região Metropolitana de São Paulo (RMSP). Em primeiro lugar, fazemos o mapeamento e a análise da evolução da vegetação e da mancha urbana na RMSP, comparando as três categorias de unidades de conservação existentes, no período entre 1991 e 2000. Em segundo lugar, fazemos uma análise comparativa do crescimento populacional e da dinâmica sociodemográfica nas mesmas três categorias de unidades de conservação. Por fim, fazemos algumas breves considerações finais. A metodologia do trabalho integra dados censitários e imagens de satélite, utilizando técnicas de geoprocessamento.

**Palavras-chave:** expansão urbana, desmatamento, áreas protegidas, legislação ambiental, Região Metropolitana de São Paulo.

## Abstract

The objective of this paper is to make a comparative analysis of the land cover change patterns (urban expansion and deforestation) and of population growth patterns between the three main types of conservation units in São Paulo Metropolitan Area. First, we do the mapping and analysis of the processes of urban expansion and deforestation in São Paulo Metropolitan Area, comparing the three types of conservation units in the period between 1991 and 2000. Secondly, we do a comparative analysis of population growth and socio-demographic dynamics on the same three categories of conservation units. Finally, we make some brief final remarks. The methodology integrates census data and satellite images, using digital image processing and geographic information systems techniques.

**Keywords:** urban expansion, deforestation, protected areas, environmental legislation, São Paulo Metropolitan Area.

---

*Recebido em setembro de 2007. Aprovado para publicação em maio de 2008*

**Maria Aparecida de Oliveira** é Geógrafa, Mestre em Geografia Física pela USP e Doutoranda do Programa de Pós-Graduação em Saúde Ambiental da Faculdade de Saúde Pública da USP. Tem artigos publicados nas áreas de geografia, geoprocessamento, meio ambiente, indicadores socioambientais. Foi Pesquisadora do CEBRAP e Consultora da UNESCO e da Organização Pan-Americana da Saúde (OPAS).

**Humberto Prates da Fonseca Alves** é Economista, Mestre em Sociologia e Doutor em Ciências Sociais pela UNICAMP, com pós-doutorado desenvolvido no Centro de Estudos da Metrópole (CEBRAP) e no Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais (DPI-INPE). Tem artigos publicados nas áreas de população e meio ambiente, sociologia ambiental e planejamento urbano e regional. Atualmente é Professor e Pesquisador da Universidade do Vale do Paraíba (UNIVAP).

---

# **Ciudad, espacio público y movimientos sociales: entre la crítica y la internalización de las normas de funcionamiento social e institucional**

*Rodolfo Gómez*

---

## ***Introducción***

En este breve trabajo intentaremos dar cuenta del modo en el que se ha modificado el espacio público urbano en las ciudades latinoamericanas actuales. Proceso que no se encuentra escindido, sino asociado a las modificaciones estructurales que se han dado en las sociedades capitalistas latinoamericanas durante las décadas de los ochenta y noventa y que dieron origen al surgimiento de lo que podríamos llamar un “orden espacial neoconservador construido en democracia” (Livingston 1990).

Para graficar sobre este tema haremos hincapié en el ejemplo de la modificación del entramado urbano presente en la ciudad de Buenos Aires, teniendo en consideración que estos procesos no se acotan a este ejemplo sino que son

también aplicables a otras ciudades de nuestro subcontinente.

En nuestra primera hipótesis de indagación intentaremos sostener que ese orden espacial neoconservador se sustenta en una modificación del paradigma urbano prevaleciente con anterioridad (décadas de los sesenta y setenta) y que dicha modificación debe ser asociada con la transformación estructural capitalista ya mencionada. Esto a nuestro parecer plasma en la construcción de un espacio público urbano reducido, tendiente a limitar el contacto físico entre los ciudadanos, y en una opinión pública “fabricada”, privatizada e institucionalizada a través del funcionamiento de unos medios masivos de comunicación comerciales constituidos como herramienta de control social



a partir de un proceso de construcción de “miedos”.<sup>1</sup>

En segundo lugar, intentaremos demostrar que la crisis actual de la esfera pública neoconservadora, cuyo correlato más inmediato es el acceso al gobierno de movimientos políticos de tinte progresista o centroizquierdista, tiene mucho que ver con la aparición en escena de diferentes movimientos sociales críticos<sup>2</sup> a la implementación de políticas neoliberales y al mismo tiempo críticos del funcionamiento del propio sistema político partidario y en algunos casos del propio sistema capitalista en su conjunto.

Por último trataremos de ver cómo en la actualidad se manifiesta el proceso de constitución de la esfera pública urbana en América Latina. Si tomamos en

consideración las dos hipótesis previas podríamos sostener que en las actuales sociedades capitalistas latinoamericanas el espacio público resulta hoy de una disputa, una contradicción, entre los intentos de reformulación y apropiación democrática de ese espacio público por parte de los diferentes movimientos sociales y políticos críticos del orden neoconservador y neoliberal aún hoy vigente; y los procesos de institucionalización, de control social, que provienen del sistema político burocratizado, de la opinión pública fabricada por los medios masivos de comunicación comerciales y del funcionamiento de una sociedad capitalista que en su conjunto intenta hacer “previsibles”, para su propia lógica reproductiva, las acciones de los sujetos.

### **Espacio público “periférico” y espacio público neoconservador: la panacea del control social en las prácticas del “miedo” y en las construcciones discursivas de los medios masivos de comunicación**

Si bien la noción de espacio público muchas veces tiende a pensarse en un sentido puramente espacial, lo cierto es que la misma debería remitir también a las apropiaciones que de ese “espacio” hacen los sujetos actuantes que instituyen sentido y lo significan<sup>3</sup>. Es así que

preferimos no solamente hacer hincapié en el problema del *espacio* sino en el de una *esfera pública* diferenciada de la estatal, tal como pueden entenderla autores como Habermas, Sennett, Keane, u otros como los latinoamericanos Milton Santos u Octavio Ianni<sup>4</sup>.

<sup>1</sup> Cfr. al respecto Reguillo (1998); Jaramillo Arbelaez et al. (2003) y también Gubern (1991).

<sup>2</sup> Cfr. Entel (1996).

<sup>3</sup> Esto supone comprender por un lado que sobre el “espacio” estructuralmente constituido operan las acciones instituyentes de sentido de los sujetos, y por el otro, que entonces la “urbanización” es un fenómeno también “social”. Cfr. al respecto Savransky (2000); también Ribeiro (2000, p. 11).

<sup>4</sup> Cfr. Habermas (1994a); Sennett (2002); Keane (1992); Santos (1997); y Ianni (1995).

Este modo de entender el proceso de apropiación del “espacio público urbano” en términos de institución de sentido, supone pensar la acción no desprovista de los determinantes sociales estructurales que la condicionan; lo que implica tener en cuenta por ejemplo la dimensión clasista en el análisis<sup>5</sup>.

Pero al mismo tiempo debemos pensar que la esfera pública de las sociedades capitalistas contemporáneas es también configurada por unos medios masivos de comunicación comerciales que son a la vez “actores en” y “parte” de dicha esfera.

Algunas teorías desarrolladas sobre el tema en América Latina, sostuvieron que la noción de espacio público debía comprenderse ligada al funcionamiento de las sociedades latinoamericanas y por ende hacer referencia al funcionamiento del capitalismo periférico. Lo que implicaba reconocer entonces que el espacio público urbano constituido era también periférico; aunque no por ello menos político.<sup>6</sup>

Fueron las dictaduras que azotaron la región desde inicios de los setenta y hasta mediados o fines de los ochenta

las encargadas de transformar ese espacio público periférico en un sitio igualmente periférico pero a-político y por tanto “privatizado”.

En Argentina, por ejemplo, esto plasmó en una ciudad como Buenos Aires en la proliferación de autopistas que servían como medio de tránsito, de traslado de un ámbito privado, el del trabajo, a otro también privado, el del hogar. Sentó las bases para la emergencia de un espacio público ciudadano controlado por una tipología urbana donde convergían lo periférico y construcciones representativas del proceso de –brutal–modernización capitalista. Una ciudad “pastiche” que ensamblaba la estética tercermundista y elementos modernizadores<sup>7</sup> pero de claro sentido “posmodernista”, tendientes a disolver cualquier visión historicista.<sup>8</sup>

En esa línea de reflexión, podría afirmarse en principio que las políticas neoconservadoras implementadas desde el estado por los diferentes gobiernos latinoamericanos durante las décadas de los ochenta y noventa, han tenido un impacto tendiente a reformular el funcionamiento del espacio público urbano; de modo que el mismo quedase en

<sup>5</sup> Cfr. al respecto Negt et al. (1993); y también Castells (1978), citado en Walton (1984).

<sup>6</sup> Cfr. al respecto Walton (1984).

<sup>7</sup> Es Berman quien distingue entre “modernidad”, “modernismo” y “modernización” para diferenciar la estética modernista y el proceso de modernización capitalista. Cfr. al respecto Berman (1989).

<sup>8</sup> Esto pudo verse en la ciudad de Buenos Aires, donde “culturalmente”, sobre todo durante los noventa, pudo observarse una suerte de “exaltación” de los procesos de modernización. Como ejemplo valga todo el proceso de remodelación “moderna” que se llevó a cabo sobre la mayoría de los bares y cafés de la ciudad que remitían a una “estética setentista”. Para un debate sobre la “perspectiva posmoderna” en arquitectura Cfr. el “clásico” ensayo de Ventura et al. (1972) y también Jencks (1977).

primer lugar reducido a una mínima expresión espacial y en segundo lugar preso de una forma de organización burocrática.

Tal vez la noción que mejor explique este proceso sea la de “previsibilidad”, ya que si los plexos de acción desplegados por los distintos actores dentro de la esfera pública son contenidos por un tipo de lógica instrumental e institucional, entonces dichas acciones pueden tornarse previsibles y por ende controlables.<sup>9</sup>

Desde el punto de vista arquitectónico, en nuestros países, donde la fusión de la tradición europea y precolombina han tendido a construir ciudades a escala humana, posibilitando los “cruces” ciudadanos, los intercambios de opinión y tal vez el “conflicto”; las políticas neoconservadoras han tendido a crear condiciones de modificación del espacio público en el sentido de construir ciudades “fuera de escala” donde se privilegia el tránsito antes que el encuentro, descentralizadas y ghetizadas en la periferia como forma de prevenir el peligro generado por la aparición de pobres y desocupados.

En la ciudad de Buenos Aires por ejemplo han tendido a coexistir por un lado la ciudad europea (descentralizada en barrios, donde es posible recrear cierta cultura popular<sup>10</sup>) y la norteamericana,

plagada de autopistas que van hacia el centro desde la periferia de la ciudad intentando permitir tanto una entrada como una salida rápida hacia muchos de los denominados nuevos barrios privados que aparecen “cerrados” a un mundo externo peligroso<sup>11</sup>. También son parte de este “estilo” los shoppings (los malls<sup>12</sup>) y los conglomerados cinematográficos que reemplazaron a los cines de las barriadas. En parte estas innovaciones tienen que ver con el momento de auge de las políticas neoconservadoras y neoliberales ancladas en un ideal “modernizador”, cuya contrapartida son los fenómenos de desocupación, subocupación, marginalidad y aumento de la delincuencia en prácticamente la totalidad de las ciudades latinoamericanas.

La consecuencia es que esta nueva configuración de la ciudad tiende a permitir situaciones “claustrofílicas” que más bien suspenden tanto los puntos de encuentro como los posibles conflictos que derivan de estos. Estas características en la disposición espacial de una ciudad como la de Buenos Aires y sus alrededores son las que constituyen el tipo de espacio público ciudadano que intenta desestimar la constitución de algún lugar de confluencia de “público”. Se trata de un tipo de espacialidad emergente, que crea mayores condiciones para el despliegue de acciones dentro de ámbitos cerrados y que ha tendido entonces a “privatizar” las acciones, re-

---

<sup>9</sup> Cfr. al respecto Mattelart (2000).

<sup>10</sup> Al respecto es necesario mencionar el ya clásico estudio de Leandro Gutiérrez (1982).

<sup>11</sup> Cfr. al respecto Svampa (2001).

<sup>12</sup> Cfr. al respecto Sarlo (2004).

creando con un sentido posmodernista, y conservador, la vieja y liberal idea de individualidad.<sup>13</sup>

Paralelamente a este proceso, se producían toda una serie de manifestaciones político-culturales que tendían a naturalizar las políticas neoconservadoras que se implementaban desde el estado, indicando la posibilidad de un único camino posible, de un “sin salida”<sup>14</sup> para quienes quisieran pensar distinto o para quienes sufrieran las consecuencias de dichas políticas, como ser los desocupados o sub-ocupados o pobres. En el discurso oficial “el modelo funcionaba bien”; ciertamente que había generado desocupación y marginalidad pero en un sentido transitorio porque la expansión del mercado generaría finalmente trabajo para todos (la conocida teoría del “derrame”) y porque por otro lado también se estaban desarrollando políticas sociales tendientes a paliar esa situación transitoria. Desde la visión de mundo del discurso oficial neoliberal, no sólo no se modificaría el rumbo político establecido por el estado (“protestar no les sirve de nada porque todo seguirá

igual”) sino que todos aquellos que protestaban públicamente o bien estaban locos o bien eran “activistas”.

Como se verá, en este tipo de discurso aparece una doble tendencia, por un lado a fomentar acciones y discursos “privados” (de lo público) y por el otro, a la estigmatización de la disidencia, de modo que cualquier protesta aparezca como una acción individual (la locura) o bien como una acción de características delictivas (activistas subversivos del orden establecido). En Argentina los ejemplos concretos de este discurso se constataban empíricamente con el aumento de la tasa de suicidios y con acciones de tipo individual (“privatizadas”) tendientes a “internalizar” las normas de funcionamiento social antes que a discurrirlas.<sup>15</sup>

El cambio estructural neoliberal fue acompañado además por unos medios masivos de comunicación comerciales que son parte y a la vez constituyen al “espacio público”. En este caso nos encontramos con la conformación de grupos multimedia que son expulsivos de mano

<sup>13</sup> El sentido “posmodernista” refiere a que no se trata de la noción liberal de individualidad como la que podríamos encontrar en Mill o en Ortega y Gasset, donde servía de base para la participación política; sino que se trata de una individualidad “controlada” y “narcotizante” en la medida que se despliega contenida por esa “espacialidad institucionalizada”. Se trata de un problema que preocupó a muchos sociólogos funcionalistas “liberals” como Merton. Cfr. al respecto Lazarsfeld y Merton (1986); Cambiasso & Grieco y Bavio (1999). Por otro lado, es Habermas quien establece una relación entre cierta visión posmoderna y la conservadora. Ver al respecto Habermas (1989).

<sup>14</sup> Cfr. al respecto Entel (1996).

<sup>15</sup> Esto puede explicar por qué ante una situación de pérdida del trabajo, los propios despedidos sintieran que el problema no tenía que ver con un mal funcionamiento del sistema social sino con un problema “personal” y con una falta de “formación y de nivel educativo” que le permitiera sostener su empleo. Cfr. al respecto Entel (op. cit.).

de obra y concentradores de “opiniones” en la medida que se constituyen también como resultado de la necesidad de recomposición de la tasa de ganancia de las empresas mediáticas.<sup>16</sup>

Estructuralmente, los medios masivos de comunicación comerciales en general han sido funcionales a este proceso de “privatizaciones” ya desde su uso. El razonamiento es harto conocido, pero lo cierto es que si miramos cualquier manifestación pública por televisión implica que no concurrimos a la misma. Esto no supone que no podamos ir a manifestarnos, pero sí que están creadas condiciones que tienden a “privatizar” antes que a incitar la búsqueda del afuera del ámbito privado. Si combinamos esta explicación con las nuevas condiciones estructurales antes descritas, nos encontramos con un clima cultural que tendió a la minimización de lo público y a su institucionalización a través de los medios masivos de comunicación. Así, los medios funcionan como un mecanismo que tiende a reforzar el control social<sup>17</sup>.

Y aunque discutiéramos a partir de un análisis empírico sobre si los medios promovieron o no un reforzamiento de las normas vigentes a partir de la difusión muy frecuente de casos delictivos que aparecen contrapuestos a la difusión masiva del tema del “gatillo fácil” por parte de la institución policial; esto no cambiaría demasiado las cosas. El problema de la inseguridad frente al delito se sostiene en términos de una “construcción de sentido” hegemónica desde la existencia de una esfera pública mínima<sup>18</sup>, burocrática, constituida en su mayor parte de mensajes emanados de los medios masivos comerciales y además a partir de las determinantes estructurales antes planteadas: la concentración de la propiedad, la concentración de la riqueza, la creación de “espacios cerrados”, el aumento de la pobreza, el aumento de la desocupación y de la subocupación, el aumento de la desigualdad social<sup>19</sup>, la aparición de bolsones de pobreza y marginalidad, la implementación de políticas públicas en ciertos sectores que tienden a reforzar los mismos mecanismos de control social, etc.

<sup>16</sup> En Argentina esto sucede concretamente desde el año 1989 en adelante, luego de la enmienda realizada por el gobierno de Carlos Menem a la Ley de Radiodifusión actualmente vigente, pero sancionada en el año 1980 por la dictadura militar. Fue lo que sucedió empíricamente también en los países centrales. Cfr. al respecto Keane (1994).

<sup>17</sup> Y en esa caracterización, con las diferencias teóricas y metodológicas del caso, hay coincidencia entre los más diversos autores que han investigado sobre efectos y consecuencias en la opinión pública de los mensajes emitidos por los medios masivos de comunicación. Cfr. al respecto Lazarsfeld y Merton (1986), Merton (1995), Nöelle Neumann (1995), Cambiasso & Grieco y Bavio (1999); también Horkheimer (1997), Marcuse (1968), y Habermas (1994a, 1990).

<sup>18</sup> Esta es la visión “sistémico-funcional” que respecto de la opinión y del espacio público sostiene por ejemplo Luhmann. Cfr. al respecto Luhmann (1997) y Luhmann y De Georgi (1993).

<sup>19</sup> Cfr. los datos aportados en ese sentido para América Latina en Salama y Valier (1996).

Sobre la base de estos determinantes<sup>20</sup> y el concreto aumento de los hechos delictivos, se construye una noción de “miedos” urbanos que funciona también en un sentido hegemónico permitiendo la puesta en juego de políticas coercitivas preventivas (previas al hecho), ancladas en procesos de discriminación social. Diversos autores coinciden en caracterizar como grupos a ser controlados, tanto a los jóvenes como a los narcotraficantes o a los “borrachos” (alcohólicos), inmigrantes, “okupas” (apropiadores de viviendas) o “vagos” (desocupados); también habría que agregar, sobre todo en aquellos países latinoamericanos donde se sufrieron dictaduras, estigmatizaciones sobre “activistas” subversivos, como antes mencionáramos.<sup>21</sup>

En todos los casos se nos presenta de nuevo la cuestión de la “previsibilidad”. La construcción de un mapa de los “probables delincuentes” para el discurso dominante, posibilita prever y prevenir, controlar y aplicar “policías” efectivas. Los miedos construidos social-

mente también actuaron y actúan en este sentido como un formidable mecanismo de control social.

El proceso de pérdida del consenso en torno a la legitimidad de las políticas neoliberales, que tibiamente se esbozó electoralmente en Argentina con la llegada de la coalición denominada Alianza (construida a partir de la sociedad puramente electoral entre un partido liberal y tradicional como la Unión Cívica Radical (UCR) y sectores disidentes del Partido Justicialista (PJ) unidos también a un espectro de agrupaciones y partidos de centroizquierda moderados) al gobierno a fines de 1999 y que se expresó de un modo mucho más contundente en las “puebladas” que tuvieron lugar el 19 y 20 de diciembre de 2001 (hecho que provocó paradójicamente el final de ese gobierno “aliancista”, del que –erróneamente– se suponía no iba a implementar políticas de corte neoliberal), introducirían modificaciones notables en el panorama hasta aquí descrito.

## ***Los movimientos sociales críticos y el renacimiento del espacio público a inicios del siglo XXI***

Si el proceso de entrada en crisis del “modelo bienestarista” (no nos adentramos aquí en la discusión sobre si en América Latina efectivamente se constituyó o no un estado de bienestar) vigente hasta mediados de los setenta, puede explicarse –además de por la emergen-

cia de dictaduras– por ciertas prácticas institucionales que entraron en contradicción con las de diferentes grupos y sujetos, la crisis del “modelo neoconservador-neoliberal” puede explicarse en Latinoamérica por cuatro razones que se encuentran vinculadas entre sí.

<sup>20</sup> Cfr. al respecto Entel (1996); también Pegoraro (2002) y Reguillo (1998).

<sup>21</sup> Cfr. Entel (op. cit.).

Primero a partir de la indiscriminada apertura económica que hacía a las economías regionales vulnerables a los vaivenes del mercado mundial<sup>22</sup>. En segundo lugar a partir de un nuevo aumento de la deuda externa producto de la caída de las inversiones extranjeras a fines de los noventa, que implicó una importante disminución de la capacidad de pago de las economías periféricas resultado del proceso de desindustrialización<sup>23</sup> y una suba notable de la desocupación. En tercer lugar, y ya desde un punto de partida menos estructural y más vinculado al análisis de los actores sociales, dado que aquí comienza a verificarse una mayor capacidad de articulación por parte de los actores sociales que llevaban a cabo la protesta en contra del modelo<sup>24</sup>. Y por último, como sumatoria de los puntos antes mencionados, a partir de la modificación de las

identidades sociales constituidas hasta entonces, teniendo como un ejemplo importante en Argentina la consolidación de la Central de Trabajadores Argentinos (alternativa a la CGT, la otra central de trabajadores aliada a las políticas neoliberales que se implementaban desde el gobierno neoconservador menemista) como actor crítico más allá del ámbito del trabajo y más allá de las reivindicaciones puramente salariales.<sup>25</sup>

Entendemos que estos dos últimos puntos son de importancia dado que permiten que aparezca un reconocimiento público –que no había existido anteriormente– por parte de los gobiernos, de los problemas generados por la aplicación a rajatabla de las recetas “neoliberales”, cuestión que también comienza a ser tematizada por los medios masivos de comunicación comerciales. La instala-

<sup>22</sup> Como ejemplo valga el llamado “efecto tequila” de la crisis mexicana y a posteriori el efecto de la crisis en Brasil.

<sup>23</sup> Generado por la incorporación indiscriminada al mercado mundial, lo que en Argentina podría denominarse como de agotamiento del modelo “convertibilidad-deuda”. El llamado “Plan de Convertibilidad” fue puesto en funcionamiento en Argentina en el año '91 por el entonces ministro de economía del gobierno de Carlos Menem, Domingo Cavallo, que a su vez había sido funcionario de la dictadura militar del '76. La base de apoyo del plan consistía en la aplicación de una política ortodoxa y de ajuste fiscal que sostenía la paridad monetaria entre peso y dólar (similar a la paridad monetaria actualmente vigente en Ecuador). Los resultados del mismo luego de diez años de vigencia (1991-2001) fueron lamentables: aumento indiscriminado de la deuda externa, de la tasa de desocupación (aumento notable del “ejército de reserva”) y de la marginalidad y la pobreza estructural.

<sup>24</sup> Lo que en Argentina pareciera tener un punto de partida en la Marcha Federal del '94, pero que cristaliza de modo importante en períodos posteriores al '96 con la instalación en la agenda gubernamental y de los medios de comunicación comerciales del problema de la desocupación y de la subocupación.

<sup>25</sup> Esto porque la CTA no posee al día de hoy lo que podría denominarse una “identidad sindical” definida, no sólo en el sentido político-partidario (hay fracciones internas que participan de diferentes agrupaciones y partidos políticos) sino que incluso algunos autores la definen como un “movimiento social”. Cfr. al respecto Gomez (2002); Palomino y Pastrana (2002) y también Svampa (2000a).

ción de este tema en una enflaquecida esfera pública fue el resultado de un largo proceso y de una larga lucha de los diferentes sectores opuestos al gobierno neoconservador y a sus políticas.

Esto es importante porque volviendo la mirada hacia atrás, el tema preponderante en la campaña electoral de fines de 1999 en Argentina no fue tanto la desocupación sino más bien la corrupción instalada en el gobierno menemista de entonces. En este otro discurso el problema no sería “sistémico”, no sería siquiera del “modelo” sino más bien podría solucionarse con un cambio de hombres antes que de políticas o de ideologías en el sentido más amplio de la acepción. Nuevamente, y como si todo fuera un proceso simbiótico, también en los medios masivos de comunicación, el punto de “quiebre” del orden neoconservador-neoliberal se traduce en un problema de corrupción (una “traducción” que se verifica también en otros países de Latinoamérica como Brasil, luego del escándalo del gobierno de Collor de Mello, o Ecuador durante los años ‘90).

Como podrá deducirse al respecto, podríamos sostener que tanto en el discurso oficial como en el llamado discurso “crítico” nos encontramos con un proceso de “construcción de sentido” que tiende a situar el problema dentro de un hecho delictivo. Concretamente, si tanto en el período anterior como en este posterior los diferentes oficialismos (Menem entre 1989 y 1999, pero también De la Rúa a posteriori entre 1999 y 2001) y los medios masivos tendían a situar a los que protestaban contra tal o cual política

como elementos “subversivos”, también es cierto que desde la oposición partidaria y desde los mismos medios de comunicación se tendía a comprender que “el gran problema del país” se debía a los “robos”, aunque en este caso no se trataba de los robos de los “conocidos de siempre” (inmigrantes, desocupados) sino de aquellos perpetrados por señores de los que no era pensable que pudieran robar (como ser empresarios o funcionarios estatales). Esta concepción, por más crítica que se dijera, presuponia una perspectiva estrecha, burocrática, del funcionamiento del espacio público; ya que entendía que la solución de los problemas políticos y sociales era *siempre* institucional.

Pero, más allá de esto, lo cierto es que la caída del gobierno de la Alianza en diciembre del 2001 significó un ejemplo claro de que el “problema argentino” no era la corrupción sino el neoliberalismo y que no se trataba de un problema individual sino sistémico, que se expresaba en las instituciones y en los sujetos.

De allí que durante el período inmediatamente posterior a esa caída se produjera, simultáneamente a los intentos de recomposición del sistema político y del funcionamiento institucional, un proceso paralelo de consolidación y crecimiento de algunos de los movimientos que habían canalizado la protesta contra el modelo durante la época menemista y que habían tenido también que ver con la caída del presidente “aliancista” De la Rúa (como ser el movimiento piquetero o bien sectores de la CTA), además



del surgimiento de nuevos nucleamientos denominados “asambleas populares” o bien “asambleas barriales”; que implicaron una reconfiguración del espacio público urbano.

Las actividades desarrolladas por estos distintos movimientos implican un notorio cambio de escenario respecto del período inmediatamente anterior. Esquemáticamente podríamos decir que si en la ciudad antes se verificaba un proceso de reducción del espacio público<sup>26</sup>, lo que ahora comenzaba a verificarse era un cambio notorio en el proceso de “privatización” de la disidencia y de la internalización de normas de funcionamiento social; resultado de nuevas condiciones estructurales, de la aparición de nuevos actores y de nuevos procesos de interacción que permitieron articulaciones entre los mismos en el espacio público. Esto no significó un cambio radical en la “estructura” de la ciudad pero sí en la apropiación y en la institución de sentido que comenzaba a hacerse de ese espacio por parte de los sujetos participantes de una acción, que comenzaba a ser “pública”. Tampoco significó un cambio en la “estructura” de los medios masivos de comunicación pero sí un cambio en la temática y en la forma de descripción de la temática llevada a cabo por dichos medios donde comenzaron a verificarse mayores con-

tradiciones y cruces<sup>27</sup>; además de la aparición de medios de comunicación alternativos y de políticas culturales no oficiales por parte de las Asambleas y de diferentes movimientos sociales o incluso de partidos políticos críticos.<sup>28</sup>

La visibilización de la protesta parecía ser una ruptura tanto con la construcción de un espacio público neoconservador como con los procesos de construcción social de los miedos urbanos que aparecían como funcionales a los procesos privatizadores en un sentido amplio (neoliberales, privatizadores de empresas, generadores de culpas particulares, generadores de no participación), motivo por el que en esta etapa de la investigación también se focalizó en los grupos que protagonizaban la protesta.

Algunos de estos grupos, nucleados en las asambleas populares o barriales, que se sumaban en muchos casos a las actividades de los grupos “piqueteros”, habían cambiado notoriamente el funcionamiento y la forma en que hasta ahora se constituía el espacio público urbano y a su vez constituían una referencia barrial, esto es territorial, importante a la hora de pensar procesos de construcción social o de cuestionamiento de identidades, normas de acción, sentidos hegemónicos o críticos, dentro del espacio urbano.

<sup>26</sup> Que partía de la reducción de los conflictos presentes en el espacio público, ya sea por medio de la resolución “burocrático-institucional” de los mismos o partir directamente de su “no aparición” precisamente por los fenómenos mencionados de “internalización” de reglas y normas de funcionamiento social.

<sup>27</sup> Por ejemplo la forma de describir y tematizar los asesinatos perpetrados por la Policía de la Provincia de Buenos Aires en junio de 2002 de Maximiliano Kosteki y Darío Santillán, dos jóvenes “piqueteros” militantes del “Movimientos de Trabajadores Desocupados”.

<sup>28</sup> Cfr. al respecto Fernandez et al (2003).

## Conclusiones

En todo su recorrido, este trabajo pretendió dar cuenta del proceso histórico de transformación del espacio público urbano hasta nuestros días, intentando mostrar que dicho proceso es coherente con la modificación estructural neoliberal operada en los países de la periferia capitalista que fue dándose en las últimas décadas. Tratamos de demostrar a su vez que, si bien es necesario explicar la transformación de la esfera pública vinculada con los cambios estructurales del capitalismo en la periferia, esta modificación debe interpretarse además en consonancia con procesos políticos y en relación con los diferentes actores sociales que participan del espacio público urbano; incluidos los medios masivos de comunicación comercial.

Pudimos ver que los cambios político-estructurales operados en el capitalismo latinoamericano, en principio a partir de las dictaduras y luego con la implementación de políticas neoliberales por parte de los gobiernos democráticos de la región, introdujeron variaciones en la topología urbana que se manifestaron en la constitución de un espacio público neoconservador, mínimo y burocrático. También que la implementación de políticas neoliberales fue y es posible en la medida que las condiciones estructurales creadas en la topología urbana tendieron a reducir al mínimo indispensable dicho espacio público, y que al mismo tiempo los medios masivos de comunicación colaboraron con esa reducción en

la medida que construyeron discursos de control social apoyados en la idea del “miedo al afuera” y en procesos de internalización de normas de funcionamiento social.

Esto no quiere decir que no existieran o existan hechos objetivos que indiquen un aumento de la violencia o de los hechos delictivos<sup>29</sup> en las ciudades, sino que se observa una “construcción de sentido” sobre estos hechos llevada a cabo sobre todo por los medios masivos de comunicación comercial, de modo que se presente el problema como resultado de la acción delictiva de ciertos grupos sociales (como ya mencionamos, en general a pobres, marginados, ebrios, jóvenes, homosexuales, “queers”, etc.). Lo que crea también ciertas condiciones de “reclusión” por miedo, reduciendo las posibilidades de participación social dentro del ámbito de las ciudades (inseguras) y no permitiendo la aparición de un espacio público más allá del creado por las instituciones (político-partidarias o sociales) tradicionales y por los medios masivos de comunicación comercial.

En un espacio público institucionalizado –y reducido– de este modo, cualquier descontento tenderá a canalizarse – como pretendimos demostrar a lo largo del presente trabajo– de forma privada.

Pero la posibilidad de articulación de diferentes movimientos sociales y el

---

<sup>29</sup> Cfr. al respecto Pegoraro (2002).

proceso de transformación de ciertas identidades establecidas, producto a su vez de las mutaciones estructurales de las sociedades capitalistas contemporáneas y de los procesos de interacción protagonizados por las clases y grupos subalternos; generaron por su parte una posibilidad de reapropiación y reformulación del espacio público permitiendo poner en duda los procesos de construcción hegemónicos y “privatizados” de los “miedos” urbanos.

En el análisis realizado para el caso de Argentina y puntualmente de la ciudad de Buenos Aires, esto se presenta de un modo claro para el caso de aquellos nucleamientos que tendieron a hacer presente públicamente su reclamo y su crítica (los movimientos sociales emergentes a mediados de los años noventa y las nuevas redes de comunicación alternativa vinculados con estos en muchos casos), y de un modo más difuso o contrario en aquellas instituciones previamente establecidas (las instituciones y partidos políticos vinculados con el sistema).

Al interior de estas últimas, la construcción del sentido hegemónico de estos “miedos” cobró –por supuesto con contradicciones y fisuras– la forma de reglas<sup>30</sup> (burocráticas) establecidas por sobre las acciones desplegadas por los sujetos. Para el caso de los nucleamientos que tendieron a hacer públicos sus reclamos, las acciones de los sujetos cristalizaron en normas de funcionamiento institucional concebidas en constante movimiento en la medida que se constituyen desde la interacción y la discusión públicas, y adquirieron un sentido “político”.<sup>31</sup>

Más allá de esto, es la situación misma la que se encuentra en permanente cambio. Digamos que la ruptura del sentido de interpretación hegemónico respecto de las tipologías del “miedo” y la reconstrucción del espacio público se encuentran constantemente en disputa con nuevos procesos de reproducción hegemónica de esos propios “miedos” en la medida que la aparición de medidas de protesta no significaron –por lo menos por ahora– un cambio de las condiciones estructurales de funcionamiento social.

<sup>30</sup> Para una discusión sobre la diferencia que se establece entre reglas y normas Cfr. Heller (1994a, 1990).

