

REVISTA BRASILEIRA DE

ESTUDOS

publicação da associação nacional de pós-graduação

URBANOS E

e pesquisa em planejamento urbano e regional

REGIONAIS

ISSN 1517-4115

ISSN eletrônico 2317-1529

Disponível Online em:

<http://www.anpur.org.br/revista/rbeur/index.php/rbeur>

REVISTA BRASILEIRA DE ESTUDOS URBANOS E REGIONAIS

Publicação quadrimestral da Anpur

Volume 17, número 1, abril de 2015

EDITORA RESPONSÁVEL

Ana Cristina Fernandes (PPGEO-UFPE)

EDITORA ASSISTENTE

Norma Lacerda (MDU-UFPE)

COMISSÃO EDITORIAL

Bernardo Campolina (CEDEPLAR-UFMG), Fania Fridman (IPPUR-UFRJ), Fernanda Sánchez (PPGAU-UFF), Helena Lucia Zagury Tourinho (PPDMU-UNAMA), Maria Lucia Refinetti Martins (FAU-USP)

CONSELHO EDITORIAL

Ana Fani Alessandri Carlos (PPGH-USP), Ananya Roy (University of California, Berkeley, EUA), Benny Schvartsberg (PPG-FAU-UnB), Bernardo Mançano Fernandes (Geografia-UNESP/PP), Carlos Antônio Brandão (IPPUR-UFRJ), Carlos Antonio de Mattos (IEUT-Pontificia Universidad Católica de Chile), Clara Irazábal (GSAPP-Columbia University, EUA), Denise Elias (ProPGeo-UECE), Edna Castro (NAEA-UFPA), Emilio Pradilla Cobos (Universidad Autónoma Metropolitana, Xochimilco, México), Geraldo Magela Costa (Geografia-UFMG), Henri Acselrad (IPPUR-UFRJ), Ivo Marcos Theis (PPGDR-FURB), José Aldemir de Oliveira (PPGSCA-UFAM), Marco Aurélio A. de F. Gomes (PPG-AU-UFBA), Mariana Fix (IE-UNICAMP), Martim Smolka (Lincoln Institute of Land Policy, Inglaterra), Paul Claval (Université Paris IV-Sorbonne, França), Roberto Luiz do Carmo (NEPO-UNICAMP), Sarah Feldman (IAU-USP), Tamara Benakouche (PPGSP-UFSC), Víctor Ramiro Fernández (IETE, Universidad Nacional del Litoral, Argentina)

COLABORADORES

Adauto Lucio Cardoso (UFRJ), Alicia Novick (UNGS, Argentina), Amelia Maria de Oliveira Reynaldo (UNICAP), Beatriz Ribeiro Soares (UFU), Benito Muñoz Juncal (SEPLAN/BA), Bertrand Cozic (UFPE), Edilson Pereira Júnior (UECE), Eduardo Marques (USP), Fernando César de Macedo (UNICAMP), Glaucio José Marafon (UERJ), Heloisa Soares de Moura Costa (UFMG), Iara Soares de França (UNIMONTES), João Luiz Pereira Domingues (UFF), Josianne Francia Cerasoli (UNICAMP), Liana Maria de Frota Carleial (UFPR), Linda Maria de Pontes Gondim (UFC), Livia Izabel Bezerra de Miranda (UFCG), Lúcia Zanin Shimbo (USP), Luciana Dias de Lima (FIOCRUZ), Luis Renato Bezerra Pequeno (UFC), Márcio Moraes Valença (UFRN), Margareth Aparecida Campos da Silva Pereira (UFRJ), Maria Angela de Almeida Souza (UFPE), Maria Dulce P. Bentes Sobrinha (UFRN), Marília Steinberger (UnB), Pedro Abramo (UFRJ), Rachel Coutinho Marques da Silva (UFRJ), Ricardo de Sousa Moretti (UFABC), Ricardo Ojima (UFRN), Ricardo Siloto da Silva (UFSCar), Ricardo Trevisan (UnB), Robson Dias da Silva (UFRJ), Rose Compans (PCRJ), Sandra Lencioni (USP), Sandra Regina Mota Silva (UFSCar), Suzana Pasternak (USP), Wilson Cano (UNICAMP), Wilson Fusco (FUNDAJ)

SECRETÁRIO EXECUTIVO

Tiago Cargnin Gonçalves (MDU, PPGEO-UFPE)

LAYOUT DA CAPA

Paula Laiber (EAU-UFF)

REVISÃO

Calos Gomes de Castro

COORDENAÇÃO E EDITORAÇÃO

Rian Narcizo Mariano

IMPRESSÃO E DISTRIBUIÇÃO

Letra Capital Editora (www.letracapital.com.br)

Indexada na Library of Congress (EUA), Latindex e Portal de Periódicos da CAPES

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP) (Câmara Brasileira do Livro, SP, Brasil)

Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais – v.17, n.1,
2015. – Associação Nacional de Pós-Graduação e
Pesquisa em Planejamento Urbano e Regional; editor
responsável Ana Cristina Fernandes: A Associação, 2015.
v.

Semestral.

ISSN 2317-1529

O nº 1 foi publicado em maio de 1999.

1. Estudos Urbanos e Regionais. I. ANPUR (Associação
Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Planejamento
Urbano e Regional). II. Ana Cristina Fernandes.

711.4(05) CDU (2.Ed.)

UFPE

711.405 CDD (21.Ed.)

BC-2001-098

REVISTA BRASILEIRA DE

ESTUDOS

publicação da associação nacional de pós-graduação

URBANOS E

e pesquisa em planejamento urbano e regional

REGIONAIS

S U M Á R I O

ARTIGOS

11 A DIMENSÃO SIMBÓLICA NA CIDADE NEOLIBERAL: NOTAS SOBRE A CONSTRUÇÃO DE SUBJETIVIDADES NA PRODUÇÃO SOCIAL DO ESPAÇO DO NEOLIBERALISMO – Felipe Nunes Coelho Magalhães

23 PRODUÇÃO DE ESPAÇO E DEFESA DO DIREITO À CIDADE: CRÔNICA DE UMA SAGA URBANA EM UBERLÂNDIA (MG) – Hoyêdo Nunes Lins e Juliana Pena Ferrari

45 PRODUÇÃO HABITACIONAL NA REGIÃO METROPOLITANA DE FORTALEZA NA DÉCADA DE 2000: AVANÇOS E RETROCESSOS – Clarissa Sampaio Freitas e Luis Renato Bezerra Pequeno

61 CENTROS HISTÓRICOS BRASILEIROS: TENSÕES ENTRE A OBSOLESCÊNCIA IMOBILIÁRIA E A CONSTRUÇÃO DE NOVAS ESPACIALIDADES – Iana Ludermir Bernardino e Norma Lacerda

75 POLÍTICAS RECENTES DE MELHORIAS URBANAS: MUNICÍPIOS PEQUENOS E MÉDIOS E FAVELAS – Camila D’Ottaviano e Suzana Pasternak

89 A INTEGRAÇÃO CIDADE-CAMPO COMO ESQUEMA DE COLONIZAÇÃO E CRIAÇÃO DE CIDADES NOVAS: DO NORTE PARANAENSE À AMAZÔNIA LEGAL – Renato Leão Rego

105 URBANISMO E MUNICIPALISMO NA ESPANHA: ENTRE O *ESTATUTO MUNICIPAL* E A *UNIÓN DE MUNICIPIOS ESPAÑOLES* NA DÉCADA DE 1920 – Rodrigo de Faria

123 INDÚSTRIA PETROLÍFERA, MERCADO DE TRABALHO E NÍVEL DE DEPENDÊNCIA DA MÃO DE OBRA EXÓGENA NOS MUNICÍPIOS PRODUTORES DE PETRÓLEO DA BACIA DE CAMPOS, RJ – Joseane de Souza e Denise Cunha Tavares Terra

RESENHAS

147 O URBANISTA E O RIO DE JANEIRO: JOSÉ DE OLIVEIRA REIS, UMA BIOGRAFIA PROFISSIONAL, de Rodrigo de Faria – por Lúcia Helena Pereira da Silva

149 A COPA DO MUNDO E AS CIDADES: POLÍTICAS, PROJETOS E RESISTÊNCIAS, de Fernanda Sánchez, Glauco Bienenstein, Fabricio Leal de Oliveira e Pedro Novais – por Eduardo Alberto Cusce Nobre

ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA
EM PLANEJAMENTO URBANO E REGIONAL – ANPUR

Gestão 2013-2015

PRESIDENTE

Virginia Pitta Pontual (MDU-UFPE)

SECRETÁRIA EXECUTIVA

Lúcia Leitão (MDU-UFPE)

SECRETÁRIO ADJUNTO

Fabiano Rocha Diniz (MDU-UFPE)

DIRETORES

Eduardo Alberto Cusce Nobre (FAU-USP)

Ivo Marcos Theis (PPGDR-FURB)

Pedro de Novais Lima Júnior (IPPUR-UFRJ)

Rodrigo Ferreira Simões (CEDEPLAR-UFMG)

CONSELHO FISCAL (TITULARES)

Benny Schvasberg (PPG/FAU-UnB)

Eneida Maria Souza Mendonça (PPGAU-UFES)

Simaia do Socorro Sales das Mercês (NAEA-UFPA)

CONSELHO FISCAL (SUPLENTES)

Clarice Maraschin (PROPUR-UFRGS)

Francisco de Assis da Costa (PPG-AU-UFBA)

Geraldo Majela Gaudêncio Faria (PPGAU-UFAL)

Apoio



EDITORIAL

O presente volume da RBEUR marca o início das atividades da nova Comissão Editorial apontada no final de 2014 pela Diretoria da Anpur, cujas ações serão pautadas pelo compromisso de manter a excelência científica dos artigos que publica e contribuir para o aumento da visibilidade e do espaço dedicado ao debate internacional veiculado pela Revista, assim como para o alcance dos padrões exigidos pelos organismos nacionais e internacionais de indexação de periódicos de qualidade. Reconhecendo a dimensão dos desafios à nossa frente, construímos uma política editorial que sistematiza o escopo e os procedimentos pertinentes, a qual, por sua vez, conduziu à atualização do regimento interno da RBEUR. Dentre outros aspectos, prevê-se a periodicidade quadrimestral para a publicação da Revista.

Reunimos, neste primeiro número de 2015, oito artigos, cinco dos quais selecionados entre 20 indicados pelos coordenadores das dez seções temáticas do XVI Encontro Nacional da Anpur, realizado em Belo Horizonte, em maio deste ano. Com isso, damos sequência a um procedimento adotado desde o primeiro número da RBEUR. Os três artigos restantes resultaram de seleção entre os textos submetidos por fluxo contínuo por meio do sistema eletrônico da Revista (SEER/IBICT). Em ambos os casos, os artigos foram submetidos à avaliação por pareceristas *ad hoc*, como de costume.

Podemos dizer que este número compreende um conjunto representativo de contribuições atuais e de diferentes matrizes disciplinares ao debate urbano e regional. As temáticas abordadas contemplam desde questões de natureza mais conceitual, como o debate central à área sobre produção do espaço – que perpassa os dois primeiros artigos –, à problemática dos centros históricos, passando pela questão da moradia, do problema metropolitano e da emergência de questões relativas a pequenos e médios municípios, dando relevância a análises inovadoras e que suscitam o interesse dos leitores, como se pode observar no apanhado geral apresentado a seguir.

Partindo da hipótese de que o nó *borromeano* entre capital, Estado e produção simbólica perpassa a produção do espaço metropolitano, sendo na atualidade fortemente ajustado ao neoliberalismo e ao seu processo de reprodução, **Felipe Nunes Coelho Magalhães** – notadamente apoiado em Lefebvre – propõe examinar como ocorre a interação entre essas três esferas. Isso implica trabalhar com a ideia de que a produção simbólica é constantemente reiterada e reproduzida num processo contínuo de subjetivação em torno do espaço urbano, sendo fundamental para a construção do que a cidade se torna, inclusive dos seus devires. Estes se manifestam por meio das *heterotopias* e espaços de resistência, isto é, das tentativas de enfrentar as diferentes formas de disciplinamento e controle, reinventando maneiras de se lançar mão de novas aberturas emancipatórias. O autor, ao comentar a respeito da emergência de embates em torno dos direitos à cidade, indaga se estes permanecem relacionados ao acesso a serviços e bens coletivos ou se estão sendo expandidos na direção de pautas mais profundas, referentes à produção do espaço e dos sentidos do urbano contemporâneo.

Movimentos recentes – a exemplo dos *Direitos Urbanos* e *Ocupe Estelita* – caminham nessa última direção. A referida tríade – capital imobiliário, Estado e produção simbólica – vem atuando no centro do Recife, alterando significativamente sua paisagem. Esses movimentos, além de denunciar a forma pela qual a cidade vem sendo destruída/produzida,

reivindicam que a sociedade seja escutada no planejamento das suas próprias vidas na cidade e alertam a população sobre a produção simbólica, nos termos de Magalhães.

Certamente, a emergência desses movimentos não tem obscurecido outros, especialmente aqueles referentes à moradia, como é o caso da incansável luta pelo direito à cidade, protagonizada pelos moradores do bairro Dom Almir – situado em Uberlândia (MG) –, cuja saga é abordada por **Hoyêdo Nunes Lins** e **Juliana Pena Ferrari**. Fruto de uma invasão, a força da comunidade desse bairro, mesmo diante de todas as adversidades, logrou obter do poder público importantes melhorias para o espaço por ela edificado. Por meio desse exemplo, os autores chamam a atenção dos leitores sobre as contundentes reações de segmentos de baixa renda, afloradas, sobretudo, quando o que está em jogo é o acesso à moradia, esfera exacerbada das contradições da urbanização capitalista e das ações públicas a elas relacionadas. Reações que, dependendo da capacidade de travar o embate, logram conquistas importantes no que se refere ao provimento de meios de consumo coletivo.

Relacionado à problemática do acesso à moradia, o texto de **Clarissa Sampaio Freitas** e **Luis Renato Bezerra Pequeno** aborda o processo de produção habitacional na Região Metropolitana de Fortaleza (RMF), com o intuito de captar os seus avanços e retrocessos. Os autores admitem que, apesar do aumento significativo dos recursos federais na década de 2000, direcionados à provisão habitacional para os segmentos de baixa renda, ocorreu um deslocamento entre os investimentos e as diretrizes de inclusão contidas na política urbana local. Se isso aconteceu é porque o pacote habitacional ampliou a demanda por terrenos infraestruturados para as classes intermediárias. Como desdobramento, submeteu-os a um processo de valorização, inviabilizando a produção para as classes C e D nos bairros providos de infraestruturas. Um dos aspectos intrigantes salientados pelos autores é o processo de naturalização do aumento dos preços dos terrenos, descrito pelos diversos atores como inevitável, a despeito dos instrumentos de limitação desses preços instituídos pelo Estatuto da Cidade (2001). Acresce-se que o não enfrentamento da questão fundiária põe em risco a possibilidade de contenção da informalidade urbana.

Prosseguindo com a temática habitacional, **Iana Ludermir Bernardino** e **Norma Lacerda** apresentam reflexões acerca do funcionamento do mercado imobiliário habitacional em centros históricos de grandes cidades brasileiras, com foco nas tensões entre a obsolescência imobiliária e a construção de novas espacialidades. Elas trazem como estudo de caso o centro do Recife, revelando um dos aparentes paradoxos da produção do seu espaço: observa-se, de um lado, a construção de novas espacialidades no seu entorno, por meio de lançamentos de projetos imobiliários habitacionais, e, de outro, o grande estoque de antigas edificações. Estas últimas padecem do agravamento dos processos de depreciação fictícia, decorrente das novas edificações em tipologias contemporâneas produzidas no seu entorno, além da contínua degradação do ambiente urbano onde estão inseridas.

Numa perspectiva formulada a partir de dados censitários, **Camila D'Ottaviano** e **Suzana Pasternak** imprimem atualidade ao debate acerca da temática habitacional. Interessadas em investigar os efeitos da ação governamental realizada, nesse campo, entre 2000 e 2010, particularmente o PAC-Urbanização de Assentamentos Precários, as autoras levantam a seguinte questão: ainda seriam as favelas “o espaço de maior precariedade habitacional no país?”. Ao confrontarem estatísticas habitacionais de favelas localizadas em grandes centros urbanos às de municípios de pequeno e médio portes, chegam a evidências não antecipadas pelo debate acadêmico: observam não apenas a melhoria “generalizada” na infraestrutura básica nos domicílios favelados, como também a condição mais satisfatória deles frente àqueles localizados em pequenos e médios municípios, no caso de itens como ligações a redes de água

e saneamento e coleta de lixo. Ademais, o trabalho reafirma a histórica clivagem regional do território brasileiro, mostrando as condições menos satisfatórias de acesso a infraestruturas que caracterizam a metade norte do território nacional. Relacionando tais resultados à política pública das últimas décadas, as autoras sublinham que, apesar de continuarem as favelas a demandar investimentos expressivos em infraestrutura, a ação pública deve passar a contemplar pequenas e médias cidades, onde residem, afinal, 45,3% e 25,6% da população brasileira, respectivamente. O artigo propõe, portanto, importantes elementos para a reflexão (ou revisão?) sobre o protagonismo das metrópoles que presidem a política habitacional federal.

Na sequência, os artigos se voltam para a temática do planejamento urbano. O primeiro deles, o texto de **Renato Leão Rego**, tem por questão central a integração campo-cidade, discutida como elemento de “colonização sistemática e urbanização deliberada” implementada, argumenta o autor, tanto no norte paranaense quanto na Amazônia Legal. Desperta sua atenção a observação do geógrafo norte-americano Martin T. Katzman de que, embora um intervalo de três décadas separe as duas experiências, elas apresentam lógicas semelhantes, sendo resultado, de um lado, de iniciativa privada (norte paranaense) e, de outro, da ação governamental (Amazônia legal), além de serem marcadas pelas distintas características dos territórios por elas impactados. Dedicando-se a aprofundar essa observação, o autor situa as duas experiências no campo do conceito de cidade jardim, deslocado para a realidade empírica da criação de novas cidades em frentes pioneiras de expansão agrícola no Brasil. O artigo descortina, assim, um contexto novo na história da “ocupação planejada do interior do país”, inscrito na reflexão acerca do “Urbanismo Rural”, em que pese a literatura disponível em torno da experiência da Companhia Melhoramentos Norte do Paraná.

Já o artigo de **Rodrigo de Faria** defende a importância da década de 1920 no debate urbanístico internacional e na própria construção do saber urbanístico e no desenvolvimento municipal, apoiando-se na experiência espanhola. Trazendo um conjunto de evidências coletadas em pesquisa empírica detalhada, o autor apresenta a atuação de diversos profissionais e a criação de organizações profissionais na Espanha, as quais, ao lado da criação do Estatuto Municipal e de cursos de urbanismo, procuram demonstrar que o “debate sobre urbanismo e desenvolvimento municipal vigente no início do século XX não se restringia à Espanha”. Dentre outros elementos desse argumento, o autor destaca a existência da *Union Internationale des Villes*, criada em 1913, com sede em Bruxelas, e a influência causada pelo IV Congresso da *International Union of Local Authorities*, realizado em Sevilha, em 1929, no qual foi proposta, originalmente, a “*expropiación por causa de utilidad pública*”, entendida como “meio jurídico essencial para que a administração pública pudesse realizar ações de interesse geral”, seja um serviço público ou obra de utilidade pública. Tal debate se insere, certamente, de um lado, no contexto do elevado crescimento das cidades que acompanha a expansão do capitalismo industrial, o qual impulsiona a reflexão acadêmica e a própria institucionalização da formação urbanística e, de outro, no da defesa da autonomia municipal, compreendida como uma das bases do pensamento municipalista da Espanha de então. Não surpreende que essa defesa seja evocada sob a vigência de regimes autoritários naquele país, durante os quais são criadas, inclusive, duas importantes organizações profissionais espanholas. O debate naquele início do século XX teria ainda aproximado a atuação profissional de juristas e urbanistas em torno da questão municipal, aproximação esta que sugeria, argumenta o autor, a necessidade – ainda atual – de se transcender os limites administrativos do desenvolvimento local. Para Faria, “seguramente, a década [...] marcou importante inflexão estrutural nos debates urbanísticos e municipalistas na Espanha e em todo o mundo ocidental”.

Finalmente, fechando o número, chegamos ao artigo de **Joseane de Souza e Denise Cunha Tavares Terra**, cuja temática insere-se no debate sobre produção de espaço na perspectiva

do que David Harvey chama de “geografia da acumulação”: as contradições entre residentes e migrantes no preenchimento de vagas no mercado de trabalho local. Embora não atenham a reflexão nessa contradição, está subjacente ao argumento das autoras a ideia fortemente estabelecida no imaginário social de que os postos de trabalho criados por investimentos de grande porte, realizados por capitais forâneos em regiões menos desenvolvidas, tendem a ser preenchidos por trabalhadores mais qualificados “importados”, o que as leva a desenvolver um “indicador do nível de dependência por trabalho exógeno”, contextualizado na atividade de exploração de petróleo e gás (P&G) da Bacia de Campos, desenvolvida a partir dos anos 1970 no estado do Rio de Janeiro. A “inquietação” das autoras com relação ao grau de dependência do mercado de trabalho local por mão de obra exógena é, então, traduzida nesse indicador, o qual confirma o alto grau de participação de mão de obra de não residentes no total da população ocupada nos municípios da região. Concluindo, as autoras registram que a principal contribuição do artigo é a construção do próprio indicador, particularmente pelo fato de abrir questionamentos para futuras pesquisas acerca do perfil da mão de obra exógena frente ao da mão de obra local.

Na seção resenhas, duas contribuições encerram este número. A primeira, realizada por **Lúcia Helena Pereira da Silva**, apresenta o livro *O urbanista e o Rio de Janeiro: José de Oliveira Reis, uma biografia profissional*, de autoria de Rodrigo de Faria. Silva ressalta a importância do trabalho para o estudo do urbanismo carioca, especialmente o viés original com que aborda a temática urbanística: uma biografia profissional. Outras questões centrais são pontuadas pela autora, como o destacado papel cumprido por Oliveira Reis na institucionalização do urbanismo na administração pública do Rio de Janeiro e o seu reflexo em diversas intervenções urbanas, como a abertura da Avenida Presidente Vargas, a construção da Avenida Perimetral e o projeto do Aterro do Flamengo.

A segunda resenha, de **Eduardo Alberto Cusce Nobre**, discute a coletânea *A Copa do Mundo e as cidades: políticas, projetos e resistências*, organizada por Fernanda Sánchez, Glauco Bienenstein, Fabricio Leal de Oliveira e Pedro Novais. Retomando um tema privilegiado nas duas últimas edições da RBEUR, Nobre destrincha cada um dos dez capítulos, organizados em quatro partes, as quais versam sobre (1) os projetos políticos e de intervenção urbana direcionados aos megaeventos esportivos, (2) a cidade de exceção produzida pelos e para os megaeventos esportivos, tomando como exemplo as cidades do Rio de Janeiro e de Curitiba, (3) as transformações físicas e simbólicas realizadas no Maracanã para adequá-lo às exigências da FICA e do COI e, por fim, (4) a atuação militante do Comitê Popular da Copa e Olimpíadas do Rio de Janeiro – articulação também presente em outras cidades-sede brasileiras – em prol da defesa do direito à cidade.

Agradecendo a contribuição de Tiago Cargnin Gonçalves, secretário da RBEUR, na organização de mais um volume da Revista, desejamos uma boa leitura!

Ana Cristina Fernandes
Editora Responsável
Norma Lacerda
Editora Assistente



ARTIGOS

A DIMENSÃO SIMBÓLICA NA CIDADE NEOLIBERAL:

NOTAS SOBRE A CONSTRUÇÃO DE SUBJETIVIDADES NA
PRODUÇÃO SOCIAL DO ESPAÇO DO NEOLIBERALISMO

FELIPE NUNES COELHO MAGALHÃES

Universidade Federal de Minas Gerais, Instituto de Geociências,
Programa de Pós-Graduação em Geografia, Belo Horizonte, MG, Brasil

R E S U M O : *O artigo procura inserir-se na discussão atual acerca do neoliberalismo urbano, propondo a centralidade da dimensão simbólica na produção do espaço na metrópole contemporânea e sua sintonização à “governamentalidade” e ao modo de regulação neoliberais. Parte-se da defesa da necessidade de diálogo entre as perspectivas da antropologia e da economia política, utilizando como ponte a abordagem lefebvriana sobre a produção do espaço. Toma-se como hipótese central a ideia de que o nó borromeano entre capital, Estado e produção simbólica que perpassa a produção do espaço na metrópole é, hoje, sintonizado com neoliberalismo e objetiva sua reprodução nessas três esferas. O potencial criador de novos vetores políticos, econômicos, culturais e sociais, inerente à grande cidade, é subsumido a essa sintonia. As heterotopias e espaços de resistência apresentam-se, nesse contexto, como tentativas de escapar e resistir às formas de disciplinamento e controle. Disso, advém uma questão acerca dos embates em torno do direito à cidade e que será tematizada neste artigo: no quadro atual, os movimentos sociais permanecem ligados ao acesso a serviços coletivos ou transbordam em direção a pautas mais profundas, relacionadas à produção do espaço e dos sentidos do urbano contemporâneo?*

P A L A V R A S - C H A V E : *direito à cidade; cidade neoliberal; Estado capitalista; produção simbólica.*

A dimensão simbólica do fato social é um construto central na produção do espaço urbano. A vida na metrópole envolve uma inserção profunda numa rede em que significados, valores, crenças e subjetividades são constantemente reproduzidos, reiterados, reinventados e/ou transformados. Como argumentado por toda uma trajetória de pensamento na teoria antropológica, a dimensão simbólica é uma dimensão fundante da sociedade, dado que dela resultam formas de produção e reprodução material, instituições, diferentes configurações de parentesco e relações com os próximos, distintas formas de interação com o meio natural etc. O olhar etnográfico está na gênese desse posicionamento teórico, o qual foi desenvolvido ao longo do século XX a partir da contribuição inicial e da virada teórica pós-evolucionista realizada por Franz Boas em seu rompimento com os determinismos ambiental e racial¹.

Inicialmente restrita ao estudo de populações tradicionais, a etnografia passa a ser aplicada, posteriormente, ao estudo de sociedades modernas, em parte pela sociologia urbana da Escola de Chicago e, de forma mais direta, pela antropologia urbana de William Foote Whyte (2005). Não por acaso, o enfoque sobre populações tradi-

¹ A respeito da crítica de Boas ao evolucionismo anteriormente dominante no campo da antropologia, bem como das fundações que contribuíram para o aprofundamento do método etnográfico e para o surgimento de novos padrões para uma teoria antropológica contra o etnocentrismo e os determinismos ambiental e racial, ver Boas (1938) e Stocking (2004).

2 Designação que inclui, segundo a abordagem contemporânea da “colonialidade do poder”, suas extensões de além-mar e suas instituições, que mantêm o caráter colonial em relação ao território sob seu comando e àqueles que buscam assegurar sua alteridade e perspectiva radicalmente distinta e de raízes separadas das europeias. Ver Walter Mignolo, Aníbal Quijano, Nelson Maldonado-Torres, Ramón Grosfoguel, dentre outros, em edição especial da *Cultural Studies* (CULTURAL STUDIES, 2007).

3 Para uma leitura dessa postura diante do marxismo e da economia política, ver Sahlins (2003; 2004). A respeito da ideia de “provincializar” a Europa (e o ocidente), ver Chakrabarty (2007).

cionais está ligado à gênese da etnografia, pois a pesquisa com culturas radicalmente distintas implica, necessariamente, lidar com diferentes ontologias e cosmovisões, o que leva a maioria dos autores vinculados a tal tradição a posicionar a esfera simbólica, dos valores, da visão de mundo e da perspectiva do que constitui a base de nossa inserção no cosmos como fator fundador das dinâmicas sociais. Desse ponto de vista, o iluminismo (ou o utilitarismo que dele resulta) seria nada mais que um conjunto de cosmovisões e construtos sociais e simbólicos particularmente europeu², podendo ser, igualmente, “indigenizado”, provincializado, contextualizado em contingências históricas e geográficas (apesar de suas pretensões universais) e analisado a partir desse olhar antropológico³.

A ampla teorização resultante da pesquisa etnográfica nos padrões iniciados por Boas altera a teoria social de forma significativa, introduzindo uma nova perspectiva acerca da diferença e do amplo espectro no qual distintas formações sociais situam-se. Não somente se põe em xeque qualquer tentativa de hierarquização etnocêntrica entre culturas e sociedades distintas (e nisso põe-se o eurocentrismo contra a parede) mas se traz também, por meio de um conhecimento detalhado de formas radicalmente diferentes de organização social, um questionamento acerca da validade da noção de natureza humana, tão cara à tradição filosófica do ocidente. Boas (1938) também esclarece que tal esfera simbólica é histórica, constituindo-se a partir de heranças e transformações internas da própria cultura em questão e/ou de interações com vetores exógenos de influência. Portanto, é um conjunto dinâmico de aprendizados que se transforma ao longo do tempo de maneiras diversas.

Mais contemporaneamente, a teoria antropológica estende a crítica radical do etnocentrismo ao antropocentrismo em geral, abordando o *animismo* através do perspectivismo ameríndio (CASTRO, 2002) ou apresentando tal posicionamento diante da mudança climática e da passagem ao *antropoceno* – uma nova era geológica, a da natureza criada pelo homem. Há também uma leitura do fenômeno da modernidade como demarcado por uma tentativa de se autodeclarar como portador de uma objetividade supostamente isenta do domínio da crença e da esfera simbólica, que é sempre atribuído ao outro, ao não moderno (LATOURET, 1994; 2002; 2013). Instituições historicamente construídas e que se reproduzem a partir de uma ampla adesão/aceitação (inerentemente subjetiva) a seu domínio, declaram-se a serviço de uma objetividade e de finalidades supostamente neutras e livres de juízos de valor, mas são sempre cultural e politicamente definidas e sustentadas por pilares subjetivamente formados. Tanto a construção desse corpo político quanto sua resultante produção de instituições são intrinsecamente impregnadas por valores, crenças e signos socialmente construídos. Desse modo, sociedades sem Estado – não por acaso, aquelas que foram decisivas na constituição da antropologia como discurso científico e que continuam sendo seu foco privilegiado –, por serem desprovidas de tal mediação complexa, expõem, de forma mais clara, a relação entre sua reprodução e a esfera dos valores. Esse fato atribui ao Estado um caráter de ente fundamental, formador da modernidade tanto em perspectiva histórica – numa relação estreita com a formação do próprio território, o Estado se definindo e se constituindo a partir desse domínio territorial – quanto em suas reproduções contemporâneas.

O diálogo proposto por Lefebvre (1974) entre a economia política e a etnografia através da produção do espaço insere um elemento dialético importante para tratar de sociedades complexas em que há um aprofundamento do grau de especialização e

isolamento relativo das instituições, da esfera da (re)produção material e do âmbito da produção simbólica, permitindo uma perspectiva em que esses agenciamentos se redefinem e se reproduzem constantemente em sua interação. Mesmo dando primazia ao simbólico, em concordância com a perspectiva antropológica brevemente apresentada, não se trata de uma simples reinversão do estruturalismo materialista, mas de se assumir uma ampla dialética em que economia, cultura e política influenciam-se mutuamente e configuram-se – em concordância com vertentes do pós-estruturalismo – como esferas compostas por microprocessos, micropolíticas, microdeterminações, sempre divisíveis em partes menores.

Harvey (2011, p. 104) chega a uma síntese dessas inter-relações entre esferas diversas em sua análise da dinâmica de expansão geográfica do capital, cruzada com crises históricas – resolvidas no argumento do autor por meio do “arranjo espacial”, da reestruturação geográfica e do deslocamento de crises de acumulação no espaço. Trata-se de uma incorporação de partes da crítica pós-estruturalista numa perspectiva conciliatória, coerente com o pluralismo epistemológico, que parte do pressuposto da incapacidade de uma abordagem teórico-epistemológica isolada dar conta da ampla diversidade de dinâmicas interligadas e de naturezas variadas ou da pluralidade multifacetada inerente aos processos sociais⁴:

As inter-relações em conflito entre as necessidades de evolução técnica e social para a acumulação do capital e as estruturas de conhecimento e normas e crenças culturais compatíveis com a acumulação infinita têm desempenhado um papel fundamental na evolução do capitalismo. Para fins de simplificação, vou agrupar todos os últimos elementos sob a rubrica de “concepções mentais do mundo”.

Essa forma de pensar nos leva a sete “esferas de atividade” distintas na trajetória evolutiva do capitalismo: tecnologias e formas de organização; relações sociais; arranjos institucionais e administrativos; processos de produção e de trabalho; relações com a natureza; reprodução da vida cotidiana e da espécie; e “concepções mentais do mundo”. Nenhuma das esferas é dominante, e nenhuma é independente das outras. Mas também nenhuma delas é determinada nem mesmo coletivamente pelas outras. Cada esfera evolui por conta própria, mas sempre em interação dinâmica com as outras. As mudanças tecnológicas e organizacionais surgem por qualquer motivo (por vezes, acidentais), enquanto a relação com a natureza é instável e muda perpetuamente apenas em parte por causa de mudanças induzidas pelo homem. Nossas concepções mentais do mundo, para dar outro exemplo, são geralmente instáveis, conflituosas, sujeitas a descobertas científicas assim como a caprichos, modas e crenças e desejos culturais e religiosos fortemente arraigados. Mudanças nas concepções mentais têm todos os tipos de consequências, intencionais e não intencionais, para as formas tecnológicas e organizacionais, as relações sociais, os processos de trabalho, as relações com a natureza e os arranjos institucionais aceitáveis. A dinâmica demográfica que surge da esfera da reprodução e da vida cotidiana é simultaneamente autônoma e profundamente afetada por suas relações com as outras esferas (HARVEY, 2011, p. 104).

Tal determinação mútua de dinâmicas diversas conforma uma teia de nós interligados a partir de vínculos de intensidade em constante variação, sendo a história uma trajetória marcada por distintos momentos alternantes de proeminência de cada esfera, que geram efeitos sobre as demais e, por sua vez, transformam-se no processo.

4 Barnes e Sheppard (2010) definem tal procedimento epistemológico e metodológico como uma complementaridade engajada entre abordagens distintas, em que as partes são colocadas num formato de diálogo que explore possibilidades de engajamento plural mesmo que elas se declarem como incompatíveis entre si.

A ideologia é um exemplo de que existem profusões instrumentais de ideários, signos e valores que partem do Estado e do capital com objetivos definidos – o que está longe de significar que a esfera simbólica é totalmente dominada pelo que é propriamente ideológico. O espaço é impregnado de ideologia, mas também por um domínio mais amplo de significados socialmente construídos, jamais reduzíveis ao ideológico, como aquilo que é instrumental a uma essência materialista desmascarável.

A partir de um nó borromeano entre Estado, capital e produção simbólica⁵ pode-se compreender a cidade neoliberal e como o neoliberalismo torna-se real na produção do espaço, de forma mais ampliada e, ao mesmo tempo, capaz de transitar nos terrenos da micropolítica – fundamentais na produção do espaço social. A conceitualização da produção do espaço em Lefebvre (1974) opera por essa interação entre a centralidade da dimensão simbólica, a proeminência do Estado (na conformação do chamado “espaço abstrato”) e a crítica da economia política. Em Lefebvre, os signos e significados acerca do que consiste o espaço entram, de maneira decisiva, numa dialética com o concreto. O espaço do medo, a própria noção de que a cidade é um território de risco e violência, por exemplo, retroalimenta ciclos que reproduzem os fatos que criam essa percepção num dado momento inicial. Interpretar a cidade a partir desse pressuposto implica trabalhar com a ideia de que esses significados são constantemente reiterados e reproduzidos num processo contínuo de subjetivação em torno do espaço urbano, fundamental na construção do que a cidade se torna, dos seus devires. Tal aspecto é conhecido pelos estrategistas urbanos desde a emergência do *city marketing* na década de 1990, que procura atuar na alteração da imagem da cidade pela espetacularização de suas fachadas, projetadas, via publicidade, para o mundo, visando à inserção da cidade em circuitos globais de circulação de turistas e investidores, e, atualmente, de estudantes com fartos recursos financeiros e jovens profissionais de fácil mobilidade territorial, supostamente atraídos por um meio urbano “vibrante”. Desde os projetos voltados para a atração de mais turistas até os mais recentes, vinculados à estratégia da cidade criativa, ligada a um argumento de desenvolvimento econômico a partir da atração de capital humano pelos atributos do espaço urbano⁶, objetiva-se atuar na alteração da imagem da cidade e na sua promoção/inserção em circuitos globais em formação e aprofundamento.

Do outro lado do espectro, a cidade, como laboratório aberto de possibilidades, é um terreno fértil com intrínseca capacidade criativa de novos vetores políticos, econômicos ou culturais, no qual se reinventam maneiras diversas de se lançar projetos de aberturas emancipatórias. A universalidade desse pressuposto teórico poderia ser defendida: qualquer cidade carrega em si a possibilidade de se reinventar, de produzir novos processos em escalas diversas, sendo a aglomeração um processo social com capacidade criadora inerente. É pertinente o argumento de Amin e Thrift (2013) de que novas aberturas políticas passam pela retomada da capacidade de a esquerda “construir realidades” (*“world-making”*), no sentido da importância da produção de valores na esfera simbólica como ponto de partida para qualquer projeto de transformação social. Nos exemplos usados pelos autores, o movimento dos direitos civis nos EUA e as feministas de primeira onda na luta pelo sufrágio universal tiveram como ponto de partida o cultivo de um terreno (moral e afetivo) de convencimento e de criação de uma imagem concreta de um possível futuro desejado: uma sociedade sem *apartheid* racial ou desigualdades de gênero.

A cidade é um ente estimulador da tarefa de tecer alternativas concretas por meio da construção simbólica de mundos possíveis. Como propõe a abordagem cas-

5 Análogo ao que amarra capital, nação e Estado na perspectiva de Karatani (2014).

6 Para a versão do autor do conceito, que também é o consultor-empresário que vende a estratégia para governos de centenas de cidades e regiões no norte global, ver Florida (2011). Para uma crítica desse novo modelo de planejamento urbano neoliberal, ver Peck (2005; 2007).

toriadiana, trata-se de construir “significações sociais imaginárias” (CASTORIANIS, 1982) que dão conteúdo e significado aos eventos e às possibilidades. As geografias são sempre reais-e-imaginadas (SOJA, 1996) e a transformação dessa invenção coletiva de um sentido subjetivo de real presente é fundamental para a criação do novo. Nesse sentido, surge a questão: quais são os obstáculos para a realização dessa(s) potência(s) na metrópole brasileira contemporânea? A hipótese que se apresenta é a de que a resposta para tal pergunta passa pela ligação entre processo urbano e neoliberalismo e suas diversas operacionalizações e vetores sociopolíticos resultantes.