<sup>31</sup> No podrían leerse en términos estéticos por ejemplo, tal como podrían hacerlo las visiones posmodernistas o ultramodernistas que tienden a hacer desaparecer cualquier noción de sujeto. Tampoco en el sentido que le asignan a “lo político” las visiones funcionalistas que la interpretan en términos de una “policie” institucionalizada en la medida que emanan del estado. Esta tensión o dialéctica entre una visión “política” entendida en un sentido más “aristotélico” si se quiere y una más “institucionalista”, puede ejemplificarse en la ciudad de Buenos Aires con la reaparición del viejo nombre de un represor policial (“Ramón Falcón”) asignado a una plaza pública durante la época de la última dictadura militar; llevada a cabo por el gobierno de la ciudad contra el nombre que le asignó un grupo de vecinos autoconvocados a esa misma plaza pública (Che Guevara). Una muestra de cómo una reapropiación de un espacio público llevada a cabo por una organización vecinal es vuelta atrás por una política pública respecto del espacio llevada a cabo por un gobierno municipal.

Esto implica que las instituciones establecidas, tanto políticas como económicas y sociales, que tienden a reproducir el funcionamiento de normas sociales presentes en las sociedades capitalistas latinoamericanas actuales, pujan por canalizar las normas de acción en tanto “sistema” y este proceso entra en contradicción con las acciones desplegadas por los sujetos perjudicados por el funcionamiento social que –por el contrario– incitan a procesos de discusión de normas, dentro, fuera y más allá de las instituciones establecidas.

Tanto los medios masivos de comunicación como el subsistema económico y el político promovieron y promueven permanentemente procesos de institucionalización que desembocan en intentos de re-establecimiento de las normas tradicionales de funcionamiento social. Puede verificarse esto en Argentina, tanto en los intentos por parte del sistema político tendientes a cooptar a las asambleas barriales o a los movimientos “piqueteros” o a otros movimientos sociales como en los procedimientos provenientes del sistema político y del de medios masivos de comunicación tendientes a criminalizar la protesta y a construir instituciones que tiendan a “controlar” el delito (por ejemplo en el intento de construcción de redes y consejos de control de la delincuencia que llevó adelante el anterior Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires junto con algunos vecinos y con instituciones policiales<sup>32</sup>). En relación a esto último es

interesante constatar cómo los multimedia masivos de comunicación comerciales no han relevado toda una serie de acontecimientos que dan cuenta de sistemáticas acciones represivas por parte de la policía que vienen sufriendo los distintos movimientos sociales (sólo relevadas por medios de comunicación alternativos) en un momento de reflujo de la protesta en el espacio público.<sup>33</sup>

Esta re-construcción del espacio público en un momento de baja de las acciones de protesta presentes en el mismo funciona –una vez más– como proceso generador de constantes mecanismos tendientes a hacer “previsibles”, “controlables”, las acciones de los sujetos de la protesta. De modo que también se racionaliza y vuelve “previsible” el propio espacio público. Un procedimiento tendiente al reestablecimiento del status quo político, social, económico y cultural.

Así vemos, como conclusión, que la forma en la que es concebido el espacio público al interior de las ciudades, tomando el ejemplo de Buenos Aires, depende también del dinamismo de los diferentes actores y movimientos sociales. Y esto indica que habrá un espacio público urbano y ciudadano más democrático en la medida que los diferentes actores y movimientos sociales se expresen apropiándose por lo menos durante unos instantes del mismo, pero que esto no será así si ese espacio es moldeado por un conjunto de instituciones que constitutivamente tienden a generar meca-

---

<sup>32</sup> Cfr. Pegoraro (2002).

<sup>33</sup> Según se desprende del análisis de la base de datos del Observatorio Social de América Latina (OSAL) de CLACSO.

nismos de control social. Dentro de esta dialéctica, habrá que pensar entonces en la forma en la que los diferentes movimientos sociales críticos al orden neoconservador-neoliberal heredado, puedan generar –con cierta autonomía

del estado, de los partidos políticos sistémicos, del poder económico– las acciones políticas necesarias para la construcción de un espacio público que sea verdaderamente democrático y emancipatorio.

---

## Referencias

BERMAN, Marshall. Brindis por la modernidad. In: CASULLO, Nicolás. (Comp.). *El debate modernidad-posmodernidad*. Buenos Aires: Puntosur, 1989. p. 67-91.

BRICENO LEON, Roberto. (Comp.). *Violencia, sociedad y justicia en América Latina*. Buenos Aires: CLACSO, 2002.

CAMBIASSO, Norberto; GRIECO Y BAVIO, Alfredo. *Días Felices: los usos del orden: de la Escuela de Chicago al funcionalismo*. Buenos Aires: Eudeba, 1999.

CASTELLS, M. *The urban question: a marxist approach*. Cambridge: MT Press, 1978.

DE MORAGAS, Miguel. (Ed.). *Sociología de la comunicación de masas*. Barcelona: G. Gilli, 1986.

DINERSTEIN, Ana. Desocupados en lucha: contradicción en movimiento. *Revista Cuadernos del Sur*, Buenos Aires, no. 26, abr. 1998.

ENTEL, Alicia. *La ciudad bajo sospecha: comunicación y protesta urbana*. Buenos Aires: Paidós, 1996.

FERNANDEZ, Hernán et al. *Asambleas barriales y mitologías. Una mirada a partir*

de las formas de intervención político cultural. *Cuadernos de trabajo*, Buenos Aires, no. 26, 2003.

GÓMEZ, Rodolfo. Esfera pública, burocratización y transformación identitaria gremial en el marco de la crisis de la convertibilidad: el caso del gremio docente de la Provincia de Buenos Aires. In: JORNADAS DE LA CARRERA DE SOCIOLOGÍA, 5., 2002. *Anales...* Buenos Aires: Universidad de Buenos Aires, 2002.

GUBERN, Román. *El simio informatizado*. Buenos Aires: Eudeba, 1991.

GUTIERREZ, L. Condiciones materiales de vida de los sectores populares urbanos en el Buenos Aires finisecular. In: BAGÚ, Sérgio et al. *De historia e historiadores: homenaje a José Luis Romero*. México: Siglo Veintiuno, 1982.

HABERMAS, Jürgen. *Teoría y praxis: estudios de filosofía social*. Madrid: Tecnos, 1987.

\_\_\_\_\_. Modernidad: un proyecto inconcluso. In: CASULLO, Nicolás. (Comp.). *El debate modernidad-posmodernidad*. Buenos Aires: Puntosur, 1989.

\_\_\_\_\_. *Teoría de la acción comunicativa*. Buenos Aires: Taurus, 1990. v. 2.

\_\_\_\_\_. *Historia y crítica de la opinión pública*. México: G. Gilli, 1994a.

\_\_\_\_\_. *Ensayos políticos*. Barcelona: Península, 1994b.

\_\_\_\_\_. *Problemas de legitimación en el capitalismo tardío*. Buenos Aires: Amorrortu, 1995.

HARDOY, Jorge et al. (Comp.). *Ciudades y sistemas urbanos*. Buenos Aires: CLACSO, 1984.

HELLER, Agnes. *Más allá de la Justicia*. Barcelona: Crítica, 1990.

\_\_\_\_\_. *De la hermenéutica en las ciencias sociales a la hermenéutica de las ciencias sociales*. In: \_\_\_\_\_. *Políticas de la Posmodernidad*. Barcelona: Península, 1994a.

\_\_\_\_\_. *Políticas de la Posmodernidad*. Barcelona: Península, 1994b.

HORKHEIMER, Max. *Dialéctica del iluminismo*. Buenos Aires: Sudamericana, 1997.

IANNI, O. *A sociedade global*. 3. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1995.

INIGO CARRERA, Nicolás; COTARELO, María Celia. *Clase obrera y formas de lucha en la Argentina actual*. *Revista Cuadernos del Sur*, Buenos Aires, v. 17, no. 32, nov. 2001.

JARAMILLO ARBELAEZ, Ana María et al.

*Rostros del miedo: una investigación sobre los miedos sociales urbanos*. Medellín: Corporación Región, 2003.

JENCKS, C. *The language of postmodern architecture*. New York: Rizzoli, 1977.

KEANE, John. *Democracy and civil society*. Londres: Verso, 1988.

\_\_\_\_\_. *La vida pública y el capitalismo tardío*. México: Alianza, 1992.

\_\_\_\_\_. *The media and Democracy*. Cambridge: Polity Press, 1994.

LAZARSFELD, Paul F.; MERTON, Robert K. *Comunicación de masas, gustos populares y acción social organizada*. In: DE MORAGAS, Miguel. (Comp.). *Sociología de la comunicación de masas*. Barcelona: G. Gilli, 1986.

LIVINGSTON, Rodolfo. *Arquitectura y autoritarismo*. Buenos Aires: De la Flor, 1990.

LUHMANN, Niklas. *Sociedad y sistema: la ambición de la teoría*. Barcelona: Paidós, 1997.

LUHMANN, Niklas; DE GEORGI, Raffaele. *Teoría de la Sociedad*. México: Universidad de Guadalajara y Universidad Iberoamericana, 1993.

MARCUSE. *El hombre unidimensional*. Barcelona: Seix Barral, 1968.

MATTELART, Armand. *El mito de internet*. Buenos Aires: Le Monde Diplomatique, 2000.

- MERTON, Robert. *Teoría y estructuras sociales*. México: Fondo de Cultura Económica, 1995.
- NEGT, Oskar et al. *Public sphere and experience: toward an analysis of the bourgeois and proletarian public sphere*. Minneapolis: University of Minnesota Press, 1993.
- NÖELLE NEUMANN, Elisabeth. *La espiral del silencio: opinión pública: nuestra piel social*. Barcelona: Paidós, 1995.
- PALOMINO, Héctor; PASTRANA, Ernesto. *Argentina ¿después? del diluvio: los nuevos movimientos sociales*. Buenos Aires, 2002. Mimeografiado.
- PEGORARO, Juan. Las políticas de seguridad y la participación comunitaria en el marco de la violencia social. In: BRICENO LEON, Roberto. (Comp.). *Violencia, sociedad y justicia en América Latina*. Buenos Aires: CLACSO, 2002.
- REGUILLO, Rossana. Imaginarios globales, miedos locales. La construcción social del miedo en la ciudad. In: ENCUENTRO DE LA ASOCIACIÓN LATINOAMERICANA DE INVESTIGADORES DE LA COMUNICACIÓN, 4., 1998, Recife. *Anais...* Recife, 1998.
- RIBEIRO, Ana Clara Torres. (Comp.). *Repensando la experiencia urbana de América Latina: cuestiones, conceptos y valores*. Buenos Aires: CLACSO, 2000.
- SALAMA, Pierre.; VALIER, Jacques. *Neoliberalismo, pobrezas y desigualdades en el Tercer Mundo*. Buenos Aires: Miño y Dávila Editores, 1996.
- SANTOS, Milton. *Espaço e método*. San Pablo: Nobel, 1997.
- SARLO, Beatriz. *Escenas de la vida posmoderna: intelectuales, arte y videocultura en la Argentina*. Buenos Aires: Emecé-Seix Barral, 2004.
- SAVRANSKY, C. *El otro, la intersubjetividad y el mundo común de sentido*. Buenos Aires: 2000. Mimeografiado.
- SENNETT, Richard. *Carne y Piedra*. Madrid: Alianza, 1997.
- \_\_\_\_\_. *El declive del hombre público*. Barcelona: Península, 2002.
- SVAMPA, Maristella. Identidades astilladas: de la patria metalúrgica al heavy metal. In: \_\_\_\_\_. (Comp.). *Desde abajo: La transformación de las identidades sociales*. Buenos Aires: Biblos, 2000a.
- \_\_\_\_\_. (Comp.). *Desde abajo: La transformación de las identidades sociales*. Buenos Aires: Biblos, 2000b.
- \_\_\_\_\_. *Los que ganaron: la vida en los countries y los barrios cerrados*. Buenos Aires: Biblos, 2001.
- VENTURI, Robert et al. *Learning from Las Vegas: the forgotten symbolism of architectural form*. Cambridge: MIT Press, 1972.
- WALTON, J. La economía internacional y la urbanización periférica. In: CIUDADES y sistemas urbanos, Buenos Aires: CLACSO, 1984.

## Resumen

En América Latina, durante las décadas de los ochenta y noventa del siglo pasado, se produjeron una serie de transformaciones estructurales que dieron origen a una nueva configuración capitalista denominada “neoliberalismo”. Este proceso repercutió en el espacio público de las ciudades, configurando una esfera pública neoconservadora donde los medios masivos de comunicación comercial fueron (y son) actores principales. Este trabajo pretende analizar, tomando como ejemplo la ciudad de Buenos Aires, la estructura actual del espacio público urbano en Latinoamérica, donde en un sentido dialéctico confronta la mencionada visión neoconservadora con apropiaciones críticas y progresivas del mismo provenientes de los diferentes movimientos sociales emergentes.

**Palabras clave:** esfera pública, neoconservadurismo, medios masivos de comunicación, miedos sociales, movimientos sociales.

## Abstract

In Latin America, during the '80 and '90 decades of the last century, was produced a sequence of structural changes that originated a new capitalist configuration denominated “neoliberalism”. This process influenced over the public space of cities, shaping a neoconservative public sphere in which commercial mass medias were (and are) the principal actors. This work proposes to analyze, taking as an example the City of Buenos Aires, the actual structure of urban public space in Latin America, where, in a dialectic sense, the mentioned neoconservative vision confronts with its critical and progressive appropriations coming from different emergent social movements.

**Keywords:** public sphere, neoconservatism, mass media, social fears, social movements.

---

*Recebido em novembro de 2007. Aprovado para publicação em abril de 2008*

**Rodolfo Gómez** é Licenciado em Ciências da Comunicação pela Universidade de Buenos Aires (UBA), Docente nas áreas de Comunicação e Ciência Política da Universidade de Buenos Aires e na Faculdade de Jornalismo da Universidade Nacional de La Plata e Assistente do Programa de Grupos de Trabalho do CLACSO. Tem trabalhos publicados nas áreas de filosofia política, comunicação e cultura, teoria sociológica, sistemas políticos, história política, conflitos sociais.



---

# Suburbanização, branqueamento e urbanidades na reconfiguração socioterritorial do Rio de Janeiro republicano\*

*Alline Torres Dias da Cruz*

---

## ***Introdução***

Este texto visa apresentar uma discussão que realize em minha pesquisa de dissertação de Mestrado (Cruz, 2007) relativa à reconfiguração socioterritorial do Distrito Federal entre fins do século XIX e os primeiros anos do século XX, no bojo do contexto pós-emancipação e republicano. Submetido a uma divisão político-administrativa que classificava as freguesias (depois chamadas de distritos) em urbanas e suburbanas, o Rio de Janeiro desse período, incluindo as suas áreas centrais, era caracterizado por funções e usos rurais. Essas práticas, no entanto, tornaram-se um dos alvos não só dos Códigos de Posturas, que regulavam e ordenavam o cotidiano, mas também da imprensa carioca. Forjados

a partir de um ideário higienista, as normas públicas, os posicionamentos dos jornais e as reclamações de parte dos moradores da cidade reivindicavam a intervenção do poder público – por meio de seus órgãos e agentes – no controle de atividades vistas como insalubres, tais como o cultivo de capinzais, de hortas e pastos, a edificação de estábulos e cocheiras. Desse modo, uma das questões aqui tratadas refere-se ao fato de que, ao limitar e autorizar essas práticas sociais em apenas uma parte do território do Rio de Janeiro, o estado construía politicamente um processo de suburbanização, buscando concentrar especialmente usos “sujos” e indesejados. As ameaças à produção de uma urbanidade

---

\* Comunicação apresentada no GT III “História Social da Metrópole e Movimentos Sociais” do II Seminário Nacional Metrópole: Governo, Sociedade e Território. Participação social e dinâmicas espaciais. Rio de Janeiro, 2007.

para a capital do País, cujo enfoque estava no centro comercial e político, não viriam, no entanto, apenas daquelas atividades. O debate político e intelectual<sup>1</sup> que articulou a temática da modernização econômica, fundada no trabalho livre imigrante e nas tentativas de industrialização, com a necessidade de edificação de uma capital moderna e burguesa,

combateu também os modos de apropriação da cidade inventados pela população afro-brasileira, que, se em 1890, por exemplo, estava espalhada de modo mais equilibrado no território, em pouco mais de meio século, 1950, concentrou-se sobretudo nos bairros originados das antigas freguesias suburbanas (Cruz, 2007, p. 48-49).

## **A relação cidade e subúrbios como construção sócio-histórica**

Arrabalde (do árabe *arrabadh*): bairro, povo que fica fora dos muros da cidade, ou vila; comumente se chamam também arrabaldes os subúrbios e circunferências de algum grande povo; proximidades, vizinhanças.

Suburbano (do latim *suburbanus*): vizinho, próximo da cidade; dos arrabaldes da cidade [...].

Urbanizar: tornar urbano, civilizar.

Urbano: da cidade, pertencente à cidade: prédio urbano; dotado de urbanidade, civilizado; polido; cortês; [...], op. ao rústico, camponês, agreste, ou vilanesco [...].

Urbanidade: qualidade de quem é urbano; a cortesia, e bom termo; os estilos da gente civilizada e polida; civilidade, polidez; delicadeza. (Silva, 1890, p. 234; 957)

O que poderia diferenciar um subúrbio do Distrito Federal de sua área urbana na passagem do século XIX ao XX? Ou, de outro modo, seguindo ainda uma

formulação de cunho essencialista, o que permitiria chamar por exemplo Méier e Madureira, assim como outros “lugares” do Rio de Janeiro, de “subúrbio”? Vocábulo corrente no cotidiano da cidade, utilizado no século XIX por representantes políticos, administradores municipais, moradores, imprensa e mesmo viajantes estrangeiros, à noção de subúrbio estavam ligados significados tais como “vizinho, próximo da cidade; arrabaldes da cidade”. Dentro dessa concepção romana, as áreas assim denominadas estariam separadas das muralhas, marcos físicos e simbólicos que instituíam as divisões entre os chamados subúrbios e a *urbs*. Ambos, contudo, inseriam-se em um território mais amplo, denominado cidade.

Como bem demonstra Santos (2006), no caso do Rio imperial, a esse entendimento sobrepõe-se um outro, visto que as “freguesias de fóra”, que remetiam aos subúrbios do Rio de Janeiro no século XIX, aludiam também a uma con-

<sup>1</sup> Sobre esse tema, ver Azevedo (2004), Chalhoub (1986), Cunha (1985), Menezes (1996), Ramos (1996), Seyferth (1996, 2005), Skidmore (1976).

cepção medieval na qual eles estariam excluídos de fato da idéia de cidade, posto que submetidos a posturas municipais distintas das que conformavam as áreas urbanas, circunscritas na representação social e cartográfica como o território citadino, a “Cidade”. Como salienta o autor,

A cidade do Rio de Janeiro fazia parte, desde a chegada da família real portuguesa em 1808, do Município da Corte. Este abarcava então a cidade propriamente dita – dentro da qual se situavam as “freguesias urbanas” – e as “freguesias de fóra”. A primeira era chamada também de “zona da cidade” e a segunda de “zona de campo”. Ou seja, o município aqui é composto por uma área urbana e outra que diríamos rural, como na Antigüidade; ao mesmo tempo, a noção de cidade empregada para diferenciar o seu território do restante do Município é a mesma da Idade Média – a área urbana se localizando no núcleo original da cidade e os campos ficando “fóra”, do lado externo das “muralhas”. Só que ainda persiste uma pergunta: no caso do Rio de Janeiro, que muralhas eram essas? Logicamente que se tratava de uma muralha simbólica, mas não sem conseqüências concretas de extrema relevância: tal muralha foi “construída” pelo então príncipe regente D. João quando da vinda da família real ao Brasil quando resolveu instituir por meio do alvará de 27 de junho daquele ano a cobrança da “Décima urbana” ou “Décima dos Rendimentos dos Pré-

dios Urbanos”. Por essa determinação, as freguesias da Candelária, Sacramento, São José e Santa Rita formavam em conjunto a “zona da cidade” sobre a qual incidia a Décima urbana. Do outro lado, no “de fóra”, havia o restante do município, cujos limites eram estabelecidos em função dos limites da área de incidência da “Décima urbana”. Assim, tínhamos o Engenho Velho, Irajá, Jacarepaguá, Campo Grande, Inhaúma, Guaratiba, ilha do Governador, ilha de Paquetá e o curato de Santa Cruz como as freguesias não-urbanas. Isso se expressará na forma como o município é representado por meio dos mapas até as primeiras décadas do século XX: neles só a zona da cidade e, quando muito, seus arrabaldes são enfocados. As zonas suburbana e rural, áreas “de fóra” da cidade, também ficam fora dos mapas. Anos mais tarde – talvez em meados do século XIX – esta zona também seria chamada de “zona da légua e das povoações”. A justaposição desses termos dava bem o tom da indefinição e mistura entre usos rurais e urbanos nessa região. Mas não só nela, como também “dentro” da própria cidade. (Santos, 2006, p. 2-3)

De acordo com o autor, o mecanismo que legitimou as noções de cidade e subúrbios emergiu de uma decisão política do regente, quando instituiu a cobrança da Décima Urbana, fundando assim, sobre a configuração da cidade colonial, as possibilidades de um outro ordenamento do município neutro. Com

a chegada ao Brasil de D. João VI e da Corte portuguesa, em 1808, e o seu estabelecimento na então capital do vice-reinado, a divisão administrativa das freguesias urbanas e rurais foi modificada. Se, por um lado, a transferência do poder monárquico para um antigo território colonial português significou o início de um processo de transformações importantes, entre as quais a abertura da economia do País aos mercados internacionais, sobretudo o inglês, e o desenvolvimento de atividades e serviços que correspondesse ao maior dinamismo comercial, por outro, requalificou em termos políticos e culturais a vida urbana no Rio de Janeiro. Instituições de memória, de pesquisa, artísticas, comerciais e jurídico-administrativas foram fundadas para o exercício do poder monárquico e para a invenção de uma sociabilidade de Corte no que fora antes um território colonial.

Instalados inicialmente no centro da cidade, tanto a família real quanto a aristocracia e os funcionários que a acompanhavam localizaram-se em seguida nos arrabaldes, em chácaras e fazendas distanciadas da vida suja e tumultuada daquele espaço marcado pela presença negra em uma série de ocupações e atividades. Nesse contexto histórico em que se apresentava a necessidade concreta de inserção espacial do monarca, dos funcionários e dos membros da Corte, a área central e os subúrbios mais próximos experimentaram uma série de intervenções e melhoramentos, o que levou à criação de novas freguesias ditas urbanas (assim definidas a partir do momento em que o poder imperial atuou

na produção de alguma infra-estrutura como arruamento e dessecamento de pântanos para a ocupação) ou ainda à incorporação ao perímetro urbano de antigas freguesias rurais, quando submetidas a algum tipo de intervenção do governo imperial.

As freguesias urbanas da Candelária e de São José, por estarem mais próximas do Paço Real (hoje, Paço Imperial), viriam a ser ao longo da primeira metade do século XIX localidades de moradia dos grupos políticos e econômicos do Império, que ocupavam os sobrados já existentes ou se encaminhavam para as novas ruas abertas rumo à atual Lapa; enquanto os grupos pobres, como trabalhadores livres (alforriados, africanos e imigrantes) e escravos de ganho, se estabeleceriam nas freguesias de Sacramento, Santana e Santa Rita, nas quais se concentravam, respectivamente, o comércio, as pequenas oficinas e fábricas, afora os que residiam junto aos seus donos e em seus estabelecimentos.

São Cristóvão, até então um antigo arraial incluído na freguesia rural do Engenho Velho, tornou-se o local de moradia de D. João VI e sua família, e algumas propriedades foram retalhadas em chácaras no que hoje conhecemos como Glória, Catete e Laranjeiras, para receber os membros da Corte. O crescimento desse tipo de moradia, de uso explicitamente nobre, levou à criação da freguesia urbana da Glória, em 1834, desmembrada da de São José. A freguesia da Lagoa, da qual o arrabalde Botafogo fazia parte até então passando a ter ocupação mais constante, tornou-se ur-

vana em 1838, junto com a freguesia do Engenho Velho (Abreu, 1987).

Em 1821, Sé, Candelária, São José, Santa Rita e Santana eram as freguesias urbanas da capital do Império, e Engenho Velho e Lagoa, ao lado de Inhaúma, Irajá, Jacarepaguá, Campo Grande, Guaratiba, Santa Cruz e Ilhas do Governador e de Paquetá, as suburbanas (rurais). De acordo com Salles e Soares (2005), naquele ano a população da cidade do Rio de Janeiro ultrapassou os 70.000 habitantes – em 1799, por exemplo, eram 43.000 moradores –, e a população escrava passou de 35% para 46% do total. Os autores, contudo, ressaltam que nesses percentuais não foi considerado o número de escravos das freguesias suburbanas, onde constituíam maioria. Decorridos mais de 20 anos, em 1849, às vésperas da abolição legal do tráfico internacional (1850), a população escrava representava 48% do total de moradores do Rio de Janeiro, que nessa época somava 206.000, alcançando 56% nas freguesias suburbanas. É mesmo com o declínio da escravidão urbana após o fim do tráfico internacional, consequência do direcionamento de escravos para as fazendas, em 1872 eles constituíam 20% do total de habitantes da cidade do Rio de Janeiro.

Através do Quadro 1, referente à divisão territorial do Rio de Janeiro, nota-se a incorporação das freguesias suburbanas de Engenho Velho e da Lagoa ao perímetro urbano, enquanto as de Santana, da Glória, de Santo Antônio, de São Cristóvão, do Espírito Santo, do Engenho Novo e da Gávea são con-

sideradas pertencentes à “Cidade”. Já as de Irajá, de Inhaúma, de Campo Grande, de Guaratiba, de Jacarepaguá, de Santa Cruz e das ilhas chegaram ao século XX sob a classificação de suburbanas (rurais).

Convém destacar que a criação de freguesias urbanas e suburbanas, ao veicular uma percepção social do território mais ou menos dicotômica e hierárquica, posto que embaçada pela noção de vizinhança, de acordo com Silva (1890), refere-se à implementação de mecanismos administrativos e de estratégias políticas. Nesse sentido, esse processo de conformação territorial diz respeito em boa medida a um ato de invenção. Criação que revela, como chama a atenção Santos (2006), o “tom da indefinição e mistura entre usos rurais e urbanos” no município como um todo. Do ponto de vista da paisagem, das propriedades e dos usos, haveria distinções extremas entre a freguesia urbana da Lagoa e a suburbana de Jacarepaguá durante o século XIX? Ou aquelas surgiriam de tentativas de configuração de uma urbanidade pelo estado por meio de suas agências, de concessões a empresas privadas ou iniciativas particulares? Se a “ruralidade”, tomando de empréstimo uma categoria utilizada pelo autor, à qual se vinculavam as freguesias suburbanas, tornou-se uma marca de distinção socio-territorial, esta merece ser pensada como uma produção. E isso pode ser evidenciado quando se observa um dos instrumentos administrativos que normatizava e regulava o Município Neutro durante o período imperial e o início da República: os Códigos de Posturas Municipais.

**Quadro 1:** Cidade e subúrbios do Rio de Janeiro (1799 -1890)

1799	1821	1838	1849	1856	1870	1872	1890
<b>Cidade</b>							
Sé Candelaria S. José Santa Rita	Sé Candelaria S. José Santa Rita Sant'Anna	Sacramento Candelaria S. José Santa Rita Sant'Anna Lagoa Gloria Eng. Velho	Sacramento Candelaria S. José Santa Rita Sant'Anna Lagôa Gloria Eng. Velho	Sacramento Candelaria S. José Santa Rita Sant'Anna Lagoa Gloria Eng. Velho Santo Antonio	Sacramento Candelaria S. José Santa Rita Sant'Anna Lagôa Gloria Eng. Velho Santo Antonio S. Christovão Espírito Santo	Sacramento Candelaria S. José Santa Rita Sant'Anna Lagôa Gloria Eng. Velho Santo Antonio S. Christovão Espírito Santo	Sacramento Candelaria S. José Santa Rita Sant'Anna Lagôa Gloria Eng. Velho Santo Antonio S. Christovão Espírito Santo Gavea Eng. Novo
<b>Subúrbios</b>							
Eng. Velho Irajá Jacarépaguá Campo Grande Inhaúma Guaratiba I. Governador I. Paquetá	Eng. Velho Lagôa Irajá Jacarépaguá Campo Grande Inhaúma Guaratiba Santa Cruz I. Governador I. Paquetá	Irajá Jacarépaguá Campo Grande Inhaúma Guaratiba Santa Cruz I. Governador I. Paquetá	Irajá Jacarépaguá Campo Grande Inhaúma Guaratiba Santa Cruz I. Governador I. Paquetá	Irajá Jacarépaguá Campo Grande Inhaúma Guaratiba Santa Cruz I. Governador I. Paquetá	Irajá Jacarépaguá Campo Grande Inhaúma Guaratiba Santa Cruz I. Governador I. Paquetá	Irajá Jacarépaguá Campo Grande Inhaúma Guaratiba Santa Cruz I. Governador I. Paquetá	Irajá Jacarépaguá Campo Grande Inhaúma Guaratiba Santa Cruz I. Governador I. Paquetá

**Fonte:** Brasil (1906). Disponível em: <<http://biblioteca.ibge.gov.br>>.

Nos Oitocentos, vários decretos proibiam que se realizassem no perímetro da área urbana, notadamente no centro político e comercial da cidade, atividades de caráter agrícola, tais como hortas e capinzais para o comércio, criação de suínos, edificação de albergarias de vacas e currais para gado de corte. Também se controlava, com o cadastramento e a aplicação de multas, a circulação de carroças e cocheiras para carregar água, café e produtos agrícolas (Código de Posturas, 1894).

Ao se considerarem esses exemplos, a ruptura que se desejava alcançar implicava na assunção pelas elites políticas do Império, aqui representada pela Câmara Municipal, de um projeto que preconizasse um modelo de urbanidade. Isso porque, como apontou Santos (2006), a idéia de *urbs* veiculada, por exemplo, na Antigüidade, atribuía cidadania plena ao “cidadão lavrador”. Dessa perspectiva, a imposição de uma urbanidade por meio dos Códigos de Posturas forjava um outro processo socioterritorial, o da suburbanização, pelo qual usos e práticas sociais tidos como “sujos”, impróprios e inadequados eram deslocados ou permitidos apenas nas áreas que, do ponto de vista do próprio instrumento legislativo, foram mantidas como “suburbanas”.

No final do Império, o Código de Posturas da Cidade do Rio de Janeiro (Rio de Janeiro, 1889) em vigor, ao se voltar para as fábricas, oficinas, manufaturas e outros estabelecimentos industriais incômodos, insalubres ou perigosos, reeditava uma norma existente desde

1838 que proibia os curtumes na cidade e seus arrabaldes e determinava a sua remoção “para lugares distantes do centro da população, mediante licença municipal”. Além disso, não eram permitidas no interior da “Cidade” – termo que a reduzia às áreas urbanas – as fábricas de vela de sebo, de destilar água ardente, de torra de tabaco em forno, de sabão, azeite, óleos ou outras em que se “empregam ingredientes que viciam a atmosfera, podendo ser estabelecidas, porém, nos subúrbios, e arrabaldes, que a Câmara permitir” (ibid., p. 26-27).

Soma-se a essa norma a permissão de atividades como as de ferreiro, serralheiro, caldeireiro e tanoeiro apenas em alguns pontos das freguesias urbanas,

rua do Teófilo Otoni, desde a rua da Quitanda à da Conceição, rua do Conselheiro Saraiva, Beco de Bragança, rua Primeiro de Março, entre a do Visconde de Inhaúma e a ladeira de São Bento, rua da Saúde, e todas as travessas e os becos, que desta vão ao mar, com exclusão das Praças da Harmonia e da Imperatriz e rua da Uruguaiana. (Ibid.)

Chamo a atenção, no entanto, para o fato de que a institucionalização dessas normas não significava o seu acatamento imediato, tampouco a sua incorporação mecânica ao cotidiano. Assim como no caso dos cortiços e estalagens, resistências poderiam existir no interior do próprio legislativo, na medida em que parlamentares do Império também eram proprietários ou estavam à frente de diferentes atividades comerciais. Desse

modo, ainda no Código de 1889, contrariando decretos anteriores, permitia-se na seção *Novas Posturas* o estabelecimento de estábulos, albergarias de vacas e cocheiras em qualquer ponto da cidade, ficando equiparadas às cocheiras e sujeitas às mesmas posturas com relação à construção (ibid., p. 66).

Assim, o Rio de Janeiro inicia o século XX ainda caracterizado por usos e funções rurais. Através da seção “Reclamações” publicada no jornal *Correio da Manhã*, verifica-se que as preocupações manifestadas nas legislações do século anterior com a produção de um modelo de urbanidade fundamentalmente destinado às áreas urbanas compunham as queixas de alguns moradores que nelas viviam, o que permite pressupor a internalização de valores e comportamentos cada vez mais vigilantes em relação ao que fosse compreendido como antiurbano.

Está resolvida a reconstrução, naturalmente com licença da Prefeitura, do estábulo de vacas, situado à ladeira do Monte Alegre e ao qual ficam contíguas casas da rua do Riachuelo, daquela mesma ladeira e da do Costa Bastos. Como dependência possui o referido estábulo um capinzal de cerca de dez metros quadrados, adubado por estrume verde, que é conservado sempre em grande depósito.

Os mosquitos, esses terríveis portadores de micróbios, vivem ali, em nuvens densas, que fazem o desespero da circunvizinhança.