Na metrópole contemporânea, a subjetivação e a construção de significados sobre seu próprio conteúdo simbólico perpassam o neoliberalismo em sentidos diversos e são fundamentais na sua reprodução. Muitas dessas significações são ideológicas – no sentido da criação instrumental de signos, valores e vetores simbólicos em função de finalidades objetivas de agentes bem definidos no âmbito do Estado e do capital. No entanto, as formas com que elas ganham vida própria e reproduzem-se podem se distanciar dessas fontes de instrumentalização, entrando numa lógica de produção do social no cotidiano da vigilância do próximo, em que as pessoas se policiam mutuamente, punindo o diferente e coibindo o surgimento de aberturas. A aglomeração é um meio criador de estímulos, seja na direção da reprodução perversa de vetores destrutivos⁷, seja no caminho oposto, com vistas a aumentar potências virtuosas, criadoras. Essa é uma orientação e uma preocupação fundamental no argumento aqui proposto, a partir da qual se aborda um conjunto de questões em torno de como tornar a cidade menos propensa a produzir vetores causadores de sofrimento humano e mais apta a alimentar sua inerente potência criadora de emancipações, liberdades, obras, encontros e alegrias. Acompanhados dessa operação, podemos chegar a uma perspectiva pós-humanista e pós-antropocêntrica⁸ de forma mais plena, como resultado da emancipação do conjunto de amarras e controles que promovem, inclusive, o distanciamento e a negação da natureza pela reprodução de formas de ser e estar no mundo vinculadas ao imperativo da produção e ao labor incessante (em contraste com o trabalho e a obra, como na perspectiva arendtiana). Atualmente, essa é uma prática (correspondente a uma cosmovisão) restrita, em termos efetivos, a grupos que se afirmam como alteridades radicais em relação ao urbano-industrial, ao estatal e ao hegemônico, como é o caso das populações indígenas –, mas que constitui uma virtualidade potente no contexto atual, marcado pela profundidade urgente da crise ecológica. As rachaduras recentemente evidenciadas e ampliadas na metrópole apontam possibilidades para o aumento do alcance de narrativas emancipatórias em novas bases, indicando a produção contra-hegemônica de um espaço diferencial mais abrangente e aberto. Na contramão disso, o neoliberalismo urbano constitui-se como um mecanismo reprodutor de condições que diminuem o potencial de crescimento de tais manifestações de alteridade.

Sob o neoliberalismo, o cidadão se torna o indivíduo maximizador de satisfações pessoais, sujeito a restrições orçamentárias e que faz cálculos de risco e retorno de acordo com cada situação específica, tornando-se um empreendedor de si mesmo e incorporando a empresa como um modo de condução (moral, inclusive) do pensamento e da ação, sem que exista espaço para uma ação coletiva que não seja ligada a estruturas de escolha racional com retornos em potencial envolvidos. O Estado e o mercado enviam sinais capazes de alterar estruturas de incentivo e desincentivo a determinadas ações e comportamentos; tal sujeito os interpreta e aprende a se adaptar às

7 Um bom exemplo é a perspectiva da vida na metrópole como causa de doenças mentais. Andrade et al (2012) abordam o caso da cidade de São Paulo como particularmente agudo, em função da exposição a situações de vulnerabilidade ligadas a formas diversas de risco aliada a fontes de pressão psicológica.

8 Como na obra de Bruno Latour e outros autores pós-estruturalistas e advindos da antropologia contemporânea, como Eduardo Viveiros de Castro ou Tim Ingold, ou na perspectiva da biopotência contida no trabalho imaterial para a constituição do comum na direção de uma “alter-modernidade” em Hardt e Negri (2009).

condições, criando a habilidade de enxergar oportunidades e posicionar-se de modo a aproveitá-las. Quando se aglomera no espaço um conjunto grande e denso de agentes econômicos agindo de acordo com o cálculo individual utilitarista, ocorrem alguns processos de *deficit* de ação coletiva, marcantes na metrópole contemporânea (tratados pela teorização da economia neoclássica simplesmente como “falhas de mercado” ou externalidades que se congestionam), sendo o engarrafamento no trânsito a caricatura mais visível. O neoliberalismo envolve também uma alteração importante na relação Estado-sociedade, na natureza do contrato social e no formato de cidadania, com mudanças nos direitos de acordo com uma lógica de mercado. Como expõem Dardot e Laval,

O desaparecimento de qualquer confiança em “virtudes” cívicas sem dúvida engendra efeitos performáticos na forma com que os novos cidadãos-consumidores atualmente enxergam suas contribuições no recolhimento de impostos na direção de despesas coletivas e o “retorno” que recebem em parâmetros individuais. Eles não são convocados a julgarem instituições e políticas públicas de acordo com os interesses da comunidade política, mas exclusivamente em concordância com seu interesse individual. *A própria definição do sujeito político se encontra radicalmente alterada* (DARDOT; LAVAL, 2014a, p. 254, tradução do autor, grifo do original).

Trata-se de uma mudança que equivale a uma transformação no espaço social na direção da aplicação de princípios do mercado a domínios anteriormente isolados de sua influência, e que tem uma dimensão objetiva material, mas não opera sem a construção de uma base simbólico-ideológica correspondente. Foucault (2008) interpreta essa tendência do neoliberalismo inserir-se em dimensões da sociedade (e da vida) a partir de uma alteração nos fundamentos e pressupostos do liberalismo clássico. Nas palavras de um comentador:

O liberalismo clássico se baseou na lógica das trocas: o que Adam Smith concebeu como a universal e humana “propensão às trocas e ao escambo das coisas, umas pelas outras” [...] Mas de acordo com Foucault, o neoliberalismo é fundado numa lógica radicalmente nova: “uma mudança das trocas para a competição no princípio do mercado... a coisa mais importante a respeito do mercado é a competição, isto é, não a equivalência, mas ao contrário, a desigualdade”. Para os neoliberais, “a competição, e somente a competição, pode garantir a racionalidade econômica”.

Consequentemente, os neoliberais propõem uma nova imagem do *Homo economicus*. Agora “ele não é um aliado das trocas”, mas “um empreendedor de si mesmo... sendo ele mesmo seu próprio capital, seu próprio produtor, a fonte de seus próprios ganhos”. Ao invés de enxergar a economia política simplesmente como outra faceta de uma paisagem social mais ampla, a lógica neoliberal enxerga todos os fenômenos sociais como resultados dos cálculos econômicos e decisões individuais dos atores individuais. Como Foucault argumenta, o neoliberalismo “envolve, de fato, a generalização da forma econômica do mercado. Envolve sua generalização por todo o corpo social, incluindo o todo do sistema social geralmente não conduzido através, ou sancionado pelas trocas monetárias”. Isto significa que todas as relações e fenômenos sociais, sem exceção, “são analisados em termos de investimento, custos de capital, e lucros... sobre o capital investido”. Até tais coisas como “o casamento, a educação das crianças, e a criminalidade” devem ser conce-

bidas desta forma. A análise econômica pode ser aplicada a qualquer conduta humana que “reage à realidade de forma não aleatória”. Isto é, a lógica do mercado pode e deve ser aplicada, de acordo com o dogma neoliberal, a todas as atividades humanas e a todo o comportamento (SHAVIRO, 2010, p. 4).

A respeito desse tema, argumentam Dardot e Laval (2014a):

Um novo discurso ressaltando o “risco” inerente na existência individual e coletiva busca persuadir as pessoas de que os aparatos do Estado social são profundamente nocivos à criatividade, à inovação e à autorrealização. Se todos são responsáveis por seus destinos, a sociedade não deve nada a ninguém. Todos devem constantemente se provar como merecedores das condições de sua existência. A vida é uma gestão de risco perpétua, autocontrole constante, e uma regulação do comportamento de si mesmo que mistura ascetismo e flexibilidade. A palavra-chave da sociedade de risco é “autorregulação” (DARDOT; LAVAL, 2014a, tradução do autor, p.167).

Em Foucault (2008), a biopolítica representa uma forma de governo baseada no controle da população que, no neoliberalismo, define-se a partir de uma autolimitação do próprio Estado para abrir espaço para que o mercado atue, mas de uma forma mais sofisticada, na qual a “governamentalidade” se torna uma atividade de governar a conduta das pessoas utilizando-se do instrumento do Estado. Hardt e Negri (2001, p. 22) interpretam o biopoder como um aprofundamento da sociedade disciplinadora⁹, cuja genealogia é analisada por Foucault (2009) em *Vigiar e Punir*, rumo à sociedade de controle: o biopoder é uma forma de poder que regula desde dentro, sendo incorporado pelo indivíduo; a produção e a reprodução da vida em si sendo agenciadas pelo poder¹⁰. O controle do desejo se torna central nesse dispositivo de poder:

Desde a idade clássica do disciplinamento, o poder não pode ser exercido através da simples coerção sobre um corpo. Ele deve andar de mãos dadas com o desejo individual [...]. Isto assume que ele entra no cálculo individual; que ele até participa neste cálculo; agindo nas antecipações imaginárias dos indivíduos: fortalecer o desejo (através de recompensas), enfraquecê-lo (através de punições), desviá-lo (substituindo objetos). Esta lógica, que consiste na definição indireta da conduta, é o horizonte das estratégias neoliberais para promover a “liberdade de escolha” (DARDOT; LAVAL, 2014a, p. 169, tradução do autor).

Acerca do controle da vida em si, Foucault (2008, p. 312-315) demonstra que, no neoliberalismo, a produção de seres humanos reverte-se em produção de capital humano. Assim, por exemplo, o tempo que a mãe dedica ao filho funciona como um esforço de treinamento e capacitação para potencializar tal capital biológico, antecipando um mercado de genética que irá atuar nessa produção. Segundo Foucault (2008, p. 334-335), esse é o ápice da generalização do homem econômico para todo o corpo social: um investimento (tempo da mãe com o filho) que prevê retorno (renda futura do filho; utilidade simbólica para a mãe). Na interpretação de Dardot e Laval:

[...] o termo “governamentalidade” foi introduzido [por Foucault] para se referir às múltiplas formas de atividade através das quais seres humanos, que podem ou não ser membros

⁹ Uma primeira fase de acumulação de capitais através desse formato de poder, centrada na indústria, e da qual o fordismo foi a mais alta expressão.

¹⁰ Gilles Deleuze (1992) trabalha com a ideia de sociedade de controle, partindo da abordagem foucauldiana acerca do disciplinamento para sua sofisticação em formas contemporâneas de controle, em que a fábrica (disciplinadora; organizada no formato do molde) é substituída pela empresa: um ente modulador, uma *alma*.

de um “governo”, buscam conduzir a conduta de outros seres humanos – isto é, lhes governar. Pois o Estado, longe de contar exclusivamente com o disciplinamento para acessar o ser mais internalizado dos indivíduos, tem como objetivo final atingir o *autogoverno* por parte do próprio indivíduo, ou seja, produzir certa forma de relacionamento consigo mesmo. [...] Governar é, portanto, conduzir a conduta dos seres humanos, especificando que esta conduta pertence tanto ao próprio indivíduo quanto aos demais. Por isso o governo requer a liberdade como uma condição de possibilidade: governar não é somente governar *contra* a liberdade, ou *apesar* dela; é governar *através* da liberdade – isto é, explorar ativamente a liberdade permitida aos indivíduos para que eles conformem por si mesmos a certas normas de seu próprio acordo (DARDOT; LAVAL, 2014a, p. 5, tradução do autor, grifos do original).

Os autores argumentam, ainda, que essa análise permite refutar a simples oposição entre Estado e mercado, que constitui uma das principais barreiras para uma definição precisa do que é o neoliberalismo. Reitere-se que a ação do Estado garante as bases sobre as quais o mercado pode atuar, crescer e aprofundar sua presença no tecido social. Isso abrange um amplo espectro de ações proativas do Estado (nada mínimo nessa garantia de condições de produção e extração de valor), indo desde o aparato jurídico-regulatório até a reiterada acumulação primitiva – nos termos de Harvey (2004), “acumulação por espoliação” –, constantemente repetida e renovada através da produção do espaço.

O neoliberalismo seria, assim, um modo de “governamentalidade” que institui uma concepção jurídica por dentro do capital e das relações de produção, ligado a uma subjetividade que trabalha no autodisciplinamento dos indivíduos, a partir das intenções operacionalizadas dessa forma de governo. Dardot e Laval defendem que, “longe de pertencer a uma ‘superestrutura’ destinada a expressar ou limitar o econômico, *o jurídico pertence às relações de produção desde seu início*, pois ele informa o econômico por dentro” (DARDOT; LAVAL, 2014a, p. 10, tradução do autor, grifo do original). Há uma complementaridade inseparável entre o simbólico/ideológico e o econômico e político (capturado pelo Estado). Desse modo,

[...] continuar acreditando que o neoliberalismo pode ser reduzido a uma mera “ideologia”, uma “crença”, uma “mentalidade” que os fatos objetivos seriam suficientes para dissolver, assim como o sol dissolve as nuvens da manhã, é de fato confundir o inimigo e condenar à impotência a si mesmo. O neoliberalismo é um sistema de normas hoje profundamente inscrito nas práticas de governo, políticas institucionais e estilos de gestão. Adicionalmente, deve-se ressaltar que este sistema é resistente ao ponto de atingir muito além da esfera da mercadoria e das finanças onde o capital dita as regras. Ele efetiva uma extensão da lógica de mercado para muito além das fronteiras precisas do mercado, notavelmente gerando uma subjetividade “responsável” ao sistematicamente criar competição entre os indivíduos (DARDOT; LAVAL, 2014a, p. 14, tradução do autor).

Ou seja, não se trata, simplesmente, de uma ideologia como o simbólico instrumentalizado e potencialmente retirado de cena pela tarefa de desmistificação, embora ela tenha um papel importante nessa produção social do espaço pelo neoliberalismo, tendo sido dominante na estratégia de desmonte do aparato de bem-estar social a partir da difusão de concepções ideologizadas acerca do Estado keynesiano. Para além do ideológico, a subjetivação exercida no espaço social do neoliberalismo se constrói

como uma prática cotidiana real, impregnada e orientada por uma sintonização a sinalizações que partem do Estado, com vistas a criar uma autoconduta individual coerente com a primazia do mercado (“não há proteção social, prepare-se para se inserir como empreendedor individual”; “não há serviços públicos ou estruturas de uso coletivo confiáveis, resolva seus problemas através do mercado” etc.), fazendo com que os indivíduos incorporem e generalizem os cálculos utilitaristas de custo e benefício ou de risco e retorno, de forma a naturalizá-los em seu comportamento cotidiano. Ou seja, cria-se uma cultura. E esta não se limita ao imagético, imaginado, simbolizado; mas traduz-se em práticas concretas, em um amplo leque de esferas da sociabilidade, abrangendo, como apontado anteriormente, desde o casamento e a criação dos filhos até o lazer e as relações de amizade. No diálogo com a perspectiva lefebvriana, atua-se no plano do espaço social, da esfera simbólica no espaço vivido, que não é nem o espaço percebido na prática, nem o espaço concebido nos planos urbanos, nos mapas, nas representações do espaço, mas a rede de significados sociais e o plano simbólico entrecruzados com o espaço.

A questão que se faz presente a partir da inserção do espaço social nessa discussão remete ao problema do(s) sentido(s) da cidade e do urbano – que tem uma trajetória marcante nos estudos urbanos, iniciada por uma vertente sociológica, perpassando toda a teorização a respeito da centralidade e de suas funções em termos estritamente econômicos, e chegando à geografia crítica e à abordagem lefebvriana, que insere a dimensão política da cidade como espaço da política por excelência, intrínseca e constantemente em disputa. Tal inserção da esfera política de forma mais ampliada escancara os sentidos do urbano por não se limitar ao acesso a bens e serviços coletivos, à busca por melhor distribuição, etc. Embora inclua tal dimensão na prática, a busca pelo direito à cidade envolve relações de dominação que se efetivam de formas diversas, sempre perpassando a dimensão da esfera política de quem e como se tomam decisões que influenciam a produção do espaço e a cidade de forma ampla. A relação Estado-sociedade que o neoliberalismo constrói não pode ser entendida (e nem abordada na prática) estritamente a partir do aspecto distributivo e do acesso a serviços. Embora o neoliberalismo tenha, por um lado, tornado o acesso aos meios de consumo coletivo quase inteiramente direcionado ao mercado, e, por outro, feito com que as soluções precisassem passar necessariamente pelo seu domínio, trazendo-os de volta à tona como bandeira de luta, o direito à cidade não pode ser reduzido ao acesso a meios de consumo coletivo. Ele, de fato, vai muito além, envolvendo a práxis política e o plano do embate democrático em torno de processos que culminam na produção do espaço, no sentido da democracia radical (ABENSOUR, 1998), isto é, da formação de um meio autônomo, fora do Estado, que passa a constituir a verdadeira polis. É certo que, por vezes, há situações em que a procura por meios de consumo coletivo reduz a pauta do direito à cidade a um aspecto meramente de acessibilidade e eficiência distributiva na gestão urbana. No entanto, há que se avaliar tais fatos e/ou demandas tendo em vista a profundidade da espoliação urbana e dos efeitos da acumulação primitiva que estão por trás das circunstâncias e das condições de vida que levam a esse tipo de apelo por direitos sociais. Na conjuntura atual, uma das questões em aberto é justamente como os movimentos sociais se posicionam diante da delimitação do direito à cidade: continuam reduzindo-o ao plano do acesso e do provimento de serviços e habitação ou aprofundam e ampliam a pauta como norte para uma transformação no próprio sentido da cidade e da produção social do espaço urbano?

Mas o que deve ser ressaltado é a ligação entre os sentidos da cidade contemporânea com a primazia do mercado e do Estado agindo para conduzir as condutas em sua direção. O neoliberalismo canaliza as potências do urbano para o mercado através do Estado e, nesse processo, ocorrem dois efeitos: uma exploração aumentada, em que, em função da precarização dos meios de consumo coletivo públicos, entra em cena a necessidade inescapável do consumo (e do endividamento); e uma canalização das potencialidades para o mercado: aquilo que não entra no mercado, que não é mercantilizável, deixa de ser potencializado, deixa de florescer. As políticas de incentivo à cultura são um bom exemplo de tentativas de lidar com este problema no domínio da produção cultural, que corresponde a uma fração da sociedade com poder de mobilização para conseguir mobilizar esta escapatória através de uma ligação direta com o Estado. Recentemente, outra saída buscada por esses grupos foi o direcionamento dos esforços na construção do comum (HARDT; NEGRI, 2009; DARDOT; LAVAL, 2014b). As ocupações urbanas também constituem exemplos de ação direta visando a escapar ao imperativo da solução para a questão da habitação popular pelo mercado. No entanto, há muitas outras atividades, produções e agenciamentos que permanecem sujeitos a tal imposição, revelando a potencialidade da ampliação do leque desse tipo de resposta contrária à neoliberalização da metrópole. Assim como a metrópole contemporânea se reproduz via mecanismos de controle que interligam a produção social do espaço à dimensão simbólica modelada por padrões hegemônicos, a alteração desse quadro passa, necessariamente, por uma transformação no plano simbólico em sua interseção com a produção do espaço. Negando-se o imperativo do mercado como única saída possível e remobilizando a ideia do que constitui a cidade, em sintonia com sua capacidade criadora inerente para além dos vetores utilitaristas mercantilizáveis, é possível construir uma esfera simbólica com potenciais políticos significativos.

Felipe Nunes Coelho Magalhães: felmagalhaes@gmail.com.

Artigo recebido em fevereiro de 2015 e aprovado para publicação em abril de 2015.

REFERÊNCIAS

- ABENSOUR, M. *A democracia contra o Estado: Marx e o momento maquiaveliano*. Belo Horizonte: Ed. UFMG, 1998.
- AMIN, A.; THRIFT, N. *Arts of the political: new openings for the left*. Durham: Duke University Press, 2013.
- ANDRADE, L. H. et al. Mental disorders in megacities: findings from the São Paulo Megacity Mental Health Survey. *PLoS ONE*, v. 7, n. 2, n.p., feb. 2012. Disponível em: <<http://journals.plos.org/plosone/article?id=10.1371/journal.pone.0031879>>. Acesso em: 22 abr. 2015.
- BARNES, T.; SHEPPARD, E. 'Nothing includes everything': towards engaged pluralism in Anglophone economic geography. *Progress in Human Geography*, v. 34, n. 2, p. 193-214, abr. 2010. Disponível em: <<http://phg.sagepub.com/content/34/2/193.abstract>>. Acesso em: 21 abr. 2015.
- BOAS, F. *The mind of primitive man*. Nova York: Macmillain, 1938 [1911].
- CASTORIADIS, C. *A Instituição Imaginária da Sociedade*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1982.
- CASTRO, E. V. Perspectivismo e multinaturalismo na América indígena. In: _____. *A inconstância da alma selvagem e outros ensaios de antropologia*. São Paulo: Cosac Naify, 2002. p. 345-399.