Além disso, porque o terreno esteja muito acima do nível da rua do Riachuelo, o estrume que pouco dele vai

descendo, chega a atulhar uma vala que corre pela chácara n. 131. (*Correio da Manhã*, 3 nov. 1901, p. 3)

Penso que as prescrições que citei referentes às normas, especialmente as instituídas na passagem do regime monárquico ao republicano, se não foram prontamente implementadas, enunciaram algumas alternativas e, nesse sentido, abriram um campo de discussão e de invenção relativo a um novo ordenamento da cidade. Logo, retornando à pergunta com que iniciei esta seção e baseando-me na discussão levantada, acredito que não se estaria falando sobre essências ao se procurar entender a relação, histórica e socialmente construída, entre “Cidade e subúrbios”. Ainda que do ponto de vista do processo histórico essas legislações não tenham sido implementadas ou bem-sucedidas (segundo as expectativas dos que as formularam), por meio delas torna-se possível ver o quão carregadas de práticas e sentidos vistos como rurais estavam a vida social e a conformação das áreas ditas urbanas do Rio de Janeiro. De tempos em tempos, novas reclamações eram feitas chamando a atenção para esse fato.

Informam-nos que existe uma grande horta no interior dos prédios ns. 139 e 141 da rua João Cardoso na Praia Formosa, a qual serve de pasto a porcos e outros animais por parte de seus proprietários.

Convém notar que se tem dado no lugar alguns casos de moléstias, que se atribuem àquele foco de infecção. (Id., 22 nov. 1901, p. 3)



Essas reclamações, no entanto, não vinham apenas dos moradores das antigas freguesias urbanas. Várias delas chegavam ao *Correio da Manhã* também dos subúrbios, o que levou o jornal a manter durante algum tempo uma outra seção intitulada “Pelos Subúrbios”, voltada para os moradores daquelas paragens.

As ruas Clara de Barros e Vitor Meireles, no Riachuelo, estão necessitadas de uma capinação, pois atualmente mais parecem capinzais que ruas.

[...]

Reclamam os moradores da rua Getúlio, em Todos os Santos, trecho compreendido entre as ruas Zeferino e Cachamby lado do morro, contra a falta de capinação, pois o capim já mede mais de um palmo de altura, o que quer dizer que os empregados da Limpeza Pública por lá não aparecem há muito tempo. (Id., 3 jul. 1901, p. 3)

Ao acompanhar essas seções abertas pelo *Correio da Manhã* bem no início do século – anteriores à posse de Pereira Passos na administração municipal –, comecei a perceber que, de um modo geral, tantos os que residiam nos chamados distritos urbanos, expressão que pelo Decreto de 1893 substituiu o termo freguesias, quanto os que residiam nos suburbanos denunciavam as condições de infra-estrutura, higiene e saneamento. Com isso, pretendo destacar que nos chamados subúrbios as queixas e reclamações esboçavam sentidos e percepções dos moradores da “Cidade” em relação à atuação dos órgãos municipais.

Sr. Redator. – Peço-vos, por intermédio do vosso jornal, reclameis do delegado de higiene, providências no sentido de melhorar o estado de uma infecta vala existente na rua Domingos Lopes [Madureira], verdadeiro foco de infecção, que já tem causado muitas vítimas. Sendo a dita rua a mais central e próxima à estação, é de lastimar que o sr. delegado de higiene do distrito não se tenha dado ao trabalho de, por aquela rua, aparecer, a fim de providenciar como o caso requer. (Id., 24 jun. 1901, p. 3)

Assim, proponho que as condições de insalubridade tão comuns nos pronunciamentos sobre o Rio de Janeiro do século XIX, que se mantiveram no decorrer da República, não escapavam a outras áreas e localidades da cidade e que, portanto, a população do município como um todo vivenciava essa situação.

Moradores de Cascadura, Campinho e Jacarepaguá, queixam-se do péssimo estado sanitário dessas localidades, onde a febre amarela domina.

Atribuem a culpa disso à absoluta falta de higiene naquelas paragens, onde lavram moléstias epidêmicas, sem que para isso tenha olhos o delegado de higiene das referidas zonas. (Id., 1 abr. 1903, p. 2)

Se as moléstias, a falta de água e de limpeza das vias de acesso eram constantes nas manifestações públicas de diferentes pontos do Distrito Federal, tanto nos que foram classificados como

“urbanos” quanto nos “suburbanos”, estava-se diante de um projeto de urbanidade razoavelmente aceito por pelo menos uma parte da população, independentemente da sua inserção territorial. Sugiro, assim, que, uma vez reconhecido que o discurso higienista, baseado na importância de uma série de melhoramentos urbanísticos, se encontrava espreado e internalizado no território da cidade como um todo, a questão “urbana” deixa de referir-se apenas à parte central do Rio de Janeiro. Ainda em 1901, por exemplo, o *Correio da Manhã* informava que

Tudo quanto a natureza nos deu de bom, a mão do homem tem convertido em coisa ruim. O inverso, justamente, do que ocorre em toda a parte do mundo.

Nos limites da cidade temos a Copacabana, que a exploração já estragou; na Copacabana, o Leme, que o relaxamento das nossas administrações já consentiu que se dividisse, subdividisse em becos e travessas estreitas, emaranhados, também está cheio de brejos, sem água potável e sem gás.

Entretanto, as habitações que lá existem pagam impostos, cobrados a título de receberem calçamento, asseio, água e iluminação.

Em calçamento não se fala, nem é bom falar enquanto não houver um Prefeito de capacidade para ir lá apagar o feio, ganancioso e labiríntico traçado das ruas; água, obtém-se lá por favor de um proprietário; luz agora foi pedida pelos respectivos moradores.

Dar-lhe-ão? Haverá quem concorde que ali é preciso um beneficiamento? (Id., 20 jun. 1901, p. 3)

Desse modo, é viável imaginar que a idéia segundo a qual o Rio de Janeiro deveria se “modernizar” e “civilizar” possa ter sido muito mais do que uma ideologia de empresários da construção civil ou de companhias estrangeiras visando à lucratividade de seus negócios, aliados a engenheiros que, passando por administradores competentes e desinteressados, atuavam em nome do desenvolvimento e do progresso capitalista, ou mesmo de uma elite política patrimonialista e clientelista negligente e corrupta que defendia seus interesses. Uma política de dominação mais ampla alinhavava anseios, visões e expectativas, ainda que manifestados por classes e grupos distintos. Isto porque, no que se refere à renda, ao *status* social, ao capital cultural e mesmo à preciosidade da vida humana, diferenças foram proclamadas em relação aos que moravam em Botafogo, considerado bairro nobre da cidade desde fins do século XIX, e no Jardim Botânico. Mantinha-se, no entanto, o mesmo discurso higienista.

Quando são tomadas medidas extraordinárias em bem da saúde pública, não andaria mal a diretoria de higiene lançando as suas vistas para os *bairros habitados por aqueles que, conhecedores da gravidade do mal que invadiu esta cidade e obedecendo estritamente aos mais rigorosos preceitos da higiene*, estão entretanto, expostos a contrair moléstia, pela desídia de funcionários

que não procuram extinguir conhecidos focos que ameaçam tragar *vidas e vidas preciosas*.

Os estábulos, chiqueiros e capinzais abundam nos bairros de Botafogo e Jardim Botânico, e à discrição dos que têm esse gênero de negócio está a saúde dos moradores, porque as autoridades sanitárias, longe de prevenir o mal, agindo com a precisa energia para evitar a sua aparição e natural recrudescimento, confiam demais em proclamada salubridade, até que tenhamos de registrar os terríveis resultados dessa negligência. (Id., 24 out. 1901, p. 3. Grifos meus)

A crença de que estábulos, chiqueiros, capinzais e cocheiras seriam focos de miasmas e de doenças infecciosas percorria as manifestações contra a permanência desses estabelecimentos e práticas sociais, permitindo a indução de que posicionamentos anti-rurais marcavam as intervenções públicas, cujo intento era a produção de melhoramentos urbanísticos. Um sítio higiênico, saneado e civilizado, em uma palavra, urbano, deveria ter como fronteira o “rústico, camponês, agreste ou vilanesco”, como definido em Silva (1890). O que soa instigante, por outro lado, é que esse tipo de interpretação – na qual condições materiais tais como o sítio, os estabelecimentos, as construções, os caminhos e as atividades tinham muita ênfase – pode ser apropriado metodologicamente no sentido de se pensar que o que estaria em jogo seriam as pessoas, os sujeitos sociais. Pelo trecho citado, nota-se que no Rio do início do século Botafogo era identificado na imprensa como um bairro habitado por

classes privilegiadas, o que não quer dizer que o era exclusivamente por tais classes, questão que será discutida mais adiante. Logo, o problema remetia aos perigos a que aqueles moradores estavam expostos, ao conviverem com atividades rurais naquela circunscrição. O que para aquela localidade significava uma permanência – passível de ser posta no passado por meio da ação e do controle do estado – generalizava-se para boa parte do centro e subúrbios. Entretanto, apesar das manifestações nos e dos jornais contra a existência das mesmas condições e práticas, do ponto de vista normativo, os territórios dos subúrbios tornaram-se apropriados para estabelecimentos e usos rurais e, no interior deles, para pessoas provavelmente vistas como não-polidas e incivilizadas.

Convém ressaltar, contudo, que menos do que uma fronteira rigidamente elaborada pelos Códigos de Posturas, o que sobressai dessa discussão são justamente as indefinições que permeavam a caracterização dos bairros da capital do País como “urbanos” e “suburbanos”. Nesse sentido, o esforço de delimitar, normatizar e estabelecer distinções, eliminando certas atividades (e pessoas) e especificando as suas possibilidades de inserção territorial, revela as tensões e os anseios que perpassam a produção social do espaço. Além disso, se um ideário anti-rural vinculava-se às preocupações higienistas da época, nelas reverberavam também significados pejorativos sobre a “herança” africana do povo brasileiro e os obstáculos encontrados para alçar o Rio de Janeiro à condição de metrópole burguesa e capitalista.

## **Sobressaltos estão por toda a parte**

O espraiamento do discurso higienista, que era imbuído de uma lógica vigilante sobre a existência de atividades consideradas rurais e insalubres e que reivindicava a intervenção dos órgãos públicos no sentido de prover as localidades da cidade de condições sanitárias condizentes com os conhecimentos técnicos e científicos da época, caracterizou o início do século XX. Logo, um projeto de urbanidade mais ou menos consensual ganhou adeptos nos limites da cidade, estivessem esses em Copacabana, em diferentes subúrbios, ou ainda em áreas mais privilegiadas como Botafogo.

No entanto, aliado aos usos e funções rurais que caracterizavam a cidade como um todo, um “ordenamento” territorial pouco uniforme herdado do período colonial – cujos símbolos mais veiculados eram os becos e as vielas – e do contexto imperial – a profusão de cortiços, estalagens, casas de cômodos e outras habitações populares nas áreas centrais – reiterava que se vivia em um local que em nada lembrava as modernas cidades européias. Longe de ser uma novidade, essa imagem foi legitimada do ponto de vista institucional no último quartel do século XIX, em 1875 e 1876, quando a Comissão de Melhoramentos (Brasil,

1875, 1876) procurou intervir nos arrabaldes e subúrbios, notadamente nos da freguesia do Engenho Velho, promovendo outros tipos de edificação e arruamento.

Transcorridos quase 30 anos, quando essa região fora identificada pela Comissão de Melhoramentos como um caminho para o “desenvolvimento da cidade” (id., 1875, p. 2-4), outros atores e socialidades figuravam naquele cenário. Servida por diferentes linhas de bonde e, por isso, com acesso a alguma infraestrutura urbana como arruamento e alinhamento das construções, a freguesia do Engenho Velho apresentaria também edificações de “apurado gosto”, como frisou Noronha Santos<sup>2</sup>, que devem ter permanecido e abrigado famílias mais ou menos abastadas no decorrer de quase três décadas. No entanto, havia os que se sentiam incomodados e demonstravam sua insatisfação publicamente.

Pedem-nos os moradores do bairro da Fábrica de Chitas uma providência séria contra o procedimento de indivíduos ébrios, vagabundos e desordeiros, que se reúnem diariamente em uma venda da rua de Santo Henrique n 1, esquina da do Desembargador Isidoro, pondo as famílias

<sup>2</sup> “Bons prédios de apurado gosto têm sido, de 1870 para cá, construídos nas ruas servidas pelos bondes das Companhias de São Cristóvão e Vila Isabel, dando novo aspecto à freguesia que, antes daquela data, só possuía casas de recreio e de campo, nas terras das fazendas e sítios, em que foram abertos os logradouros públicos, que hoje vão ter à Tijuca, ao Andaraí e a Vila Isabel. Tantos são os prédios de belas construções, espalhados por vários pontos do Engenho Velho, nas chácaras e jardins de vegetação luxuriante, que difícil, senão impossível, é a tarefa de quem se propuser a colher dados sobre as melhores edificações que existem no território desta freguesia.” (Santos, 1968, apud Abreu, 1987, p. 45).

residentes no referido arrabalde em constante sobressalto e provocando as pessoas que por ali têm de passar. Para esses abusos chamamos a atenção do sr delegado da 10ª circunscrição urbana, seguros de que medidas serão tomadas para que se não reproduzam. (Correio da Manhã, 19 out. 1901, p. 3)

Ébrios, vagabundos e desordeiros reunidos em uma venda levavam o temor às famílias no Engenho Velho. Imaginando os significados que o jornal procurava expressar por meio da referência a permanentes sobressaltos, uma das idéias seria a de que certos movimentos desestabilizavam e eram desestabilizados naquele cotidiano. Em outros subúrbios, as preocupações com a ordem social pareciam seguir esse mesmo padrão. Em 1901, por exemplo, o *Correio da Manhã* se dirigia às autoridades sanitárias e à polícia para comunicar-lhes que um casarão, que em outros tempos fora utilizado para a instalação da Companhia Vila Isabel no *boulevard* 28 de Setembro, possuía uma parte habitada, e a outra, abandonada, se tornara um refúgio de “indivíduos suspeitos”. Assim, afora os próprios moradores, o casarão representava uma ameaça à saúde da vizinhança (id., 27 out. 1901, p. 2).

Na rua Visconde Duprat, que segundo o jornal “não é [sic] nenhum subúrbio longínquo”, razão pela qual deveria ser visitado pela polícia, já que ficava próximo ao centro da cidade, nas bandas do Campo de Marte, “perigosos menores vagabundos” praticavam tropelias à luz do dia, mas também nas estações do

Riachuelo, do Engenho Novo e do Engenho de Dentro, a “molecagem” campeava livremente (id., 19 jan. 1904; nov. 1901, p. 2).

Na estação do Engenho de Dentro, desocupados se reuniam a dois passos da delegacia local. Ainda na rua Goiás, mas agora na estação da Piedade, desordeiros faziam exercício de capoeiragem na rua Belmira e M. Berquo. Na rua Dr. Manoel Victorino, nesse mesmo subúrbio, queixavam-se os moradores de assaltos, desordens e conflitos (id., 8 jul. 1901, p. 2). Em Todos os Santos, na rua Amália, canto da rua Cardoso, uma venda seria o ponto predileto de vagabundos, e os guardas responsáveis pela ronda preferiam fazer camaradagem com eles a incomodá-los, chegando mesmo a beberem todos juntos; ajuntavam-se ainda desertores (id., 9 nov. 1901, p. 3). Em Terra Nova, na rua Francisco Ziss, em um “samba” ocorriam constantemente distúrbios e arruaças (id., 1 dez. 1901, p. 2).

Em Campo de Marte, Vila Isabel, Engenho Novo, Riachuelo, Rocha, Méier, Boca do Mato, Engenho de Dentro, Todos os Santos, Sampaio, Terra Nova, Piedade, Cascadura, Madureira, Campinho, Dr. Frontin, em arrabaldes ou nas paragens da Central do Brasil, os personagens que produziam as brigas e turbulências, as algazarras e correrias, praticando “exercícios de capoeiragem” (evoluções em que empunhavam uma navalha, pulando e demonstrando agilidade com o corpo), os “sambas”, as “molecagens” (insultando as famílias com atos de maus gestos, vaiando os transeuntes e impedindo que

as pessoas saíssem às ruas), quando não assaltos e furtos, eram identificados, todos, segundo a gramática da desordem pública<sup>3</sup>. E, no interior dela, algumas regras de concórdância não deixavam dúvidas sobre o que e quem se combatia.

Uma feitiçaria – Busca e apreensão – As Marias no “zunga”

O delegado da 20ª deu ontem à noite vigoroso cerco à casa n. 39 da rua Paraná, no Encantado, um verdadeiro centro de bruxaria. Prendeu aquela autoridade as pretas Domingas Conceição, Bernardina Maria da Conceição, Catarina de Sant’Anna e Roberta Maria da Conceição, que foram recolhidas ao xadrez.

Apreendeu o delegado grande quantidade de ossos, chifres e bugigangas próprias para feitiçarias. (Correio da Manhã, 9 jun. 1905, p. 3)

Em Botafogo, área nobre, reclamava-se que um agrupamento de desocupados e vagabundos, moradores de uma pequena casa na rua General Polidoro, cantarolava, atirava chufas aos transeuntes e jogava pedras aos prédios vizinhos, e a polícia nada fazia porque daquela rua até mesmo ela fugia (id., 11 out. 1901, p. 2). Na rua de São Manoel, no mesmo bairro, quase um mês depois, reclamava-se de um bando de menores que haviam se tornado os senhores do local, os quais “vivem a jogar peteca e atirar pedras, perturbando o trânsito público e causando prejuízos, pois até já têm quebrado alguns vidros das casas vizinhas. Esse bando é chefiado por um

crioulo desocupado” (id., 9 nov. 1901, p. 3). No beco de São João Batista, uma “aglomeração de vagabundos” impedia que as famílias ali residentes chegassem às janelas, e os negociantes que possuíam estabelecimentos viviam em contínuos sobressaltos: casas eram assaltadas e distúrbios aconteciam diariamente (id., 8 fev. 1902, p. 3). Na rua Dois de Dezembro, no Catete, a abertura de uma casa de máquinas da Companhia Jardim Botânico teria motivado a reunião de uma malta de vadios em tremenda algazarra, levando os moradores a se queixar ao jornal, que destacava: “À polícia compete chamar ao bom caminho esses indivíduos, que tão mal empregam o seu tempo” (id., 11 abr. 1903, p. 4). No largo da Glória, mas, sobretudo, na rua do Catete, os moradores reclamavam “[...] justamente contra um zé-pereira, que os atordoia dia e noite, numa casa do beco do Rio, quando o carnaval ainda está longe”. Assim, o jornal questionava se a polícia teria autorizado a “inferneira” ou se o “batuque” era feito sob a proteção de um dos inspetores da circunscrição, o que na verdade pouco importaria, pois “aquilo é [era] simplesmente horrível” (id., 31 dez. 1903, p. 3). No mesmo bairro, nas ruas Bento Lisboa, Tavares Bastos e Pedro Ernesto moradores viviam sempre em sobressaltos porque, alternando-se, encontravam-se “malta de desordeiros, de desocupados, de notívagos em exercício de capoeiragem e algazarras nas tavernas e nas ruas” e “cantores de serenatas, fazendo gemer o pinho” ao longo da noite e madrugada (id., 11 mar. 1904, p. 3).

<sup>3</sup> Sobre o tema dos “ajuntamentos”, ver Chalhoub (1990), Gomes (1996, 2003), Reis e Silva (1989), Soares (1998, 1998-1999), Soares e Gomes (2001).

Por meio dessas notas publicadas no *Correio da Manhã*, pode-se supor, ao tentar imaginar o Rio de Janeiro do início do século, que os “sobressaltos” estavam por toda parte. Na área central mais antiga da cidade, o morro do Pinto, entre outros, fora indicado como uma localidade da área urbana abandonada pela prefeitura. Moradias precárias construídas há anos eram as opções habitacionais para uma população numerosa que, apesar de não ser apresentada em mais detalhes pelo jornal, insistia em enunciar a sua origem e condição: abandono, inexistência de conforto e de infraestrutura urbana como calçamento e água, foram as condições materiais que possibilitaram a representação do morro como uma antítese da cidade moderna, pois se assemelharia mais a um povoado africano não-civilizado, no qual pobres moradores contavam apenas com a piedade das agências da prefeitura.

Anda há longos anos entregue inteiramente ao abandono o morro do Pinto, onde habita uma população numerosa. Faltam ali todas as comodidades. Ruas sem calçamento, higiene nenhuma, um desleixo completo, aquilo mais parece um pedaço da África Selvagem, do que parte de uma cidade civilizada.

Agora, para agravar ainda mais a situação dos pobres moradores, vem se juntar a falta de água.

Senhores das obras públicas, tenham piedade dos que residem no morro do Pinto! Uma providência qualquer pelo amor de Deus, pedem os desgraçados! (Id., 11 jan. 1902, p. 3)

Ao destacar a ausência de serviços e intervenções urbanísticas como um dos fatores que explicitaria a existência de um “pedaço da África Selvagem” no interior de um todo mais amplo que se pretendia “civilizado”, o *Correio da Manhã* reforça a idéia de que desejar a modernidade era a face de uma construção social e política – articulada pelas elites políticas e intelectuais, que, entretanto, não abriam mão de uma legitimidade para além delas – na qual o atraso e a barbárie viriam da África. Pensado enquanto unidade cultural e política, segundo uma visão reducionista e etnocêntrica, aquele continente passa a ser o paradigma do qual se queria distanciar. Contudo, à medida que essas visões se reafirmavam, o que se forjava por meio da mobilização de uma memória sobre as relações de trabalho servil e as condições precárias de vida dos cativos era a posição social que os descendentes dos ex-escravos – os chamados crioulos, negros nascidos no Brasil – poderiam ocupar no contexto pós-emancipação, posto que naquela época o sistema escravista baseado no tráfico de negros africanos já havia sido desestruturado, e sua imigração<sup>4</sup> para o Brasil era vista como algo impensável.

De uma relação social passível de pena, sedimentada por práticas paternalistas e de dependência pessoal, chegava-se, entretanto, a uma crítica referente às sociabilidades que deveriam estar restritas ao passado. Menos do que assumir uma forma acabada e definitiva, o racismo, sem necessariamente aludir a noções como raça e cor, era produzido

<sup>4</sup> Sobre esse tema, ver Seyferth (1996; 2005) e Ramos (1996).

em função de posicionamentos e valores aparentemente contraditórios. Nesse sentido, nem só da “piedade” alheia viviam os “pobres” e “desgraçados” moradores do morro do Pinto. Estes também eram capazes de incomodar, e, nesse caso, à polícia cabia intervir.

Para um batuque carnavalesco infernal existente na rua Saldanha Marinho n 17, no morro do Pinto, pedem-nos os moradores circunvizinhos que chamemos a atenção do Dr. Alfredo Santiago, delegado respectivo, afim do mesmo providenciar no sentido de cessar tão incômoda e prejudicial

brincadeira. (Correio da Manhã, 10 dez. 1903, p. 2)

Em meio às reformas urbanísticas, solicitava-se a atenção das autoridades para

[...] um *quilombo* existente na rua dos Andradas, no trecho compreendido entre a travessa do Oliveira e o morro da Conceição.

As *curas maravilhosas*, os *processos de dar fortuna rápida*, etc. são o meio de que se servem os proprietários dessa locanda, para enganar os tolos. (Id., 9 abr. 1904, p. 3) [grifos do texto]

---

## Conclusões

Sugerir que compreensões sociais racia-lizadas se materializam no espaço urbano – em um processo que denota os sujeitos, mas também os territórios – foi uma das propostas deste artigo. “Povoado selvagem da África”, “quilombo”, “locanda”, eram, por exemplo, as expressões que no início do século XX evidenciavam que uma cidade “africana” fora pensada como antítese da modernidade e do progresso pautados pelas classes dominantes. Se o então Distrito Federal deveria romper com esse “passado” para se tornar “civilizado”, urbanizá-lo não foi uma prática nem um processo neutro, tampouco uniforme na cidade. Também não ocorreu a urbanização de modo automático e imediato, como um ato mágico. Os confrontos marcaram presença: não me parece à toa que os discursos sobre a desordem

urbana, cujos adeptos localizavam-se ao norte e ao sul da capital do País, tenham funcionado como um mecanismo social por meio do qual era possível referir-se às desigualdades e às diferenças de origem e condição em uma sociedade jurídica de homens e mulheres livres.

A chamada às autoridades higienistas e à polícia para que intervissem contra a presença de “desordeiros”, “vadios” e capoeiras, contra as práticas de feitiçarias, de batuques, e de usos considerados antiurbanos, indica tentativas de eliminação de um “passado” e de uma “herança” – que do ponto de vista dos sujeitos a serem controlados provavelmente significavam o presente de suas vidas – dos territórios que se configuravam como urbanos, nos quais os subúrbios não estavam incluídos, o que



não impedia que os anseios pelo “progresso” partissem daquelas paragens também. Nesse sentido, fez-se uma escolha política.

Tenho cuidado, por outro lado, para não assumir a idéia de que os identificados como desordeiros, vadios, turbulentos, pobres, trabalhadores subalternos, capoeiras e feiticeiros fossem todos negros, e desse modo, elaborar um tipo de racismo às avessas. É bem provável que as combinações fossem tão múltiplas como é a vida no seu dia-a-dia, que através do esforço e exercício de interpretação acaba sendo sintetizada pela inserção e escrita do autor-pesquisador. Dessa perspectiva, se é provável intuir que imigrantes europeus pudessem ser vistos como desordeiros e vadios, portugueses como capoeiras, brasileiros

brancos como trabalhadores pobres, assim como negros bacharéis como pardos e mulatos, o que pode ser pensado sociologicamente diz respeito aos processos sócio-históricos mediante os quais noções como desordem, violência e selvageria foram utilizadas para a construção do outro, o (a) africano (a) ou aquele(a) que poderia se tornar africanizado (a), como uma das questões do Brasil no período pós-emancipação. A dimensão que isso recebeu no reordenamento de uma sociedade e cidade cujo paradigma estava na Europa – a idealmente imaginada – mas também na África, formada por tantas etnias e povos, articula-se com a emergência e com a propagação de um ideário urbanístico para as cidades brasileiras, notadamente o Rio de Janeiro, na época capital do País.

---

## Referências

ABREU, Maurício de Almeida. *Evolução urbana no Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro: IplanRio, 1987.

AZEVEDO, Célia Marinho. *Onda negra, medo branco: o negro no imaginário das elites no século XIX*. 2. ed. São Paulo: Annablume, 2004.

BEGUIN, François. As maquinarias inglesas do conforto. *Espaço e Debates*, São Paulo, v. 11, n. 34, p. 39-54, 1991.

BENCHIMOL, Jaime Larry. *Pereira Passos: um Haussmann tropical: a renovação urbana da cidade do Rio de Janeiro no início do século XX*. Rio de Janeiro:

Departamento Geral de Documentação e Informação Cultural, 1990.

\_\_\_\_\_. Permanência e ruptura no estudo das cidades. In: *Cidade e história: modernização das cidades brasileiras nos séculos XIX e XX*. Salvador: Universidade Federal da Bahia, 1992. p. 11-26.

\_\_\_\_\_. Cidade e história. In: *Cidade: história e desafios*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 2002. p. 16-35.

BRASIL. Ministério dos Negócios do Império. *Primeiro relatório da Comissão de Melhoramentos da cidade do Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro: Tipografia Nacional, 1875.

- \_\_\_\_\_. *Segundo relatório da Comissão de Melhoramentos da Cidade do Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro: Tipografia Nacional, 1876.
- \_\_\_\_\_. Diretoria Geral de Estatística. *Sexo, raça e estado civil, nacionalidade, filiação, culto e analfabetismo da população recenseada em 31 de dezembro de 1890*. Rio de Janeiro: Oficina da Estatística, 1898.
- \_\_\_\_\_. *Recenseamento do Rio de Janeiro realizado em 2 de setembro de 1906*. Rio de Janeiro: Oficina da Estatística, 1906.
- BRESCIANI, Maria Stella. As sete portas da cidade. *Espaço e Debates*, São Paulo, n. 34, p. 10-15, 1991.
- \_\_\_\_\_. Permanência e ruptura no estudo das cidades. In: SEMINÁRIO DE HISTÓRIA URBANA, 1., Salvador, BA. *Cidade & história: modernização das cidades brasileiras nos séculos XIX e XX*. Salvador, BA: Universidade Federal da Bahia, 1992. p. 11-26.
- \_\_\_\_\_. Cidade e história. In: OLIVEIRA, Lúcia Lippi. (Org.). *Cidade: história e desafios*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 2002. p. 16-35.
- CHALHOUB, Sidney. *Trabalho, lar e botiquim: o cotidiano dos trabalhadores no Rio de Janeiro da belle époque*. São Paulo: Brasiliense, 1986.
- \_\_\_\_\_. *Visões da liberdade: uma história das últimas décadas da escravidão na Corte*. São Paulo: Companhia das Letras, 1990.
- \_\_\_\_\_. *Cidade febril: cortiços e epidemias na Corte Imperial*. São Paulo: Companhia das Letras, 1996.
- CÓDIGO de Postura: leis, decretos, editais e resoluções da Intendência Municipal do Distrito Federal. Rio de Janeiro: Mont Alverne, 1894.
- CORREIO DA MANHÃ. Rio de Janeiro, 1901-1905.
- CRUZ, Alline Torres Dias da. *Suburbanização e racismo no Rio de Janeiro: uma leitura de Madureira e Dona Clara no contexto pós-emancipação (1901-1920)*. Rio de Janeiro, 2007. Dissertação (Mestrado em Planejamento Urbano e Regional) – Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional da Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2007.
- CUNHA, Manuela Carneiro da. *Negros, estrangeiros: os escravos libertos e sua volta à África*. São Paulo: Brasiliense, 1985.
- GOMES, Flávio dos Santos. Uma tradição rebelde: notas sobre os quilombos na capitania do Rio de Janeiro (1625-1818). *Afro-Ásia*, Salvador, n. 17, p. 7-28, 1996.
- \_\_\_\_\_. *Experiências atlânticas: ensaios e pesquisas sobre a escravidão e o pós-emancipação no Brasil*. Passo Fundo, RS: Universidade de Passo Fundo, 2003.
- IBGE. *Censo Demográfico do Distrito Federal*. Rio de Janeiro: Conselho Nacional de Estatística, 1955. (Série Regional, 24).
- KROPF, Simone Petraglia. O saber para prever, a fim de prover: a engenharia de

um Brasil moderno. In: HERSCHMANN, Micael Maiolino. *A invenção do Brasil moderno: medicina, educação e engenharia nos anos 20-30*. Rio de Janeiro: Rocco, 1994. p. 202-223.

LARA, Oruno D. *La naissance du panafricanisme: les racines caraïbes, américaines et africaines du mouvement au XIXe siècle*. Paris: Maisonneuve & Larose, 2000.

MENEZES, Lená Medeiros de. *Os indesejáveis: desclassificados da modernidade: protesto, crime e expulsão na Capital Federal (1890-1930)*. Rio de Janeiro: Eduerj, 1996.

PATROCÍNIO, José do. *Campanha Abolicionista: coletânea de artigos*. Rio de Janeiro: Fundação Biblioteca Nacional, 1996. (Coleção Rodolfo Garcia, 24).

RAMOS, Jair de Souza. Dos males que vêm com o sangue: as representações raciais e a categoria do imigrante indesejável nas concepções sobre imigração da década de 20. In: MAIO, Marcos Chor; SANTOS, Ricardo Ventura. (Org.). *Raça, ciência e sociedade*. Rio de Janeiro: Fiocruz, 1996. p. 59-84.

REIS, João José. Identidade e diversidade étnicas nas irmandades negras no tempo da escravidão. *Tempo*, Rio de Janeiro, v. 2, n. 3, p. 7-33, 1996.

REIS, João José; SILVA, Eduardo. *Negociação e conflito: a resistência negra no Brasil escravista*. São Paulo: Companhia das Letras, 1989.

RIO DE JANEIRO (RJ). Câmara Municipal.

*Código de Posturas da Cidade do Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro: Câmara Municipal do Rio de Janeiro, 1889.

SALLES, Ricardo Henrique; SOARES, Mariza de Carvalho. *Episódios da história afro-brasileira*. Rio de Janeiro: DP&A/Fase, 2005.

SANTOS, Joaquim Justino Moura dos. *Contribuições ao estudo da história do subúrbio do Rio de Janeiro: a freguesia de Inhaúma de 1743 a 1920*. Rio de Janeiro, 1987. Dissertação (Mestrado em História Social) – Instituto de Filosofia e Ciências Sociais, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 1987.

SANTOS, Leonardo Soares dos. *Em busca do rural*. Niterói, 2006. (Texto apresentado como trabalho final da disciplina Metodologia III: Poder e Sociedade: cultura política e instituições).

SEYFERTH, Giralda. Construindo a nação: hierarquias raciais e o papel do racismo na política de imigração e colonização. In: MAIO, Marcos Chor; SANTOS, Ricardo Ventura. (Org.). *Raça, ciência e sociedade*. Rio de Janeiro: Fiocruz, 1996.

\_\_\_\_\_. A colonização e a questão racial nos primórdios da República. In: SALGUEIRO, Maria Aparecida Andrade. (Org.). *A República e a questão do negro no Brasil*. Rio de Janeiro: Museu da República, 2005.

SILVA, Antonio de Moraes. *Diccionario da Lingua Portuguesa*. 8. ed. Lisboa: Empreza Litteraria Fluminense, 1890.

SIMMEL, Georg. A metrópole e a vida mental. In: VELHO, Otávio Guilherme. (Org.). *O Fe-*

nômeno Urbano. 4. ed. Rio de Janeiro: Zahar, 1979.

SKIDMORE, Thomas E. *Preto no branco: raça e nacionalidade no pensamento brasileiro*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1976.

SOARES, Carlos Eugênio Líbano. *Zungú: rumor de muitas vozes*. Rio de Janeiro: Arquivo Público do Estado do Rio de Janeiro, 1998.

\_\_\_\_\_. A capoeiragem baiana na Corte imperial. *Afro-Ásia*, Salvador, n. 21-22, p. 147-176, 1998-1999.

SOARES, Carlos Eugênio Líbano; GOMES, Flávio. Com o pé sobre um vulcão: africanos minas, identidades e a repressão antiafricana no Rio de Janeiro (1830-1840). *Estudos afro-asiáticos*, Rio de Janeiro, v. 23, n. 2, p. 1-44, 2001.