- CHAKRABARTY, D. *Provincializing Europe: postcolonial thought and historical difference*. Princeton: Princeton University Press, 2007.
- CULTURAL STUDIES. v. 21, n. 2-3, mar./maio 2007.
- DARDOT, P.; LAVAL, C. *The new way of the world: on neoliberal society*. Nova York: Verso, 2014a.
- _____; _____. *Commun: essai sur la révolution au XXI^e siècle*. Paris: La Découverte, 2014b.
- DELEUZE, G. Post-scriptum Sobre as Sociedades de Controle. In: _____. *Conversações*. Rio de Janeiro: Ed 34, 1992. p. 219-226.
- FAVRET-SAADA, J. *Ser afetado. Cadernos de campo*, São Paulo, n. 13, p. 155-161, 2005.
- FLORIDA, R. *A ascensão da classe criativa*. Porto Alegre: L&PM, 2011.
- FOUCAULT, M. *O nascimento da biopolítica*. São Paulo: Martins Fontes, 2008.
- _____. *Vigiar e punir: nascimento da prisão*. Petrópolis: Vozes, 2009.
- HARDT, M.; NEGRI, A. *Império*. Rio de Janeiro: Record, 2001.
- _____. *Commonwealth*. Cambridge: Harvard University Press, 2009.
- HARVEY, David. *O novo imperialismo*. São Paulo: Edições Loyola, 2004.
- _____. *O enigma do capital: e as crises do capitalismo*. São Paulo: Boitempo, 2011.
- KARATANI, K. *The structure of world history: from modes of production to modes of exchange*. Durham: Duke University Press, 2014.
- LATOUR, B. *Jamais fomos modernos: ensaio de antropologia simétrica*. Rio de Janeiro: Ed. 34, 1994.
- _____. *Reflexão sobre o culto moderno dos deuses fe(i)tiches*. Florianópolis: Edusc, 2002.
- _____. *An inquiry into modes of existence: an anthropology of the moderns*. Cambridge: Harvard University Press, 2013.
- LEFEBVRE, H. *La production de l'espace*. Paris: Anthropos, 1974.
- PECK, J. Struggling with the creative class. *International Journal of Urban and Regional Research*, v. 29, n. 4, p. 740-770, dez. 2005.
- _____. The creativity fix. *Eurozine – Fronesis*, v. 24, n. 1, n.p., 2007. Disponível em: <<http://www.eurozine.com/articles/2007-06-28-peck-en.html>>. Acesso em: 12 ago. 2014.
- SAHLINS, M. *Cultura e razão prática*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2003.
- _____. A tristeza da doçura, ou a Antropologia nativa da cosmologia Ocidental. In: _____. *Cultura na Prática*. Rio de Janeiro: Ed. UFRJ, 2004. p. 563-619.
- SHAVIRO, S. *The 'bitter necessity' of debt: neoliberal finance and the society of control*. Mimeog, 2010. Disponível em: <<http://www.shaviro.com/Other texts/Debt.pdf>>. Acesso em: 24 ago. 2014.
- SOJA, E. *Thirdspace. Journeys to Los Angeles and other real-and-imagined places*. Oxford: Blackwell, 1996.
- STOCKING, G. (Org.). *Franz Boas: a formação da antropologia americana – 1883-1911*. Rio de Janeiro: Contraponto; UFRJ, 2004.
- WHYTE, W. F. *Sociedade de esquina: a estrutura social de uma área urbana pobre e degradada*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2005 [1943].

ABSTRACT: *The paper addresses the current debates on urban neoliberalism, proposing the symbolic dimension as a prominent feature of the production of space in the contemporary metropolis and its alignment to that mode of state action. A starting point is defined in the need of closer dialogues between theoretical perspectives informed by anthropology and political economy, having Henri Lefebvre's approach to the production of space as a potential connection. The main hypothesis is that the borromean knot tying*

capital, the state and symbolic production together, which perpasses the production of space in today's metropolis, is tuned to neoliberalism and its reproduction in these three interconnected spheres. The creative potential for new political, economic, cultural and social vectors and dynamics is subsumed to this relation, and heterotopias and spaces of resistance appear as attempts to escape and resist to its forms of discipline and control, which relate to biopolitics as an apparatus of major importance. Debates concerning the right to the city are questioned from this standpoint: do they remain connected to the access to collective services or do they overflow in the direction of deeper issues around the production of space and the meanings of the contemporary urban?

KEYWORDS: *right to the city; neoliberal city; capitalist State; symbolic production.*

PRODUÇÃO DE ESPAÇO E DEFESA DO DIREITO À CIDADE:

CRÔNICA DE UMA SAGA URBANA EM UBERLÂNDIA (MG)

HOYÊDO NUNES LINS
JULIANA PENA FERRARI

Universidade Federal de Santa Catarina, Departamento de Economia e Relações Internacionais, Florianópolis, SC, Brasil

R E S U M O : *Uberlândia, cidade do Triângulo Mineiro (MG), é ilustração do rápido crescimento das cidades médias brasileiras nas últimas décadas. A intensa imigração, ligada a dinamismo econômico que refletiu sua localização estratégica, resultou na multiplicação de áreas carentes representativas de produção de espaço urbano, com persistentes lutas dos moradores por melhores condições de moradia e vida. Situado na periferia leste de Uberlândia, o bairro Dom Almir destaca-se pela forte presença de tais características. Sua trajetória, aqui estudada com base em uma pesquisa de campo, é uma verdadeira saga urbana de produção de espaço e de incansável luta pelo direito à cidade.*

P A L A V R A S - C H A V E : *Uberlândia; reconfiguração urbana; periferização e segregação; organização comunitária; disputa pela cidade.*

INTRODUÇÃO

A paisagem urbana brasileira registrou forte crescimento das cidades médias nas últimas décadas. Em diferentes estados, espaços urbanos com esse perfil exibiram grande dinamismo demográfico, espelhando a atração de contingentes de áreas mais ou menos próximas. Uberlândia, sede de município do Triângulo Mineiro que possuía 600,3 mil habitantes no Censo Demográfico de 2010, 94% em área urbana, pertence a tal grupo. Como tantas outras cidades que magnetizam grandes fluxos migratórios, ela viu serem ampliadas, na esteira de invasões e ocupações de terrenos, suas áreas carentes. Produtoras de espaço, essas ações são crivadas de lutas pelo direito à cidade em busca do reconhecimento institucional e de ações públicas para mitigar mazelas amargadas.

Produção de espaço, nos termos assinalados, e luta pelo direito à cidade, nas condições sugeridas, formam o objeto deste estudo. O foco são os processos ligados à trajetória do chamado bairro Dom Almir, na periferia, talvez mais pobre, de Uberlândia. Procura-se mostrar que, desde o início, os moradores batalharam obstinadamente pelo seu direito à cidade. A interlocução, muitas vezes ríspida e marcada por preconceito e discriminação, envolveu sobretudo a ação do Estado em sua dimensão local.

Foi realizada pesquisa bibliográfica e documental. Esta última foi conduzida, principalmente, na Prefeitura Municipal de Uberlândia, no Núcleo de Uso e Ocupação do Solo, da Secretaria de Planejamento Urbano, na Secretaria de Habitação Social e no Arquivo Público Municipal. Também foram recolhidas

informações na Pastoral da Terra e na Organização Não Governamental (ONG) Arte e Consciência, presentes na comunidade. Efetuaram-se entrevistas, no segundo semestre de 2011 e no primeiro de 2012, com moradores e uma médica que atuava no local voluntariamente.

O artigo é dividido em quatro partes, excluindo esta breve introdução e as conclusões. Inicia-se com aspectos do debate teórico sobre produção de espaço e luta pelo direito à cidade. Depois, Uberlândia é apresentada como polo regional e destino migratório. Aborda-se, posteriormente, a produção de espaço incrustada no surgimento do bairro Dom Almir. Na última parte, antes das considerações finais, a atenção recai na luta pelo direito à cidade travada pela própria comunidade local, um embate que logrou frutos, mas que está longe do seu final.

PRODUÇÃO DE ESPAÇO E LUTA PELO DIREITO À CIDADE: CONTORNOS DO DEBATE TEÓRICO

Espaço significa, aqui, dimensão espacial da vida em sociedade, talvez a mais importante concretização das relações que conformam o âmbito do social. Essa materialidade é socialmente produzida e reflete a estrutura da sociedade da qual é expressão. Todavia, representando sempre um legado histórico, o espaço afeta, simultaneamente, as relações sociais, condicionando-as em maior ou menor grau.

A escala urbana favorece a observação do caráter social da produção do espaço. Vista como uma “escultura social”, a cidade, sobretudo na esteira do histórico processo de urbanização da sociedade, no sentido de Lefebvre (1970), revela-se como uma síntese de forças que se chocam e se influenciam mutuamente. A forma urbana assim produzida e reproduzida mostra-se permeada de contradições e contrastes que, dentre os quais podem ser citados os problemas ligados à segregação residencial. As vinculadas desigualdades constituem, em conjunto, um espaço socialmente produzido e representam uma estrutura que interfere na reprodução social. Esta é igualmente espacial, já que, de maneira contínua, a “[...] sociedade recria o seu espaço sobre a base de um espaço concreto, sempre dado de antemão, herdado do passado” (LIPIETZ, 1983, p. 22).

São várias as forças que produzem/reproduzem o espaço urbano. Segundo Corrêa (1989), entre os agentes modeladores, estão presentes as esferas da acumulação de capital (proprietários de meios de produção, promotores imobiliários), da propriedade fundiária, da população excluída – que desenha a cidade pela “[...] produção da favela, em terrenos públicos ou privados invadidos” (CORRÊA, 1989, p. 30) – e do Estado.

Como instância reguladora, o Estado canaliza as demandas e pressões das demais esferas, mas exhibe um precário equilíbrio nas suas ações. A rigor, no centro ou na periferia do capitalismo mundial, esse agente tende a privilegiar os interesses das camadas mais afluentes da sociedade (HARVEY, 1973; JARAMILLO, 1986). Essa propensão é marcante na produção de meios de consumo coletivo urbano (MCCU), voltados às necessidades em educação, saúde, transporte, dentre outras. Embora sejam necessários à reprodução social e tornem a cidade especialmente “útil” ao capitalismo (LOJKINE, 1976), os MCCU não costumam atrair o interesse do capital privado. Tal impasse, representando um elemento de crise na urbanização capitalista (CASTELLS, 1977; PICKVANCE, 1976), resulta em intervenção pública, a qual,

por não se revelar eficaz, autoriza falar em crise da ação do Estado com respeito à crise urbana (CASTELLS, 1977).

A presença do Estado tampouco é desacompanhada de contradições, visto ser perpassada por conflitos de interesses (LEFEBVRE, 1974). A ação pública é, ela própria, vetor de segregação socioespacial, decorrente seja de planejamento, zoneamento do uso do solo ou obras públicas, para não falar em renovação urbana. Assim, essa intervenção configura “[...] uma nova fonte de contradições e de conflitos” (CASTELLS, 1977, p. 167), enfeixando lutas pelo direito à cidade (LEFEBVRE, 1974; GOTTDIENER, 1997).

Os embates são particularmente intensos no setor habitacional. Como afirma Saunders (1986, p. 118), entre os mais básicos processos sociais urbanos figuram aqueles vinculados à alocação de “[...] habitação escassa e desejável e à resultante luta em torno desta [a alocação] travada por distintos grupos situados em diferentes pontos da hierarquia habitacional”. Isso reflete a condição da residência como elemento essencial à reprodução ampliada da força de trabalho (LIPIETZ, 1974) e guarda, sobretudo, relação com a racionalidade do capital privado ligado ao setor: produz-se, principalmente (quando não exclusivamente), para a demanda solvável. O mercado de menor renda só se mostra atrativo em certas circunstâncias; quando a má qualidade da construção significa custos muito baixos, a escassez de moradias é tão grande que mesmo imóveis precários logram comercialização a preços altos ou o Estado cria mecanismos especiais de estímulo.

Disso resulta a tendente escassez de habitações para os mais pobres observada em diferentes países (LAMARCHE, 1976). O quadro se desdobra em processos de surgimento/aprofundamento da segregação residencial, qualificada por Lojkine (1981, p. 227) como a “[...] mais forte segregação social: [...] entre locais de residência dos executivos e locais de residência dos operários e empregados”. De fato, quando produzem moradias para os pobres, as empresas privadas costumam construí-las em lugares distantes, onde os preços de terrenos são comparativamente muito baixos.

Assim, também no setor habitacional, cujos problemas sobressaem nas contradições da urbanização capitalista, o Estado é chamado a intervir. Isso ocorre direta e indiretamente, tendo entre as motivações básicas as tensões sociais (e seus efeitos políticos) derivadas da situação de penúria de tal setor (FAUDRY-BRENAC; MOREAU, 1973). Um ponto a ser sublinhado é que, quando cotejadas com os traços gerais do que seria uma intervenção de fato consequente – resultando em oferta de moradias a preços acessíveis para os mais pobres e suficientemente próximas das fontes de emprego –, as ações protagonizadas pelo Estado deixam, muitas vezes, a desejar. Daí o seguinte diagnóstico, de validade aparentemente ampla: “Na maioria dos casos, a intervenção estatal [...] torna-se eventualmente muito cara e não soluciona as crescentes contradições do mercado habitacional” (MINGIONE, 1981, p. 53). Mais do que isso, ela costuma originar problemas. Realmente, a segregação residencial, ligada à construção das habitações em locais distantes e desprovidos de serviços adequados (MINGIONE, 1981), e a especulação imobiliária, associada ao encarecimento da terra provocado pelos investimentos públicos, produzem um distanciamento social cada vez maior dos mais necessitados (HARVEY, 1982).

Lutar continuamente pelo direito à cidade representa, nesse sentido, uma verdadeira sina dos mais carentes. Isso é fato em países centrais e, com mais razão, nos

espaços periféricos e semiperiféricos do capitalismo mundial. Tal luta significa produção de espaço, quer dizer, incessante (re)desenho da paisagem urbana. Uberlândia é um exemplo desse caso.

UBERLÂNDIA, POLO REGIONAL

Uberlândia constituiu-se na segunda metade do século XX como um importante polo regional, o mais destacado do oeste de Minas Gerais. Essa condição manifestou-se em uma vitalidade econômica ligada à atração de investimentos e em um dinamismo demográfico caudatário de fortes imigrações, refletindo, no Triângulo Mineiro, o crescimento industrial observado no Brasil entre os anos 1950 e 1970. Próximo de São Paulo, o município foi envolvido na divisão inter-regional do trabalho em nível nacional.

De fato, Uberlândia teve fortalecido o papel de intermediador comercial, com funções de complementaridade com relação a São Paulo (SILVA *et al.*, 2001). Modernização dos serviços e investimentos federais em infraestrutura foram testemunhados, impulsionando a indústria e o comércio e consolidando o Triângulo Mineiro, particularmente o município em questão, como um *carrefour* de fluxos e interações de grande amplitude. A construção de Brasília não deixou de reverberar nessa direção, pois sua inauguração abriu um período de investimentos em energia e transporte rodoviário que contribuiu para um maior envolvimento da região na dinâmica econômica nacional (GUIMARÃES, 2010).

Esse quadro se fortaleceu, posteriormente, com a expansão dos investimentos industriais, a reboque de iniciativas que seduziram empresas brasileiras e multinacionais. Pôs-se em prática, com efeito, uma agressiva política de atração de investimentos, pela divulgação de atributos locais envolvendo mão de obra (baixo custo e grande disponibilidade), infraestrutura em geral e, especialmente, as possibilidades de conexão entre o Sudeste e o Planalto Central por transporte rodoviário e ferroviário (SOARES, 1988). O eixo da propaganda era a imagem de uma cidade dinâmica e progressista.

Já nos anos 1980 o tecido empresarial revelava-se denso de presença tanto nacional como estrangeira (BESSA, 2004), o que atribuiu ao município crescente destaque industrial *vis-à-vis* outros locais do Triângulo Mineiro, como Uberaba e Araguari. Esse dinamismo incidia particularmente no setor de alimentos, traduzindo a forte conexão com a produção agropecuária, de histórica presença regional, dadas as condições naturais amplamente favoráveis à agricultura: além de fertilidade da terra e estabilidade climática, há boa presença de água e uma topografia apta à intensa mecanização.

Mais recentemente, a centralidade regional de Uberlândia, embalada pelo contínuo adensamento do seu parque industrial, apresenta-se bastante associada ao setor terciário. Contribuem, para tanto, ações como a criação do Entrepósito da Zona Franca de Manaus, em 2010, para reunir funções de distribuição (ENTREPOSTO, 2011) – medida voltada à redução dos custos de logística das empresas envolvidas (QUEIROZ, 2011): em pouco tempo, o número de empresas em operação cresceu rapidamente (BELAFONTE, 2013). Cabe indicar, igualmente, a anunciada instalação, na zona oeste da cidade, do Centro de Distribuição das Lojas Americanas e

da B2W, voltado para produtos encontrados nos *sites* Americanas.com, Submarino e Shoptime (SILVA, 2012).

O Estado, sobretudo na esfera local, e o capital privado, buscando valorização em atividades industriais e no setor terciário – incluindo o segmento imobiliário –, entrelaçaram-se no processo de modelagem do espaço urbano em Uberlândia. Mas eles não foram os únicos agentes implicados, como indica uma dinâmica demográfica na qual a atratividade dos movimentos no *front* econômico sobre fluxos migratórios constitui um importante fator forte. De fato, entre os Censos Demográficos de 1991 a 2010, variou de quase 19% a 21% a participação de moradores (brasileiros natos) de Uberlândia, cujos nascimentos tinham ocorrido fora de Minas Gerais. As origens de maior destaque referem-se aos Estados de Goiás e São Paulo, largamente à frente, e também à Bahia e ao Rio Grande do Norte.

Mostra-se igualmente sugestiva, na participação das migrações no crescimento demográfico de Uberlândia, a presença de contingentes de pessoas de 5 anos ou mais de idade que não residiam nesse município em 01/09/1986, 31/07/1995 e 31/07/2005, captados, respectivamente, pelos Censos Demográficos de 1991, 2000 e 2010. Superaram o patamar de 24 mil os residentes que foram assim caracterizados pelo Censo de 1991, representando 6,7% da população de Uberlândia (brasileiros natos) naquele levantamento; totalizaram 31 mil os que foram classificados desse modo no Censo de 2000, atingindo 6,2% da população total do município naquele recenseamento; e somaram 28 mil os indivíduos tipificados dessa maneira no Censo de 2010, com representatividade de 4,6% (Tabela 1).

Assim, parece correto o entendimento de que Uberlândia sobressai no passado recente como um importante destino na mesorregião que se destacou na geografia das migrações estaduais, ao lado da área de Belo Horizonte e das porções sul e sudoeste de Minas Gerais (SILVA *et al.*, 2001). Note-se que, escrevendo no início dos anos 2000, Juliano e Leme (2002) assinalaram que o maior contingente de migrantes para Uberlândia originava-se da própria mesorregião Triângulo Mineiro e Alto Paranaíba, onde a população rural teria sofrido, nas últimas décadas do século XX, “[...] os maiores decréscimos relativos entre as regiões [estaduais]” (FAUSTO; HORTA, 2002, n.p.). Considerável proporção provinha também de outros municípios, inclusive do sul de Goiás e do norte de São Paulo. Como tende a ser a regra, a grande maioria deslocava-se em busca de oportunidades de trabalho (JULIANO *et al.*, 2001).

Em quarenta anos (1970-2010), a população uberlandense quase quintuplicou e a sua representatividade na população estadual cresceu três vezes (Tabela 2). Uma verdadeira explosão teve lugar entre os censos demográficos de 1970 e 1980, quando a população cresceu 91%, mas a expansão foi notável também nas décadas seguintes. Os dados apresentados na Tabela 1 sugerem que a atração migratória teve considerável influência nesse crescimento.

Tabela 1: Uberlândia: moradores brasileiros natos nos Censos Demográficos de 1991, 2000 e 2010 com cinco anos ou mais de idade que não residiam no município em 01/09/1986, 31/07/1995 e 31/07/2005, por locais de nascimento (regiões e unidades da federação com maior participação)

Unidades da federação	Moradores brasileiros natos por locais de nascimento nas datas dos Censos Demográficos – mil residentes			Pessoas de 5 anos ou mais de idade que não residiam em Uberlândia nas datas especificadas, por local de residência nessas datas – mil residentes		
	1991	2000	2010	01/09/1986	31/07/1995	31/07/2005
Região Norte	1,1	2,9	4,8	1,5	2,0	1,7
• Rondônia	0,2	0,5	0,5	0,5	0,5	0,1
• Pará	0,3	1,2	2,2	0,4	0,8	0,9
• Tocantins	0,3	0,8	1,4	0,3	0,5	0,4
Região Nordeste	13,8	25,1	31,1	3,4	4,4	6,1
• Maranhão	0,4	1,9	3,4	0,2	0,6	0,9
• Rio Grande do Norte	4,9	6,8	7,0	0,7	0,8	0,5
• Paraíba	2,0	3,3	3,5	0,3	0,2	0,4
• Pernambuco	1,3	2,3	2,8	0,4	0,4	0,6
• Bahia	3,1	6,6	8,8	1,2	1,7	2,2
Região Sudeste	313,7	415,9	508,8	6,9	9,1	7,4
• Minas Gerais	298,0	393,1	482,3	-	-	-
• São Paulo	13,5	20,3	23,3	5,7	8,3	6,5
Região Sul	3,1	6,3	5,8	0,9	1,9	1,1
• Paraná	1,9	4,1	3,7	0,7	1,2	0,7
Região Centro Oeste	34,3	50,1	49,3	11,9	13,7	9,2
• Goiás	31,0	45,1	42,4	9,2	10,7	7,1
• Distrito Federal	1,7	2,1	3,5	1,5	1,1	1,1
Sem especificação/declaraç.	0,4	0,06	3,1	0	0	2,4
Total	366,3	500,3	603,0	24,6	31,0	28,0

Fonte: elaborado pelos autores com dados dos Censos Demográficos de 1991, 2000 e 2010 – Dados da Amostra.

Tabela 2: Uberlândia e Minas Gerais: evolução da população residente – 1970-2010

Ano	Uberlândia		Minas Gerais (mil)
	Total (mil)	% sobre o total estadual	
1970	126,1	1,1	11.645,1
1980	241,0	1,8	13.651,8
1991	367,1	2,3	15.732,0
2000	501,2	2,8	17.891,5
2010	603,0	3,1	19.597,3

Fonte: elaborado pelos autores com dados dos Censos Demográficos.

Esse dinamismo demográfico trouxe em seu bojo um importante vetor de produção de espaço nessa cidade: um expansivo contingente de pobres, estando a esmagadora maioria à margem dos interesses do capital imobiliário.

PRODUÇÃO DE ESPAÇO EM UBERLÂNDIA: O BAIRRO DOM ALMIR

Dois estudos elaborados no âmbito da Universidade Federal de Uberlândia, um de meados dos anos 1990 (SHIKI; NEDER, 1996), o outro do início da década seguinte (LEME; NEDER, 2001), mostraram existir grande pobreza e indigência em Uberlândia, afetando a difundida imagem de cidade próspera e fonte de oportunidades para todos. O trabalho de Gomes *et al.* (2001, p. 64), integrante do segundo estudo, informou que Uberlândia apresentava “[...] índice de pobreza populacional de 43,3% [...]. Em termos de família esse percentual é de 39,3%”. A proporção de indigentes constatada atingia 10,7% da população.

Esse “reconhecimento” causou forte impressão, a julgar pela apropriação do tema pela mídia local (MORAIS, 2007; 2011). Todavia, a ampliação dos contingentes de pobres não era de difícil percepção. Mostrava-se sugestivo, por exemplo, o crescimento da informalidade e das atividades tipificadas por baixo rendimento, inclusive na área central da cidade (COELHO; PEREIRA, 2011). Ribeiro, Borges e Cunha (2001) observaram, no início da década de 2000, que o mercado de trabalho informal atingia 44% da população ocupada e que 60% dela (no mercado formal e informal) percebia até três salários mínimos. Especialmente instrutiva era a multiplicação das áreas carentes no tecido urbano. Junto da dinamização do setor imobiliário, que adquiriu grandes terrenos para loteamento e edificação ou posterior venda com lucratividade escorada na especulação, normalmente em meio a complexos vínculos entre as empresas e o Estado local (MOTA, 2003), aprofundou-se a diferenciação socioespacial na escala da cidade.

Integrantes das camadas mais abastadas da população deslocaram-se para bairros ao sul de Uberlândia, tornados mais acessíveis por investimentos públicos (em avenidas, por exemplo) que estimulavam a descentralização residencial. Tais ambientes cresceram em atratividade para famílias de maior renda também em função do *status* ligado à presença de *shopping centers* e outros serviços de alto padrão (SILVA; RIBEIRO FILHO, 2012). Condomínios horizontais fechados proliferaram rapidamente nesses locais, que se afirmaram em conjunto como localização “nobre” da cidade (BOTELHO, 2008). Esse passou a ser o foco do capital privado na produção de espaço em Uberlândia, em sintonia com a conduta sublinhada na primeira seção do artigo, que destaca o interesse na demanda solvável.

Em contraposição, cresceu sobremaneira a população nas localidades não somente distantes da área central, mas também muito carentes de infraestrutura e diversos tipos de serviços. Em vários bairros periféricos, espaços populares foram constituindo-se e fazendo surgir *continua* urbanos com paisagens crivadas de mazelas dramáticas, evocativas de numerosas necessidades e urgências (MORAIS, 2007). Criadores de espaço, esses processos se manifestaram repetidamente na abertura de loteamentos, intitulados pela linguagem oficial de irregulares ou clandestinos (UBERLÂNDIA, 2009). Na base deles, figuravam, em geral, movimentos de ocupação nutridos principalmente por migrações intraurbanas, protagonizadas por contingentes expulsos de áreas onde a dinâmica do mercado imobiliário afetara os preços dos terrenos e dos aluguéis (SHIKI; NEDER, 1996).

Processos em curso na atualidade fortalecem ainda mais esse padrão urbano, consolidando uma estrutura marcadamente fragmentada. Como informam Alves e

Lopes (2012), ganham corpo novas centralidades – subcentros surgidos no bojo da tendência à descentralização dos novos grandes empreendimentos –, mais ou menos distantes da área central da cidade, em muitos casos relacionadas à instalação de *shopping centers* ou hipermercados. Nessas situações, os efeitos no espaço urbano tomam a forma, quase invariavelmente, de brutal elevação dos preços dos terrenos e dos imóveis em geral, provocando o afastamento das populações de menor renda.

Entre os loteamentos apontados nos documentos oficiais como irregulares, figura o “residencial Dom Almir” (UBERLÂNDIA, 2009, p. 83), localizado na porção leste de Uberlândia, contíguo a vários outros loteamentos com características semelhantes (Figura 1). Sua origem foi uma ocupação urbana iniciada em 1990, período em que Uberlândia já se destacava em termos econômicos e migratórios no plano estadual. O surgimento inscreveu-se no processo de multiplicação de áreas carentes registrado na cidade, mostrando que a pujança da economia não representava acolhimento e absorção para todos: as expectativas sobre o mercado de trabalho confirmavam-se só em alguns casos.

Figura 1: Localização do Bairro Dom Almir



Fonte: Uberlândia (2009, p. 80).

Em meados de 1990, famílias pobres invadiram e ocuparam um terreno público do município, mais precisamente da Empresa Municipal de Construção Popular (EMCOP), no local chamado Parque São Jorge IV, onde instalaram o Acampamento Vila Rica. A reintegração de posse, concedida pela justiça à prefeitura, com ordem de despejo das famílias, resultou na transferência destas últimas pelo poder municipal, após intensa mobilização e forte envolvimento de instituições, sobretudo da Igreja

Católica, para uma propriedade rural (Fazenda Marimbondo) em processo de inventário, com disputa entre os herdeiros.

Essa é a área em que surgiu o Acampamento Dom Almir, como era designado no início, posteriormente transformado em bairro, mantendo o mesmo nome. Como era uma área sem qualquer infraestrutura, pôr o que fosse necessário (água, luz) e agilizar o processo de legalização foram promessas da prefeitura naquele momento. Menos de um ano depois, outro grupo de famílias, oriundas de diversas localidades de Uberlândia, estabeleceu-se em uma área ao lado, que se tornou o “Dom Almir II”.

Em ambos os casos, as famílias eram majoritariamente originárias de locais carentes do tecido urbano de Uberlândia. O estudo coordenado por Shiki e Neder (1996) observou que 84% das pouco mais de 370 famílias então presentes na área do Dom Almir haviam-se deslocado de outros lugares na própria cidade, 12% haviam migrado diretamente de outras cidades e apenas 4%, da zona rural. O grupo mais numeroso habitava Uberlândia há muitos anos (bom número, mais de duas décadas), embora as pessoas tivessem nascido em outros municípios, principalmente da mesorregião Triângulo Mineiro e Alto Paranaíba.

Não há dados precisos sobre a população local no início da ocupação. Uma estimativa baseada no número de lotes informado pela Secretaria de Habitação da Prefeitura Municipal de Uberlândia – 219 –, considerando-se cinco pessoas por lote, sugere algo próximo de 1.100 pessoas. Na leva de 1991, em processo que a prefeitura denominou “prolongamento do Dom Almir”, surgiram mais 79 lotes, representando (pelo mesmo critério) mais 395 pessoas. Isso permitiria falar numa população total de 1.500 moradores nos primeiros anos. O advogado da Pastoral da Terra, que acompanha o processo de regularização fundiária do local (tratado mais adiante no artigo), confirmou tal estimativa, fundamentado no cadastro das famílias.

A entrevista com esse advogado agregou outra importante informação: no período em que foi realizada a pesquisa que resultou neste artigo, praticamente todos os moradores do bairro Dom Almir pertenceriam aos grupos que protagonizaram as ocupações em 1990 e 1991. O número de famílias seria quase o mesmo, indicando, desse modo, certa estabilidade da população local durante mais de duas décadas. Mas trata-se de uma apreciação geral, relativa ao conjunto dos movimentos de instalação e, por isso, deve ser vista com alguma reserva: Petuba (2001, p. 103), por exemplo, constatou que, ao final do primeiro decênio da trajetória local, “[...] boa parte das famílias que vieram do Parque São Jorge não [...] [estava] mais no bairro Dom Almir”.

Ainda que relativa, a situação de estabilidade na composição populacional pode ser interpretada de diferentes maneiras. Ela refletiria, de certo ponto de vista, a ausência de alternativas, mesmo durante muitos anos, para bom número de moradores. De outro ângulo, sugeriria a presença de um sentido de resistência, associado à tentativa de garantir a permanência da população no local e defender os direitos a isso vinculados. Ganha força, assim, uma imagem de coesão do grupo, solidificada no decorrer de tão grande período.

Os ocupantes tinham diminuta ou, na maioria dos casos, nenhuma escolaridade (SHIKI; NEDER, 1996) e exerciam atividades com rendimentos muito baixos. Um material jornalístico produzido no calor dos primeiros movimentos informava que “[a] maior parte das famílias vive com um salário mínimo e tem que dividir o dinheiro entre os gastos gerais e ainda remédio e transportes” (GUARANY, 1991, p. 8). O número de desempregados não era pequeno e a necessidade impunha práticas

como a de catar papel. É eloquente a informação apresentada por Shiki e Neder (1996) de que $\frac{3}{4}$ das famílias do bairro Dom Almir apresentavam nível de renda familiar inferior ao valor da cesta básica e pouco menos da metade tinha renda familiar, por equivalente adulto, inferior ao valor de uma ração essencial, indicando fome.

Para os moradores, conseguir trabalho no centro da cidade era muito difícil. Tal dificuldade relacionava-se, em parte, com a distância, que encarecia para o empregador o engajamento de integrantes do bairro Dom Almir em seus negócios, devido ao custo e tempo de transporte. A precariedade do acesso ao bairro, gritante nos primeiros anos, agravava esse problema. Naquele período, era preciso caminhar demoradamente até o ponto de ônibus para aceder ao centro de Uberlândia – daí o frequente atraso na chegada ao trabalho. Tudo isso evoca o problema da segregação residencial, acompanhada de carências extremas e ligada às ações do Estado, como apontado anteriormente.

Mas os problemas iam além. Discriminação e preconceito afloravam nas tentativas de obtenção de emprego. Segundo depoimento de uma moradora captado durante a pesquisa de campo,

[as] pessoas do bairro sofriam muito preconceito, [eram] muito discriminadas. As pessoas saíam daqui para o centro da cidade para arrumar emprego; quando [se] ficava sabendo que eram daqui...; fazia[-se] toda a entrevista, todo o processo de seleção, e quando [se] perguntava “Aonde você mora?”, [e se respondia] “No Dom Almir” [...]. Pronto... O bairro era visto assim, [como só] tendo marginal. Era visto com muito preconceito. (Entrevista concedida a um dos autores por moradora do bairro Dom Almir, de nome Fátima, em novembro de 2011).

O bairro Dom Almir representa, portanto, uma eloquente ilustração da circularidade perversa que castiga as populações urbanas pobres. A condição de pobreza impõe o afastamento das moradias em relação às oportunidades de emprego, isto é, gera segregação residencial. E essa geografia dificulta o acesso ao emprego e pereniza/reforça a condição de pobreza, quadro que inclusive nutre – e simultaneamente reflete – sentimentos de rejeição (com manifestações de preconceito e discriminação) no lado “formal” da cidade, cristalizando a divisão social do espaço urbano (HARVEY, 1973).

Nos primeiros anos, isso significava mazelas como inexistência de infraestrutura básica, especialmente esgoto sanitário e água encanada, no que viria a ser o bairro Dom Almir. A situação motivou, como registrou Petuba (2001), o envio de uma carta de reivindicação das lideranças do então acampamento à Prefeitura Municipal de Uberlândia, solicitando principalmente: urgente disponibilidade de água, rede de abastecimento e também de energia elétrica; materiais para construção; atendimento médico e fornecimento de remédios; urgentes serviços de creche e escola; doação de barracas, até o início das construções das casas, cobertores e agasalhos; providências quanto à presença e adequada frequência de transporte coletivo.

Com tal iniciativa, a luta dessa comunidade pelo direito à cidade ganhava uma nova dimensão, num processo contínuo e permeado de certa organização. Como será destacado posteriormente, o embate começara no período do Acampamento Vila Rica, de onde foram transferidas as famílias que formaram o “primeiro” Dom Almir.

Atualmente, pelo que se logrou captar nas visitas, parecem ser numerosos os moradores do bairro Dom Almir que se apresentam absorvidos pela economia

formal de Uberlândia. É muito difícil fornecer números sobre uma área que, no *site* da prefeitura, era indicada até recentemente como exibindo discordância, quanto à delimitação para fins de levantamento populacional, entre os Setores Censitários do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) e os Bairros Integrados, definidos pelo governo municipal: “Esta diferença, que ocorre principalmente nos setores Leste [onde se localiza o bairro Dom Almir] e Sul da cidade, não permite inferir a população destes territórios discordantes” (UBERLÂNDIA, [201?], n.p.). Todavia, percebeu-se na pesquisa de campo que vários moradores atuam na construção civil (como pedreiros e serventes) e em serviços (como doméstica, cozinheira, vigilante e mecânico). Além disso, as condições do bairro mostram-se hoje muito melhores do que nos primeiros anos, quando a paisagem era marcada por “[...] plásticos pretos [...] [cobrindo] a maioria dos barracos” e a total ausência de saneamento básico provocava, especialmente nas crianças, problemas de “[...] vermes, desidratação, [...] respiratórios e do sistema nervoso” (GUARANY, 1991, p. 8).

Tabela 3: Indicadores socioeconômicos do Setor Censitário correspondente ao bairro Dom Almir (Setor Censitário 317020605000482), 2010

Itens de observação	Quantidade
População e condições dos domicílios	
População residente em domicílios particulares permanentes	1.105
Domicílios particulares permanentes (DPP)	338
Número médio de residentes em domicílios particulares permanentes	3,27
DPP com abastecimento de água da rede geral	337
DPP com banheiro ou sanit. de uso excl. dos moradores, ligados à rede de esgoto ou pluvial	336
DPP com lixo coletado	338
DPP com energia elétrica	337
Alfabetização	
Pessoas responsáveis pelos domicílios	338
Pessoas responsáveis pelos domicílios alfabetizadas	295
Pessoas de 5 anos ou mais de idade	988
Pessoas de 5 anos ou mais de idade alfabetizadas	874
Renda dos domicílios	
Domicílios particulares permanentes (DPP)	338
DPP <i>c/</i> rendimento nominal mensal domiciliar per capita de até 1/8 salário mínimo	0
DPP <i>c/</i> rendimento nominal mensal domiciliar per capita de mais de 1/8 a 1/4 salário mínimo	14
DPP <i>c/</i> rendimento nominal mensal domiciliar per capita de mais de 1/4 a 1/2 salário mínimo	71
DPP <i>c/</i> rendimento nominal mensal domiciliar per capita de mais de 1/2 a 1 salário mínimo	161
DPP <i>c/</i> rendimento nominal mensal domiciliar per capita de mais de 1 a 2 salários mínimos	75
DPP <i>c/</i> rendimento nominal mensal domiciliar per capita de mais de 2 a 3 salários mínimos	5
DPP <i>c/</i> rendimento nominal mensal domiciliar per capita de mais de 3 a 5 salários mínimos	1
DPP <i>c/</i> rendimento nominal mensal domiciliar per capita de mais de 5 a 10 salários mínimos	1
DPP sem rendimento nominal mensal domiciliar per capita	10
Renda das pessoas	
Pessoas de 10 anos ou mais de idade	908
Pessoas de 10 anos ou mais de idade com rend. nominal mensal de até 1/2 salário mínimo	8
Pessoas de 10 anos ou mais de idade com rend. nominal mensal de 1/2 a 1 salário mínimo	258
Pessoas de 10 anos ou mais de idade com rend. nominal mensal de 1 a 2 salários mínimos	257
Pessoas de 10 anos ou mais de idade com rend. nominal mensal de 2 a 3 salários mínimos	49
Pessoas de 10 anos ou mais de idade com rend. nominal mensal de 3 a 5 salários mínimos	14
Pessoas de 10 anos ou mais de idade com rend. nominal mensal de 5 a 10 salários mínimos	2
Pessoas de 10 anos ou mais de idade sem rendimento nominal mensal	320

Fonte: Elaborado pelos autores com base no Censo Demográfico de 2010 – Dados do Universo.

Dados do Censo Demográfico de 2010, relativos ao Setor Censitário onde se localiza o bairro Dom Almir¹, permitem observar que a totalidade ou a quase totalidade dos domicílios particulares permanentes da localidade apresentam: abasteci-

¹ Setor Censitário 317020605000482, cujo mapa correspondente quase integralmente à identificação do bairro Dom Almir nos documentos da Prefeitura Municipal de Uberlândia.

mento de água pela rede geral; banheiro ou sanitário de uso exclusivo dos moradores, com esgotamento sanitário pela rede geral de esgoto ou pluvial; coleta de lixo e energia elétrica. Em termos de indicadores sociais, 87% das pessoas responsáveis pelos domicílios são alfabetizadas, assim como 88% daquelas com idade de cinco anos ou mais. Entretanto, no tocante ao nível de renda, quase $\frac{3}{4}$ dos domicílios particulares permanentes registravam rendimento nominal mensal domiciliar *per capita* de até 1 salário mínimo, sendo que 3% não possuíam qualquer rendimento. Pelo ângulo dos moradores, 58% das pessoas de 10 anos ou mais de idade tinham rendimento nominal mensal de até 2 salários mínimos. Merece realce que mais de 1/3 dessas pessoas não dispunha de nenhum rendimento (Tabela 3).