## Resumo

Este trabalho apresenta uma discussão do reordenamento socioterritorial do Distrito Federal entre fins do século XIX e os primeiros anos do XX, quando áreas centrais da cidade ainda apresentavam atividades rurais, tais como o cultivo de capinzais, hortas e pastos. As ameaças à produção de uma urbanidade burguesa e moderna incluíam, além desses usos, os modos de apropriação da cidade inventados pela população afro-brasileira. Em pouco mais de meio século, o estado deslocou essa população para os bairros nascidos das antigas freguesias suburbanas, buscando concentrar espacialmente usos “sujos” e indesejados.

**Palavras-chave:** História, urbanidade, suburbanização, racismo, Rio de Janeiro.

## Abstract

This paper presents a discussion of the social-territorial reordering of Distrito Federal at the end of XIXth Century and the first years of XXth, when central areas of the city still had rural activities such as hayfield, vegetable gardens and pastures. The threatens to production of a bourgeois and modern urbanity included, besides these uses, the appropriation ways of the city invented by the Afro-Brazilian population. In just over half a century, the state shifted this population to neighborhoods originated from the old suburban parishes, aiming at spatially concentrating undesirable and “dirty” uses.

**Keywords:** History, urbanity, suburbanization, racism, Rio de Janeiro.

---

Recebido em setembro de 2007. Aprovado para publicação em março de 2008

**Alline Torres Dias da Cruz** é Graduada em Ciências Sociais pela Universidade Federal Fluminense e Mestre pelo IPPUR/UFRJ. Tem experiência na área de sociologia, com atuação no ensino médio público e nas seguintes subáreas: sociologia e história urbanas, sociologia política e arquivo histórico. É Pesquisadora do GESTHU-IPPUR/UFRJ.

---

# Uma avaliação sobre as técnicas de perequação urbanística no direito brasileiro e português

*Daniel Gaio*

---

## **Introdução**

Um dos problemas jurídicos mais inquietantes gerados pelos planos urbanísticos deriva da circunstância de eles atingirem as diferentes parcelas do território – e, por isso, os seus proprietários – de modo essencialmente distinto (Correia, 1998, p. 19). Essa desigualdade entre os planos surge a partir da própria qualificação urbanística dos terrenos, na medida em que as diferentes destinações dos solos urbanos, definidas basicamente pela sua potencialidade edificatória, valorizam desigualmente os terrenos. Além disso, as obras públicas acabam por se direcionar a essas áreas já valorizadas pela qualificação urbanística.

Salienta-se que a desigualdade provocada pelos planos urbanísticos é

considerada pela doutrina dos países europeus quase exclusivamente em relação aos proprietários. Entretanto, a realidade brasileira é diversa, visto que a concentração de investimentos públicos em zonas nobres com alta proporção de prédios não-edificados encarece o preço da terra e penaliza extensos segmentos populacionais de menor poder aquisitivo, os quais são excluídos do acesso formal à propriedade urbana. A desigualdade é nesse caso ainda mais nociva, pois atinge os não-proprietários.

Com o propósito de atenuar essas desigualdades, diversos países têm elaborado instrumentos ou técnicas de perequação<sup>1</sup> que permitem a distribuição equitativa dos benefícios e encargos

---

<sup>1</sup> A palavra perequação provém do latim “per” + “aequere” e significa “para igualar”, “repartição”. Cf. Sidou (1990).

decorrentes do plano urbanístico. Nesse sentido, dispõe a legislação espanhola que as leis garantirão, em todos os casos, a repartição dos benefícios e ônus decorrentes do planejamento entre todos os proprietários afetados por cada atuação urbanística, em proporção às suas contribuições<sup>2</sup>.

Da mesma forma, a legislação portuguesa estabelece que os instrumentos de gestão territorial vinculativos dos particulares devem prever mecanismos equitativos de perequação compensatória destinados a assegurar a redistribuição entre os interessados dos encargos e benefícios deles resultantes<sup>3</sup>. Embora não com a mesma força vinculativa, a legislação federal brasileira estabeleceu que uma das diretrizes gerais de política urbana é a justa distribuição dos benefícios e dos ônus decorrentes do processo de urbanização<sup>4</sup>.

Tendo em vista o reconhecimento de que é necessário um controle mais efetivo do processo imobiliário em geral (Furtado, 1997, p. 167), buscar-se-á no presente trabalho identificar e avaliar criticamente as técnicas de perequação urbanística existentes no direito brasileiro. Sempre que pertinente, serão aqui realizadas confrontações com o direito urbanístico português, embora sem a pretensão de atender aos requisitos exigidos em um estudo de direito comparado<sup>5</sup>.

Antes, porém, será relatado, ainda que de maneira breve, o sistema de perequação urbanística previsto pela legislação portuguesa. A escolha desse país se deve à previsão expressa de um sistema perequativo urbanístico, o que, em alguma medida, possibilita o conhecimento de um referencial urbanístico diferente do brasileiro.

## ***A idéia de sistema na legislação portuguesa sobre perequação urbanística***

Embora se possam relatar as técnicas de perequação urbanística em Portugal a partir de cada instrumento, sobretudo os de natureza tributária<sup>6</sup>, é relevante assinalar a existência de um verdadeiro sistema de perequação urbanística na

legislação portuguesa. Primeiramente porque não se trata de pôr à disposição do poder público instrumentos a serem utilizados ao sabor das conveniências, mas sim de um dever do poder público. Isso fica explícito pelo fato de a legislação

<sup>2</sup> Cf. Lei 06/1998, de 13 de abril, art. 5°.

<sup>3</sup> Conforme prevê o art. 18, n° 01, da Lei Portuguesa de Bases da Política e Ordenamento do Território (Lei 48/98), regulamentada pelo Decreto-Lei 380/99, de 22 de setembro, que previu inúmeros instrumentos tendentes a repartir os benefícios e encargos decorrentes do plano de urbanização, especialmente os art. 118 a 143.

<sup>4</sup> Conforme art. 2°, inciso IX, da Lei 10.257/01.

<sup>5</sup> Como explicita Constantinesco (1998, p. 328-331).

<sup>6</sup> Nesse sentido, ver Gaio (2001).

estabelecer, como já dito anteriormente, que os proprietários têm direito à distribuição perequativa dos benefícios e encargos dos instrumentos de gestão territorial vinculativos dos particulares<sup>7</sup>. Assim, no caso de o município não inserir nos planos urbanísticos mecanismos de perequação dentro dos prazos legais, podem os proprietários por eles abrangidos fazer uso dos meios processuais adequados para reconhecer o direito subjetivo à distribuição perequativa dos benefícios e encargos (Correia, 2001, p. 485).

A idéia de sistema se evidencia na medida em que a perequação não é considerada episódica ou residual, mas eixo central da elaboração e execução do plano urbanístico. Nesse sentido, bastante elucidativos são os objetivos da perequação dispostos no artigo 137 do Decreto-Lei 380/99, que, pela sua força e clareza, devem ser aqui transcritos:

Os mecanismos de perequação compensatória a prever nos instrumentos de gestão territorial vinculativos dos particulares deverão ter em consideração os seguintes objetivos:

- a) Redistribuição das mais-valias atribuídas pelo plano aos proprietários;
- b) Obtenção pelos municípios de meios financeiros adicionais para a realização das infra-estruturas urbanísticas e para o pagamento de indenizações por expropriação;
- c) Disponibilização de terrenos e

edifícios ao município para a implementação, instalação ou renovação de infra-estruturas, equipamentos e espaços urbanos de utilização coletiva, designadamente zonas verdes, bem como para compensação de particulares nas situações em que tal se revele necessário;

d) Estímulo da oferta de terrenos para urbanização e construção, evitando-se a retenção dos solos com fins especulativos;

e) Eliminação das pressões e influências dos proprietários ou grupos para orientar as soluções do plano na direcção das suas intenções.

Percebe-se que, dentre os objetivos referidos pela legislação, apresenta destaque o da redistribuição das mais-valias atribuídas pelo plano aos proprietários, enquanto os restantes se caracterizam, em geral, como consequência ou efeito da mesma (Correia, 2001, p. 490).

Interessante observar que a consecução desses objetivos pode ocorrer por diferentes mecanismos de perequação, quais sejam: a) estabelecimento de um índice médio de utilização; b) estabelecimento de uma área de cedência média; e/ou c) repartição dos custos de urbanização<sup>8</sup>. Isso possibilita aos municípios aprovar o plano urbanístico com um certo espaço de discricionariedade, optando-se por um ou mais mecanismos que melhor atendam às especificidades locais<sup>9</sup>.

---

<sup>7</sup> Cf. art. 136 do Decreto-Lei 380/99.

<sup>8</sup> Cf. art. 138 a 142 do Decreto-Lei 380/99.

<sup>9</sup> Esse raciocínio é realizado por Correia (2001, p. 491).

Independentemente do grau de complexidade dos referidos mecanismos<sup>10</sup>, importa sublinhar que o legislativo português – visivelmente influenciado pela exitosa experiência do direito urbanístico espanhol – estabeleceu como pressupos-

tos essenciais para o funcionamento das cidades a vinculação ao princípio constitucional da igualdade e a sustentabilidade econômico-urbanística, o que somente seria possível com um sistema de perequação urbanístico.

## ***A função social da cidade e o papel da perequação urbanística***

Conforme expressamente preceitua a Constituição Brasileira, a política de desenvolvimento urbano tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes<sup>11</sup>. O cumprimento dessa proposta pode ocorrer de diversas maneiras, como se observa pelos instrumentos urbanísticos postos à disposição dos municípios pelo Estatuto da Cidade (Lei 10.257/010).

Pretende-se, em última análise, que os municípios executem políticas urbanísticas que garantam o direito à cidade a todos os cidadãos, de forma a reduzir as desigualdades e a construir uma sociedade/cidade justa<sup>12</sup>. Apesar disso, a doutrina não dá ênfase ao princípio da igualdade nos planos urbanísticos – fato que se refletiu no Estatuto da Cidade –,

ao contrário do que ocorre nos países europeus.

Essa diferenciação não acontece por acaso, já que a Europa Ocidental tem arraigada construção doutrinária e jurisprudencial sobre o princípio constitucional da igualdade<sup>13</sup>, enquanto no Brasil o sistema de garantia de direitos acabou por privilegiar o direito de propriedade. Esse raciocínio pode ser comprovado, dentre outras maneiras, pela análise do “modelo” de transferência do direito de construir aplicado em alguns municípios brasileiros e posteriormente incorporado pelo Estatuto da Cidade<sup>14</sup>. Isso porque, além de possibilitar a preservação do bem ambiental, o referido instrumento de transferência é utilizado como compensação ao proprietário que teve reduzida a possibilidade de aproveitamento

<sup>10</sup> Como se pode comprovar pelo estudo realizado por Carvalho e Oliveira (2003).

<sup>11</sup> Cf. art. 182, caput, da Constituição Federal.

<sup>12</sup> Esses, aliás, são objetivos da República Federativa do Brasil, cf. art. 3º, Constituição Federal.

<sup>13</sup> No plano constitucional, embora a Constituição Brasileira tenha previsto o princípio da igualdade (art. 5º e 150, II), outros países, como Portugal, são mais incisivos ao vincularem expressamente a Administração Pública a esse princípio (art. 266, nº 2, da Constituição Portuguesa), havendo inclusive inúmeros julgados do Tribunal Constitucional sobre a igualdade entre encargos e benefícios do processo de urbanização. Cf. Acórdãos 341/86, 442/87, 3/88, 109/88, e 131/88. No que se refere à doutrina portuguesa, ver, por todos, Correia (1997).

<sup>14</sup> Cf. art. 35 da Lei 10.257/01.



econômico, e não porque foi tratado de maneira desigualitária.

Entretanto, essa certamente não foi a tônica do intenso debate ocorrido na década de 70 do século passado, quando urbanistas, juristas e gestores públicos defenderam que instrumentos urbanísticos, como o coeficiente único de aproveitamento, deveriam possibilitar uma distribuição mais eqüitativa entre todos os proprietários de imóveis urbanos<sup>15</sup>. Interessante observar que a justa distribuição dos benefícios e dos ônus decorrentes do processo de urbanização – atual diretriz do Estatuto da Cidade<sup>16</sup> – teve a sua redação originalmente proposta no Anteprojeto de 1982<sup>17</sup>, época em que havia um contexto mais propício a uma recuperação da valorização imobiliária pelo poder público. Exemplo disso é que a referida proposta estabeleceu que as leis municipais poderiam determinar compensação pecuniária quando as propriedades urbanas tivessem valorização em virtude da alteração dos índices urbanísticos relativos ao uso e à ocupação do solo<sup>18</sup>.

Assinala-se que o princípio da igualdade no plano urbanístico ganha uma importância ainda maior onde há a ne-

cessidade de implementar políticas redistributivas, de forma que a recuperação de mais-valias possa redirecionar benefícios à parcela significativa de pessoas que vivem nos centros urbanos (Bogotá, 2003, p. 3; Smolka e Amborski, 2003, p. 67). Além disso, a perequação urbanística igualmente possibilita: a) políticas distributivas – concretizadoras da igualdade entre os proprietários urbanos; b) maior justiça nas indenizações expropriatórias, considerando que o proprietário deverá arcar com ônus da forma mais próxima possível dos benefícios urbanísticos percebidos; e c) redução das desapropriações e aumento de recursos para o cumprimento de outras finalidades públicas, na medida em que os encargos urbanísticos podem se materializar na cessão de áreas ao poder público.

Em última análise, no caso do Brasil, onde a desigualdade urbanística é sinônimo de segregação socioespacial, a efetiva aplicação das técnicas de perequação tem mais eficácia no cumprimento da função social da cidade – aqui abrangido o direito à cidade<sup>19</sup> – do que propriamente no do princípio da igualdade. Considerando o atual estágio de construção das cidades brasileiras, caracteriza-se como perequação a recuperação

<sup>15</sup> Moreira et al. (1975, p. 8). Ver também a Justificativa da Carta de Embu em Grau (1977, p. 11-12).

<sup>16</sup> Conforme art. 2º, inciso IX, da Lei 10.257/01.

<sup>17</sup> Cf. *Jornal da Tarde*, São Paulo, 27 jan. 1982. p. 16-17.

<sup>18</sup> Cf. art. 33 do Anteprojeto de Lei de Desenvolvimento Urbano de 1982 (ibid.).

<sup>19</sup> Considera-se o direito à cidade, expressão do direito à dignidade da pessoa humana, o núcleo de um sistema composto por um feixe de direitos que inclui o direito à moradia – implícita a regularização fundiária –, à educação, ao trabalho, à saúde, aos serviços públicos – implícito o saneamento –, ao lazer, à segurança, ao transporte público e à proteção do meio ambiente. Cf. Cavallazzi (2007, p. 56).

pelo poder público de mais-valias<sup>20</sup> percebidas pelos proprietários – decorrentes ora de obras públicas ora de direitos construtivos concedidos pela municipalidade –, para em seguida redistribuí-las aos que são tratados desigualmente pelo plano urbanístico. Essa afirmação em nada contraria o Estatuto da Cidade, que prevê como diretriz da política urbana a recuperação dos investimentos do poder público que tenham gerado valorização de imóveis urbanos<sup>21</sup>, pois o que se pretende, em última análise, é o cumprimento da função social da propriedade.

Impõe-se, assim, que sejam avaliados os instrumentos urbanísticos existentes no

direito brasileiro, a fim de verificar em que circunstâncias eles podem se caracterizar como técnicas de perequação urbanística – ou seja, que objetivem a igualdade urbanística. Não havendo possibilidade de realizar tal tarefa de maneira pormenorizada para cada instrumento, será aqui priorizada uma avaliação crítica geral, com a intenção de explicitar os obstáculos e as possibilidades/potencialidades de atuação. Utilizar-se-á o termo “contrapartida” para identificar que o proprietário beneficiário de vantagens urbanísticas contribui para o cumprimento da função social da cidade, notadamente no que se refere ao financiamento de sua infraestrutura<sup>22</sup>.

## ***Os instrumentos urbanísticos brasileiros e a perequação urbanística***

### **Loteamento do solo**

Desde o Decreto-Lei 58/37, o direito de lotear tem se vinculado à obrigação, para o proprietário, da instituição de vias de comunicação pública e de espaços livres<sup>23</sup>. Mas foi com a Lei 6.766/79 que se pôde verificar a determinação de uma efetiva contrapartida do loteador, pois o mesmo passou a ser obrigado a repassar ao domínio municipal 35% da

área total para equipamentos e vias públicas.

Com a redação da Lei 9.785/99, não há mais exigência de percentagem predefinida para as áreas destinadas a sistemas de circulação e implantação de equipamento urbano e comunitário, nem para os espaços livres de uso público. A sua exigibilidade passa então a ser proporcional à densidade de ocupa-

<sup>20</sup> Apesar de não haver em nenhum ordenamento jurídico uma definição legal abrangente de mais-valia, ela é considerada a diferença entre os valores inicial e final do imóvel; essa diferença de valor tem origem em uma obra pública, independentemente de qualquer esforço ou comportamento intencional de seu titular. Cf. Sanches (1994, p. 6).

<sup>21</sup> Cf. art. 2º, inciso XI, da Lei 10.257/01.

<sup>22</sup> Ver, nesse sentido, Pinto (2005, p. 287), embora o autor prefira a expressão “ônus urbanístico”.

<sup>23</sup> Cf. art. 1º, inciso II, última parte. Para maiores considerações, ver Fagundes (1977, p. 6).

ção prevista pelo plano diretor ou aprovada por lei municipal para a zona em que se situa<sup>24</sup>.

Embora dependente da configuração dada pelo legislador municipal, a figura jurídica do loteamento do solo urbano é a que mais se aproxima da área de cedência média prevista na legislação portuguesa<sup>25</sup>, podendo ser considerada uma eficiente técnica de perequação urbanística, ressalvadas as deficiências do sistema brasileiro, a seguir apresentadas.

A primeira grande diferença em relação ao modelo português diz respeito à obrigação de lotear. Enquanto no direito brasileiro a regra é a liberdade de lotear – com exceção do parcelamento compulsório recentemente regulamentado por lei federal<sup>26</sup>, que depende do cumprimento de numerosas exigências, inclusive temporais<sup>27</sup> –, no direito português os planos e as operações urbanísticas são realizados por iniciativa da municipalidade ou por requerimento dos proprietários.

Outra diferença substancial é a ausência do limite da titularidade do domínio para determinada operação urbanística. Se no Brasil o loteamento é, em regra,

realizado por um ou mais proprietários, mas de um mesmo imóvel, em Portugal a delimitação da unidade de atuação urbanística vai abranger a área tida como adequada, para depois identificar os proprietários.

Essas duas estratégias diferentes adotadas em Portugal ocasionam a redução dos custos da urbanização, pois, ao serem realizadas em conjunto, permitem escolher áreas contínuas a outras já urbanizadas, evitando os vazios urbanos e, por consequência, a apropriação indevida de mais-valias urbanísticas. A cidade passa a ser construída em blocos, e os proprietários da unidade de execução recebem os benefícios urbanísticos de forma proporcional aos encargos.

Nesse sentido, não há como considerar técnica perequativa um loteamento aprovado nas extremidades de uma zona urbana com grande número de áreas vazias no seu intermédio, tal como ocorre em muitos municípios brasileiros. Essa prática pode ser evitada com a aprovação de um perímetro urbano condizente com as reais necessidades de adensamento, além do estabelecimento de restrições no zoneamento para aprovação de loteamento.

---

<sup>24</sup> Como prevê o art. 4º, inciso I.

<sup>25</sup> Conforme previsão do art. 141 do Decreto-Lei 380/99, o loteador deve ceder ao município parcelas de terreno destinadas a infra-estruturas, equipamentos públicos e zonas verdes urbanas.

<sup>26</sup> Cf. art. 5º da Lei 10.257/01 (Estatuto da Cidade).

<sup>27</sup> O Estatuto da Cidade, nos seus art. 5º a 8º, estabelece a obrigatoriedade de o plano diretor identificar as áreas; elaborar legislação municipal específica para fixar as condições e os critérios; notificar o proprietário para parcelar/construir; aplicar durante cinco anos o IPTU progressivo no tempo; realizar a desapropriação da área; e, enfim, possibilitar um aproveitamento urbanístico adequado.

Ressalta-se que nos grandes centros urbanos brasileiros o instrumento de loteamento tem a possibilidade de utilização cada vez mais restringida pela diminuição dos espaços físicos livres. Existindo espaços disponíveis, o mercado tem preferido a implantação de condomínios horizontais, os quais, em geral, configuram burla à lei de parcelamento do solo, já que nesse caso não são exigidas as mesmas contrapartidas previstas pela lei<sup>28</sup>. Verifica-se, nesse particular, o não-enquadramento como mecanismo perequativo.

## **Solo criado**

O intenso processo de urbanização das grandes cidades brasileiras passou a ser objeto de preocupação dos órgãos de planejamento, sendo um dos principais desafios a necessidade de definir instrumentos de controle da densidade urbana (São Paulo, 1971). Em decorrência dessa inquietação, já sob influência do debate ocorrido na Europa, foi proposto em 1975 que o direito de edificar acima de um coeficiente único de aproveitamento deveria estar sujeito ao pagamento de uma remuneração ao poder público (Moreira et al., 1975).

Mas foi por meio da Carta de Embu – produzida em fins de 1976 por diversos juristas e planejadores urbanos – que a idéia do solo criado e da transferência do direito de construir ganhou visibilidade nacional e forte adesão na comunidade

acadêmica como uma das soluções para a rápida verticalização das grandes cidades brasileiras. Isso porque tal proposta foi concebida como instrumento de caráter urbanístico com a idéia de controlar a intensificação do uso do solo, a sobrecarga de demanda de infra-estrutura, as áreas verdes e os equipamentos sociais decorrentes dessa intensificação, e o fenômeno de especulação imobiliária.

Baseava-se o documento na implantação de um coeficiente único para todos os terrenos urbanos, sendo que toda edificação acima desse patamar deveria ser considerada solo criado. Além disso, a sua aquisição ocorreria por meio da entrega de áreas ao poder público ou do pagamento do equivalente econômico. O eixo principal da proposta, baseado principalmente na experiência francesa, considerava que a ampliação do coeficiente de aproveitamento implicava sistematicamente o acréscimo da demanda por equipamentos públicos, os quais deveriam ser custeados por quem pleiteava o benefício<sup>29</sup>. Por meio da entrega de áreas ao poder público – que seriam destinadas ao sistema viário e a equipamentos públicos e de lazer –, os proprietários beneficiários do solo criado ofereceriam à coletividade as compensações necessárias ao reequilíbrio reclamado pela criação do solo adicional.

Esse é, pois, o exemplo que mais se aproxima do sistema urbanístico da Europa Ocidental, pois confere aos construtores a responsabilidade pelos investimentos

<sup>28</sup> Para uma análise dessa problemática, ver Pinto (2005, p. 304-306).

<sup>29</sup> Nesse sentido, ver Lira (1987, p. 57).

realizados na cidade, como é o caso do instituto do índice médio de utilização em Portugal<sup>30</sup>. Nesse país, fixada a edificabilidade média pelo plano urbanístico, o proprietário que possuir índice superior deverá ceder uma área com a possibilidade construtiva em excesso<sup>31</sup>.

Entretanto, apesar de o solo criado ter sido proposto com predominante função urbanística, a conclusão de nº 2 da Carta de Embu abriu a possibilidade da utilização do solo criado como instrumento financeiro, como se verifica na transcrição da referida conclusão (Grau, 1977, p. 11-12):

É constitucional exigir, na forma de lei municipal, como condição de criação de solo, que o interessado entregue ao Poder Público áreas proporcionais ao solo criado; quando impossível a oferta destas áreas, por inexistentes ou por não atenderem às condições legais para tanto requeridas, é admissível sua substituição pelo equivalente econômico.

Ao invés de medida excepcional, tornou-se regra nos municípios brasileiros a aplicação do solo criado por meio do pagamento em dinheiro, o qual nem sempre teve o destino mais apropriado, descumprindo-se, assim, o princípio constitucional da função social da cidade.

Outro ponto da proposta inicial que aos poucos foi sendo descaracterizado diz respeito ao coeficiente básico de aproveitamento. O Projeto de Lei 775/83 limitou-se a prescrever que o aproveitamento máximo será de uma vez a área do terreno enquanto os municípios não regularem a matéria<sup>32</sup>. Poderia a referida proposição ter avançado mais se tivesse estabelecido de forma definitiva o parâmetro para todo o território nacional, evitando assim que os municípios desvirtuassem o instituto.

Mesmo sem contar com a aprovação do referido projeto, alguns municípios tentaram adotar o coeficiente único de aproveitamento, como é o caso de São Paulo, que, no início dos anos 1990, não obteve sequer a aprovação do Plano Diretor<sup>33</sup>. No Rio de Janeiro, o Plano Diretor foi aprovado em 1992 com o coeficiente único, mas nunca chegou a ser regulamentado.

Observa-se que o zoneamento rígido com coeficiente de aproveitamento 1 (um), apesar de estar previsto em algumas leis orgânicas e planos diretores, tem encontrado muitas dificuldades para a sua implementação. Entre elas, cita-se a pressão exercida pelos incorporadores imobiliários nos Poderes Executivo e Legislativo locais, já que teriam sensivelmente diminuído os lucros advindos da exploração do solo urbano.

---

<sup>30</sup> Ver art. 139 do Decreto-Lei 380/99.

<sup>31</sup> Cf. art. 139, item 7, do Decreto-Lei 380/99.

<sup>32</sup> Conforme seu art. 6º, §2º.

<sup>33</sup> Cabe anotar que em 1977 a prefeitura de São Paulo igualmente chegou a elaborar um anteprojeto de lei instituindo o coeficiente único de aproveitamento, o qual não obteve êxito. Para uma adequada síntese dos motivos pelos quais a matéria não foi aprovada, ver as críticas realizadas pelo Editorial de *O Estado de São Paulo*, em 13 mar. 1977.

Em virtude da preponderância da lógica do mercado, acabou prevalecendo a possibilidade de criar solo a partir dos coeficientes de aproveitamento variáveis então existentes. Por conseguinte, ao utilizá-los como fonte de receitas, permite-se um adensamento ainda maior das cidades, que traz graves reflexos para a infra-estrutura urbana. Além disso, os benefícios são desproporcionais às contrapartidas oferecidas<sup>34</sup>.

Com a aprovação do Estatuto da Cidade em 2001, permitiu-se aos municípios optar entre o coeficiente único e o variável de aproveitamento e, a partir desses parâmetros, aplicar o solo criado – agora denominado outorga onerosa do direito de construir<sup>35</sup>. Com base no cenário que atualmente se vislumbra, pode-se afirmar que dificilmente sejam aprovados zoneamentos urbanos com coeficiente único de aproveitamento ou mesmo com coeficientes variáveis que contenham índices baixos de aproveitamento.

Assim ocorrendo, permanece prejudicada a proposta inicial em relação à delimitação do solo criado, que procura conjugar quatro mecanismos básicos: a) coeficiente de aproveitamento único; b) vinculação a um sistema de zoneamento rigoroso; c) transferência do direito de construir; e d) proporcionalidade entre solos públicos e privados<sup>36</sup>.

Dentre as possibilidades jurídicas atualmente existentes no direito brasileiro, a adoção do solo criado a partir do coeficiente único representa a que mais se aproxima do sistema urbanístico português, pois permite estabelecer uma relação de igualdade entre os proprietários urbanos, além de favorecer a redistribuição dos benefícios urbanos entre os não-proprietários. Entretanto, como o Estatuto da Cidade estabelece uma cláusula aberta para que os municípios tomem a decisão sobre o zoneamento, o solo criado transita de uma eficiente técnica perequativa a uma condição agravadora das desigualdades urbanísticas.

## **Transferência do direito de construir**

O instituto da transferência do direito de construir, apesar de já ter sido muito confundido com a figura do solo criado, teve a sua origem anterior a este, conforme se verifica pela previsão da lei de orientação francesa, de 31 de dezembro de 1967 (Jacquot, 1987, p. 189). No início dos anos 1970, o instrumento foi aplicado nos Estados Unidos para a proteção do patrimônio cultural e em Porto Rico para a proteção do patrimônio natural<sup>37</sup>.

No Brasil, a aplicação da transferência do direito de construir não demorou

<sup>34</sup> Para uma crítica desse processo, ver Gaio (2000b) e Brasil (2001, p. 73).

<sup>35</sup> Lei 10.257/01, art. 28, §2º. Esse modelo “flexível” é criticado por Ribeiro e Cardoso (2003, p. 124-125).

<sup>36</sup> Essa configuração foi no Brasil inicialmente proposta por Moreira et al. (1975); em seguida, foi igualmente defendida por Silva (1981, p. 310-313).

<sup>37</sup> Experiências estas relatadas por John Costonis e analisadas em Espallargas et al. (1976, p. 22-59).

muito a se realizar, pois desde 1969 o município de São Paulo já dispõe de legislação que autoriza a prefeitura a receber, em doação, terrenos particulares atingidos pelo alargamento da Avenida Paulista, facultado aos doadores o cômputo da área doada para fins de cálculo do índice de aproveitamento a ser aplicado no imóvel remanescente<sup>38</sup>. De forma análoga, o Decreto 5.162/75, referente ao município de Porto Alegre, prescrevia que as partes dos terrenos absorvidos por recuos viários ou por áreas verdes poderiam ser computadas como partes integrantes dos mesmos para fins de determinação dos índices de aproveitamento e percentagens de ocupação.

Verifica-se que esses dois exemplos constituem a forma embrionária da hoje conhecida transferência do direito de construir – embora não sejam assim denominados (Fischer, 1986, p. 20). Sendo já utilizada em vários municípios brasileiros – destacando-se Porto Alegre e Curitiba –, a transferência do direito de construir foi regulada pelo Estatuto da Cidade para inúmeras hipóteses, como a proteção do meio ambiente, a elaboração de programas de regularização fundiária e urbanística de assentamentos informais de baixa renda, a construção de habitação de interesse social e a implantação de equipamentos urbanos e comunitários<sup>39</sup>.

Tal como o solo criado, a transferência do direito de construir é um importante instrumento no funcionamento do sistema de aproveitamento único, pois permite que os proprietários que não podem fazer uso desse mecanismo tenham condições de transferir a parcela não utilizável<sup>40</sup>. Mesmo que seja aplicada em zoneamento com coeficiente de aproveitamento variável, pode a transferência do direito de construir ser útil ao objetivo de perequação entre proprietários urbanos, notadamente quando determinadas restrições ambientais demonstram a necessidade de se conceder uma compensação urbanística. No mesmo sentido, a legislação portuguesa prevê que se transfira o direito de construir de quem possui um direito concreto de construção inferior à edificabilidade média<sup>41</sup>.

Ressalta-se que as concessões de compensações podem ocasionar outras desigualdades urbanísticas, especificamente quando as restrições ambientais não se caracterizam como significativas, a ponto de justificar a obtenção do benefício<sup>42</sup>.

Cabe ainda verificar se a utilização da transferência do direito de construir para implantação de infra-estruturas urbanísticas, tal como prevê o Estatuto da Cidade<sup>43</sup>, pode se caracterizar como técnica perequativa. No caso da execução

<sup>38</sup> Conforme Lei Municipal 7.288/69.

<sup>39</sup> Cf. art. 35 da Lei 10.257/01.

<sup>40</sup> Nesse sentido, ver o item 2.1 da Carta de Embu, em Grau (1977, p. 12).

<sup>41</sup> Cf. previsão do art. 139, n° 05, combinado com o art. 140, do Decreto-Lei 380/99.

<sup>42</sup> Para outras considerações, ver Gaio (2000a, p. 142-153).

<sup>43</sup> Cf. art. 35, inciso I, da Lei 10.257/01.

da 3ª Perimetral em Porto Alegre<sup>44</sup>, a utilização da transferência do direito de construir possibilitou, além da economia orçamentária, a recuperação de mais-valias, pois as negociações foram realizadas antes da obra (cessão das áreas), evitando-se a incorporação de sua valorização imobiliária<sup>45</sup>. Sendo assim, observa-se nesse exemplo a existência de uma técnica de perequação.

Como se pode constatar, o instrumento da transferência do direito de construir possui inúmeras possibilidades de aplicação e, em alguns casos, traz conseqüências diametralmente opostas. Portanto, a análise acerca da sua natureza perequativa requer uma investigação pormenorizada para cada situação específica.

## **Operações urbanas consorciadas**

Conforme definição dada pelo Estatuto da Cidade<sup>46</sup>:

Considera-se operação urbana consorciada o conjunto de intervenções e medidas coordenadas pelo Poder Público municipal, com a participação dos proprietários, moradores, usuários permanentes e investidores

privados, com o objetivo de alcançar em uma área transformações urbanísticas estruturais, melhorias sociais e a valorização ambiental.

O dispositivo citado demonstra que as operações consorciadas consistem em um conjunto de intervenções urbanísticas ocorridas em um espaço determinado da cidade e que, pela sua natureza específica, requerem flexibilização das normas urbanísticas – como modificação de índices e características de parcelamento, de uso e ocupação do solo; alterações edilícias; e regularização de construções, reformas ou ampliações irregulares<sup>47</sup> –, devendo as mesmas ser acompanhadas de contrapartidas prestadas pelos proprietários beneficiários<sup>48</sup>.

Como bem aponta Betânia Alfonsin, embora o Estatuto da Cidade estabeleça como diretriz a recuperação dos investimentos realizados pelo poder público<sup>49</sup>, a realização de uma operação urbana permite recuperar mais-valias de naturezas distintas, o que decorre da tomada de decisão pelo poder público no processo de planejamento urbano, ainda que não acarrete quaisquer ônus ao ente estatal (Alfonsin, 2006, p. 296).