A melhoria nas condições gerais da localidade inscreve-se num contexto mais amplo de desenvolvimento social em Uberlândia, em curso desde 1991 e intensificado nos anos 2000, como mostra a Tabela 4 – destaque-se que não se pretende propor, aqui, qualquer vinculação direta entre o que ocorreu na cidade como um todo e o que se passou no bairro Dom Almir. De todo modo, deve-se observar que esse desenvolvimento de Uberlândia não significou o desaparecimento de problemas estruturais importantes: em 2010, o *deficit* habitacional da cidade equivalia a 9,1% dos domicílios particulares permanentes, menor que o do Brasil como um todo (11,4%), mas superior ao da Região Metropolitana de Belo Horizonte, que era de 8,7%. Tal *deficit* incidia majoritariamente nas áreas norte, oeste e leste da cidade (PEREIRA; CUNHA, 2014).

Tabela 4: Uberlândia: indicadores de desenvolvimento social (1991, 2000, 2010)

Indicadores	1991	2000	2010
Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM)	0,577	0,702	0,789
IDHM Educação	0,366	0,587	0,716
IDHM Longevidade	0,758	0,802	0,885
IDHM Renda	0,691	0,734	0,776
Índice de Gini	0,53	0,56	0,50
% de pobres	12,50	9,01	2,98
% de extremamente pobres	2,50	1,71	0,70
% de vulneráveis à pobreza	36,22	27,45	12,41

Fonte: elaborado pelos autores com base em PNUD, FJP e IPEA (2013).

Seja como for, o percurso do bairro Dom Almir é indissociável do que seus moradores lograram realizar ao longo dos anos como sujeito político coletivo.

DEFENDENDO O DIREITO À CIDADE E (RE)PRODUZINDO ESPAÇO NO BAIRRO DOM ALMIR

A luta dos moradores do bairro Dom Almir pelo direito à cidade representou, segundo Petuba (2001), uma continuidade do que ocorrera durante o breve Acampamento Vila Rica, instalado em terras públicas invadidas e de onde foram transferidas as famílias que formaram o novo assentamento. Portanto, é útil começar pelas ações daquele período.

Importante iniciativa no Acampamento Vila Rica foi a criação de uma Comissão de Frente formada pelas lideranças. Sua principal atribuição era dialogar com o poder

público municipal, notadamente a EMCOP. A articulação em várias frentes, como na Câmara de Vereadores e em outros movimentos sociais, também pertencia ao rol de funções, que ainda incluíam a obtenção de medicamentos em postos de saúde da cidade. No interior do acampamento, a Comissão realizava assembleias para informar sobre as providências tomadas no interesse dos ocupantes na prefeitura e sobre os trâmites judiciais.

Nessas assembleias, discutiam-se procedimentos para pressionar a administração pública e formas de encaminhamento das lutas, inclusive em termos políticos. Isso abrangia passeatas e exigências, publicamente manifestadas, de ações para melhorar as condições locais. Integravam as estratégias a preparação e a distribuição, na cidade, de material informativo sobre as adversidades locais, na tentativa de fazer aderirem à causa outros contingentes ligados às lutas populares e mesmo moradores de Uberlândia.

A Comissão de Frente foi muito ativa nas negociações da transferência dos ocupantes do Vila Rica para o local do Acampamento Dom Almir. A assistência jurídica, na forma de serviços de advocacia no acompanhamento dos trâmites, foi obtida mediante articulações com entidades do movimento popular. A organização da defesa do acampamento, envolvendo vigília para antecipar e rechaçar ações de invasão (da polícia ou de ladrões, por exemplo), foi, igualmente, uma importante atribuição desse grupo de líderes.

A sustentação do embate com a prefeitura redundou na disponibilidade, pelo poder municipal, de um destino (em tese) mais adequado para os ocupantes do Vila Rica e de meios para a transferência. A Comissão de Frente, chamada para conhecer as alternativas de instalação, optou por um local que representava, dentre as opções, a menor distância da área central da cidade. Observe-se que inexistia até mesmo a infraestrutura mais básica, como já ressaltado, mas a prefeitura comprometeu-se a fornecê-la (água, luz, acesso), assim como a promover rapidamente a legalização da área, objetivando a criação de um bairro.

Como a situação encontrada pelas famílias transferidas significou prolongamento de adversidades extremas – falta de água e de luz, para não falar de assistência médica, educação e segurança –, o espírito de reivindicação, mobilização e articulação presente no período anterior foi transferido para o Acampamento Dom Almir, apesar de nem todas as famílias terem vivenciado aquela experiência, conforme constatou Petuba (2001). A Comissão de Frente foi não só mantida, como também teve ampliado o número de participantes. E o mesmo sentido de solidariedade, coesão e resistência coletiva, intenso na outra experiência, marcou presença nos primeiros anos. Evidências eloquentes foram as ações coletivas de edificação das moradias: em que pese a grande precariedade, aparentando serem tendas ou barracos, com cobertura de folhas de lata, plástico, lona ou até papelão (SHIKI; NEDER, 1996), era de autoconstrução que se tratava, com a decisiva ajuda de vizinhos.

A capacidade de ação igualmente se manifestou com respeito ao transporte coletivo. A debilidade do serviço e a própria rejeição de que eram alvo os moradores, tendo em vista a sua aparência, provocaram forte reação e ameaça de conflito. Interpelado e pressionado, o órgão municipal responsável incluiu o Acampamento Dom Almir nas linhas de ônibus da cidade. Um único ônibus, velho e de circulação pouco frequente, passou a ser utilizado para esse fim, uma situação que, assinala-se, não destoava da tendência geral quanto à disponibilidade de meios de consumo coletivo urbanos para os contingentes pobres das periferias das cidades.

No tocante à alimentação, o sentido de coesão e a capacidade de iniciativa também se fizeram notar, objetivando suprir uma improvisada cozinha coletiva. A gravidade das privações impôs a coleta de restos de frutas e verduras em armazéns e no CEASA, assim como a busca de auxílio de instituições de caridade e mesmo de habitantes da cidade, um processo que resultou na realização periódica de um “sopão” (SEM-TETO, 1991). Quanto à água, o atendimento por um caminhão pipa foi a medida – isolada, paliativa e irregular – tomada pela prefeitura nos primeiros anos do que viria a ser o bairro Dom Almir: a imagem de famílias inteiras com baldes de água na cabeça era frequente (GUARANY, 1991), reafirmando a maneira pela qual as necessidades das periferias urbanas costumam ser consideradas nas prioridades do Estado com respeito aos meios de consumo coletivo.

Os problemas de saúde, recorrentes e agravados entre as crianças – devido à fome e às condições de saneamento, que favoreciam doenças, mas também pela presença de animais peçonhentos, como assinalado por Guarany (1991) –, foram enfrentados com o mesmo espírito. Conseguir apoio e doações de pessoas e instituições, incluindo postos de saúde e farmácias, no intuito de obter medicamentos e serviços profissionais gratuitos, foi uma tarefa prioritária da Comissão de Frente. Os esforços frutificaram, como registrou Petuba (2001), pois uma minúscula “farmácia” foi organizada com doações e logrou-se receber a visita esporádica de médicos e até de militares. Com relação à educação infantil, os primeiros anos assistiram ao funcionamento de uma pequena escola improvisada, cuja utilização prolongou-se até a construção de uma escola da rede pública, anos depois.

A vivência dessas dificuldades agudas fez a comunidade do Dom Almir elaborar e enviar à Prefeitura Municipal, por meio de suas lideranças – integrantes da Comissão de Frente –, a carta de reivindicações já mencionada na seção anterior. Essa ação, para além do seu caráter específico e pragmático, foi repleta de significado:

Ao se dirigirem diretamente à Prefeitura Municipal de Uberlândia, os moradores acampados do bairro Dom Almir realiza[ra]m um movimento político de implicações concretas na dinâmica da cidade e na disputa travada com o poder público. Ao assumirem as reivindicações expressas no documento, como fruto de uma situação de privação experimentada por [...] [numerosas] famílias, eles se colocaram como um sujeito social coletivo [...] e trouxeram para si a legitimidade de uma interlocução direta com o poder público (PETUBA, 2001, p. 75).

Essa interlocução foi costumeiramente tensa, conflituosa e pontilhada de avanços e retrocessos, em boa medida por conta da postura rígida da cúpula do poder municipal quanto à disposição para receber os manifestantes e negociar soluções. Uma reportagem do jornal *Correio do Triângulo*, publicada no início de 1992, destacava, com efeito, a recusa do prefeito em ajudar os ocupantes, especificamente os que invadiram a área vizinha, onde havia sido instalado o chamado Dom Almir II, em 1991 (VIRGÍLIO, 1992).

Os moradores acumularam força política, via demonstrações públicas com passeatas (incluindo mulheres e crianças) e ocupações de espaços na Prefeitura Municipal e na Câmara de Vereadores, apoiados por políticos ligados aos movimentos populares. O papel mediador de integrantes da Igreja Católica, com fidelidade às

posições historicamente assumidas pela instituição sobre problemas de terra e moradia para populações necessitadas, também se revelou muito importante e fortaleceu o lado dos acampados (RAMIRES; SANTOS, 2001).

Nos anos 1990, os resultados incluíram a instalação, pela prefeitura, de uma escola de ensino fundamental (1994), um posto de saúde (1995) e uma creche (1996), assim como uma iniciativa de pavimentação (RAMIRES; SANTOS, 2001). Segundo entrevistas realizadas durante a pesquisa de campo, 1999 foi um ano simbólico pelo início das obras de saneamento básico, um processo que se arrastou e representou a única benfeitoria executada pela gestão municipal daquele período. A década de 2000 registrou uma intensificação na melhoria da infraestrutura, refletindo na condição geral do bairro, como se constatou nas visitas ao local.

Opiniões colhidas com os moradores demonstram que, realmente, a situação da localidade mudou muito desde o início do seu percurso. Por exemplo, quando se começou a pesquisa de campo, em 2011, havia pelo menos um supermercado em operação, de propriedade de um morador, que empregava 38 pessoas e apresentava uma rápida progressão do seu faturamento. De toda maneira, o dono não deixou de reconhecer, em entrevista, que o melhoramento das condições gerais do Brasil, mencionando particularmente os programas de transferência de renda do Governo Federal, foi um importante fator no crescimento do seu negócio.

Sobre as administrações municipais, os moradores entrevistados ressaltaram as realizações da gestão 2001-2004. Uma das mais relevantes foi o asfaltamento da via principal, em 2001, a partir da qual se estimulou a instalação de atividades comerciais e serviços que geraram empregos e ajudaram a elevar a condição socioeconômica local. Seja como for, constatou-se na pesquisa de campo que a área asfaltada restringia-se à principal via de circulação – intitulada Avenida Solidariedade –, dando razão às críticas de vários entrevistados ao fato de a prefeitura ter-se preocupado apenas com os locais utilizados pelo transporte público. As atividades comerciais e de serviços estimuladas pela pavimentação instalaram-se ao longo dessa via.

Esse conjunto de intervenções não deixou de ser dificultado pela disputa política entre o grupo à frente do poder municipal e a oposição. Um jornal local informava, em outubro de 2001, que os “[m]oradores pression[am] Prefeitura e Câmara: obras de infraestrutura foram embargadas depois de ação da bancada de oposição do governo” (MORADORES, 2001). Devido à situação legal das terras onde o bairro fora instalado, uma liminar sustara as obras, protelando as benfeitorias. É fato que o processo de desapropriação ainda transcorria, mas na prefeitura interpretou-se a iniciativa judicial como tentativa de prejudicar a gestão.

Frente ao impasse, a capacidade de mobilização e reivindicação dos moradores mais uma vez se manifestou. Pouco depois da paralisação das obras, vários deles se dirigiram à Câmara de Vereadores e exigiram a retomada dos trabalhos. Nas palavras indignadas de uma moradora, transcritas na mencionada reportagem, “[a] gente ‘sentou’ eles [os vereadores] lá, nossos impostos pagam os salários deles e eles nos viraram as costas; [...] na próxima eleição eles vão procurar o povo humilde e nós vamos dar a resposta” (MORADORES, 2001, p. A8).

Assim, embora a pesquisa de campo tenha evidenciado a presença de água encanada, rede de esgoto, luz e asfalto na via principal, uma grande carência em serviços públicos, após anos de luta, ainda castigava o local. As opiniões foram unânimes sobre a necessidade de ensino de segundo grau (só havia o ensino

fundamental), creches, postos de saúde, quadras de esportes e rede pluvial. Jovens em idade de cursar o segundo grau tinham que se dirigir a bairros vizinhos, situação que as limitações do transporte público (poucos ônibus) dificultavam ainda mais. A falta de vagas era permanente na creche municipal; o posto de saúde exibia demora no atendimento e uma recorrente ausência de médicos. A rede pluvial representava uma deficiência maior, causando transtornos e provocando manifestações exaltadas dos habitantes.

A ONG Arte e Consciência, criada por uma moradora e em funcionamento na comunidade desde 2006, tem serviços de creche, atendimento médico, centro profissionalizante e fábrica de velas. Seu objetivo, segundo informação oferecida pela coordenadora, é promover o desenvolvimento do bairro. O atendimento médico ocorre em parceria com a Pastoral da Criança, envolvendo os serviços de uma pediatra que, desde 1999, trabalha voluntariamente em projetos sociais no Dom Almir. Essa profissional assim se pronunciou em entrevista: “em termos de pobreza, este [Dom Almir] é o bairro mais pobre que eu atendo. Os outros locais são mais estruturados” (Entrevista concedida a um dos autores pela doutora Ivana Rocha, em novembro de 2011). No período da pesquisa, a médica atendia 18 crianças no local – ação vinculada também à doação de remédios.

Impõe-se, portanto, a conclusão de que o bairro Dom Almir é “resultado” dos esforços da comunidade local. O substrato é uma forte capacidade de mobilização e participação coletiva, forjada em uma vivência conjunta de dificuldades que acabaram por galvanizar uma consciência política notável. Em entrevista, uma assistente social da Secretaria Municipal de Planejamento Urbano registrou a seguinte impressão sobre os moradores do Dom Almir: “[Esse] [f]oi o povo que mais cresceu politicamente e socialmente em Uberlândia” (Entrevista concedida a um dos autores por uma assistente social dos quadros da prefeitura em março de 2012. Foi solicitado o anonimato).

Essa mesma disposição marca o “diálogo” dos moradores com o que parece ser o principal objetivo da atual luta política deles: a regularização fundiária. Até o momento desta pesquisa, a Prefeitura Municipal não considerava o Dom Almir um bairro propriamente dito, devido a irregularidades na situação fundiária. O problema da regularização arrastava-se há pelo menos duas décadas. Pelas informações da coordenadora do Núcleo de Uso e Ocupação do Solo da prefeitura, o processo fora bloqueado pela contestação dos herdeiros à partilha de uma grande superfície de terra, cujo proprietário, falecido no início dos anos 1960, não tinha deixado testamento. O terreno onde a prefeitura pôs as famílias que formaram o Dom Almir faz parte das glebas resultantes.

A regularização fundiária tornou-se, assim, um dos focos principais da luta pelo direito à cidade entre os moradores do bairro Dom Almir. Nesse embate, contam com serviço de advocacia disponibilizado pela Pastoral da Terra, que move ação em nome de sete mil famílias para regularizar áreas em bairros da periferia leste de Uberlândia. O advogado assinalou em entrevista que o caráter irregular desses bairros, preservado por conta da interrupção no inventário, foi um elemento central nos processos de invasão. Nas palavras dele: “como muitos sem-teto sabiam dos problemas com as terras dos herdeiros Costa, optaram por seguir lideranças locais que ocuparam essas terras de difícil identificação dos proprietários” (Entrevista concedida a um dos autores por advogado da Pastoral da Terra, tendo sido

solicitado o anonimato, em março de 2012). Para os habitantes do Dom Almir, o significado, conforme uma moradora, é este: “Toda a área, toda esta região aqui, ninguém tem o documento da casa. Nenhuma casa tem escritura, só tem a planta” (Entrevista concedida a um dos autores por moradora do Bairro Dom Almir, de nome Fátima, em novembro de 2011).

A regularização da propriedade representa um problema desde o início da trajetória do bairro. Documentos mostrados pelo referido advogado indicam que a prefeitura desapropriou a área em 17 de setembro de 1990 e doou-a em 5 de dezembro à Empresa Municipal de Urbanização e Construções Populares, objetivando urbanizá-la com casas para famílias de baixa renda. Pela documentação, os desapropriados concordaram com a iniciativa naquele momento, mas em meados de 1993 a justiça acatou o pedido de cancelamento da matrícula de regularização do que seria o loteamento Dom Almir.

Esse quadro permanece sem alteração até a atualidade. Quando foi finalizada a pesquisa de campo que subsidiou este artigo, ano de 2012, o local do Bairro Dom Almir era ainda caracterizado como “loteamento irregular” pela Prefeitura Municipal.

Os moradores não permaneceram inertes perante a situação. Após duas décadas sem solução para o problema, famílias do Dom Almir juntaram-se às de outros bairros irregulares da porção leste da cidade – São Francisco, Joana d’Arc, Zaire Rezende, Celebridade, Prosperidade – e criaram, em 2011, a Associação dos Bairros Irregulares de Uberlândia (ABIU). Com a força coletiva de uma associação tão abrangente, os interessados elaboraram uma demanda judicial, por meio do serviço de advocacia disponibilizado pela Pastoral da Terra, com vistas à legalização dos lotes. A solicitação foi vinculada ao projeto “A minha casa agora é minha”. O líder da ABIU afirma ter sido esse o caminho encontrado para tentar a aceleração do processo de legalização, propósito que se inscreve na intenção geral de assegurar o direito das populações periféricas à moradia e às benfeitorias: “Entramos com a petição para garantir os nossos direitos porque achamos que temos direito, sim, à moradia. Temos também direito a escola, saúde, saneamento básico. Temos todos esses direitos” (Entrevista concedida a um dos autores por Marcos Batista Gomes, conhecido como “Marquinho do Megabox”, em novembro de 2011).

Em suma, não obstante o histórico de organização e reivindicação, com notáveis repercussões, a luta pelo direito à cidade continua presente no bairro Dom Almir. Na sua principal frente, voltada à regularização fundiária, o embate mostra-se especialmente desafiador. Como fez questão de ressaltar o líder da ABIU: “Estamos fazendo o que já deveria ter sido feito há anos [...]. Só que aí se ficou esperando, esperando as políticas para fazer média com o sofrimento do povo pobre daqui da região leste de Uberlândia” (Entrevista concedida a um dos autores por Marcos Batista Gomes, conhecido como “Marquinho do Megabox”, em novembro de 2011).

* * *

Como se observou, a luta dos moradores do bairro Dom Almir representou a continuidade de um processo cujas origens precederam a experiência dessa localidade. Esse feixe de ações deve ser situado na trajetória de um movimento social que, desde cedo, exibiu notável capacidade de mobilização e projeção “externa”, destacando-

se, como polo contrário na interlocução, a administração municipal. Desse embate, derivou a instalação do que viria a ser o bairro Dom Almir, onde o sentido organizativo e o empenho na defesa dos interesses das famílias não só se manteve, mas também se fortaleceu e produziu resultados importantes no tocante às condições locais de moradia e de vida.