Apesar de a operação urbana consorciada não prever investimentos pú-

<sup>44</sup> Trata-se de um ambicioso plano de alargamento viário em um trecho de 12,3 km de extensão, abrangendo o total de 20 bairros da capital do Rio Grande do Sul.

<sup>45</sup> Anota-se que os imóveis que não foram utilizados na operação se beneficiaram integralmente da valorização. Para uma avaliação mais ampla, ver Uzon (2005).

<sup>46</sup> Art. 32, §1º, da Lei 10.257/01.

<sup>47</sup> Cf. previsão do art. 32, §2º, incisos I e II, da Lei 10.257/01.

<sup>48</sup> Como exige o art. 33, inciso VI, da Lei 10.257/01.

<sup>49</sup> Cf. art. 2º, inciso XI, da Lei 10.257/01.



blicos (Pinto, 2005, p. 308), não há como desconsiderar as mais-valias urbanísticas anteriores percebidas pelos proprietários mas que não são objeto de recuperação no instrumento ora analisado. Além disso, uma correta avaliação das operações urbanas deve se basear nos termos constantes da lei específica que aprova a utilização do instrumento.

De qualquer maneira, o ineditismo da contrapartida exigida pela alteração das normas urbanísticas inaugura um importante precedente na repercussão causada por mudanças legislativas que concedem direitos construtivos. Isso porque a legislação urbanística intervém diretamente na estruturação dos mercados imobiliários, configurando eixos de va-

lorização do solo, hierarquizando e indestando mercados (Rolnik, 1997, p. 101; Azevedo Netto, 1995, p. 9).

Em Portugal, esse mecanismo guarda algumas semelhanças com o instituto do reparcelamento<sup>50</sup>, que consiste em uma operação realizada dentro do perímetro urbano, permitindo, dentre outras situações, ajustar às disposições do plano a configuração de aproveitamento dos terrenos para construção, bem como ceder ao poder público parcelas dos terrenos para espaços e equipamentos públicos<sup>51</sup>. Ressalta-se que no modelo português há a obrigatoriedade de distribuir entre os proprietários os benefícios e encargos resultantes do plano, o que não ocorre no direito brasileiro.

---

## **Considerações finais**

Embora não haja no Brasil um sistema de perequação urbanística tal como em Espanha e Portugal, é possível concluir que há um conjunto significativo de situações que permite o enquadramento dos instrumentos como técnicas de perequação.

A legislação federal brasileira, apesar da multiplicidade de instrumentos, optou por deixar aos municípios um amplo campo de conformação jurídica no que se refere à distribuição eqüitativa dos encargos e benefícios decorrentes do processo de urbanização. Embora

seja salutar a valorização das especificidades locais, o predomínio geralmente existente dos setores sociais contrários à implementação de uma política urbanística igualitária põe em risco a concretização de tal objetivo.

De qualquer forma, recomenda-se que os municípios apliquem o maior número possível das técnicas perequativas existentes, mesmo não sendo possível recuperar a totalidade das mais-valias urbanísticas. Eventuais problemas relacionados a contrapartidas superiores aos benefícios devem ser resolvidos prefe-

---

<sup>50</sup> Cf. art. 131 a 134 do Decreto-Lei 380/99.

<sup>51</sup> A cessão obrigatória das áreas está disciplinada no art. 133, alínea “c”, do Decreto-Lei 380/99.

rencialmente com compensações urbanísticas previstas em lei, como é o caso da transferência do direito de construir no direito brasileiro.

Ademais, dos muitos instrumentos urbanísticos previstos no Estatuto da Cidade, o solo criado a partir do coeficiente único de aproveitamento é, por excelência, o que mais se aproxima do sistema perequativo português. Aplicado o coeficiente único, os demais instrumentos passam a desempenhar apenas funções complementares, como na hipótese de o proprietário transferir o direito

de construir sempre que esteja impedido de exercê-lo em razão de limitações ambientais.

Embora haja diferenças estruturais nos sistemas de execução brasileiro e português, a busca permanente pela exigência de contrapartidas dos proprietários que recebem benefícios urbanísticos – decorrentes de obras públicas ou de direitos construtivos – permitirá uma considerável aproximação da perequação urbanística europeia, esta reconhecida mais justa e eficaz.

---

## Referências

ALFONSIN, Betânia de Moraes. Operações urbanas consorciadas como instrumento de captação de mais-valias urbanas: um imperativo da nova ordem jurídico-urbanística brasileira. In: ALFONSIN, Betânia de Moraes; FERNANDES, Edésio. (Org.). *Direito urbanístico: estudos brasileiros e internacionais*. Belo Horizonte: Del Rey, 2006. p. 287-300.

AZEVEDO NETTO, Domingos Theodoro de. *A Questão Fundiária*. In: SEMINÁRIO BRASILEIRO HABITAÇÃO E QUESTÃO FUNDIÁRIA, São Paulo, 1995. (Seminário preparatório para a Conferência HABITAT II).

BOGOTÁ (DC). Alcaldía Mayor de Bogotá. *Proyecto de acuerdo n. 161 de 2003*. Establecen las normas para la aplicación de la participación en plusvalías en Bogotá, Distrito Capital. Bogotá, DC: Secretaría General de la Alcaldía Mayor de Bogotá, 2003.

BRASIL. *Estatuto da Cidade*: Lei n. 10.257, de 10 de julho de 2001, que estabelece diretrizes gerais da política urbana. Brasília: Câmara dos Deputados, 2001.

CARVALHO, Jorge; OLIVEIRA, Fernanda Paula. *Perequação: taxas e cedências*. Coimbra: Almedina, 2003.

CAVALLAZZI, Rosângela Lunardelli. O estatuto epistemológico do direito urbanístico brasileiro: possibilidades e obstáculos na tutela do direito à cidade. In: COUTINHO, Ronaldo; BONIZZATO, Luigi. (Org.). *Direito da cidade: novas concepções sobre as relações jurídicas no espaço social urbano*. Rio de Janeiro: Lúmen Juris, 2007. p. 53-69.

CONSTANTINESCO, Leontin-Jean. *Tratado de Direito Comparado*. Rio de Janeiro: Renovar, 1998.

CORREIA, Fernando Alves. *O plano urbanístico e o princípio da igualdade*. Coimbra: Almedina, 1997.

\_\_\_\_\_. Problemas Actuais do direito do urbanismo em Portugal. *Revista do Centro de Estudos de Direito do Ordenamento do Urbanismo e do Ambiente*, Coimbra, n. 2, p. 9-32, 1998.

\_\_\_\_\_. *Manual de direito do urbanismo*. Coimbra: Almedina, 2001. v. 1.

ESPALLARGAS, Hortênsia et al. *Solo criado: análise das experiências estrangeiras*. São Paulo: Empresa Municipal de Urbanização, 1976.

FAGUNDES, Miguel Seabra. Aspectos jurídicos do solo criado. *Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, v. 129, p. 1-10, jul./set. 1977.

FISCHER, Maria Helena de Souza. *Uma abordagem sobre a transferibilidade do direito de construir*. Porto Alegre, 1986. Mimeografado.

FURTADO, Fernanda. Instrumentos para a recuperação de mais-valias na América Latina: debilidade na implementação, ambigüidade na interpretação. *Cadernos IPPUR*, Rio de Janeiro, n. 1-2, p. 163-205, jan./dez. 1997.

GAIO, Daniel. A propriedade urbana e o direito de edificar. *Revista de Direito Ambiental*, São Paulo, n. 20, p. 121-158, out./dez. 2000a.

\_\_\_\_\_. Uma breve análise dos instrumentos urbanísticos propostos pela nova

lei de zoneamento urbano de Curitiba. *Cadernos de Gestão Pública*, Curitiba, n. 2, p. 27-34, 2000b.

\_\_\_\_\_. A vinculação da contribuição de melhoria ao princípio da igualdade. *Revista da Secretaria de Assuntos Jurídicos*, Recife, n. 7, p. 139-166, abr. 2001.

GRAU, Eros Roberto. Aspectos jurídicos da noção de solo criado. *Revista dos Tribunais*, São Paulo, n. 504, p. 11-25, out. 1977.

JACQUOT, Henri. *Droit de l'urbanisme*. Paris: Dalloz, 1987.

LIRA, Ricardo-César Pereira. A propriedade urbanística. *Revista forense*, Rio de Janeiro, n. 300, p. 53-59, 1987.

MOREIRA, Antonio Cláudio Moreira Lima et al. *O solo criado*. São Paulo: Cepam, 1975.

PINTO, Victor Carvalho. *Direito urbanístico: plano diretor e direito de propriedade*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2005.

RIBEIRO, Luiz Cesar de Queiroz; CARDOSO, Adauto Lucio. A concessão onerosa do direito de construir: instrumento da reforma urbana? In: \_\_\_\_\_. (Org.). *Reforma urbana e gestão democrática: promessas e desafios do Estatuto da Cidade*. Rio de Janeiro: Revan, 2003. p. 119-138.

ROLNIK, Raquel. *A cidade e a lei, legislação, política urbana e territórios na Cidade de São Paulo*. São Paulo: Studio Nobel, 1997.

SANCHES, Saldanha. Ainda sobre o conceito de mais-valias. *Fisco*, Lisboa, n. 65-66, p. 3-18, maio/jun. 1994.

SÃO PAULO (SP). Centro de Estudos e Pesquisas de Administração Municipal. *Índices urbanísticos*. São Paulo: Cepam, ago. 1971. Mimeografado.

SIDOU, J. M. Othon. *Dicionário Jurídico*: Academia Brasileira de Letras Jurídicas. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1990.

SILVA, José Afonso da. *Direito urbanístico*

brasileiro. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1981.

SMOLKA, Martin; AMBORSKI, David. Recuperación de plusvalías para el desarrollo urbano: una comparación inter-americana. *Revista Eure*, Santiago, n. 88, p. 55-77, dez. 2003.

UZON, Néia. *Uso da transferência de potencial construtivo para aquisição de imóveis*: a experiência de Porto Alegre. Porto Alegre: [s.n.], jun. 2005. Mimeografado.

## Resumo

A repartição eqüitativa dos benefícios e encargos decorrentes do plano urbanístico constitui base fundamental para o processo de funcionalização da cidade determinado pela Constituição Federal. Assim, é analisada neste texto a possibilidade de utilização dos instrumentos urbanísticos previstos pelo Estatuto da Cidade como técnica de perequação urbanística.

**Palavras-chave:** perequação, instrumento, urbanístico, função social.

## Abstract

The equalize distribution of benefits and obligations from urban plan is fundamental basis for the process of functionalization of the city had established by the Federal Constitution. Then, in this text is analyzed the possibility of using of the urban instruments had established by the City Statute as thecnic of urban equalize.

**Keywords:** equalize, instrument, urban, social function.

---

Recebido em setembro de 2007. Aprovado para publicação em maio de 2008

**Daniel Gaio** é Doutorando em Direito pela Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, Bolsista da CAPES, Mestre em Direito pela Universidade de Lisboa, Consultor urbanístico e ambiental, Professor de Direito, Membro fundador do Instituto Brasileiro de Direito Urbanístico – IBDU e Autor de diversos artigos nas áreas de direito ambiental, urbanístico e constitucional.

---

# **Rumos da Pesquisa**

---

---

# **A mobilidade pendular na definição das cidades-dormitório: caracterização sociodemográfica e novas territorialidades no contexto da urbanização brasileira**

*Ricardo Ojima*

*Robson Bonifácio da Silva*

*Rafael H. Moraes Pereira*

---

## ***Introdução***

O termo cidade-dormitório é recorrente nos estudos urbanos, sobretudo quando se trata de analisar os processos sociais e demográficos que se desenham em contextos metropolitanos. Sendo assim, não é raro encontrar referências a cidades que são classificadas nesse ambíguo termo, sempre associadas às situações de desvantagem econômica e social em relação a uma cidade que polariza os fluxos regionais pelos aspectos tanto econômicos quanto populacionais.

Mas, embora esse termo esteja muito presente tanto nos meios acadêmicos como no senso comum, não há um consenso objetivo sobre o que define uma cidade-dormitório. Segundo Faria (1991), os caminhos percorridos pela pesquisa

da sociedade urbana no Brasil assumiram uma postura específica em que termos como urbano, cidade e espaço e até expressões como região metropolitana assumem sentidos e significados meramente convencionais sob uma base extensa e plural de temas e perspectivas teóricas.

Assim, o termo cidade-dormitório foi vinculado aos processos de marginalização e periferização da pobreza nos contextos metropolitanos, especialmente a partir de análises na Região Metropolitana de São Paulo ao longo das décadas de maior crescimento econômico e populacional desta região. Conseqüentemente, o termo passou a ser empregado com sentido pejorativo em diversos con-

textos regionais, como é o caso de Diamema (SP), Jaboaão dos Guararapes (PE), Viamão (RS), Biguaçu (SC) e Hortolândia (SP), entre outros numerosos casos facilmente encontrados por meio de uma rápida pesquisa na mídia impressa e digital.

Os governos locais tendem a se proteger do rótulo de “cidade-dormitório”, em razão da carga ideológica negativa que permeia essa classificação, principalmente nos casos em que o crescimento populacional está relacionado à migração de pessoas de maior poder aquisitivo que vão residir em municípios mais distantes do seu local de trabalho, em busca de amenidades como melhor qualidade ambiental, fuga da violência, entre outras. Surge, portanto, um novo cenário no qual o termo cidade-dormitório necessita ser mais bem detalhado. Assim, compreender em escala regional o papel dos deslocamentos populacionais cotidianos (entre o local de residência e de trabalho e/ou estudo) traz novos contornos para se pensar o que se poderia chamar de cidade-dormitório.

O objetivo deste trabalho é realizar uma análise das informações censitárias disponíveis para os anos de 1980 e 2000, no sentido de captar os fluxos de deslocamentos populacionais para tra-

balho e/ou estudo (deslocamentos pendulares) considerando os municípios de residência onde o contingente populacional envolvido nos deslocamentos pendulares é mais significativo, sobretudo nos contextos regionais urbanos mais dinâmicos do Brasil.

Na primeira parte, fazemos um breve resgate do emprego do termo cidade-dormitório no contexto da urbanização brasileira. A seguir, apresentamos a informação censitária de deslocamento pendular como uma ferramenta de análise imprescindível para investigar o bom uso do termo cidade-dormitório e suas interfaces sociais, econômicas e demográficas; nesse sentido, apresentamos também uma breve caracterização sociodemográfica dessa parcela da população, considerando para isso os dados existentes relativos a 1980 e 2000, e procuramos apontar as possíveis alterações nos padrões de pendularidade e, conseqüentemente, das cidades-dormitório. Por fim, realizamos um mapeamento das cidades-dormitório, de modo a revelar contextos e hipóteses sobre as suas principais características, e, mais do que resolver os dilemas, procurar encontrar subsídios para identificar e confirmar algumas verdades e mitos sobre o bom uso da controvertida noção de “cidade-dormitório”.

## ***Cidades-dormitório: conceitos e usos***

Bastante empregado, o termo cidade-dormitório apresenta íntima relação com processos demográficos e sociais, prin-

cipalmente em regiões metropolitanas. Ojima (2007, p. 83) afirma que o surgimento da noção de cidade-dormitório

está vinculado aos estudos urbanos que trabalhavam sob a perspectiva dicotômica “centro-periferia”. Porém, ainda seria necessária uma discussão mais ampla para seu enquadramento na categoria de conceito.

Freitag (2002) sugere uma classificação em cinco tipos de cidades na contemporaneidade: as cidades globais; as megacidades ou megalópoles; as metrópoles; as cidades periféricas; e as cidades-dormitório. Em linhas gerais, essa tipologia considera, principalmente, aspectos de infra-estrutura de suporte para efetiva participação econômica em diferentes escalas (local, regional, nacional, internacional e global); condições de vida da população; implementação de direitos humanos; volume e dispersão populacional etc.

O que mais nos interessa são as cidades-dormitório, frutos da conurbação e da formação de metrópoles, que deram um caráter mais complexo ao processo de urbanização. Freitag (2002) considera cidade-dormitório o mesmo que cidade-satélite. Em sua análise, o morador desse tipo de cidade não se reconheceria como cidadão da mesma, já que ali não se encontra seu local de trabalho e ela só serve como dormitório e residência. Além disso, a cidade-dormitório não teria independência administrativa e econômica, sendo, portanto, altamente dependente da sede regional à qual se vincularia com grande intensidade. Outra característica que Freitag destaca é a ausência de garantia dos direitos humanos e de cidadania na cidade-dormitório, implicando em precárias condições de vida para seus

moradores, que vivenciam altos índices de violência, de insalubridade, de epidemias, problemas de trânsito e transportes, agressão ao meio ambiente, entre outras adversidades.

Em geral, o termo cidade-dormitório costuma ser relacionado a algumas características como baixo dinamismo econômico, elevado crescimento populacional (Jardim e Barcellos, 2005) e expansão urbana em assentamentos precários de população de baixa renda (Caiado, 2005). Além disso, Miglioranza (2005, p. 3) afirma que cidade-dormitório é a “cidade cujos habitantes saem, na maioria, para trabalhar em outra cidade, voltando apenas para dormir”, sendo, portanto, a mobilidade pendular um elemento importante para o melhor entendimento do objeto de estudo.

Aranha (2005), apesar de fazer muitas referências ao termo, não chega a definir cidade-dormitório, mas confirma a maior intensidade da mobilidade pendular nesse tipo de cidade. Segundo esse autor, a Região Metropolitana de São Paulo possui cerca de 1 milhão de pessoas que trabalham ou estudam em municípios diferentes daqueles em que vivem, e a capital, São Paulo, surge como o principal receptor dos fluxos pendulares metropolitanos. Nesse contexto, muitos municípios apresentam saldo negativo no fluxo de pessoas, e alguns, como Carapicuíba – onde entram cerca de 6 mil indivíduos e saem 64 mil (ibid., p. 99) –, são considerados cidades-dormitório em virtude do expressivo saldo negativo e de não apresentarem uma economia dinâmica.



Cano (1988) relaciona a origem das cidades-dormitório ao processo de urbanização. A periferização dos assentamentos humanos e industriais e a especulação imobiliária teriam provocado importantes mudanças no processo de urbanização, como a conurbação e a conseqüente metropolização, fazendo surgir o termo “cidade-dormitório”. Santos (1990) também destaca a significativa importância da especulação imobiliária, que teria contribuído para o crescimento fragmentado da metrópole paulistana. Trata-se da concretização do espaço urbano alienado, que aumenta o abismo entre a estruturação desse espaço urbano e as necessidades da população. Assim, a periferização se acentuou na medida em que houve aumento da especulação imobiliária e do custo de vida.

O baixo dinamismo econômico, a pouca diversidade das atividades de comércio e serviços e o uso predominantemente residencial de alguns municípios são os elementos destacados por Caiado (2005) na caracterização das cidades-dormitório em sua análise sobre a estruturação intra-urbana da região do Distrito Federal e seu entorno. A pesquisadora ainda menciona as elevadas taxas de crescimento populacional da região em razão da intensidade do processo de periferização.

Até agora apontamos algumas características comuns à noção de cidade-dormitório utilizada por alguns autores. Contudo, nas últimas décadas, tornou-se possível destacar, no Brasil, algumas cidades cujas características, diferentes das mencionadas anteriormente, trazem novos contornos à discussão do tema e problematizam o consenso acerca da noção de cidade-dormitório. Esses novos contornos podem ser exemplificados pelo município de Valinhos (SP). Esse município, pertencente à Região Metropolitana de Campinas, apresenta baixos índices de criminalidade e violência, bons indicadores sociais e alta proliferação de condomínios e loteamentos fechados, criados a partir da década de 1990 principalmente com a justificativa de oferecer segurança e qualidade de vida (Miglioranza, 2005) a moradores das classes médias e alta.

O exemplo de Valinhos<sup>1</sup> imprime, como mencionado, novos contornos à noção de cidade-dormitório. Se antes destacava-se a “expulsão” de pessoas de baixa renda para áreas distantes dos centros pelo processo de periferização da população, hoje verifica-se também a ocupação de áreas periféricas por pessoas de mais alta renda, que as procuram em busca do nível de vida requerido pelas classes média e alta (Cunha e Miglioranza, 2006).

---

<sup>1</sup> A peculiaridade das características de Valinhos como cidade-dormitório também é apontada nos trabalhos de Cunha et al. (2005) e de Jakob e Sobreira (2005).

## ***A informação de deslocamento pendular: uma aproximação metodológica***

Como vimos, uma das evidências empíricas que caracterizam as cidades-dormitório é que elas, como o nome sugere, são cidades essencialmente utilizadas como local de residência; as demais atividades cotidianas, sobretudo o trabalho, são realizadas em outros municípios. Essa relação, normalmente percebida como parasitária dentro do contexto das redes urbanas brasileiras, assume conotação negativa pelas razões expostas na seção anterior.

Uma das maneiras de captar empiricamente a dinâmica populacional que configura as cidades-dormitório é a utilização da informação censitária que registra o município em que a pessoa trabalha ou estuda. Assim, é possível captar a mobilidade em um contexto regional, quando o município de residência é diferente do informado como local de trabalho ou estudo. Essa modalidade é normalmente denominada “deslocamento pendular”, porque se considera que trabalhar ou estudar em municípios distintos produz esse movimento de regularidade cotidiana.

Mas, embora não seja uma abordagem nova tanto na área de geografia quanto na de demografia, só recentemente essa variável passou a ser utilizada com mais frequência do ponto de vista analítico. Isso pode ser explicado por, pelo menos, duas razões principais: uma delas, de cunho metodológico, é a retomada do quesito no Censo Demográfico 2000 com abrangência e representatividade em todo o território nacional<sup>2</sup>; e outra, de ordem empírica, é o significativo crescimento do peso relativo desse tipo de movimento.

Assim, embora tenha sido objeto de investigação no Brasil desde a delimitação oficial das primeiras nove regiões metropolitanas<sup>3</sup>, o deslocamento pendular não se configurou, até recentemente, como uma preocupação freqüente das pesquisas urbanas. Os movimentos populacionais mais evidentes eram as migrações de longa distância, sendo exemplares os fluxos Nordeste-Sudeste, além dos fluxos rural-urbano. Assim, só quando arrefecem os ímpetus de tais fluxos é que os movimentos pendulares

---

<sup>2</sup> Com abrangência territorial nacional, os censos demográficos são realizados decenalmente pela Fundação IBGE. A pesquisa do censo, contudo, só tratou dessa questão nos anos de 1970, 1980 e 2000.

<sup>3</sup> As Regiões Metropolitanas (RM) no Brasil foram instituídas por meio da Lei complementar 14, em 8 de junho de 1973, com o objetivo de promover o planejamento integrado e a prestação de serviços comuns de interesse metropolitano, com comando da Unidade da Federação e sob o financiamento da União. Primeiramente, oito RMs foram criadas: Belém, Belo Horizonte, Curitiba, Fortaleza, Porto Alegre, Recife, Salvador e São Paulo. No ano seguinte, foi criada a RM do Rio de Janeiro pela Lei complementar 20, totalizando nove RMs até o final do ano de 1974.

passam a receber maior atenção (Hogan, 2005).

O uso da informação de deslocamento pendular com objetivo de trabalho ou estudo é de grande relevância para a compreensão dos processos de metropolização, pois permite verificar a extensão da circulação de pessoas em uma determinada região. Nos Estados Unidos, por exemplo, o Census Bureau define a abrangência e a extensão das Áreas Metropolitanas a partir da atualização regular, a cada levantamento censitário, dos dados de deslocamento pendular para trabalho (Office of Management and Budget, 1998).

De modo geral, mesmo que a informação censitária não capte movimentos que não sejam motivados por trabalho ou estudo (Jardim e Hervatti, 2006), ela pode ser considerada suficiente para caracterizar aglomerações urbanas em razão dos efeitos indiretos da mobilidade. Ou seja, mesmo que a informação não contemple os movimentos para lazer, compras e atendimento de serviços, é possível apreender, com relativa confiabilidade, os principais fluxos populacionais em uma região, pois os deslocamentos para trabalho possuem uma regularidade maior na vida cotidiana, sobretudo em relação aos deslocamentos para lazer e compras.

Em verdade, pesquisas mais específicas, como a Pesquisa Origem-Destino,

trazem elementos mais detalhados sobre os fluxos de pessoas dentro de uma mesma aglomeração e permitem com isso identificar as especializações que configuram a complexidade dos principais centros urbanos brasileiros contemporâneos<sup>4</sup>. Entretanto, essas pesquisas ainda são reduzidas a algumas poucas regiões metropolitanas e, além disso, não possuem continuidade temporal, o que permitiria uma avaliação do desenvolvimento desse processo.

Branco, Firkowski e Moura (2005a, 2005b) realizam uma revisão sobre o conceito e o quesito censitário de movimentos pendulares e apontam para a importância desse critério para a identificação dos processos de metropolização. Confirmam, portanto, a idéia de que as fronteiras político-administrativas escondem importantes fluxos que podem ser apreciados à luz dos movimentos pendulares. Entretanto, embora em termos absolutos o movimento pendular seja um fenômeno urbano concentrado em grandes cidades (Antico, 2004; Aranha, 2005), em termos relativos esses movimentos assumem grande importância nas dinâmicas intra-urbanas de diversas regiões do País.

Segundo Hogan (1990, 1993, 2005), os movimentos pendulares desempenham um importante papel na diluição dos riscos enfrentados pelo desenvolvimento sustentável; analisando o perfil das pessoas que fazem movi-

<sup>4</sup> Realizadas de forma descentralizada por órgãos municipais ligados ao planejamento urbano e de transportes, as Pesquisas Origem-Destino são relativamente recentes e se restringem apenas a algumas regiões metropolitanas do País.

mentos pendulares em Cubatão (SP), pôde-se observar que essa dinâmica populacional refletiu impactos relevantes no desenvolvimento econômico da região. Assim, nessa cidade, apesar de os movimentos pendulares, em termos absolutos, não serem tão expressivos como os encontrados em São Paulo ou no Rio de Janeiro, em termos relativos eles se constituem peças fundamentais na estruturação da dinâmica regional.

Considerando o País como um todo, os movimentos pendulares somam 7,4 milhões de pessoas; ou seja, 4,4% da população brasileira em 2000 trabalhava ou estudava fora do município de residência. Desse total, 38% são movimentos originados em municípios localizados nas Regiões Metropolitanas de São Paulo e do Rio de Janeiro, correspondendo respectivamente a cerca de 6,5% e 7,5% da população residente nessas regiões.

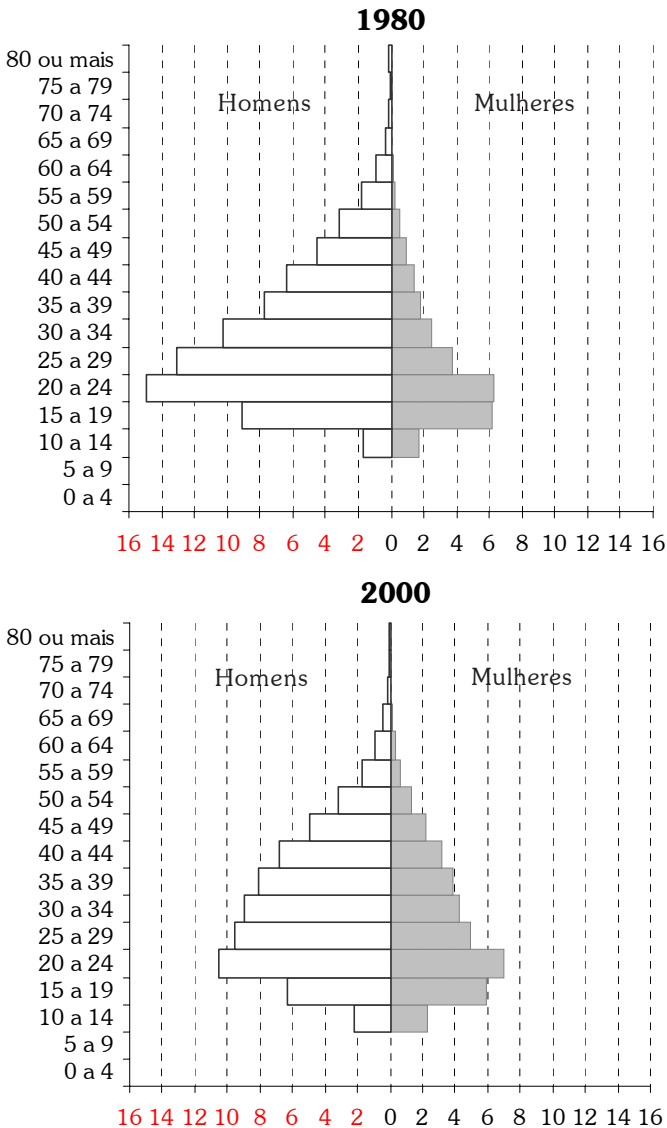
Observando as principais características sociodemográficas, a população que realiza esse tipo de movimento se diferencia do conjunto da população, ilustrando a seletividade que esse grupo manifesta. Como podemos perceber no Gráfico 1, trata-se de uma característica com maior concentração entre os homens, embora esta tenha diminuído sig-

nificativamente se comparada à revelada pelos dados de 1980. Assim, se em 1980 os homens correspondiam a cerca de 75% das pessoas com mais de 10 anos que realizavam movimentos pendulares, em 2000 essa proporção diminuiu para cerca de 60%.

A participação mais expressiva ocorre em uma faixa específica de idade: a População em Idade Ativa (PIA) – população entre 15 e 64 anos –, que abrange cerca de 92% do total das pessoas que trabalhavam ou estudavam em município diferente daquele onde residiam em 2000. A proporção sobre a população total, que é de 4,4%, passa para 6,2%, quando se considera a PIA, e se torna mais expressiva quando se considera a População Ocupada<sup>5</sup> (POC), passando para 9%. Pode-se perceber ainda, pelo Gráfico 1, que houve um envelhecimento relativo da população que realiza movimentos pendulares entre 1980 e 2000. O principal grupo etário se manteve entre 20 e 24 anos, mas este perde destaque em relação aos demais grupos de idade. Nesse contexto, pode-se dizer que houve uma relativa desconcentração da pendularidade em termos de estrutura etária e de sexo, que se estendeu, portanto, para uma parcela maior da população.

<sup>5</sup> Para fins dessa análise da pendularidade, considerou-se POC a população entre 15 e 64 anos que trabalhava ou estudava no momento do Censo.

**Gráfico 1:** Distribuição etária por sexo da população (%) que realiza movimentos pendulares – Brasil (1980 e 2000)<sup>6</sup>



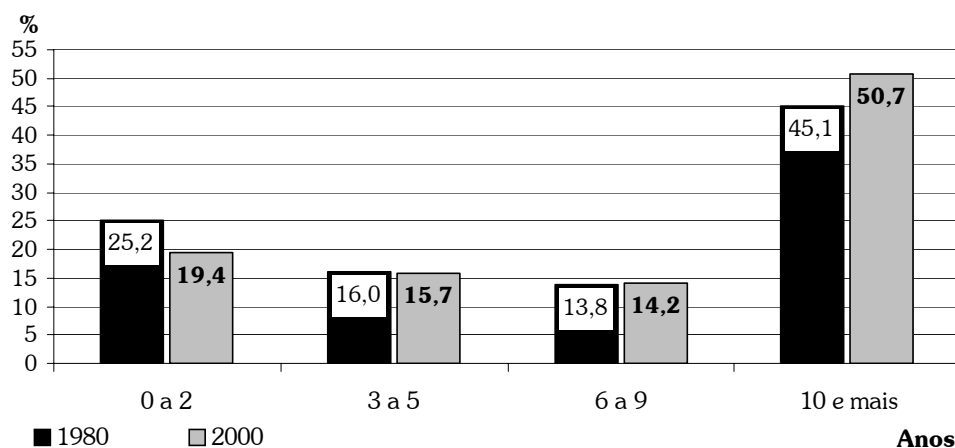
**Fonte:** IBGE, Censo Demográfico 2000 (microdados); Tabulações dos autores.

<sup>6</sup> Para fins de comparação, embora a informação censitária para 2000 seja para o total da população, optou-se por utilizar o mesmo recorte estabelecido no Censo Demográfico de 1980, que abrange apenas a população com 10 anos e mais.

Conforme Cunha et al. (2005), as migrações, e em especial as migrações intrametropolitanas, desempenham importante papel nos processos de periferação da população e de formação de cidades-dormitório. De acordo com o Censo 2000, pouco mais de 60% da POC que realiza movimentos pendulares não é natural do município em que reside. Considerando o total do País em 2000, cerca de 50% dos migrantes que realizavam movimentos pendulares estavam residindo no município há 10 anos

ou mais, valor superior ao encontrado em 1980. A partir desse dado, podemos supor que o componente migratório da população que realizava tais movimentos diminuiria entre 1980 e 2000. Isso porque, considerando migrantes os que residem há menos de cinco anos no município, a proporção passa de 41% em 1980 para 35% em 2000. O Gráfico 2 ilustra a mudança sutil ocorrida entre 1980 e 2000, com destaque para a situação dos grupos de “0 a 2” e de “10 e mais” anos de residência no município.

**Gráfico 2:** Distribuição da POC que realiza movimentos pendulares por tempo de residência no município (em anos) – Brasil (1980 e 2000)

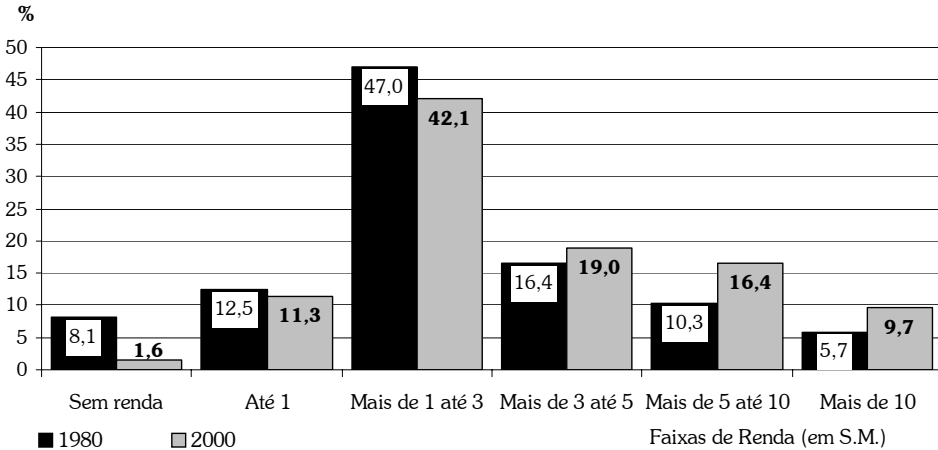


**Fonte:** IBGE, Censo Demográfico 2000 (microdados); Tabulações dos autores.

De certo modo, esses migrantes encontram-se relativamente adaptados ao local de destino, e a mobilidade pendular se torna uma estratégia importante para a sua reprodução nos contextos regionais, situação que é mais visível em

2000. Esse indicativo pode ser confirmado a partir do Gráfico 3, que ilustra a distribuição da população que realiza movimentos pendulares por faixas de renda.

**Gráfico 3:** Distribuição da POC que realiza movimentos pendulares por faixas de renda (em salários mínimos) segundo o tipo de deslocamento para trabalho – Brasil (1980 e 2000)<sup>7</sup>



**Fonte:** IBGE, Censo Demográfico 2000 (microdados); Tabulações dos autores.

No ano de 2000, é possível perceber um aumento relativo da participação de pessoas com renda acima de três salários mínimos entre as que realizam movimentos pendulares. Além disso, sobressai a variação no grupo “sem rendimentos”, que em 1980 representava 8,1% e em 2000 representa apenas 1,6% dos que fazem movimentos pendulares. É claro que essa informação deve ser observada com cuidado, em virtude dos problemas inerentes aos dados de renda nos censos demográficos.

Deve ser considerada ainda a relação estreita que essa variação pode ter com a mudança na estrutura etária desse grupo populacional. Pois, como vimos anteriormente, a partir do Gráfico 1, as pirâmides etárias sugerem uma mudança

importante no ciclo de vida. Uma alternativa para a confirmação dessa hipótese seria uma análise mais detalhada dos arranjos domiciliares que dão suporte às pessoas que precisam/conseguem se valer da mobilidade pendular.

Essa característica pode ser percebida mais claramente no caso de Cubatão (SP), onde, em razão das evidências da poluição, sobretudo na década de 1980, há uma concentração maior da população de baixa renda. Assim, a parcela da população que realiza movimentos pendulares é a que possui recursos financeiros para residir em áreas mais distantes dos pólos industriais (Hogan, 1990), trazendo para municípios como Santos ou Guarujá a condição de cidades-dormitório do pólo petroquímico de Cubatão.

<sup>7</sup> POC, desconsiderando o grupo “sem declaração” de rendimentos.

Assim, os dados confirmam que essa parcela da população manifesta uma seletividade muito clara, em diversos aspectos. Mas, diferentemente do que se costuma pressupor, constitui um grupo de pessoas com melhor renda e escolaridade se comparado ao das pessoas que residem e trabalham no mesmo município. É evidente que essa é a situação para a média da população brasileira, e, com certeza, a partir de uma análise direcionada para casos específicos, encontraremos uma grande diversidade de situações. A análise das relações entre os fluxos migratórios intermunicipais e os fluxos de mobilidade pendular pode trazer pistas importantes para a análise de processos de expansão das fronteiras metropolitanas, revelando novos contornos nas dinâmicas demográficas em contextos regionais.

Na tentativa de compreender tendências e padrões nos movimentos pendulares, a “função” regional das cidades

não é um fator que garante resultados seguros. Segundo Aranha (2005, p. 107),

[...] as trajetórias de entradas e as de saídas podem ser compostas por grupos sociais distintos, e que devem ocupar também postos distintos no mercado de trabalho – o que conformaria um caráter bastante seletivo dos deslocamentos pendulares metropolitanos.

No que se refere ao objeto central dessa análise, as cidades-dormitório, há uma diversidade de situações em que o termo é mais ou menos adequado, embora os contextos possam ser muito distintos. De toda forma, a utilização dos fluxos de mobilidade pendular é de grande importância para avaliar os processos de metropolização no País, sobretudo quando o objetivo é entender a expansão das cidades em contextos regionais que extrapolam a delimitação estritamente institucional-legal de regiões metropolitanas.

## ***Um panorama das cidades-dormitório no Brasil***

Retomando a discussão do termo “cidade-dormitório”, em uma rápida leitura de noticiários e reportagens locais, não é raro encontrar o seu uso como adjetivo. De certa forma, é um termo muito comum e que sempre apresenta uma conotação pejorativa. Mas quais são as suas principais características? É possível dizer que o termo cidade-dormitório é sinônimo de cidade periférica com grande concentração de pobreza? Esta cidade está sempre inscrita em contextos metropolitanos?

Esta seção tenta resgatar algumas dessas perguntas, procurando pôr em debate o consenso em torno das cidades-dormitório a partir dos dados de movimentos pendulares. Assim, propõe-se um critério fundamental para delimitação de uma cidade-dormitório e avalia-se o peso relativo da população que realiza tais movimentos no total da POC no município de residência, buscando, ainda, refletir os casos de maior relevância. Mas, para iniciar, a primeira questão é:



*Se a mobilidade pendular é um indicador fundamental para a identificação de uma cidade-dormitório, quantas pessoas (ou proporção de pessoas) são necessárias para configurar uma situação típico-ideal?*

Em primeiro lugar, não se trata apenas de volumes absolutos, pois, se assim fosse, a Região Metropolitana de São Paulo seria a única a conter cidades-dormitório no Brasil. Isso porque os volumes absolutos não expressam, por si só, a representatividade desse grupo de pessoas no contexto local ou regional. É importante verificar o peso relativo (proporção) de pessoas que, morando em um município, se deslocam diariamente para realizar suas atividades de trabalho (ou estudo) em outro município.

*Mas o que é uma proporção significativa para um município?*

Comparando os dados de 1980 e 2000, podemos observar que houve também um incremento da mobilidade pendular em termos municipais. O valor médio da relação entre a população que realiza movimentos pendulares e a POC<sup>8</sup> passa de 5,6% para 7,7% entre 1980 e 2000, indicando uma mudança no perfil dos municípios brasileiros. Os valores máximos encontrados para os municípios nesses mesmos anos também mostram mudanças, pois, enquanto em 1980 o município onde a proporção era mais expressiva atingia a marca de 72% (município de Alvorada na Região Metropolitana de Porto Alegre) da POC realizando movimentos pendulares, em

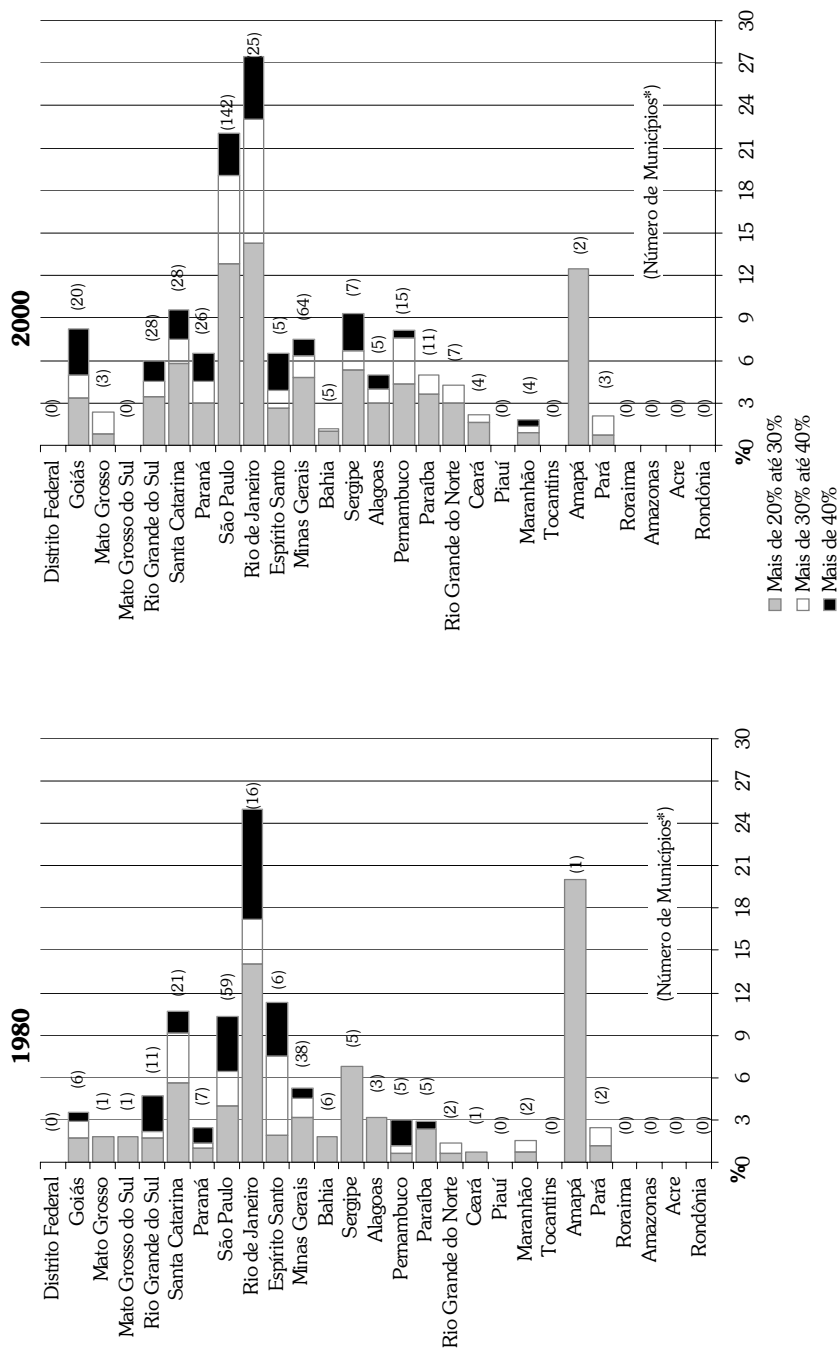
2000 esse valor máximo chegou a 62% (Águas Lindas de Goiás, na Região Integrada de Desenvolvimento do Distrito Federal e Entorno - Ride).

O Gráfico 4 mostra a distribuição dos municípios brasileiros em 1980 e 2000 por Unidade da Federação (UF) segundo a proporção de movimentos pendulares sobre a POC. A partir dessa informação, podemos perceber que há aumento do número de municípios cujos níveis de pendularidade são mais elevados. Destaca-se o caso do estado de São Paulo, onde houve aumento significativo na proporção de municípios que possuíam entre 20% e 30% de pendularidade; ela passou de 4% para 13% entre 1980 e 2000. Os casos de Goiás e Sergipe também merecem destaque por terem apresentado aumento da proporção de municípios que se enquadram nas classes de pendularidade mais elevada, sobretudo entre os que possuem mais de 40% da POC envolvida nesses movimentos.

Em termos de números absolutos, é importante assinalar que a quantidade de municípios com proporção de movimentos pendulares acima de 20% aumentou expressivamente entre 1980 e 2000, elevando-se de 198 para 404 municípios. Só o estado de São Paulo contribuiu com 40% desse acréscimo: de 59 municípios com mais de 20% de pendularidade em 1980, passou a contar com 142, em 2000. Em seguida, Minas Gerais, Paraná e Rio Grande do Sul foram os estados que mais contribuíram – com 26%, 19% e 17% respectivamente – para a proporção de movimentos pendulares acima dos 20%.

<sup>8</sup> População que trabalha ou estuda entre 15 e 64 anos de idade.

**Gráfico 4:** Distribuição dos municípios por UF segundo a proporção de pessoas ocupadas que realizam movimentos pendulares – Brasil (1980 e 2000)



(\*) Número absoluto de municípios que apresentam pelo menos 20% das pessoas ocupadas realizando movimentos pendulares.

Fonte: IBGE, Censo Demográfico 2000 (microdados); Tabulações dos autores.

Em termos gerais, as cidades-dormitório, a partir desse indicador, devem ser entendidas através de evidências comparativas, ou seja, não basta apenas que se tenha uma proporção de movimentos pendulares, mas que essa proporção seja distintiva em relação a outros municípios. É claro que um município que não possui pessoas envolvidas em movimentos pendulares não poderá ser caracterizado como uma cidade-dormitório, mas, da mesma forma, o fato de um município possuir 10% de pessoas envolvidas nesses movimentos pode ou não configurá-lo como uma cidade-dormitório, dependendo dos parâmetros analíticos empregados. Ademais, a pendularidade não é a única evidência utilizada na literatura que aciona o termo cidade-dormitório.

A literatura que se vale dessa noção freqüentemente associa sua formação a partir dos processos de metropolização. Essa relação é claramente percebida com base nos dados de 1980, quando 51% dos municípios com mais de 20% de pendularidade faziam parte de regiões metropolitanas<sup>9</sup>. Entretanto, há uma mudança importante entre os dois períodos, pois em 2000 a participação dos municípios integrantes de regiões metropolitanas diminuiu para 40%. Dessa forma, a maior parte dos municípios que possuíam aquela proporção de pessoas ocupadas realizando movimentos pendulares (ou seja, com mais de 20%) está localizada fora de regiões metropolitanas (Tabela 1).

Tal constatação confirma a tendência de desaceleração do crescimento da população metropolitana, implicando em perda da sua participação relativa no total da população do País. Além disso, permite afirmar que a metropolização enquanto processo social, econômico e político não deve ser observada apenas através das regiões metropolitanas institucionalizadas, mas do processo de metropolização como um macroprocesso. Portanto, a consolidação de redes de interação intermunicipal se desconcentra e apresenta novos desafios para o planejamento urbano e regional. Segundo Ojima (2007, p. 48),

As cidades-região, apontadas, entre outros, por Scott et al. (2001), constituem nódulos de expressão de uma nova ordem social, econômica e política, mostrando que – ao contrário de uma dissolução da importância regional decorrente da diluição do tempo-espaço propiciado pela globalização – as formas espaciais regionais se tornam cada vez mais centrais à vida moderna.

Diante da desconcentração populacional, as cidades-dormitório são enfatizadas como locais de elevado crescimento populacional. Essa afirmação parece ser realmente verdadeira, pois há uma correlação positiva em municípios com taxa de crescimento positiva no ano de 1980<sup>10</sup>. Isto é, quanto maior a taxa de crescimento populacional (em % a.a.), maior é a

<sup>9</sup> Para fins dessa análise comparativa, foram consideradas as regiões metropolitanas existentes em 2000 e os municípios que vieram a constituir-las em 1980, sobretudo nos casos das regiões metropolitanas criadas após a Constituição Federal de 1988.

<sup>10</sup> Correlação estatisticamente significativa (0,316), ao nível de 0,01.

proporção de movimentos pendulares. Por outro lado, quando as taxas de crescimento são negativas, a correlação é baixa (0,096), embora continue sendo significativa<sup>11</sup>. Para o ano 2000, a corre-

lação positiva se mantém significativa<sup>12</sup> para as taxas de crescimento positivas; entretanto, não se mantém significativa para as taxas de crescimento negativas (Gráfico 5).

**Tabela 1:** Número de municípios e peso relativo no total de municípios com mais de 20% de pessoas ocupadas em movimentos pendulares por região metropolitana – Brasil (1980 e 2000)

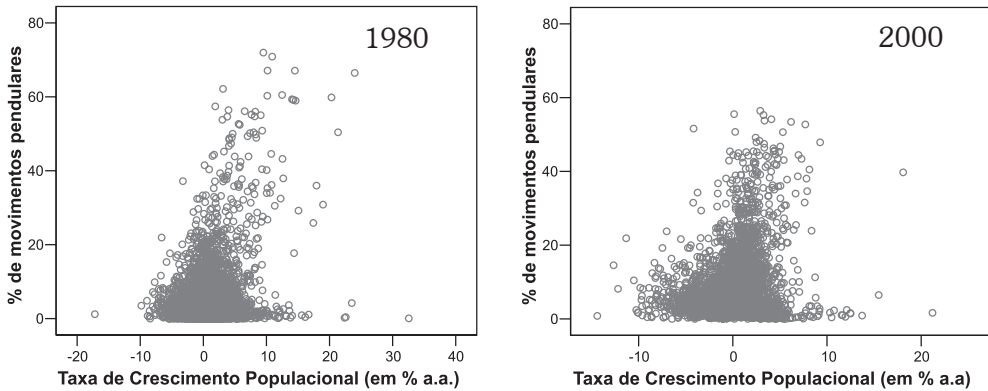
Região Metropolitana	1980		2000	
	N	%	N	%
Baixada Santista	2	1,0	2	0,5
Belém	2	1,0	3	0,7
Belo Horizonte	9	4,5	19	4,7
Campinas	5	2,5	7	1,7
Curitiba	4	2,0	12	3,0
Florianópolis	6	3,0	7	1,7
Fortaleza	1	0,5	4	1,0
Foz do Rio Itajaí	3	1,5	2	0,5
Goiânia	1	0,5	6	1,5
Londrina	1	0,5	3	0,7
Maceió	3	1,5	4	1,0
Maringá	1	0,5	3	0,7
Natal	1	0,5	4	1,0
Norte / Nordeste Catarinense	0	0,0	1	0,2
Porto Alegre	9	4,5	15	3,7
Recife	5	2,5	10	2,5
Região Carbonífera	2	1,0	4	1,0
Ride DF e Entorno	2	1,0	7	1,7
Rio de Janeiro	9	4,5	14	3,5
Salvador	2	1,0	1	0,2
São Luís	1	0,5	2	0,5
São Paulo	26	13,1	28	6,9
Vale do Aço	1	0,5	1	0,2
Vale do Itajaí	1	0,5	2	0,5
Vitória	5	2,5	4	1,0
Total das RMs	102	51,5	165	40,8
Fora de RMs	96	48,5	239	59,2
Total	198	100,0	404	100,0

**Fonte:** IBGE, Censo Demográfico 2000 (microdados); Tabulações especiais dos autores.

<sup>11</sup> Correlação significativa, ao nível de 0,01.

<sup>12</sup> Correlação estatisticamente significativa (0,142), ao nível de 0,01.

**Gráfico 5:** Distribuição dos municípios segundo a proporção de movimentos pendulares e a taxa de crescimento populacional (em % a.a.) – Brasil (1980 e 2000)



**Fonte:** IBGE, Censo Demográfico 2000 (microdados); Tabulações especiais dos autores.

Mas a condição mais freqüentemente associada ao termo cidade-dormitório refere-se às condições socioeconômicas do município, entre elas o seu dinamismo econômico e a sua qualidade de vida. Para verificar a sua pertinência, utilizamos os dados de Produto Interno Bruto (PIB) municipal<sup>13</sup> *per capita* (em R\$ no ano 2000) como *proxy* do dinamismo econômico e o Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDH-M) para os anos de 1980 e 2000, na tentativa de identificar padrões municipais segundo o peso relativo que os movimentos pendulares possuem no total da POC.

Em relação ao PIB municipal *per capita*, não parece haver uma correlação estatisticamente significativa entre as variáveis consideradas. Uma correlação

negativa, ou seja, menor PIB *per capita* para maiores proporções de movimentos pendulares, só se configura quando filtramos pelo grupo de municípios que possuem maiores proporções de movimentos pendulares (acima de 40% da POC). Isso ocorre tanto em 1980 como em 2000, mas apenas para o ano 2000 a correlação se torna estatisticamente significativa nesse patamar. A partir daí, é possível supor que o padrão de cidades-dormitório com baixo dinamismo econômico só passa a existir quando a proporção de movimentos pendulares é mais elevada, em torno de 40% da POC.

Uma análise mais detalhada para identificar um critério-limite para classificar uma cidade-dormitório poderia tornar essa correlação mais robusta em termos

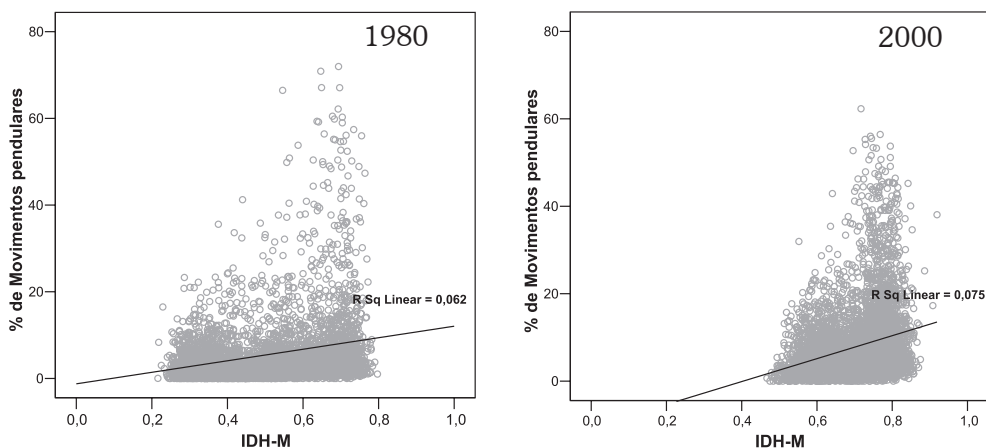
<sup>13</sup> Fonte: IpeaData; Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), Metodologia PIB Municipal 1970 a 1996, deflacionado pelo Deflator Implícito do PIB nacional.

analíticos. De toda forma, isso significa que, pelo menos em relação ao fator PIB *per capita*, existem muito menos cidades-dormitório do que podemos encontrar nas referências da mídia impressa e digital.

Considerando o Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDH-M) como parâmetro de qualidade de vida, há uma aparente contradição no que se refere à proporção de movimentos pendulares. Segundo esses dados, embora com uma correlação pouco significativa, há uma tendência positiva na relação entre proporção de pessoas ocupadas que realizam movimentos pendulares e melhoria em relação à posição do município no *ranking* de IDH-M.

O Gráfico 6 ilustra a dispersão dos casos segundo esse cruzamento. Contudo, a utilização desse indicador como forma de mensuração da qualidade de vida é controversa e seria importante avaliar com mais detalhes outras variáveis que permitam comparar os casos segundo o acesso a serviços públicos (saúde, educação, transporte) ou ainda segundo a infra-estrutura domiciliar. Para fins dessa primeira aproximação, esse indicador permitiu verificar que, pelo menos pelos dados agregados do município e a partir de uma medida sintética como o IDH-M, não existe uma correlação negativa, como era de esperar a partir das referências usuais às cidades-dormitório.

**Gráfico 6:** Distribuição dos municípios segundo a proporção de movimentos pendulares e o Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDH-M) – Brasil (1980 e 2000)



**Fonte:** IBGE, Censo Demográfico 2000 (microdados); Tabulações especiais dos autores.

## **Consensos e contradições: algumas considerações finais**

Como proposto, o trabalho buscou apresentar um perfil geral do que se entende por cidade-dormitório no Brasil a partir de uma abordagem demográfica. Essa abordagem considerou a proporção de pessoas que realizam movimentos pendulares no total da população que trabalhava ou estudava em 1980 e 2000. A partir dessa perspectiva, os dados foram explorados de forma a verificar padrões que permitissem refletir o uso do termo cidades-dormitório. Para isso, foram utilizadas ainda informações relativas ao PIB municipal *per capita* e o IDH-M, a fim de buscar evidências empíricas das condições socioeconômicas das cidades-dormitório.

O que podemos concluir a partir dessa análise é que o critério de identificação de uma cidade-dormitório deveria ser mais restritivo do que o que é normalmente utilizado, visando à obtenção de resultados mais coerentes quando se pensa em um caso típico. Isso nos põe diante de uma questão importante: a afirmação de que a cidade dormitório possui baixo dinamismo econômico e baixa qualidade de vida é, no mínimo, uma questão que merece ser mais bem examinada, pois essa relação não foi encontrada para a maior parte dos municípios que potencialmente poderiam ser chamados de cidades-dormitório.

Apesar do que supúnhamos antes dessa análise e com base no IDH-M, a qualidade de vida em cidades-dormitório é melhor do que em municípios com baixa proporção de movimentos pendulares. Como já mencionado, esse indicador não é suficiente para medir a qualidade de vida da população, sendo necessário lançar mão de outros indicadores que permitam mensurar com maior robustez as condições de vida da população.

A identificação de uma cidade-dormitório a partir de evidências empíricas é uma tarefa complexa que envolve um conjunto grande de fatores. Assim, mesmo que seja um termo comum tanto nos meios acadêmicos como na mídia impressa e digital, deveria ser empregado com mais cuidado e parcimônia. A classificação como cidade-dormitório é freqüentemente evitada, sobretudo pelas cidades que hoje buscam se consolidar como eixos de expansão residencial de segmentos de média e alta renda em contextos metropolitanos. Além disso, a migração pendular, por ser um fenômeno que ocorre cada vez mais fora das regiões metropolitanas oficiais, merece ser cada vez mais investigada dentro do processo de constituição de cidades-região.

## Referências

- ANTICO, Cláudia. Deslocamentos pendulares nos espaços sub-regionais da Região Metropolitana de São Paulo. In: ENCONTRO NACIONAL DE ESTUDOS POPULACIONAIS, 14., 2004, Caxambu. *Anais...*, Campinas, SP, 2004. 16 f.
- ARANHA, Valmir. Mobilidade pendular na metrópole paulista. *Revista São Paulo em perspectiva*, v. 19, n. 4, p. 96-109, out./dez. 2005.
- BRANCO, Maria Luisa C.; FIRKOWSKI, Olga Lúcia C. F.; MOURA, Rosa. Movimento pendular: abordagem teórica e reflexões sobre o uso do indicador. In: ENCONTRO NACIONAL DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM PLANEJAMENTO URBANO E REGIONAL, 11., 2005, Salvador. *Anais...*, Salvador, 2005a.
- \_\_\_\_\_. Movimento pendular e perspectivas de pesquisas em aglomerados urbanos. *São Paulo em perspectiva*, v. 19, n. 4, p. 121-133, out./dez. 2005b.
- CAIADO, Maria Célia Silva. Estruturação intra-urbana na região do Distrito Federal e entorno: a mobilidade e a segregação socioespacial da população. *Revista brasileira de estudos populacionais*, Campinas, v. 22, n. 1, p. 55-88, jan./jun. 2005.
- CANO, Wilson. Questão regional e urbanização no desenvolvimento econômico brasileiro pós 1930. In: ENCONTRO NACIONAL DE ESTUDOS POPULACIONAIS, 6., 1988. *Anais...*, Belo Horizonte, 1988. p. 67-99.
- CUNHA, José Marcos P. et al. Expansão metropolitana, mobilidade espacial e segregação nos anos 90: o caso da RM de Campinas. In: ENCONTRO DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM PLANEJAMENTO URBANO E REGIONAL, 11., 2005, Salvador. *Anais...*, Salvador, 2005. 28 f.
- CUNHA, José Marcos P.; MIGLIORANZA, E. Valinhos: um novo padrão de cidade-dormitório? In: CUNHA, José Marcos P. (Org.). *Novas Metrôpoles Paulistas: População, vulnerabilidade e segregação*. Campinas, SP: Unicamp, 2006. p. 539-560.
- FARIA, Vilmar E. Cinquenta anos de urbanização no Brasil. *Revista novos estudos CEBRAP*, São Paulo, n. 29, p. 98-119, 1991.
- FREITAG, Bárbara. Cidade e Cidadania. In: \_\_\_\_\_. *Cidade dos homens*. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 2002. p. 207-224.
- HOGAN, Daniel J. Quem paga o preço da poluição?: uma análise de residentes e migrantes pendulares em Cubatão. In: ENCONTRO DA ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE ESTUDOS POPULACIONAIS, 7., 1990, Caxambu. *Anais...* Campinas, SP, 1990. v. 3, p. 177-196.
- \_\_\_\_\_. População, pobreza e poluição em Cubatão, São Paulo. In: MARTINE, George. (Coord.). *População, meio ambiente e desenvolvimento*. Campinas, SP: Unicamp, 1993. p. 101-131.



\_\_\_\_\_. Mobilidade populacional, sustentabilidade ambiental e vulnerabilidade social. *Revista brasileira de estudos de população*, São Paulo, v. 22, n. 2, jul./dez. 2005.

IBGE. *Malha municipal do Brasil*. Rio de Janeiro: IBGE, 1997.

\_\_\_\_\_. *Censo demográfico 2000: microrodados da amostra*. Rio de Janeiro: IBGE, 2000.

\_\_\_\_\_. *Base cartográfica integrada do Brasil ao milionésimo digital*. Rio de Janeiro: IBGE, 2003.

JAKOB, Alberto Augusto Eichman; SOBREIRA, Daniel Pessini. A mobilidade populacional diária na RM de Campinas: quem são e para onde vão? In: ENCONTRO DO GRUPO DE TRABALHO DE MIGRAÇÃO, 4., 2005, Rio de Janeiro. *Anais...*, Rio de Janeiro, 2005. 14 f.

JARDIM, Antônio de Ponte; ERVATTI, Leila Regina. Migração pendular intrametropolitana no Rio de Janeiro: a condição de renda das pessoas que trabalham ou estudam fora do município de residência em 1980 e 2000. In: ENCONTRO NACIONAL DE ESTUDOS POPULACIONAIS, 15., 2006, Caxambu. *Anais...* Campinas, SP, 2006. 17 f.

JARDIM, Maria de Lourdes; BARCELLOS, Tanya M. de. Mobilidade populacional na RMPA nos anos 90. *São Paulo em perspectiva*, v. 19, n. 4, out./dez. 2005.

Disponível em: <<http://www.seade.gov.br/produtos/spp/index.php?men=rev&cod=5071>>. Acesso em: set. 2006.

MIGLIORANZA, Eliana. *Condomínios Fechados: localizações de pendularidade: um estudo de caso no município de Valinhos, SP*. 2005. 113 p. Dissertação (Mestrado em Demografia) – Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Estadual de Campinas, São Paulo, 2005.

OFFICE of management and budget: alternative approaches to defining metropolitan and nonmetropolitan areas. *Federal register*, Washington, DC, v. 63, no. 244, dec. 1998. (Notices).

OJIMA, Ricardo. *Análise comparativa da dispersão urbana nas aglomerações urbanas brasileiras: elementos teóricos e metodológicos para o planejamento urbano e ambiental*. 2007. Tese (Doutorado em Demografia) – Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Estadual de Campinas, São Paulo, 2007.

SANTOS, Milton. *Metrópole corporativa e fragmentada: o caso de São Paulo*. São Paulo: Nobel, 1990.

\_\_\_\_\_. *Espaço dividido: os dois circuitos da economia urbana dos países subdesenvolvidos*. 2. ed. São Paulo: Edusp, 2004.

SCOTT, Allen J. et al. Cidades-regiões globais. *Espaço & debates*, v. 17, n. 41, p. 11-25, 2001.

## Resumo

O uso do termo cidade-dormitório está associado frequentemente a um conjunto de percepções que não é baseado em dados formais e, dessa forma, abrange um conjunto de situações muito distintas. O seu uso normalmente está associado àquelas cidades que apresentam uma economia pouco dinâmica e nas quais parcela significativa da população residente trabalha ou estuda em uma outra cidade. Este artigo propõe um resgate teórico do que poderia ser considerado o conceito de cidade-dormitório e, a partir de dados censitários, explora as suas principais características. Trata-se de uma primeira abordagem que incorpora a informação de deslocamento pendular no intuito de avaliar os consensos em torno desse termo.

**Palavras-Chave:** cidade-dormitório; pendularidade; expansão urbana.

## Abstract

The use of the term bedroom community (also known as commuter town or dormitory town) is usually associated to some social perceptions that are not based in formal data. This way, it considers some different situations. It is usually associated to municipalities that have a less developed economy where an important part of its population works or studies in another one. This article presents a theoretical overview of what may be considered as the concept of bedroom community and, using census data, explores its main characteristics. Therefore, the article searches for a methodology to aggregate the commuting information to assess the consensus around the use of this term.

**Keywords:** bedroom community; commuting; urban expansion.

---

*Recebido em setembro de 2007. Aprovado para publicação em março de 2008*

**Ricardo Ojima** é Bacharel em Ciências Sociais (1999), Mestre em Sociologia (2003), Doutor em Demografia (2007) pela UNICAMP. Atualmente, desenvolve pesquisa de pós-doutoramento com apoio da Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo (FAPESP). É Pesquisador Colaborador do Núcleo de Estudos de População (NEPO/UNICAMP) e do Departamento de Demografia (DD/IFCH/UNICAMP).

**Robson Bonifácio da Silva** é Geógrafo pela Universidade Federal de Juiz de Fora (2002), Especialista em Gestão e Manejo Ambiental pela Universidade Federal de Lavras (2004), Mestrando em Demografia - Departamento de Demografia (DD/IFCH/Unicamp) e Bolsista da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES).

**Rafael H. Moraes Pereira** é Sociólogo pela Universidade de Brasília (2005) e Mestre em Demografia - Departamento de Demografia (DD/IFCH/UNICAMP, 2008). Atualmente é Assistente de Pesquisa do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) na área de estudos regionais e urbanos.

---

# O Departamento de Administração Municipal e o desenvolvimento das cidades catarinenses durante o Estado Novo

Ana Albano Amora

---

## **Considerações iniciais**

Durante pesquisa<sup>1</sup> realizada no arquivo histórico do estado de Santa Catarina, encontrei uma série de documentos acerca das atividades do Departamento de Administração Municipal, órgão criado em 1938. Essas fontes vieram confirmar a hipótese da ocorrência nas cidades do interior do País, entre as décadas de 1930 e 1940 e em especial no território catarinense, de uma obra bem diferente do grande projeto urbanístico para um lugar específico, mas nem por isso menos significativa para a estruturação dos municípios e para a modernização.