Os problemas vivenciados, tão agudos quanto carentes de ações públicas à altura de suas necessidades, foram enfrentados sob o signo de uma persistente atuação comunitária, revestida, sem que isso surpreenda, de um forte sentido político. Passadas duas décadas, a luta mostra ter frutificado em diferentes direções. Isso não significa que houve a resolução de todas as dificuldades; permanece, por exemplo, o problema da regularização fundiária. Mas, também em relação a isso, o espírito e a capacidade de mobilização e enfrentamento exibidos durante anos por aquelas famílias na defesa do seu direito à cidade haverão de representar atributos essenciais para que a comunidade vislumbre, no tempo que for necessário, o encaminhamento de uma demanda entendida como crucial sob quaisquer pontos de vista.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A (re)produção do espaço urbano, um processo sempre crivado de contradições e permeado de agudos contrastes, impõe às camadas mais desfavorecidas da população o engajamento em renhidas e persistentes lutas pelo direito à cidade. Perante o pouco interesse em relação a suas necessidades, algo demonstrado pelos agentes privados envolvidos na “construção” da cidade, e em face de ações públicas que costumeiramente revelam-se pouco (ou quase nada) eficazes – e até contribuem para agravar ou, ao menos, manter o quadro de carências e dificuldades –, esses grupos fazem da reivindicação estridente e do embate aberto instrumentos recorrentes em ações que vincam o cenário urbano em diferentes latitudes.

As adversidades amargadas e as contundentes reações dos estratos sociais mais necessitados são observadas e afloram notadamente no setor habitacional, esfera de exacerbação das contradições da urbanização capitalista e das ações públicas a elas relacionadas. Penúria em diversos sentidos e com distintas manifestações, segregação socioespacial, escassez dos serviços mais básicos e especulação imobiliária são traços da problemática da moradia enfrentada pelos grupos sociais mais carentes. Lutar continuamente pelo direito à cidade, quer dizer, pela cidadania, mostra-se, nessas circunstâncias, o único (e incontornável) caminho a ser trilhado.

Desse modo, em diferentes experiências específicas, muito – ou tudo – do que tais contingentes em situação precária logram conquistar decorre da sua capacidade de travar o necessário embate e mantê-lo inflamado. Tal conduta marcou, como foi descrito e analisado, a trajetória do bairro Dom Almir.

Com efeito, não parece haver equívoco em asseverar que a mobilização e a organização comunitária são os principais vetores dos resultados alcançados nessa localidade, nos seus pouco mais de vinte anos de existência. Como em muitas experiências, em distintos contextos, e conforme salientado no debate teórico sobre a “questão urbana”, as famílias implicadas produziram espaço lutando pelo seu direito à cidade. O embate obteve êxitos, como ações públicas em infraestrutura e serviços que melhoraram as condições locais, embora ainda perdurem graves insuficiências.

Também as moradias ganharam em qualidade: a alvenaria substituiu as armações de madeira cobertas de papelão ou lona dos primeiros anos, marcando presença, no processo, o sistema de autoconstrução.

Cabe assinalar, de toda maneira, que o bairro Dom Almir permanece como um dos locais mais pobres de Uberlândia. Por conta disso, não deixa de chamar a atenção o fato de, pelo Censo de 2010, essa cidade não apresentar “aglomerados subnormais”, referentes a setores censitários designados, em escala nacional, como “favelas”, “comunidades” ou “grotões”, dentre outros termos que remetem à condição de pobreza. A explicação plausível para a ausência desses aglomerados em Uberlândia é que, certamente, nenhuma localidade ou bairro pobre da cidade, incluindo o bairro Dom Almir, reúne, na ótica do IBGE – forjada no âmbito de interações técnicas entre essa instituição e a Prefeitura Municipal de Uberlândia –, todas as características definidoras dos primeiros, como constituir agrupamento de algumas dezenas de unidades habitacionais (51 unidades) desprovidas de títulos de propriedade (sinalizando ocupação ilegal) e apresentar pelo menos um dos traços seguintes: de um lado, vias e lotes irregulares quanto ao tamanho e à forma; de outro, falta de serviços públicos essenciais, como coleta de lixo, redes de saneamento básico, energia elétrica e iluminação pública.

Seja como for, o que merece realce aqui é a força da ação coletiva por detrás do que se conseguiu de benefícios no bairro Dom Almir, mesmo que várias adversidades sigam afetando a localidade. Esse envolvimento em escala de grupo é indissociável do próprio surgimento do bairro, que implicou, conforme assinalado no artigo, uma ocupação anterior e a transferência negociada com o poder público. O mesmo tipo de participação marcou sua trajetória, que costumeiramente exibiu ajuda mútua em diversas situações de grandes dificuldades. A história do bairro Dom Almir representa, assim, uma saga urbana em que se combinam produção de espaço e forte disputa pelo direito à cidade. Trata-se, sem dúvida, de uma bem acabada ilustração sobre os movimentos sociais urbanos desencadeados em razão dos infortúnios vivenciados pelas populações pobres em distintas áreas urbanas de países como o Brasil.

A mobilização, as reivindicações e a disposição para o embate continuam na ordem do dia no bairro Dom Almir, pois os moradores seguem tentando obter a regularização fundiária. Tal combate parece especialmente desafiador: são vários, ao que tudo leva a crer, os interesses em jogo nas arenas política e institucional.

Hoýêdo Nunes Lins: *hnlins@cse.ufsc.br*.

Juliana Pena Ferrari: *jpf.economia@gmail.com*.

Artigo recebido em agosto de 2014 e aprovado para publicação em fevereiro de 2015.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ALVES, L. A.; LOPES, M. L. Perspectivas sobre as dinâmicas espaciais em Uberlândia (MG). *Caminhos da Geografia*, Uberlândia, v. 13, n. 42, p. 216-227, jun. 2012.
- PNUD; FJP; IPEA. *Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil – 2013*. Perfil do Município de Uberlândia, MG. Brasília: PNUD; Fundação João Pinheiro; IPEA, 2013. Disponível em: <http://atlasbrasil.org.br/2013/pt/perfil_m/uberlandia_mg>. Acesso em: 15 maio 2014
- BELAFONTE, C. Número de empresas que operam no entreposto em Uberlândia dobra em 1 ano. *Correio de Uberlândia*, Uberlândia, 1 mar. 2013. Disponível em: <<http://www.correiodeuberlandia.com.br/cidade-e-regiao/numero-de-empresas-que-operam-no-entreposto-em-uberlandia-dobra-em-1-ano/>>. Acesso em: 2 maio 2014.
- BESSA, K. C. F. O. Constituição e expansão do meio técnico-científico-informacional em

- Uberlândia: o local na era das redes. In: SANTOS, R. J.; RAMIRES, J. C. L. (Org.). *Campo e cidade no Triângulo Mineiro*. Uberlândia: Edufu, 2004. p. 59-91.
- BOTELHO, D. N. *Dinâmica imobiliária e estruturação intra-urbana*: estudo de caso dos condomínios horizontais fechados no setor sul de Uberlândia (MG). 2008. Dissertação (Mestrado em Geografia) – Instituto de Estudos Socioambientais, Universidade Federal de Goiás, Goiânia, 2008.
- CASTELLS, M. Crise do Estado, consumo coletivo e contradições urbanas. In: POULANTZAS, N. (Dir.). *O Estado em crise*. Rio de Janeiro: Graal, 1977. p. 159-329.
- COELHO, O. M.; PEREIRA, M. F. V. O circuito inferior da economia na área central de Uberlândia (MG): avaliação e caracterização. *Geografia*, Londrina, v. 20, n. 1, p. 163-188, jan./abr. 2011.
- CORRÊA, R. L. *O espaço urbano*. São Paulo: Ática, 1989.
- ENTREPOSTO da Zona Franca de Manaus em Uberlândia tem treze empresas em operação. *Correio de Uberlândia*, Uberlândia, 26 abr. 2011. Disponível em: <<https://www.correioeuberlandia.com.br/cidade-e-regiao/entrepasto-da-zona-franca-de-ma-naus-em-uberlandia-deve-movimentar-r-15-bi-por-ano/>> Acesso em: 2 maio 2014.
- FAUDRY-BRENAC, E.; MOREAU, P. Urbanisation et développement capitaliste. *Espaces et Sociétés*, n. 8, p. 71-90, 1973.
- FAUSTO, B.; HORTA, C. J. G. Minas Gerais: crescimento demográfico, migrações e distribuição espacial da população. In: SEMINÁRIO SOBRE A ECONOMIA MINEIRA, 10., 2002, Diamantina. *Anais do X Seminário sobre a Economia Mineira*. Belo Horizonte: CEDEPLAR/UFMG, 2002. p. 1-19.
- GOMES, D. C. et al. Indigência e pobreza em Uberlândia. In: LEME, H. J. C.; NEDER, H. D. (Coord.). *Condições socioeconômicas das famílias de Uberlândia*. Uberlândia: UFU/NEDRU/NEST/CEPES, 2001. p. 50-86.
- GOTTDIENER, M. *A produção social do espaço urbano*. 2. ed. São Paulo: EDUSP, 1997.
- GUARANY, A. D. Almir, a miséria à margem da cidade. *Correio do Triângulo*, Uberlândia, 24 nov. 1991. p. 8. (Cidades).
- GUIMARÃES, E. N. *Formação e desenvolvimento econômico do Triângulo Mineiro*: integração nacional e consolidação regional. Uberlândia: Edufu, 2010.
- HARVEY, D. *Social justice and the city*. London: Edward Arnold, 1973.
- _____. *The limits to capital*. Oxford: Basil Blackwell, 1982.
- JARAMILLO, S. Crise dos meios de consumo coletivo urbano e capitalismo periférico. *Espaço & Debates*, São Paulo, v. 18, n. 2, p. 19-39, 1986.
- JULIANO, A. A. et al. Dinâmica demográfica e caracterização da população. In: LEME, H. J. C.; NEDER, H. D. (Coord.). *Condições socioeconômicas das famílias de Uberlândia*. Uberlândia: UFU/NEDRU/NEST/CEPES, 2001. p. 24-49.
- JULIANO, A. A.; LEME, H. J. C. Transformações econômicas e dinâmica migratória recente na área de Uberlândia: um perfil socioeconômico da população migrante. In: ENCONTRO NACIONAL DE ESTUDOS POPULACIONAIS, 13., 2002, Ouro Preto. *Anais do XIII Encontro Nacional de Estudos Populacionais*. Ouro Preto: ABEP, 2002.
- LAMARCHE, F. Property development and the economic foundations of the urban question. In: PICKVANCE, C. G. (Ed.). *Urban sociology: critical essays*. London: Methuen, 1976. p. 85-118.
- LEFEBVRE, H. *La révolution urbaine*. Paris: Gallimard, 1970.
- _____. *Le droit à la ville suivi de Espace et politique*. Paris: Anthropos, 1974.
- LEME, H. J. C.; NEDER, H. D. (Coord.). *Condições socioeconômicas das famílias de Uberlândia*. Uberlândia: UFU/NEDRU/NEST/CEPES, 2001.
- LIPIETZ, A. *Le tribute foncier urbain*. Paris: François Maspéro, 1974.
- _____. *Le capital et son espace*. 2. ed. Paris: La Découverte, 1983.

- LOJKINE, J. *Contribution to a Marxist theory of capitalist urbanization*. In: PICKVANCE, C. G. (Ed.). *Urban sociology: critical essays*. London: Methuen, 1976. p. 119-146.
- _____. *O Estado capitalista e a questão urbana*. São Paulo: Martins Fontes, 1981.
- MINGIONE, E. *Social conflict and the city*. Oxford: Basil Blackwell, 1981.
- MORADORES pressionam Prefeitura e Câmara: obras de infra-estrutura foram embargadas depois de ação da bancada de oposição do governo. *Correio de Uberlândia*, Uberlândia, 11 out. 2001. p. A8.
- MORAIS, S. P. *Empobrecimento e "inclusão social": vida urbana e pobreza na cidade de Uberlândia/MG (1980-2004)*. 2007. Tese (Doutorado em História Social) – Faculdade de Ciências Sociais, Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2007.
- _____. *Vida urbana, imprensa e pobreza (Uberlândia-MG 1980-2000): notas de uma Pesquisa*. *Revista de História Regional*, Ponta Grossa, v. 16, n. 2, p. 431-462, 2011.
- MOTA, H. M. *Evolução urbana de Uberlândia: uma cidade do Triângulo Mineiro de porte médio e em contínuo crescimento*. In: ENCONTRO NACIONAL DA ANPUR, 10., 2003, Belo Horizonte. *Anais do X Encontro Nacional da ANPUR*. Belo Horizonte: ANPUR, 2003.
- PEREIRA, H. D. L. B.; CUNHA, S. T. C. *Uberlândia: qualidade das moradias – 2010*. Uberlândia: UFU/IE/CEPES, 2014. (Pesquisas).
- PETUBA, R. *Pelo direito à cidade: experiência e luta dos ocupantes de terra do Bairro D. Almir – Uberlândia (1990-2000)*. 2001. Dissertação (Mestrado em História Social) – Instituto de História, Universidade Federal de Uberlândia, Uberlândia, 2001.
- PICKVANCE, C. G. Introduction: historical materialist approaches to urban sociology. In: _____. (Ed.). *Urban sociology: critical essays*. London: Methuen, 1976. p. 1-32.
- QUEIROZ, D. *Evento na SUFRAMA debate redução de custos logísticos para o PIM a partir da utilização do entreposto da ZFM em Uberlândia*. Manaus: Superintendência da Zona Franca de Manaus, 14 jun. 2011. Disponível em: <https://www.suframa.gov.br/suf_pub_noticias.cfm?id=11174>. Acesso em: 2 maio 2014.
- RAMIRES, J. C. de L.; SANTOS, M. A. F. Exclusão social em Uberlândia: algumas reflexões a partir do Bairro Dom Almir e seu entorno. *Caminhos da Geografia*, Uberlândia, v. 2, n. 4, p. 73-87, out. 2001.
- RIBEIRO, R.; BORGES, M. M. C.; CUNHA, S. F. O mercado de trabalho em Uberlândia. In: LEME, H. J. C.; NEDER, H. D. (Coord.). *Condições socioeconômicas das famílias de Uberlândia*. Uberlândia: UFU/NEDRU/NEST/CEPES, 2001. p. 87-107.
- SAUNDERS, P. *Social theory and the urban question*. 2. ed. London: Hutchinson, 1986.
- SEM-TETO do Dom Almir vivem dias de angústia e tristeza. *Correio do Triângulo*, Uberlândia, 10 out. 1991. p. 5. (Cidade Geral).
- SHIKI, S.; NEDER, H. D. (Coord.). *Condições socioeconômicas das famílias na periferia de Uberlândia*. Uberlândia: UFU/Centro de documentação e Pesquisa Socioeconômica, 1996. (Série: Relatórios de Pesquisas, n. 001).
- SILVA, F. Centro de Distribuição vai gerar 2,3 mil empregos em Uberlândia. *Correio de Uberlândia*, Uberlândia, 10 maio 2012. Disponível em: <<https://www.correiodeuberlandia.com.br/cidade-e-regiao/centro-de-distribuicao-vai-gerar-23-mil-empregos-em-uberlandia/>>. Acesso em: 2 maio 2014.
- SILVA, K. N.; RIBEIRO FILHO, V. Desenvolvimento socioespacial e dinâmica urbana da zona sul da cidade de Uberlândia. *GEOUSP – Espaço e Tempo*, São Paulo, n. 31, p. 69-78, 2012.
- SILVA, V. A. *et al.* Aglomeração Urbana de Uberlândia (MG): formação socioeconômica e centralidade regional. In: HOGAN, D. J. *et al.* (Org.). *Migração e ambiente nas aglomerações urbanas*. Campinas: NEPO/UNICAMP, 2001. p. 195-223.

- SOARES, B. R. *Habitação e produção do espaço em Uberlândia*. 1988. Dissertação (Mestrado em Geografia Humana) – Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 1988.
- UBERLÂNDIA. Prefeitura Municipal. *Plano Local de Habitação de Interesse Social de Uberlândia*. Diagnóstico Estratégico de Habitação de Interesse Social. Uberlândia: Prefeitura Municipal de Uberlândia, 2009.
- _____. Prefeitura Municipal. *População*. Uberlândia: Prefeitura Municipal de Uberlândia, [201?]. Disponível em: <<http://www.uberlandia.mg.gov.br/?pagina=secretariasOrgaos&s=56&pg=135>>. Acesso em: 27 maio 2014.
- VIRGÍLIO reafirma que não dará apoio a invasores sem-teto. *Correio do Triângulo*, Uberlândia, 21 jan. 1992. p. 10. (Cidades).

ABSTRACT: *Uberlândia, a town located in the Triângulo Mineiro (MG), represents a good illustration of the rapid growth witnessed in many Brazilian medium-sized towns in the last decades. Strong immigration, largely due to economic dynamism that reflects Uberlândia's strategic location, has led to a proliferation of poor areas, meaning production of space and persistent struggles involving dwellers in search of better conditions in terms of housing and life. Settled in the eastern periphery of the town, the bairro Dom Almir shows up prominently in what concerns such kind of features. The path it followed, looked upon also by means of a specific fieldwork, looks like a true urban saga of space production and fight for the right to the city.*

KEYWORDS: *Uberlândia; urban reorganization; peripherization and segregation; community level organization; struggle for the city.*

PRODUÇÃO HABITACIONAL NA REGIÃO METROPOLITANA DE FORTALEZA NA DÉCADA DE 2000:

AVANÇOS E RETROCESSOS

CLARISSA SAMPAIO FREITAS
LUIS RENATO BEZERRA PEQUENO

Universidade Federal do Ceará, Departamento de Arquitetura e Urbanismo, Fortaleza, CE, Brasil

R E S U M O : *O crescimento da informalidade urbana brasileira tem sido entendido como subproduto da pouca atuação do Estado na política habitacional, aliada a um mercado imobiliário concentrado nas camadas de alta renda. Entretanto, a partir de meados da década 2000, aumenta-se significativamente o volume de recursos federais para a provisão habitacional de baixa renda, gerando novos mercados habitacionais. Para contribuir com as análises sobre os efeitos socioespaciais desta mudança, este artigo questiona em que medida ela favoreceu o acesso ao espaço urbanizado pela população de baixa renda na Região Metropolitana de Fortaleza. Utilizando-se de sistema de informações geográficas, entrevistas semiestruturadas e dados secundários, identifica-se um descolamento entre os investimentos em habitação e as diretrizes de inclusão contidas na política urbana local. Se, por um lado, amplia-se a produção formal para as rendas inferiores, por outro lado, o não enfrentamento da questão fundiária põe em risco a possibilidade de contenção da informalidade urbana.*

P A L A V R A S - C H A V E : *produção habitacional; inclusão urbana; informalidade urbana; zoneamento includente; Minha Casa, Minha Vida; Fortaleza.*

INTRODUÇÃO

Desde o início da década de 2000, o cenário macroeconômico brasileiro favorável e a ascensão de um governo federal comprometido com a bandeira da reforma urbana provocaram mudanças no processo de produção do espaço urbano. O jogo urbano passa a ter novas regras oriundas de alterações nas políticas federais, com efeitos diretos na forma de produção da cidade. Dentre elas, destacam-se o Estatuto da Cidade (lei nº 10.257 de 2001) e o Sistema Nacional de Habitação (lei nº 11.124 de 2005). Outra importante mudança de cenário refere-se ao aumento do volume de recursos destinados à produção habitacional de baixa renda, devido, em particular, ao Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), lançado em 2007, e ao programa Minha Casa, Minha Vida (MCMV), iniciado em 2009.

O fato de que grande parte dos recursos disponíveis para a produção habitacional não passa pelo crivo do Sistema Nacional de Habitação e da Política Nacional de Desenvolvimento Urbano tem provocado questionamentos, entre acadêmicos, sobre a eficácia da aplicação desses investimentos no combate ao *deficit* habitacional

(ROLNIK; NAKANO, 2009; BRASIL, 2009). O argumento central desse modelo de análise é que os programas governamentais com grande volume de recursos – isto é, o PAC e o MCMV – pressupõem que os municípios se fortaleçam institucionalmente para exercer o papel de formulador e executor da política fundiária e urbana, determinando os locais destinados prioritariamente à habitação de interesse social. No entanto, os programas não requerem tal capacidade institucional como condição para a realização do investimento. Por causa dessa fragilidade, os interesses dos agentes ligados ao mercado imobiliário acabam prevalecendo sobre o interesse coletivo no processo de produção do espaço urbano acessível a todas as camadas da população.