O Estado que se implantou depois da Revolução de 1930 no Brasil, principalmente após 1937, procurou pro-

duzir e mesmo atualizar um conjunto de princípios e idéias formuladas em momentos anteriores, divulgando-as nos espaços urbanos. Nesse período, ganhou força a corrente autoritária fruto das idéias dos intelectuais da Primeira República, responsáveis pela elaboração de uma *matriz de representação* da sociedade brasileira (Paoli e Sader, 1988) que preconizava a atuação do Estado na formação da nação. Nesse sentido, sua ação modernizadora com a criação de infra-estruturas públicas teve um significado estratégico e simbólico ao desenvolver uma máquina no aparelho administrativo estatal, cuja cabeça encontrava-se na Capital Federal, dali estendendo-se para todo o País.

---

<sup>1</sup> Este artigo é parte da tese *O Nacional e o moderno, arquitetura e saúde no Estado Novo nas cidades catarinenses* (Amora, 2006), defendida no Ippur/UFRJ.

As políticas públicas urbanas foram organizadas por diferentes setores da administração estatal, num esforço orquestrado, que atuavam de forma simultânea sobre os municípios e cidades para dotá-los de condições mais moder-

nas de funcionamento. As cidades foram definidas como *locus* para a construção da identidade nacional, o que implicou em mudança qualitativa na vida dos seus habitantes.

## Os Departamentos de Administração Municipal

Esses departamentos contribuíram para a ação estatal sobre as áreas urbanas. Vulgarmente chamados *Daspinhos*<sup>2</sup>, depois intitulados Departamentos das Municipalidades, foram propostos na Constituição de 1934 como parte da política de gestão federal da modernização das administrações locais em curso desde 1930, com a denominação de Departamentos de Assistência aos Municípios. No entanto, só vieram a ser implantados em sua maioria após 1937, acompanhando o processo centralizador do Estado Novo.

É curioso que a origem dessa idéia de um órgão voltado para a administração municipal remeta a concepções que chegam a ser antagônicas, antecedendo o episódio revolucionário de 1930 e acabando por fornecer sua própria estrutura ideológica. Assim, coexistiram o ideal da

autonomia local de Tavares Bastos e, segundo Alberto Torres, entre outros, um Brasil dividido em dois – o legal e urbano e o real e rural –, que impunha a necessidade de um Estado forte para promover a superação dessa dicotomia (Melo, 1998). O ciclo de mudanças propiciado pelo fenômeno revolucionário pode ser associado tanto ao ideário antiurbano quanto à necessidade da construção de uma identidade urbana do País<sup>3</sup>. Ou, como Pereira (2006) indica, ocorreu durante grande parte do século XX uma oscilação quanto à questão da autonomia municipal, traduzindo-se em posturas municipalistas e antimunicipalistas autoritárias.

O municipalismo proposto pelas elites governamentais constituiu uma estratégia para o chamado *nation building*<sup>4</sup>, isto é, uma forma de estabelecer o do-

<sup>2</sup> Assim chamados como referência ao Dasp, Departamento Administrativo do Serviço Público, criado em 1938, já durante a vigência do Estado Novo, que exercia o controle político administrativo da gestão pública dos estados, da ação dos interventores supervisionados localmente pelos Departamentos Administrativos do Estado. O Dasp, “incumbido de efetuar a reforma da administração pública federal e introduzindo os métodos da moderna administração (...) se constituiu instrumento privilegiado desse projeto modernizador” (Melo, 1998, p. 270).

<sup>3</sup> Segundo Gomes, apud Melo (1998), nesse período teria se processado “... uma transmutação em que a dimensão urbana do varguismo aparece como uma contraface do ruralismo – e o supera” (grifo do autor).

<sup>4</sup> Melo (1998) cita como referência o texto de José Guilherme Merquior (1986).

mínio sobre o território do País e sobre o povo e seu modo de vida, neutralizando as forças políticas locais via modernização da administração pública. No bojo dessas contradições, a legislação referente aos municípios e a Constituição de 1937, fortemente centralizadoras, estavam ao lado da eleição do município, por essa mesma Carta Magna, “como o órgão constituinte dos poderes” (Andrade apud Melo, 1998, p. 263).

Esse paradoxo entre o municipalismo e a centralização seria apenas aparente quando confrontado com a ideologia autoritária, a qual criticava o conceito liberal de representação e incorporava uma concepção plebiscitária e corporativa. Assim, o município seria considerado “*matriz básica da sociedade política*” e estaria articulado, orgânica e simbioticamente, ao poder central, sem mediações representativas intermediárias que pudessem vir a distorcer essa identidade de propósitos, assegurada pela centralização que uniria esses dois pólos (ibid., p. 264).

A esfera municipal no Estado Novo assumiu, assim, papel relevante no processo de modernização. O primeiro governo Vargas, marcado pela influência da reforma do serviço público norte-americano do início do século XX, inspirou-se nas mudanças municipais propostas pelas chamada *Progressive Era* (1900-

1914) e consistiu em paradigma para a estruturação do planejamento urbano, com presença significativa na formação dos engenheiros<sup>5</sup>. Tal paradigma centrava-se na eficiência técnica e nos modernos métodos de gestão e organização, como anteparo aos interesses políticos locais e como forma de regular os mecanismos sociais, com a pretensão de superar as falhas da ordem social.

Melo (1998) considera que essa reforma administrativa se restringiu, em larga medida, à área federal, e que a influência do paradigma dos EUA sobre os engenheiros “era restrita a comentários especializados sobre as reformas das grandes cidades brasileiras, não logrando um impacto significativo na mudança do padrão de gestão municipal no país” (ibid., p. 273). Entretanto, no caso estudado, observamos expressiva preocupação com a esfera municipal e com a participação do saber técnico como alternativa estruturadora da urbanidade nas cidades, expressando dessa forma o papel modernizador e agregador do Estado e introduzindo simbolicamente um novo cotidiano na formação do povo brasileiro. Nesse sentido, cabe lembrar que, seguindo a orientação nacional e fortalecendo a idéia da qualificação do funcionalismo público, o interventor federal em Santa Catarina, Nereu Ramos, consolidou em 1943 a organização dos serviços públicos no estado, por meio

---

<sup>5</sup> Na década de 1930, essa influência na formação profissional podia ser encontrada no Instituto Politécnico do Rio de Janeiro, na Escola de Engenharia de São Paulo e, sobretudo, no Instituto de Organização Racional do Trabalho (Idort) em São Paulo (Melo, 1998). Cabe lembrar que observamos uma circulação de profissionais paulistas e/ou formados em São Paulo e no Rio de Janeiro em Santa Catarina, o que nos permite inferir a influência de idéias gestadas no âmbito de sua formação acadêmica na atividade profissional.

do Decreto-Lei 748, de 02/03/1943, que propunha a criação da Comissão de Estudos dos Serviços Públicos Estaduais (Cespe), introduzindo o sistema

de mérito e centralizando a administração de pessoal, mediante a criação de um quadro único e cumprimento de estatuto.

## O contexto de Santa Catarina

Florianópolis, capital do estado, Joinville e Blumenau, as cidades mais dinâmicas em relação ao setor secundário, constituíram-se como os principais pólos sob o ponto de vista econômico e político. As duas últimas cidades eram relativamente autônomas, e a orientação política, após 1930 e principalmente com o Estado Novo, buscou incluí-las no contexto político-administrativo de Santa Catarina através de uma via centralizadora e concentradora de poder que almejava alcançar hegemonia por meio de uma representação de modernidade e de nacionalidade<sup>6</sup>.

Marcar a passagem do novo governo na paisagem das cidades catarinenses, principalmente nas sedes municipais, dotando-as de ares modernos e nacionais, era não só desejável como fundamental para o desenvolvimento de um povo comprometido com os ideais pátrios. Por muitos anos, os governantes haviam negligenciado e esquecido o interior do estado, e mesmo a capital, Florianópolis, ressentia-se de maiores

cuidados. Entre 1930 e 1934, observamos pelos documentos sugestões de medidas representativas do nacional e o crescente interesse pela centralização do poder administrativo e simbólico.

Com o intuito de conhecer as obras realizadas no País desde 1930, o Ministério da Educação e Saúde Pública, já sob a gestão do ministro Gustavo Capanema, promoveu inquérito nacional (Centro de Pesquisa e Documentação de História Contemporânea do Brasil, 1938, f. 001-729) objetivando a futura publicação da *Obra getuliana*<sup>7</sup>. Nesse levantamento, encontramos dados referentes ao ano de 1936 sobre as sedes municipais de Santa Catarina, que nos dão um retrato do quadro urbano daquele estado.

Nas 43 sedes municipais listadas, os serviços mais representativos foram os de iluminação pública e domiciliária, com percentuais de atendimento de respectivamente 79% e 81,4%, e o de limpeza pública, mantido apenas em cerca

<sup>6</sup> Para tal, ver: Amora (2006); Bruhns (2002); Cavalett (1998); Campos (1992); Corrêa (1984); Cunha (1982).

<sup>7</sup> A *Obra getuliana* deveria ser uma obra de propaganda que legaria à posteridade as realizações do governo. Essa documentação referia-se ao período entre 1930 a 1940, comemorativo dos dez anos do governo. Para esse trabalho, Capanema realizou um inquérito nacional e designou fotógrafos como responsáveis pela reprodução de obras públicas, basicamente prédios de instituições governamentais. O livro nunca foi editado, mas suas variadas versões podem ser encontradas no Arquivo Capanema do CPDOC/FGV.

da metade das sedes – 51%. Outros serviços imprescindíveis para a saúde da população apresentavam percentuais muito baixos, como o de abastecimento de água, de 11,6%, e o de esgotamento sanitário, o menos expressivo de todos, de 9,3%. Era possível encontrar mercados públicos em 18,6% do total, garantindo um maior asseio na compra de víveres.

A estrutura viária, praças e arborização eram ainda precárias. Apesar do razoável número de cidades com praças ajardinadas (39,5%), demonstrando o interesse público em dotá-las de espaços de convívio social, marcados pela presença de monumentos ditos históricos, apenas cerca de um terço das sedes possuía esses lugares. Havia pouca arborização, e as ruas não eram todas pavimentadas: apenas 18,6% eram calçadas com paralelepípedos e 16,3% com macadame.

Quanto aos serviços de saúde, a situação de Santa Catarina não diferia da encontrada no restante do País<sup>8</sup> e era motivo de preocupação. Doenças como a hanseníase e a tuberculose, naquela época tratadas em confinamento, não dispunham dos espaços adequados, o tifo grassava e a malária, mesmo em

1943, com tantas melhorias realizadas, podia ser encontrada em 23 municípios catarinenses (Ramos, 1985)<sup>9</sup>.

Um relatório de 1932 realizado pelo Dr. Antonio Bottini, diretor de higiene do estado, já nos dá a medida da situação da saúde da população. Nesse documento, referindo-se principalmente à capital, o médico relatou as causas geradoras das enfermidades que teriam acometido a “pobreza desamparada”, como as condições sanitárias do meio, em que dejetos humanos infectados não tinham destino adequado e, quando lançados à superfície, contagiavam o solo e as águas pluviais, atingindo vetores e ampliando, dessa maneira, a zona infectada. Tal situação foi apontada como crítica em Florianópolis, principalmente nas áreas de habitação da população mais carente – os morros –, ocupadas por “gente pobre, sem higiene, sem conforto, sem esgoto, sem fossa”, e a cidade estaria “já ameaçada do tifo endêmico e sujeita, de uma hora para a outra, a uma epidemia violenta” (Santa Catarina, 1932, p. 3). Finaliza apontando providências de cunho sanitário e de regulação do uso do solo que deveriam ser tomadas pelo governo para evitar futuras calamidades: a melhoria das condições higiênicas das habitações nos morros; a

<sup>8</sup> As questões da saúde e do saneamento ganharam uma grande força simbólica na Primeira República. Os periódicos editados nas capitais estampavam matérias com denúncias de que o Brasil era como um *vasto hospital*, expressão atribuída a Miguel Pereira (Santos, 1985). Ver o capítulo II de Amora (2006), no qual são descritas a situação sanitária do País e as iniciativas adotadas pelo Estado após 1930 para a sua modificação.

<sup>9</sup> Podemos ainda acrescentar dados do Relatório de Governo do Estado de Santa Catarina referentes a 1940, os quais apontavam como principal causa de morte no estado a tuberculose, com 775 casos sobre um total de 10.818 mortes, das quais 4.125 tinham origens especificadas. A maioria desses óbitos ocorrera no 1º distrito sanitário, onde estava localizada a sede do Departamento de Saúde Pública na capital catarinense.



proibição de construção de casas em áreas não servidas por esgotos; o prolongamento das redes de esgotos nas encostas; a reformulação e a melhoria do serviço de esgoto; a verificação dos esgotos domiciliares, interditando as casas cujos dejetos fossem para o mar ou para córregos; o melhoramento dos serviços de limpeza e a drenagem das ruas; a melhoria do serviço de coleta de lixo, entre outras.

Ainda que o autor se detenha basicamente em Florianópolis e apenas se refira à expansão do surto pelo estado,

sem uma análise sobre o seu impacto nos municípios, a exposição faz-se acompanhar de mapa com a localização das zonas infectadas pela febre tifóide no estado, no qual é possível identificar a sua concentração nas áreas de maior ocupação urbana e produtiva (Ilustração 1). A proposta da ampliação e da institucionalização das políticas públicas de âmbito estadual não estava ainda madura e não abrangia o conjunto do território catarinense; assim, as áreas urbanas afetadas por doenças nos diversos municípios aparecem como mero levantamento.

**Ilustração 1:** Distribuição da febre tifóide em Santa Catarina, 1932



**Fonte:** Arquivo Público de Santa Catarina, Diretoria de Higiene do Estado, 1932.

## ***A gestão municipal em Santa Catarina e as cidades***

Criado em 1938 pelo Decreto-Lei 31, o Departamento de Administração Municipal de Santa Catarina (DAM), em 1941 renomeado como Departamento das Municipalidades, foi uma peça fundamental no intercâmbio entre os municípios e o executivo estadual, tornando-se o *centro orientador da vida administrativa* das cidades catarinenses. Era indiretamente ligado à presidência da República, por meio da sua submissão ao interventor, e dependia, para a aprovação dos seus estudos e projetos, do parecer do Conselho Administrativo de Estado. Este último órgão funcionava como legislativo estadual, fiscalizando a atuação do executivo por intermédio do trabalho de funcionários públicos qualificados. Assim:

A cobrança federal quanto ao ajustamento técnico-administrativo dos estados e municípios tornava imprescindível aos chefes dos executivos estaduais terem concentradas e submetidas as suas gestões o controle global de todas as instâncias de gerenciamento público. (Bitencourt, 2002, p. 128-129)

Os serviços do DAM eram custeados pelas próprias prefeituras por meio de um percentual do seu orçamento. Segundo Bitencourt (op. cit.), o departamento contou, a partir de fevereiro de 1938, com um quadro de nove funcionários, que, em dezembro do mesmo ano, já havia crescido para 22. No ano seguinte, o seu Diretor solicitou mais uma ampliação do pessoal e o aumento da subvenção dos municípios em 20%.

A estrutura do departamento consistia em três seções, duas das quais mais voltadas para questões administrativas e legais: a legal e a de contabilidade, protocolo e expediente. A terceira, a Seção de Engenharia, teve um papel relevante ao dotar os municípios de serviços urbanos, realizando estudos e projetos de obras de infra-estrutura, idealizando manuais orientadores de serviços, direcionando o uso e a ocupação do solo. Além dessas funções, essa seção era bastante procurada para atender às mais diversas solicitações das prefeituras relativas à execução de serviços para os quais não estavam aparelhadas, como: energia e iluminação elétrica; telefonia; construção de edifícios para matadouros e mercados; construção de cemitérios; fossas sépticas; e cálculos para a construção de obras em concreto armado.

Observamos ainda uma preocupação da seção em relação ao uso e ocupação do solo municipal. Nos documentos do DAM, as cidades do estado eram descritas como desordenadas, em que construções privadas ocorriam sem serem reguladas pelo poder público, que, por sua vez, não era capaz de impor limites às ocupações, indicando que não havia “uma orientação oferecendo facilidades à administração pública”. Quanto à ação reguladora das municipalidades, as fontes citam que, “com raras exceções”, elas teriam dedicado atenção ao problema (Santa Catarina, 1939). Com o objetivo de disciplinar o crescimento dos aglomerados urbanos, a Seção de Engenharia teria elaborado um *Código de Obras*

padrão para orientar a ação das prefeituras, que deveriam adaptá-lo às condições locais e, se necessário, modificá-lo.

Como exemplo das conseqüências desse padrão, podemos citar o Código de Construções de Blumenau, o primeiro regulamento referente às edificações do município, aprovado em 1939, na administração do prefeito José Ferreira da Silva, pelo Decreto-Lei 45/39.

Segundo Siebert (1999), o código seria semelhante à legislação adotada na época pelo município de São Paulo<sup>10</sup>. Notamos uma clara preocupação com a área central da cidade; entre outras medidas, diferenciava a zona urbana da zona rural, determinando recuos frontais de quatro metros para os novos edifícios localizados nas ruas residenciais e exigindo no mínimo dois pavimentos para os prédios estabelecidos no centro. Além disso, a lei se referia aos aspectos decorativos das fachadas, como gradis, portas, janelas, e à pintura, prevendo inclusive a censura estética.

A dotação de infra-estrutura de abastecimento de água e de esgotos era tida como prioridade e “como fator primordial de higiene pública e privada” (Santa Catarina, 1939), parte do programa do governo estadual e assunto vital para o progresso e o bem-estar da população. Os projetos de água eram considerados os mais urgentes e deveriam ser logo

postos em prática, seguidos pelos de esgotamento sanitário. Os levantamentos necessários para a realização dos projetos, que iam além do mero cadastro de imóveis com o estudo da topografia e o desenho das plantas com curvas de níveis, eram feitos pelas prefeituras mediante orientação da Seção de Engenharia do DAM, a qual era encarregada da execução dos projetos definitivos.

Entre as cidades que já haviam iniciado esses estudos preliminares e os respectivos projetos de abastecimento (ibid.), são citadas Joinville, Blumenau, Brusque, Itajaí, Biguaçu, Florianópolis – incluindo o Estreito, São José e Palhoça<sup>11</sup> – e Lajes. As cidades de Tubarão, Laguna, Rio do Sul, Canoinhas e Concórdia deveriam iniciar em curto prazo os estudos necessários. O referido documento sugeria ainda que o serviço estaria disponível para as demais cidades interessadas que tivessem condições de realizar o qualificado como *útil melhoramento*. Ao relatar a situação dos empreendimentos já iniciados, considerava que os levantamentos seriam importantes e benéficos para as prefeituras, pois elas disporiam de uma “planta completa para seus estudos e projetos de urbanismo”.

Os boletins do DAM divulgavam ainda manuais para execução de serviços urbanos, como os publicados em maio e dezembro de 1939, intitulados, respectivamente, “Instruções gerais para

<sup>10</sup> O que não seria de estranhar, já que o engenheiro-chefe da Seção de Engenharia do DAM, Fabio Nogueira de Lima, fora cedido, em setembro de 1938, pelo governo do estado de São Paulo, reassumindo seu posto em novembro de 1940 (Santa Catarina, 1937/1943, p. 38).

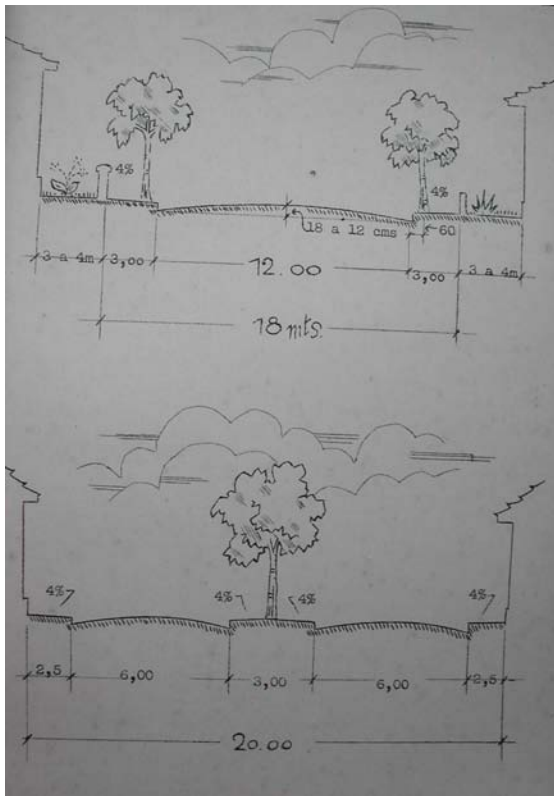
<sup>11</sup> Os dois últimos municípios são hoje parte da mesorregião da Grande Florianópolis.

construção de meios-fios e passeios” e “Instruções gerais para calçamento de ruas”.

O primeiro manual trazia desde a definição de meio-fio, os seus vários tipos, até o modo de implementar essa obra, com desenhos detalhando sua construção (Ilustração 2). O segundo era um

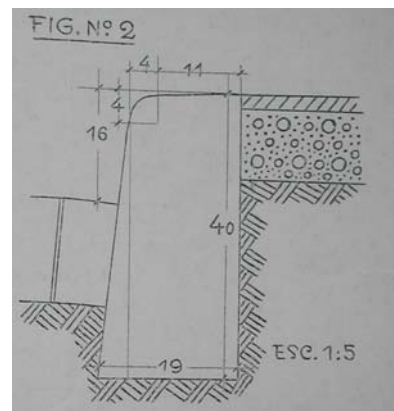
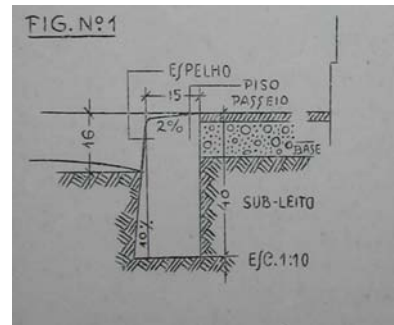
manual de urbanismo em formato reduzido, dedicado ao desenho do sistema viário das cidades, contando com uma introdução na qual foram definidos os tipos de vias, a sua função, o seu dimensionamento, além de questões referentes ao processo construtivo e às condicionantes do terreno, como topografia, permeabilidade e resistência do solo.

**Ilustração 2:** Ilustrações dos manuais divulgados pelo DAM



Perfis de ruas.

**Fonte:** Santa Catarina (dez. 1939).



Detalhes de construção de meio-fio.

Fig. 1: meio-fio de pedra

Fig. 2: meio-fio de concreto

**Fonte:** Santa Catarina (maio 1939).

Os melhoramentos realizados nos municípios eram monitorados, e os resultados, publicados nos boletins mensais, expedidos pelo órgão. Essa idéia da divulgação dos feitos municipais orientados por esse departamento foi ampliada para o projeto editorial da revista *Santa Catarina*, designada como uma “revista ilustrada e informativa, com uma vultosa tiragem”, cuja organização seria “das mais completas, calcada nos mais modernos métodos de publicidade” (Santa Catarina, 1939).

A revista pretendia utilizar simbolicamente as atividades e obras realizadas na divulgação dos municípios, suas características e os resultados das administrações do período. O número referente a Florianópolis, primeiro exemplar editado, foi publicado em setembro de 1939. No texto introdutório, o editor expôs o projeto do periódico, cujo compromisso era vencer as distâncias da localização geográfica do estado para, por meio de ilustrações e textos, dar uma idéia acerca da “vida catarinense, através das suas variadas atividades” [ibid.].

O periódico tinha caráter ufanista e enfatizava a imagem do labor incansável da população do estado. Por meio da descrição das atividades produtivas, destacava o Estado Novo por ter, através das suas diretrizes, aberto possibilidades para a realização de ações que trariam pros-

peridade a Santa Catarina, proteladas pelas administrações anteriores. Para tal, teriam concorrido a especificidade do seu povo e o governo “no mesmo sentido esplêndido de renovação [...] num movimento constante e ascendente de conquistas efetivas”. O catarinense é descrito nessa representação como “gente disciplinada nas lutas cotidianas” que amaria “construir um futuro de prosperidades”, sendo, “sobretudo, brasileiros conscientes da sua inteligência e da sua capacidade criadora, postas, jubilosamente, ao serviço do engrandecimento do País” (Santa Catarina, 1939, p. 1). Um dos pontos ressaltados nesse primeiro número foi a obra do governo do estado na capital, com realce para os prédios públicos de aspecto moderno destinados à saúde.

Foi dado destaque ao DAM, e sua ação principal era descrita como focada no conjunto das necessidades municipais, desde questões de cunho administrativo e jurídico até as relativas à sua estrutura física. O documento enfatiza a importância da competência técnica e da difusão de métodos administrativos e de serviços urbanos modernos, como também o papel de intermediário desempenhado pelo órgão, articulando as esferas municipal, estadual e federal. Assinala ainda o papel de direção do departamento no que chamou *surto de progresso*, dando ênfase ao incremento de construções nos municípios.

## ***Cara nova para Florianópolis, Joinville e Blumenau***

É possível confirmar essas afirmações a partir das informações contidas nos relatórios das prefeituras municipais, nos

quais foram assinaladas significativas mudanças na administração pública nas três principais cidades de Santa Catarina,

referentes à questão urbana. Registraram-se nesses documentos iniciativas para transformar as características provincianas dessas cidades no sentido de adequá-las e inseri-las no processo de modernização.

Florianópolis, a capital do estado, era considerada, nos relatos anteriores às mudanças pós-1930, uma cidade antiga cuja malha viária acanhada necessitava de reformas urgentes. Em 1937, o prefeito Mauro Ramos – citado pela revista *Santa Catarina* (ibid.) como fortemente vinculado à modernização da cidade – descreveu, em relatório ao interventor, suas ruas como mal-alinhadas e, não fossem os exíguos recursos da prefeitura, requerentes de “um vasto plano de urbanismo” (Prefeitura Municipal de Florianópolis, 1937, p. 19). Para tal, referiu-se à urgência da organização de um *sistema* que permitisse aos poucos a melhoria e embelezamento da cidade. Em particular, relatava os problemas do trânsito de veículos na área central:

As condições já não satisfazem as exigências do trânsito, com o grande desenvolvimento que têm tomado os meios de transporte e com o movimento do nosso comércio, localizado, em sua maior parte, nas ruas Conselheiro Mafra e Felipe Schmidt, e em cujos trechos, devido à pouca largura das ruas, é quase impossível o trânsito em certas horas do dia. (Ibid., p. 19-20)

A construção civil vinha se desenvolvendo por meio de um novo impulso,

presenciando dois momentos de crescimento do setor: o período de 1930/1931 e o de 1935 a 1939, com significativo aumento do número de edificações. Apesar de esse desenvolvimento não ter sido uniforme, expressou um ciclo de evolução que certamente legitimou as mudanças propostas.

Com a justificativa de promover o melhor funcionamento da área do comércio, a prefeitura adquiriu no centro da capital, nas ruas Felipe Schmidt e Conselheiro Mafra, prédios para facilitar a reforma. Na Felipe Schmidt, em uma primeira etapa, foram compradas as edificações existentes no trecho entre as ruas Deodoro e Jerônimo Coelho, que estariam fora do alinhamento proposto; em uma segunda etapa, em 1938, seriam adquiridos outros imóveis entre as ruas Jerônimo Coelho e Álvaro de Carvalho, para dar prosseguimento ao alargamento.

Na rua Conselheiro Mafra, a partir de acordo com os proprietários, a administração pública resolveu modificar as fachadas dos prédios localizados na primeira quadra e fora do alinhamento, dotando-os de platibanda e tornando-os recuados. Concomitante com os ajustes das ruas procederam-se diversas obras, como as pavimentações da Av. Trompovsky, da rua Almirante Alvim, da rua Quintino Bocaiúva e do cais junto à Alfândega, a abertura da rua Luis Delfino, os encanamentos para escoamento das águas pluviais até o mar, a recuperação de ruas pavimentadas, a colocação de meios-fios e a construção de passeios. Estava previsto para 1939 o alargamento da rua Sete de Setembro. Enfim, a capital,

principalmente sua área central, passou por reformas que lhe imprimiram um aspecto novo.

Já Joinville é descrita pelo prefeito Joaquim Wolff no seu relatório ao interventor, em 1938, como cidade de alta arrecadação municipal. Isso comprovaria seu mérito como força econômica capaz de ajudar a promover a expansão e a elevar a prosperidade de Santa Catarina, porém, segundo ele, em virtude de circunstâncias políticas a cidade não tivera ainda esse papel devidamente reconhecido.

Em relatório anterior encaminhado ao governo do estado em março de 1937 pelo então prefeito municipal eleito Aristides Largura, relativo ao exercício de 1936, há elementos que permitem fazer uma avaliação das condições físicas da cidade que não condizem com a citada pujança financeira. No item relativo à Diretoria de Viação e Obras Públicas (DVOP), o diretor F. W. Bauer-Kirchdorf relata que são necessários inúmeros serviços nos meios urbano e rural bem como a realização de um programa de ação que resultasse de um levantamento dos assuntos afetos àquela diretoria. Assim, seria indispensável realizar previamente uma espécie de “inventário, tanto interno, dentro do próprio departamento, através dos seus arquivos, como externo, sobre o que esse departamento tem realizado” (Prefeitura Municipal de Florianópolis, 1937), a fim de conceber as funções da repartição naquele momento e designar as que corresponderiam às expectativas futuras dos serviços públicos.

Como fundamento da conveniência desse procedimento, referiu-se à vida em sociedade como aquela na qual deveriam prevalecer os interesses coletivos ou públicos sobre os individuais, atribuindo ao *urbanismo* e ao *ruralismo* modernos, citados como disciplinas de um mesmo campo, tanto a qualidade de traçar limites entre a esfera pública e a esfera privada quanto a responsabilidade pela administração e organização dos serviços públicos. Propôs que esses serviços fossem avaliados na sua totalidade e também a partir de uma visão prospectiva, ao que chamou de *Plano de Conjunto*. Esse plano possibilitaria realizar projetos e executar serviços relativos a cada um dos departamentos da diretoria, a saber: o fornecimento de água, de energia e luz elétrica e de gás; os serviços de esgotos e de canalização de águas pluviais; a construção de vias, praças públicas e estradas de rodagem; a correção e regularização de rios e ribeirões; a limpeza e higiene pública; e a instalação de campos de esportes e banheiros públicos.

Assim, para implementar esse plano, era fundamental conhecer o existente e, para tal, dar início ao cadastramento urbano, procedimento que permitiria a implantação do serviço de tributação e a correta arrecadação. No nosso entendimento, o diretor sugeriu, sem, no entanto, explicitá-los, conceitos que articulavam diagnóstico e proposição como orientadores da ação pública em Joinville, imprimindo à repartição uma concepção moderna de administração.

Entretanto, mesmo como uma das cidades com maior produção industrial

de Santa Catarina, em cuja paisagem apareciam as chaminés das fábricas, Joinville tinha aspecto provinciano. A carência de serviços urbanos era grande, implicando obras dispendiosas, como a captação de novo manancial e construção de nova distribuidora de água, para eliminar as perdas sofridas com a antiga e acabar com o problema da crescente falta de água, e a reestruturação da deficiente iluminação pública, constantemente reivindicada. Havia ainda a agravante de a cidade ser cortada por um sem número de córregos e ribeirões, o que exigia providências para o escoamento das águas pluviais e o esgotamento de dejetos líquidos, vistos como questões interdependentes. Para solucionar esses problemas, era preciso, primeiramente, o levantamento e o nivelamento do sítio urbano, e, como a maioria dos prédios não dispunha de fossas sépticas, estas deveriam ser adotadas para que, então, os efluentes fossem canalizados para as redes. Nessas circunstâncias, com poucos recursos para aplicar, a prefeitura executava obras emergenciais para evitar que as águas formassem represas e, conseqüentemente, se misturassem aos esgotos, causando com as enchentes danos à saúde da população. Além disso, como não eram recolhidas e não havia controle sobre a sua emissão, os cursos naturais de água eram fatalmente afetados, já que as instalações industriais neles despejavam águas servidas sem tratamento. As ruas, cuja maior parte não tinha pavimentação<sup>12</sup>, eram, até esse momento, abertas desordena-

damente por particulares, que não apresentavam plano prévio à prefeitura, procedimento que prejudicava a implantação dos serviços públicos, em particular das redes de distribuição de água e de escoamento pluvial.

Para resolver essa questão, a DVOP baixou a exigência da obrigatoriedade da apresentação de projetos de abertura de ruas e loteamento de glebas, sujeitos à aprovação do referido órgão. Nesse mesmo ano, foram calçadas integralmente a rua do Príncipe e, parcialmente, a rua 15 de Novembro, em plena área central da cidade, e elaborado o projeto de esgotamento pluvial para futura implantação.

Observamos em relatório posterior, já durante o Estado Novo, em 1938, um surto de melhorias, com o início do projeto de abastecimento de água, a construção de um jardim público, a reforma do Mercado, a implantação de um frigorífico e a adaptação de um prédio para o funcionamento provisório do centro de saúde. O novo diretor de Viação e Obras Públicas, o engenheiro Nabor Lima Monteiro, deu particular ênfase às praças e jardins, no seu entendimento necessários não só para embelezar as cidades mas também para dispor de locais públicos para o descanso da população. Segundo Monteiro, as duas antigas praças – Carlos Gomes, depois Nereu Ramos, e Lauro Muller – tinham aspecto anacrônico: árvores maltratadas e ajardinamento decadente, prova de que as

---

<sup>12</sup> Segundo dados contidos no inquérito realizado em 1936 (Centro de Pesquisa e Documentação de História Contemporânea do Brasil, 1938, f. 647-648).



reformas anteriores não tinham por base projetos condizentes, eram “orientadas a medo, apenas transformaram a antiga praça Carlos Gomes num logradouro de vilarejo” (Prefeitura Municipal de Joinville, 1938, p. 20)<sup>13</sup>.

Em 1937, nesse mesmo logradouro, teria sido promovida uma reforma, fazendo jus à concentração dos edifícios representativos, com substituição de meio-fio, ajardinamento e implantação de um coreto, “onde se realizassem as retretas e paradas pelas festas nacionais” (ibid.). A praça Lauro Muller, também no centro, foi objeto de modificações para beneficiar a população “como em qualquer capital moderna” (ibid., p. 21), e o programa de obras previa o escoamento de águas, o plantio de árvores, a melhoria na iluminação pública para permitir a frequência noturna, e a colocação de aparelhos de ginástica e de brinquedos.

Dentre as três principais cidades de Santa Catarina, Blumenau, segundo dados do Departamento de Estatística e Publicidade de 1936 (Centro de Pesquisa e Documentação de História Contemporânea do Brasil, 1938), apresentava significativa carência de serviços urbanos: eram poucas as vias pavimentadas, não existia abastecimento de água nem

esgotamento sanitário, e o pluvial era deficiente; enfim, um quadro não condizente com o papel que exercia como uma das principais cidades catarinenses.

Como já salientamos anteriormente, Blumenau foi alvo de ação reguladora por meio do Código de Construções, aprovado em 1939 durante a gestão do prefeito José Ferreira da Silva, que administrou a cidade no período de 1938 a 1941. A iniciativa de determinar os limites da zona urbana da cidade aponta para o interesse público de estabelecer parâmetros que diferenciasssem a vida da cidade da do campo, pois, apesar de a cidade ter uma vida cultural dinâmica, o meio urbano ainda guardava resquícios de atividades rurais. A exigência de um mínimo de dois pavimentos para os prédios localizados na área central da cidade demonstrava a intenção de dar maior destaque a esse local, pois nele é que se concentravam os edifícios mais representativos, como, por exemplo, o da Prefeitura Municipal, prédio eclético que fazia alusão à arquitetura das cidades alemãs<sup>14</sup>. Essa legislação é ainda acrescida em janeiro de 1944 do Decreto-Lei 104, que fixou os perímetros urbano e suburbano de Blumenau e Vila Itopava, e do Decreto-Lei 5, de setembro de 1944, que determinou e regulamentou a cobrança de imposto predial.

<sup>13</sup> A praça Carlos Gomes foi um dos lugares mais importantes de Joinville. Abrigou por muito tempo edificações representativas, como a prefeitura, a Câmara, o Fórum e a agência dos Correios.

<sup>14</sup> O arcabouço original do prédio da antiga prefeitura foi construído em 1875, a partir de projeto de Heinrich Krohberger, também responsável pelo edifício da Igreja Evangélica, inaugurada em 1877. Em 1917, sofreu a primeira reforma, e em 1938 foi novamente remodelado, restando pouco da edificação inicial. Hoje abriga a Fundação de Cultura de Blumenau.

É também do período em que Ferreira da Silva esteve à frente da prefeitura um relatório referente ao ano de 1938 no qual o prefeito reporta-se às obras realizadas. Citou, entre elas, a demolição da velha cadeia, vista como insalubre e foco de doenças, e a construção de novo edifício destinado aos serviços policiais e judiciários com cadeia anexa, dotada dos requisitos de higiene indispensáveis. Essa edificação foi erigida ao lado da Prefeitura Municipal, que também foi objeto de reformas para acomodar novos serviços. Com isso, Blumenau foi dotada de um “palácio municipal digno do desenvolvimento da cidade” (Prefeitura Municipal de Blumenau, 1938, p. 15).

Uma outra obra de impacto positivo na cidade foi o alargamento da princi-

pal artéria da cidade, a rua XV de Novembro. A obra proveu o logradouro de nova iluminação e ampliou o acesso da ponte sobre o ribeirão Garcia. Foram realizados ainda serviços de águas pluviais e de canalização do ribeirão Bom Retiro, que, por receber efluentes residenciais e industriais, oferecia risco ao permanecer a céu aberto. Ferreira da Silva foi também responsável pelo desenvolvimento do projeto de abastecimento de água, considerado o mais importante da sua administração. Entretanto, esse serviço demorou a ser iniciado, pois datava de 1941 o pedido de verba para o custeio das primeiras despesas de alocação da obra (Santa Catarina, 1941/1942, p. 153).

---

## **Considerações finais**

Finalizando o exposto, consideramos que em Santa Catarina após 1930 e, principalmente, durante o Estado Novo ocorreram iniciativas indicando a importância da esfera municipal no processo de modernização, em que as cidades atuaram como *locus* para a construção de uma identidade nacional. As fontes demonstram que a atuação municipal, mesmo sob o controle do poder central, ocupou-se da estruturação da administração pública com significativas mudanças relacionadas à gestão das cidades.

O Estado esteve presente no território catarinense, tornando visível a esfera nacional na configuração das cidades,

por meio de políticas públicas que incorporavam mecanismos de planejamento e serviços públicos modernos. Essas ações governamentais, fruto dos processos sociais nacionais e locais, voltaram-se para questões que até então não eram tocadas no que concerne à vida das populações urbanas. Houve naquele momento histórico um movimento articulado de atuação nos municípios catarinenses, com grande parte dos esforços dedicada à melhoria das condições de urbanidade de suas maiores cidades, espaços de convívio e de disseminação de um novo modo de vida, a melhor forma de controle que poderia haver.

O saber técnico especializado cumpriu um papel significativo nesse processo, ao buscar novos métodos que levassem em conta o futuro municipal, ou seja, uma forma embrionária das técnicas de planejamento. Os relatórios municipais revelam a atuação de pessoal qualificado e preocupações relacionadas ao crescimento, à regulamentação do uso e ocupação do solo, bem como à necessidade de dotação de infra-estruturas – com prioridade ao abastecimento de água – e à reforma das áreas centrais das sedes dos principais municípios, por meio dos tradicionais projetos de embelezamento, com a abertura e o alargamento de vias e a criação de praças e jardins. A palavra *urbanismo* é utilizada com a idéia de projeto e plano para as cidades, e houve uma clara definição das etapas que os antecedem e os tornam possíveis, como a exigência de levantamentos e confecção de mapas e plantas.

Podemos afirmar que os discursos e os dados presentes nessas fontes indicam a existência de um modelo diverso do grande plano urbanístico para uma cidade específica, bem mais próximo daquele do planejamento urbano e regional.

Esses fatos apontam ainda para a dedução de que houve no período uma

mudança no padrão da gestão municipal, com o objetivo de qualificá-la para assumir o seu papel na condução das necessidades do território dentro de uma visão prospectiva. O DAM catarinense logrou participação efetiva nesse processo, desenvolvendo projetos, assessorando os municípios, difundindo uma nova concepção de gerência e de profissionalização da administração pública, com a participação de técnicos especializados, sobretudo de engenharia e de finanças públicas.

Apesar de o caso estudado não nos permitir aferir para esse período uma mudança do padrão de gestão municipal no restante do País, podemos ventilar essa hipótese. Acreditamos que Santa Catarina não tenha sido uma exceção e que também tenha ocorrido desenvolvimento local em outros estados. Nesse sentido, consideramos necessário maior investimento em pesquisas acerca das atividades dos *Daspinhos*, de sua influência no gerenciamento dos municípios nos demais estados e nas intervenções na estrutura física de suas cidades. Temos em conta que esses órgãos contribuíram para a melhoria das condições de vida das populações urbanas, concorrendo para a disseminação de um novo cotidiano no qual nacionalidade e modernidade estiveram lado a lado.

---

## Referências

AMORA, Ana Albano. *O nacional e o moderno, arquitetura e saúde no Estado Novo nas cidades catarinenses*. 2006.

Tese (Doutorado em Planejamento Urbano e Regional) – Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional,

Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2006.

ARAÚJO, Hermetes Reis de. Fronteiras internas: urbanização e saúde pública em Florianópolis nos anos 20. In: AREND, Sílvia Maria Fávero; BRANCHER, Ana (Org.). *História de Santa Catarina: estudos contemporâneos*. Florianópolis: Letras Contemporâneas, 2000. p. 102-113.

ARAUJO, Renata Malcher de. *As cidades da Amazônia no século XVIII: Belém, Macapá, e Marzagão*. 2. ed. Porto: Faculdade de Arquitetura da Universidade do Porto, 1998.

ARQUIVO NACIONAL (Brasil). *Presidência da República: correspondências: Governos Estaduais: Santa Catarina*. [entre 1930 e 1945]. Lata 26.

ARQUIVO PÚBLICO DO ESTADO DE SANTA CATARINA. *Relatório de Governo: exercício 1938*. Florianópolis, [1939?].

\_\_\_\_\_. *Relatório de Governo: exercício 1940*. Florianópolis, [1941?].

\_\_\_\_\_. *Relatório de Governo: exercício 1941*. Florianópolis, [1942?].

\_\_\_\_\_. *Relatório de Governo: exercício 1942*. Florianópolis, [1943?].

\_\_\_\_\_. *Relatório de Governo: exercício 1943*. Florianópolis, [1944?].

BERQUE, Augustin. Paisagem-marca, paisagem-matriz: elementos da problemática para uma geografia cultural. In: CORREA, Roberto Lobato; ROSENDAHL,

Zeny (Org.). *Paisagem, tempo e cultura*. Rio de Janeiro: Eduerj, 1998.

BITENCOURT, João Batista. *Estado Novo, cidade velha: o governo ditatorial de Vargas desde Laguna*. 2002. Tese (Doutorado em História) – Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2002.

BLUMENAU. Prefeitura. *Relatório: 1938*. Blumenau, [1939?]. cx. 181.

\_\_\_\_\_. *Relatório: 1941*. Blumenau, [1942?]. cx. 182.

BOURDIEU, Pierre. *Economia das trocas simbólicas: introdução, organização e seleção*. 3. ed. São Paulo: Perspectiva, 1992.

\_\_\_\_\_. *La noblesse d'Etat*. Paris: Minuit, 1989.

\_\_\_\_\_. *O poder simbólico*. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2004.

BRUHNS, Katiane. *Espaços da sociabilidade e o idioma: campanha de nacionalização do ensino em Joinville*. 2002. Dissertação (Mestrado em História) – Centro de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2002.

CAMPOFIORITO, Ítalo. Muda o mundo do patrimônio: notas para um balanço crítico. *Revista do Brasil*, Rio de Janeiro, v. 2, n. 4, 1995.

CAMPOS, Cynthia Machado. *Controle e normatização de condutas em Santa*

Catarina (1930-1945). 1992. Dissertação (Mestrado em História) – Programa de Pós-Graduação em História, Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 1992.

CARESIA, Roberto Marcelo. *Ícones da vida moderna: tecnologia e saúde nos anúncios publicitários veiculados em Blumenau (1935-1955)*. 2002. Dissertação (Mestrado em História) – Centro de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2002.

CAVALETT, Laucí Aparecida. *O integrismo teuto-brasileiro: Joinville 1930-1938*. 1998. Dissertação (Mestrado em História) – Centro de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 1998.

CENTRO DE PESQUISA E DOCUMENTAÇÃO DE HISTÓRIA CONTEMPORÂNEA DO BRASIL. *Arquivo Gustavo Capanema: assuntos políticos*. Rio de Janeiro, 1938.

CORRÊA, Carlos Humberto. *Um estado entre duas Repúblicas*. Florianópolis: Editora da UFSC, 1984.

CUNHA, Idaulo José. *Evolução econômico-industrial de Santa Catarina*. Florianópolis: Fundação Catarinense de Cultura, 1982.

FLORIANÓPOLIS. Prefeitura. *Relatório: 1937*. Florianópolis, [1938?]. cx. 180.

\_\_\_\_\_. *Relatório: 1939*. Florianópolis, [1940?]. cx. 181.

JOINVILLE. Prefeitura. *Relatório: 1937*. Joinville, [1938?]. cx. 180.

\_\_\_\_\_. *Relatório: 1938*. Joinville, [1939?]. cx. 180.

MELO, Marcus André B. C. de. A ideologia anti-urbana e a modernização da gestão municipal no Brasil: 1900-1960. In: PADILHA, Nino (Org.). *Cidade e urbanismo: história, teorias e práticas*. Salvador: FAUFBA, 1998. p. 259-280.

MERQUIOR, José Guilherme. Patterns of State-Building in Brazil and Argentina. In: HALL, J. A. (Ed.). *States in History*. London: Blackwell, 1986.

PAOLI, Maria Célia; SADER, Eder. Sobre classes populares no pensamento sociológico brasileiro. In: CARDOSO, Ruth (Org.). *A aventura antropológica: teoria e pesquisa*. São Paulo: Paz e Terra, 1988.

PEREIRA, Margareth da Silva. A construção histórica dos sentidos das palavras: município e municipalismo: dois séculos de lutas políticas e lingüísticas. In: SEMINÁRIO DE HISTÓRIA DA CIDADE E DO URBANISMO, 9., 2006, São Paulo. *Anais...* São Paulo, 2006.

RAMOS, Isabela Rosar. *A saúde pública do Estado: Governo Nereu Ramos*. Florianópolis: UFSC, 1985. (Relatório de Estágio).

SANTA CATARINA. Departamento das Municipalidades. *Ofícios para o Palácio do Governo, 1937/1943*. [1944?].

\_\_\_\_\_. *Ofícios circulares para Prefeituras Municipais, 1942/1953*. [1954?].

SANTA CATARINA. Departamento de Administração Municipal. *Boletim, 1939*. [1940?].

\_\_\_\_\_. *Santa Catarina: revista de propaganda do Estado e dos municípios*, n. 1, 1939. (Edição Facsimilada, Florianópolis: Governo do Estado, 2000).

SANTA CATARINA. Departamento Estadual de Imprensa e Propaganda de Santa Catarina. *Saúde pública em Santa Catarina: documentário das principais obras*. Florianópolis: DEIP, s.d.

SANTA CATARINA. Secretaria de Saúde. *Relatório de Saúde Pública: 1932*. Florianópolis, [1933?]. cx. 164.

\_\_\_\_\_. *Relatório de Saúde Pública: 1936*. Florianópolis, [1937?].

SANTOS, Luiz A. de Castro. O pensamento sanitariano na primeira república: uma ideologia da construção da nacionalidade. *Dados*, Rio de Janeiro, v. 28, n. 2, p. 193-210, 1985. Disponível em: <<http://www4.prossiga.br/chagas/sobrech/sec/eh-594.PDF>>. Acesso em: 8 set. 2005.

SANTOS, Paulo. Interação do passado e presente no processo histórico da arquitetura

e do urbanismo. *Arquitetura revista*, Rio de Janeiro, 2. sem., n. 4, p. 3-9, 1986.

SARTRE, Jean Paul. *Questão de método*. São Paulo: Difel, 1979.

SILVA, Etienne Luiz. *Desenvolvimento urbano periférico e formação da rede urbana de Santa Catarina*. 1978. Dissertação (Mestrado em Planejamento Urbano e Regional) – Programa de Pós-graduação em Planejamento Urbano e Regional, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 1978.

SIEBERT, Claudia. *A evolução urbana de Blumenau: o (des)controle urbanístico e exclusão socioespacial*. 1999. Dissertação (Mestrado em Geografia) – Centro de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 1999.

SINGER, Paul. *Desenvolvimento econômico e evolução urbana: análise da evolução econômica de São Paulo, Blumenau, Porto Alegre, Belo Horizonte, e Recife*. São Paulo: Nacional, 1974.

## Resumo

Este trabalho, acerca das políticas públicas após 1930 como fator de integração nacional, tem como estudo de caso Santa Catarina. Enfocamos o papel do Departamento de Administração Municipal, órgão estadual atuante em conjunto com as administrações municipais, fruto de proposta da Constituição de 1934, implantado em 1938. Durante o Estado

## Abstract

This work, about public policies post 1930 as a national integration factor, has as its object of study the case of Santa Catarina. It focused the role of the Municipal Administration Department (MAD), a state agency that acts together with the municipal administrations, and was created from the proposal of the 1934 Constitution, which was established in 1938. During the

Novo, o domínio do Estado foi intensificado com a racionalização da estrutura gerencial e do controle político, privilegiando soluções técnicas. Ao desvincular a administração pública dos interesses locais, buscava-se fortalecer o poder das interventorias e do governo federal. O DAM atuou nesse sentido, promovendo mudanças nas prefeituras, dando-lhes assistência técnica em diversos setores do desenvolvimento local e urbano. Assim, as cidades não foram consideradas secundárias; contrariando as idéias de uma visão antiurbana no período, observamos medidas para modernizá-las, para dotá-las de melhores condições de funcionamento, definindo-as como *locus* para a construção do nacional. Em Santa Catarina, o governo procurou dotá-las de serviços públicos, como também de elementos simbólicos, que atuaram conjuntamente para a construção de um novo espaço organizado segundo a razão e comandado pela ciência, implicando em mudanças qualitativas na vida urbana.

**Palavras-chave:** políticas públicas, administração municipal, planejamento urbano.

Estado Novo period, the domain of the State was intensified with the rationalization of the management structure and political control, privileging technical solutions. By promoting the separation of the public administration from local interests, it was aimed to strengthen the power of local government imposed by intervention of the Federal Government and of Federal Government itself. The MAD acted in this way, promoting changing in the municipalities, giving technical assistance in many sectors of local and urban development. Thus, the cities were not considered a secondary factor; going against the ideas of an anti-urban vision dominant in that period, it is observed some measures taken to modernize the cities, and give them better conditions of functioning, defining them as a locus to the national construction. In Santa Catarina, the government aimed to grant the cities public services, as well as symbolic elements, which acted together to the construction of a new space organized by reason and lead by science, what entailed in quality changing in the urban life.

**Keywords:** public policies, municipal administration, urban planning.

---

Recebido em setembro de 2007. Aprovado para publicação em abril de 2008

**Ana Albano Amora** é Arquiteta, Mestre em Geografia pela UFSC e Doutora pelo IPPUR/UFRJ. Trabalhou junto à FEMA e ao Projeto Corredor Cultural (Rio de Janeiro). É Professora Adjunta da Universidade Federal de Santa Catarina desde 1993, cedida à FAU / UFRJ. Tem experiência nas áreas de planejamento urbano e regional, e teoria e história da arquitetura e urbanismo, atuando nos seguintes temas: urbanização, planejamento, história da arquitetura e do urbanismo, estudos culturais.

---

# **Resenha**

---



---

## ***Petróleo e Região no Brasil – o desafio da abundância***

Rosélia Piquet e Rodrigo Serra (Org.)

Rio de Janeiro: Garamond Universitária Ltda.

2007. 352 p.

*Paula Nazareth*

---

O livro *Petróleo e Região no Brasil: o desafio da abundância*, organizado por Rosélia Piquet e Rodrigo Serra, reúne uma série de artigos dedicados ao estudo dos impactos espaciais da indústria petrolífera, escritos por professores e pesquisadores de diferentes instituições do País. A coletânea dá continuidade ao livro *Petróleo, Royalties e Região*, publicado em 2003, que, segundo os organizadores (p. 9),

reflete o amadurecimento das pesquisas em desenvolvimento no âmbito do mestrado em Planejamento Regional e Gestão das Cidades, da Universidade Cândido Mendes – Campos dos Goytacazes, bem como o papel de articulador deste centro de pesquisa, ao reunir contribuições acerca das implicações espaciais da atividade petrolífera no país.

De fato, o centro se destaca como referência nessa área do conhecimento pela valiosa contribuição que vem dando ao debate de tema tão relevante para a economia brasileira e, em especial, para a economia fluminense, mas paradoxalmente ainda pouco estudado – deficiência que a nova coletânea se propõe auxiliar a suprir.

A velocidade das mudanças tecnológicas introduzidas pela indústria petrolífera no País e o crescimento ainda relativamente recente das atividades da cadeia, impulsionado pelas mudanças no aparato legal e institucional ao final da década de 1990, são possíveis explicações para a lacuna observada. A relevância estratégica para a matriz energética brasileira, no entanto, aliada às perspectivas de vultosos investimentos e de novas descobertas em futuro próximo certamente

justificam a oportunidade do tema e contribuem para que se atribua mais valor à coletânea publicada.

Os diferentes pontos de vista refletidos nos artigos concorrem para compor um quadro abrangente do que representam hoje os recursos do petróleo e do gás natural na economia nacional, enquanto avançam no diagnóstico e na identificação de seus múltiplos efeitos sobre as economias locais. A magnitude dos impactos físicos, econômicos, territoriais, demográficos, sociais, fiscais e ambientais provocados pela exploração desses recursos não-renováveis, que variam significativamente de acordo com as características dos campos e a localização da exploração – se terrestre, como no caso do Rio Grande do Norte, ou marítima, como no da Bacia de Campos –, evidencia a importância das atividades da cadeia petrolífera para a economia brasileira, ao longo do território.

A riqueza da multiplicidade de enfoques e olhares decorre do reconhecimento da importância da visão sistêmica, defendida por Rosélia Piquet no artigo que abre a coletânea: “Indústria do petróleo e dinâmica regional: reflexões teórico-metodológicas”. Nele, a autora analisa as limitações da análise regional e argumenta que as concepções e teorias que tratam do *local* “são de pouca valia para a análise dos impactos locais provocados pelos empreendimentos petrolíferos” (p. 27), em razão das especificidades dessa indústria e dos contextos em que se desenvolveram essas concepções e teorias e, principalmente, por negarem maior importância a aspectos fundamentais para

a análise de um produto estratégico como o petróleo: o ambiente macroeconômico, os conflitos políticos, a estruturação das classes sociais e o papel do Estado nacional. A análise das conseqüências da implantação de um empreendimento dessa natureza tem um caráter multidimensional, motivo pelo qual “exige uma visão sistêmica que englobe as interrelações entre os múltiplos aspectos da realidade, o que irá requerer a participação de uma equipe multidisciplinar” (p. 28).

Com essa perspectiva, a coletânea está organizada em duas partes: “Os elos entre petróleo e região” e “Radiografando regiões petrolíferas brasileiras”. Os artigos que compõem a primeira parte são de caráter mais abrangente, agregando aspectos conceituais, legais e teóricos à discussão das relações que se estabelecem entre indústria e território, além de uma proposta de classificação dos municípios segundo indicadores de receita e de pobreza, com vistas à sugestão de investimentos. São tratadas, entre outras, questões como a política nacional do petróleo e os gargalos identificados, além dos desafios futuros para garantir a competitividade internacional dos fornecedores locais (em oportuna e detalhada análise de Eduardo Rappel sobre as tendências e as oportunidades geradas nas diferentes áreas da indústria para as empresas nacionais fornecedoras de bens e serviços); como os critérios de distribuição das rendas petrolíferas e a falta de transparência e controle social na aplicação dos recursos; como o incentivo à “preguiça fiscal” nos municípios beneficiados, agravando a iniquidade fiscal e a pobreza.

A polêmica questão das regras de distribuição das rendas petrolíferas, que “não é matéria livre do debate sobre as tensões do nosso pacto federativo” (p. 79), é discutida criticamente por Rodrigo Serra no artigo “Concentração espacial das rendas petrolíferas e sobrefinanciamento das esferas de governo locais”. A concentração dos pagamentos em poucos municípios, promovida pelo arcabouço legal que norteia a distribuição de *royalties* e participações especiais, contribui para agravar o quadro de profundas desigualdades horizontais característico do País. Resulta da partilha, como destacado pelos autores na “Apresentação” e em outras passagens do livro, uma situação que põe lado a lado “municípios com orçamentos milionários” – chamados de “petro-rentistas” porque “vivem das rendas petrolíferas” não por serem produtores mas por se beneficiarem de critérios que valorizam a proximidade geográfica com os poços – e “municípios limítrofes paupérrimos”. Por outro lado, a autonomia municipal definida na Constituição, aliada à ausência de vinculações dessas receitas, asseguram ampla liberdade aos governos locais para decidirem como gastar os recursos, sendo vedados por lei apenas o pagamento de dívidas e do quadro permanente de pessoal.

A contribuição de Serra vai além das críticas às normas legais vigentes e avança na proposição de alternativas para a correção das fragilidades detectadas, com base inclusive na experiência internacional, sugerindo, entre outras medidas, que seja considerada a disposição espacial dos capitais e das firmas que

atendem direta ou indiretamente ao setor de E&P nos critérios de rateio; a adoção de um teto para o repasse de *royalties* aos municípios; e a possibilidade de que estados e municípios destinem esses recursos a políticas de promoção da justiça intergeracional, por meio de fundos vinculados a programas e projetos de investimento, o que asseguraria maior transparência e controle social, já que a legislação não prevê arranjos democráticos para as decisões de alocação nem mecanismos de consulta e fiscalização sobre a destinação das receitas.

As análises desenvolvidas por pesquisadores de diferentes instituições e áreas das ciências sociais que integram a segunda parte do livro enfocam o papel do petróleo no desenvolvimento local seja a partir da experiência de um município – Quissamã, Macaé – seja de uma região específica – o semi-árido potiguar, o norte fluminense, o estado do Espírito Santo –, sob variadas dimensões: os impactos das rendas do petróleo e do gás natural nas finanças públicas e na economia; a relação dessas rendas com o desenvolvimento institucional local; a visão das empresas e do quadro empresarial; os impactos socioeconômicos e espaciais da instalação do pólo petrolífero.

A interferência do petróleo nos municípios da região da Bacia de Campos, maior província petrolífera do País, evidencia a transformação da região “marcada por uma herança de monocultura, desigualdade, pobreza e exclusão social” (p. 319), impactando os municípios de forma diferenciada. Destaca-se a con-

centração dos capitais petrolíferos em Macaé, cidade que mais sofre as consequências negativas da polarização da produção e do crescimento desordenado provocado pelo petróleo, com a atração de empresas e pessoas em busca de trabalho e o conseqüente aumento da violência urbana, da criminalidade e da favelização, como analisado no artigo “Impactos socioeconômicos e espaciais da instalação do pólo petrolífero em Macaé, RJ”.

A experiência da região noroeste do Rio Grande do Norte é retratada por Mário Jesiel em artigo de necessária leitura, duplamente surpreendente: além do enfoque inovador sobre a indústria, baseado nas categorias de análise propostas por Milton Santos, apresenta um contraste muito rico com a experiência fluminense, pelos efeitos sociais e territoriais diferenciados decorrentes da exploração do petróleo em terra – considerada sob o conceito de *sistema técnico invasor*, no sentido de que passa a fazer parte da história da região, com “poços ao lado de casas, escolas e praças” (p. 238).

O livro também traz notícias animadoras, ao revelar iniciativas e apresentar resultados positivos de ações e políticas públicas adotadas no nível local. O destaque fica por conta da experiência bem-sucedida de direcionamento dos *royalties* para uma política de desenvolvimento sustentado implantada pela prefeitura de Quissamã, pequeno município “petro-rentista” do norte fluminense, com investimentos em educação, na ampliação da infra-estrutura de serviços coletivos e na constituição de uma eficaz rede de pro-

teção social, aliados ao esforço de diversificação econômica. São também positivas as medidas adotadas pela prefeitura de Macaé de estímulo à construção de moradias e de flexibilização do uso e ocupação do solo, com o intuito de regular e incentivar o ordenamento do crescimento urbano e de combater a segregação socioespacial e a especulação imobiliária.

O avanço institucional proporcionado pelo fortalecimento financeiro dos municípios da Ompetro é constatado no artigo “Sobrefinanciamento e desenvolvimento institucional nos municípios petro-rentistas da Bacia de Campos”, que sugere instigante linha de pesquisa, com avaliação de indicadores da melhoria da qualidade do quadro de pessoal, de instrumentos de planejamento, de mecanismos de gestão democrática e de modernização administrativa. Os resultados sugerem níveis mais elevados de investimentos nesses municípios, que também apresentam desempenho institucional acima da média, especialmente no tocante a pessoal e a modernização administrativa.

Não obstante, na região petrolífera fluminense, as fragilidades do planejamento e do controle social sobre a aplicação dos recursos públicos e a ausência de coordenação tanto dos esforços dos governos como das ações do empresário local dificultam o ingresso em um círculo virtuoso de desenvolvimento regional sustentado que considere, como apontado por Piquet, “a centralidade das economias externas como elemento estratégico na construção de trajetórias

econômicas dinâmicas e bem-sucedidas” (p. 281). As decisões são tomadas localmente, de forma isolada e desarticulada, sem uma visão sistêmica e sem um planejamento adequado para enfrentar o desordenamento regional provocado por essas atividades, as quais, dada a natureza estratégica da indústria petrolífera, dependem de decisões que transcendem a esfera local. Como resultado, não se observa um padrão definido de alocação dos recursos que constitua um conjunto de “boas práticas”, com investimentos visando ao desenvolvimento sustentado, por meio do incentivo à diversificação das atividades produtivas, mas, ao contrário, a destinação de parcela significativa dessas receitas para atender a despesas de custeio dos municípios beneficiados.

O desafio, como anuncia o título do livro, é o da abundância: como aplicar os expressivos recursos repassados às

administrações públicas de modo a enfrentar os problemas associados à rápida urbanização e ao aumento das demandas sociais decorrentes das externalidades negativas geradas nesse processo e a assegurar, concomitantemente, a justiça intergeracional visando à era “pós-petróleo”.

---

**Paula Nazareth** é Doutora em Economia pela UFRJ, Analista de Controle Externo, desde 1994, no Tribunal de Contas do Estado do Rio Janeiro, Membro da Comissão Permanente de Estudos e Pesquisas da Escola de Contas e Gestão do TCE/RJ, em que coordena a linha de pesquisa “Eficácia e Sustentabilidade da aplicação dos royalties do petróleo e do gás natural” e o curso de “Gestão da Receita Municipal”, e Professora de Finanças Públicas na UCAM.

## Instruções aos colaboradores dos CADERNOS IPPUR

1. As contribuições enviadas sob a forma de artigo devem ser apresentadas em no máximo 25 (vinte e cinco) laudas, incluindo figuras, notas de rodapé, referências e anexos. As figuras deverão ser em P&B, ter extensão JPG ou TIF e 300 dpi.
  2. O texto deve ser digitado com fonte 12 e espaçamento de 1,5. As citações de mais de três linhas, notas de rodapé, paginação e legendas de ilustrações e tabelas devem ser digitadas com fonte tamanho 10 e espaçamento simples.
  3. As referências devem ser redigidas de acordo com a NBR 6023/2002 da ABNT:
    - a) *Livro* – último sobrenome em caixa-alta, seguido de prenome e demais sobrenomes do(s) autor(es). Título em destaque (itálico): subtítulo. Número de edição, a partir da segunda. Local de publicação: editora, ano de publicação. Número total de páginas do livro. Quando houver mais de um volume, citar somente o número de volumes (Coleção ou Série).  
Exemplos:  
MOOG, Vianna. *Bandeirantes e pioneiros: paralelo entre duas culturas*. 19. ed. Rio de Janeiro: Graphia, 2000. 351 p.  
MAMANI, Hernán Armando. *Transporte informal e vida metropolitana: estudo do Rio de Janeiro nos anos 90*. Rio de Janeiro: UFRJ, 2004. 2 v.
    - b) *Artigo* – último sobrenome em caixa-alta, prenome e demais sobrenomes do(s) autor(es); título do artigo: subtítulo; título do periódico em destaque (itálico), local de publicação, nº do volume, nº do fascículo, da página inicial e final do artigo, mês e ano de publicação.  
Exemplo:  
HABERMAS, Jürgen. O falso no mais próximo: sobre a correspondência Benjamin/Adorno. *Novos Estudos Cebrap*, São Paulo, n. 69, p.35-40, jul. 2004.
    - c) *Capítulo de livro*  
Exemplo:  
OLIVEIRA, Floriano José Godinho de. Mudanças no espaço metropolitano: novas centralidades e dinâmicas espaciais na metrópole fluminense. In: SILVA, Catia Antonia da; FREIRE, Désirée Guichard; OLIVEIRA, Floriano José Godinho de (Org.). *Metrópole: governo, sociedade e território*. Rio de Janeiro: DP&A Editora; FAPERJ, 2006. p. 79-97.
  - d) *Dissertações e Teses*  
Exemplo:  
MARQUES, Ana Flávia. *Novos parâmetros na regionalização dos territórios: estudo do zoneamento ecológico-econômico (ZEE) na Amazônia legal e das bacias hidrográficas do Rio Grande do Sul*. 2006. 189f. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Regional) – Universidade de Santa Cruz do Sul, Santa Cruz do Sul, 2006.
  - e) *Artigo e/ou matéria de revista em meio eletrônico*  
Exemplo:  
WACQUANT, Loïc. *Elias no gueto*. Rev. de Sociologia e Política, Curitiba, n. 10, jun. 1998. Disponível em: <<http://www.humanas.ufpr.br/publica/revsocpol>>.
4. Deve ser enviado um resumo em português (ou espanhol) e inglês, e uma relação de no máximo 5 (cinco) palavras-chaves (em português e inglês) para efeito de indexação.
  5. O autor deve enviar informações relativas à sua trajetória profissional e vínculos institucionais (no máximo 5 linhas).
  6. O autor de artigo publicado em *Cadernos IPPUR* receberá três exemplares do respectivo fascículo da revista.
  7. Os artigos devem ser enviados à Comissão Editorial dos *Cadernos IPPUR* através do endereço eletrônico [cadernos@ippur.ufrj.br](mailto:cadernos@ippur.ufrj.br).
  8. Em caso de aprovação, o autor deverá enviar pelo correio o formulário (disponível na homepage) de autorização devidamente preenchido e assinado para disponibilização em texto completo nas bases de dados às quais os *Cadernos IPPUR* estejam indexados, incluindo a Base Minerva da UFRJ.
  9. Para as resenhas críticas de publicações, recomenda-se o máximo de 4 páginas.

---

### IPPUR/UFRJ

Prédio da Reitoria, Sala 543  
Cidade Universitária / Ilha do Fundão  
Rio de Janeiro (RJ) CEP 21.941-590  
Tel: (21)2598-1676  
Fax:(21)2598-1923

---

Para assinatura ou número avulso, consultar: <http://www.ippur.ufrj.br>