Inserido nessa discussão, este artigo, de modo a identificar os avanços e retrocessos das mudanças elencadas acima, avalia a produção habitacional na Região Metropolitana de Fortaleza na última década, enfatizando o programa Minha Casa, Minha Vida. Na primeira parte, é-se sistematizada a literatura a respeito das políticas habitacionais urbanas brasileiras e seus impactos na organização espacial das metrópoles. Identifica-se, na literatura, um questionamento da política habitacional vigente relacionado à falta de articulação dos programas habitacionais com a política urbana e, especificamente, com seu objetivo de inclusão socioespacial por meio do combate ao aumento especulativo do preço da terra urbana infraestruturada. Já na segunda, é-se revelada como essa desarticulação opera no processo de produção do espaço urbano da Região Metropolitana de Fortaleza (RMF). Essa parte se apoia em um sistema de informações geográficas, utilizando dados da produção imobiliária de diversas fontes, como Caixa Econômica Federal (CEF), Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) e Sindicato da Indústria da Construção Civil (SINDUSCON).

Concernente ao método escolhido, resalte-se que ele permitiu avaliar a localização dos produtos imobiliários por faixa de renda. Complementando os mapeamentos produzidos, foram realizadas entrevistas com atores-chave no processo de implementação dos programas habitacionais. Uma terceira fonte de dados foi o levantamento na imprensa local de informações sobre o curso do programa Minha Casa, Minha Vida.

MUDANÇAS RECENTES NA POLÍTICA HABITACIONAL E URBANA NO CONTEXTO BRASILEIRO

POLÍTICA HABITACIONAL E SEGREGAÇÃO SOCIOESPACIAL ATÉ A DÉCADA DE 2000

Ao longo das décadas de 1970 e 1980, as grandes metrópoles brasileiras tinham em comum a existência de uma periferia cuja população vivia em condições visivelmente inferiores àquelas oferecidas nos bairros mais centrais, o que produziu o conhecido modelo de segregação socioespacial centro-periferia. A política habitacional desse período, que corresponde à vigência do Banco Nacional de Habitação (BNH), é frequentemente apontada como um importante fator de indução de tal forma de organização espacial. Os programas habitacionais do banco transferiam os moradores de assentamentos precários de uma área efetivamente urbanizada

para grandes conjuntos localizados além das fronteiras da cidade e, portanto, em áreas desprovidas de serviços urbanos¹. Essa prática não apenas induzia um modelo de segregação centro-periferia, mas também expandia, demasiadamente, o tecido urbano, gerando altos custos para a gestão do território. As críticas à expansão excessiva do tecido urbano direcionaram-se, principalmente, às dificuldades em racionalizar os investimentos em infraestrutura urbana. Tal modelo de produção de cidade também é descrito como “urbanização em saltos”, devido à grande incidência de áreas desocupadas, situadas entre o centro rico e a periferia pobre. Estender as redes de serviços urbanos e, em especial, de transportes para os grandes conjuntos habitacionais periféricos implicava, necessariamente, beneficiar os proprietários das áreas intermediárias, os quais eram grandes proprietários imobiliários que se apropriavam de investimentos públicos em um processo conhecido como retenção especulativa de terrenos (BONDUKI, 1998).

A partir da década de 1990, o modelo de segregação centro-periferia começa a apresentar sinais de enfraquecimento. A literatura aponta importantes mudanças na questão da desigualdade e segregação na metrópole contemporânea, dentre as quais se destaca a complexificação do padrão de distribuição da qualidade ambiental urbana, com vistas a uma maior fragmentação do tecido urbano (RIBEIRO; LAGO, 1994). Esse processo revela-se de duas formas. Em primeiro lugar, observa-se uma maior diversificação social das áreas periféricas, até então exclusivas de setores de baixa renda, dada a emergência de novos padrões de segregação das classes médias e altas, os condomínios fechados. Em segundo, verifica-se a difusão da pobreza por todo o tecido urbano e, sobretudo, a explosão populacional das favelas em áreas providas de acessibilidade, mas situadas em terrenos impróprios à ocupação urbana, como alagados, encostas, faixas de domínio de concessionárias públicas, dentre outros.

Vale ressaltar que a alternativa da ilegalidade urbana não atingiu apenas as classes baixas (até 3 salários mínimos), mas também a classe média (3 a 10 salários mínimos). O fim do Sistema Financeiro de Habitação na década de 1980 contribuiu para um processo de elitização da produção imobiliária formal privada, o que resultou na redução de oferta de imóveis urbanos para a classe média. Como consequência, ela passou a ocupar, crescentemente, loteamentos irregulares e até mesmo favelas urbanizadas. A falta de atendimento ao mercado habitacional da classe média tem sido apontada como um fator que inviabilizou o atendimento do *deficit* habitacional de baixa renda (MARICATO, 2005).

A drástica redução da produção habitacional de larga escala a partir dos anos 1980 e o cenário macroeconômico desfavorável estimularam o processo de favelização e a crescente ilegalidade apresentados nesse período. No entanto, o cenário macroeconômico negativo modificou-se a partir do ano 2000, acompanhado de alterações na condução das políticas habitacionais e urbanas brasileiras.

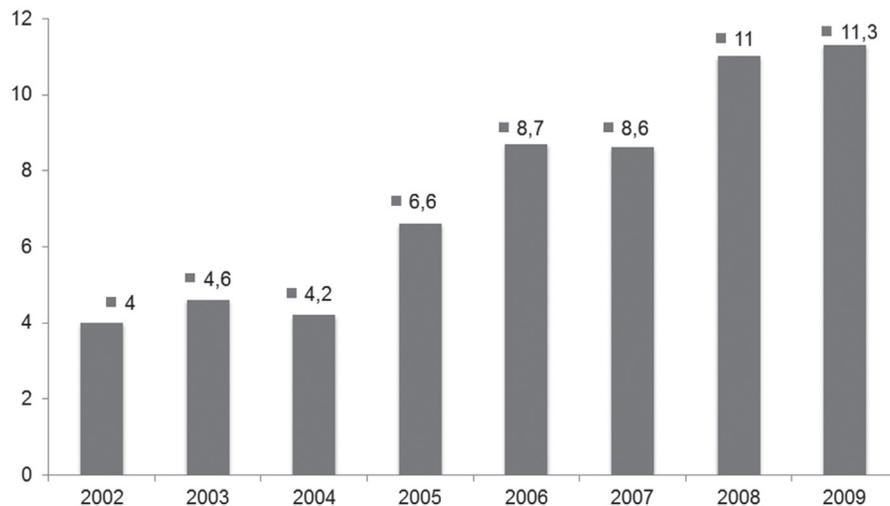
A ATUAL POLÍTICA HABITACIONAL BRASILEIRA

No início da década de 2000, os fatores que atuavam sobre o processo de produção da informalidade urbana brasileira sofrem significativas alterações. Com a ascensão política do Partido dos Trabalhadores (PT) ao governo federal em 2002, inicia-se um processo nacional de institucionalização das políticas urbanas e habitacionais. Após a estruturação do Ministério das Cidades e a instituição do Conselho

¹ Ressalte-se, entretanto, importantes diferenças na condução dessas políticas entre municípios brasileiros. Por exemplo, no caso de Fortaleza, diferente do Rio de Janeiro, os conjuntos habitacionais não eram destinados apenas a moradores de assentamentos precários.

das Cidades em 2003, consolida-se um processo de construção de uma nova política habitacional, aprovada em 2004 e seguida pela instituição de um Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS) em 2005. Dentre os quatro eixos de atuação da Política Nacional de Habitação (PNH), destaca-se o eixo da habitação de mercado, que tinha como principal objetivo gerar estímulos para que o mercado imobiliário privado aumentasse a atuação na produção habitacional para a classe média e média baixa, combatendo um processo de elitização intensa da produção imobiliária formal vigente nas décadas anteriores. Como exemplos de medidas nessa direção, sobressaem a edição das Leis Federais nº 10.391/2004, 11.033/2004 e 11.196/2005, que conferiram maior segurança jurídica ao financiamento e à produção de habitação de mercado, e a Resolução do Conselho Monetário Nacional (CMN), em 2005, que obrigou os bancos a investirem em financiamento habitacional uma porcentagem de recursos captados por meio do Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo (SBPE), revogando as resoluções que permitiam a aplicação de tais recursos em títulos da dívida pública depositados no Banco Central (MARICATO, 2005). Como resultado da nova política habitacional, nota-se um aumento de financiamentos imobiliários para aquisição, reforma ou construção de novas moradias.

Gráfico 1: Evolução dos financiamentos habitacionais pessoa física para aquisição, reforma ou construção de novas moradias – FAR/FGTS/SUBSÍDIOS/FDS, em R\$ bilhões



Fonte: Chaves (2009). Dados atualizados da Casa Civil (Disponível em: <<http://www.casacivil.gov.br/uploads/06.pdf>>. Acesso em: 5 abr. 2015).

Tais medidas visam a estimular a produção imobiliária formal para camadas de renda intermediárias que antes tinham dificuldade de acessar esse mercado – esforço que possui estreita relação com o problema do *deficit* habitacional de baixa renda, pois a falta de alternativa habitacional para a classe média inflaciona o preço dos produtos disponíveis para a classe baixa, alimentando processos de gentrificação. No Brasil, utilizam-se também os termos “expulsão de mercado” ou “expulsão branca” ao processo de substituição da população-alvo dos programas de habitação de interesse social ou urbanização de assentamentos precários por uma camada de renda

imediatamente superior. Assim, quando o mercado imobiliário formal não produzir empreendimentos para a classe C, esta se vê atraída pelas opções de moradia destinadas às classes inferiores, produzidas por programas habitacionais para a baixa renda. O mercado informal se encarrega de transformar tal interesse em um aumento dos preços dos produtos, que se tornam, portanto, indisponíveis para a população-alvo dos programas habitacionais.

Um dos objetivos da política habitacional aprovada em 2004 é criar condições favoráveis ao mercado imobiliário formal para produzir para a classe C, combatendo o processo de gentrificação nas favelas urbanizadas. Tal objetivo já constava no programa de governo do então candidato à Presidência da República Lula, eleito em 2002. Entretanto, aos poucos, a meta de criar condições para o atendimento ao *deficit* de baixa renda, dá lugar às demandas de atores políticos ligados à agenda do mercado imobiliário, que se tornam atuantes no cenário de estabilização da inflação e crescimento econômico.

CRÍTICA À POLÍTICA HABITACIONAL: A QUESTÃO FUNDIÁRIA

Contradizendo o cenário positivo descrito até aqui, a literatura sobre estudos urbanos brasileiros tem apontado fatores que talvez comprometam os objetivos esperados da nova política habitacional (MARICATO, 2009; ROLNIK; NAKANO, 2009). Assinale-se, por exemplo, a timidez no enfrentamento da questão fundiária urbana. Para explicar essa questão, é necessário voltar às origens da atual política urbana brasileira.

A política urbana brasileira sofre uma importante mudança de rumos no início da década de 2000. Com a aprovação do Estatuto da Cidade, em 2001, inicia-se um processo de renovação do marco legal urbano, com vistas a contrapor-se aos efeitos de exclusão socioespacial da legislação vigente. A renovação atua basicamente em três campos: (1) Regularização fundiária, que assegura o direito à moradia aos habitantes de assentamentos consolidados; (2) Indução do desenvolvimento urbano incluyente, que visa a combater a valorização imobiliária especulativa, enfrentando uma das maiores deficiências da política urbana brasileira; (3) Democratização da gestão territorial, a fim de permitir controle social das decisões de planejamento.

O Estatuto da Cidade estabelece instrumentos de viabilização para cada uma das três estratégias de atuação, os quais podem ser utilizados pelos municípios a partir da renovação dos planos diretores municipais. Durante os últimos 10 anos de atualização das políticas urbanas municipais, percebe-se que, dentre os instrumentos do Estatuto, aqueles de mais difícil implantação são justamente os que objetivam combater a valorização imobiliária, como o IPTU Progressivo e as Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS) de vazios (OLIVEIRA; BIASOTTO, 2011). O IPTU progressivo torna desvantajoso para o proprietário a retenção especulativa de terra infraestruturada e incentiva o aumento da oferta de terrenos no mercado imobiliário, o que incita o rebaixamento do preço da terra urbana. As “ZEIS de vazios” atuam no âmbito das regulações edilícias, proibindo o estabelecimento de padrões arquitetônicos e urbanísticos característicos de classes médias e altas.

O pouco avanço na implementação dos instrumentos de combate ao aumento especulativo do valor dos terrenos urbanos infraestruturados leva a uma contradição: o poder público investe esforços e um enorme volume de recursos para reduzir o

passivo urbanístico criado por uma lógica de produção de cidade excludente sem que essa mesma lógica seja alterada. Por “lógica de produção de cidade excludente”, entenda-se o modo de urbanização que não dá alternativa de acesso à moradia para as classes média e baixa, restando à população de baixa renda submeter-se a aluguéis com preços abusivos ou comprar/ocupar imóveis em assentamentos informais, alimentando o ciclo vicioso da informalidade urbana.

A urbanização dos atuais assentamentos precários representa um custo altíssimo, que poderia ter sido evitado se a política urbana das décadas anteriores tivesse sido capaz de incluir a população de baixa renda na cidade que estava sendo produzida pelo mercado imobiliário formal. Nesse sentido, as políticas de regularização tornam-se ineficazes, se o poder público não atua na principal causa da informalidade: a impossibilidade de produzir imóveis a preços acessíveis em bairros dotados de serviços básicos e próximos a zonas que concentram empregos. Tal impossibilidade possui relação direta com o aumento especulativo do preço dos terrenos nos bairros bem localizados, fato que inviabiliza a construção da habitação de interesse social em bairros adequados.

Infelizmente, na conjuntura política atual, quando o mercado imobiliário dispõe de condições favoráveis para ampliar-se na direção das classes intermediárias, observa-se que as políticas urbanas locais não têm sido capazes de viabilizar a produção imobiliária de baixo custo em um espaço efetivamente urbanizado. Abdicar de intervir no processo de formação do preço da terra urbana significa deixar para o mercado a tarefa de resolver a localização dos novos empreendimentos habitacionais para as faixas de renda mais baixas. Considerando isso, corre-se o risco de reviver um modelo de expulsão da população para bairros periféricos e desprovidos de serviços, aplicado pela política do BNH até a década de 1980. Para Rolnik e Nakano (2009), esse risco é um fato. Eles descrevem o pacote habitacional federal Minha Casa, Minha Vida como um exemplo de uma ação contraditória do governo federal ao induzir o aumento da demanda por terrenos infraestruturados sem requerer o uso dos mecanismos de ampliação do acesso à terra para a baixa renda (ROLNIK; NAKANO, 2009).

As mudanças recentes possuem aspectos positivos, como o estímulo à produção de mercado para classes intermediárias, por meio de financiamentos ao comprador e aos empreendimentos habitacionais para faixas de rendas intermediárias. No entanto, elas também fazem acender um sinal de alerta, isto porque, no atual contexto político nacional, não existem garantias de que a política habitacional será implementada em concordância com a política urbana. Desenha-se um cenário em que a questão fundiária urbana pode, mais uma vez, ser deixada de lado. Um contexto no qual o simples aumento da demanda por terrenos infraestruturados, promovido pelo lançamento do pacote habitacional, inviabiliza a produção para as classes C e D nos bairros providos de serviços urbanos. Como resultado, os investimentos da política habitacional dão-se em áreas desconectadas dos serviços urbanos básicos, acarretando a valorização dos vazios urbanos e a transferência da mais-valia fundiária urbana (gerada por investimentos públicos) para proprietários privados. A política pública de habitação corre o risco de alimentar um ciclo vicioso de valorização imobiliária e exclusão social, em vez de combatê-lo.

Tendo como pano de fundo a relação entre a política habitacional e a questão fundiária, analisa-se, a partir daqui, em que sentido a nova política habitacional federal proporciona avanços na disseminação do acesso à cidade, com base no estudo

de caso da RMF. Ao investigar esse fenômeno, espera-se não apenas constatar um aumento da oferta habitacional produzida pelo mercado imobiliário formal para classes de renda intermediária, mas também se debruçar sobre a dimensão espacial do problema, buscando respostas aos seguintes questionamentos: qual a relação entre o aumento da produção imobiliária e as alterações no padrão da organização territorial da cidade? Seria possível falar em periferização das camadas de baixa renda como resultado do aumento da produção habitacional?

A PRODUÇÃO HABITACIONAL NA REGIÃO METROPOLITANA DE FORTALEZA NA DÉCADA DE 2000

A REGIÃO METROPOLITANA DE FORTALEZA

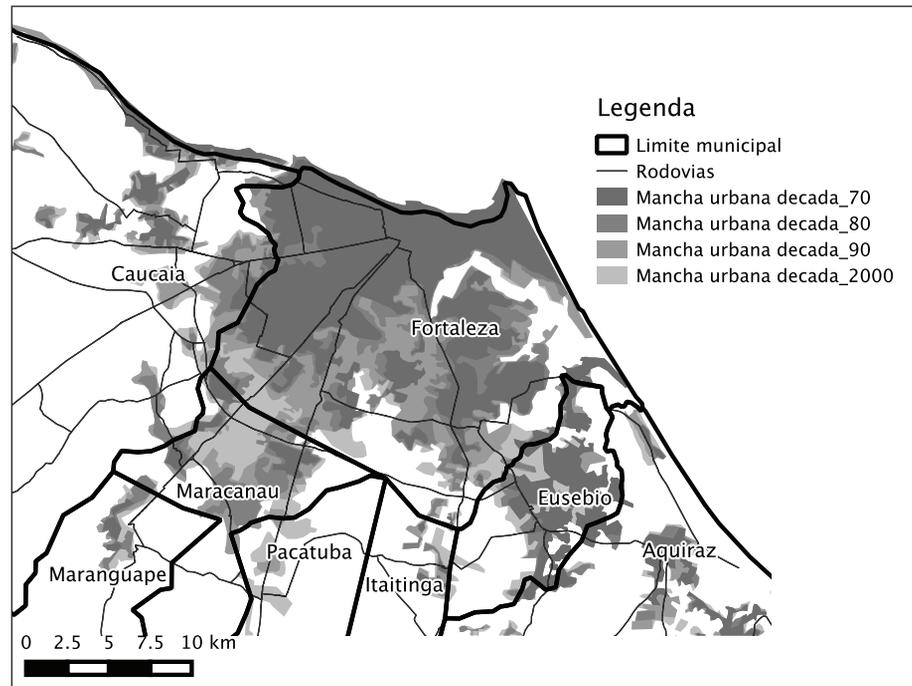
A Região Metropolitana de Fortaleza é formada por 13² municípios e possui uma população de 2.984.689 habitantes, com 723.192 domicílios (IBGE, 2010). No conjunto de municípios, Fortaleza possui um significativo peso econômico e concentra 72% da população. Não existe zona rural no município central, o que produz a falsa impressão de inexistência de terra disponível para produção habitacional de baixa renda, tradicionalmente localizada nas franjas do tecido urbano. Essa impressão pode ser questionada se se leva em consideração a existência de vazios urbanos. Como na maior parte das grandes cidades brasileiras, o número de domicílios vagos em Fortaleza (70 mil) aproxima-se do seu *deficit* habitacional (77 mil) (PEQUENO, 2009).

Apenas cinco municípios são atingidos pela mancha efetivamente urbanizada: Fortaleza, Caucaia (a oeste), Maracanaú (a sul), Eusébio (a sudeste) e Aquiraz (a sudeste). Os processos de conurbação na direção sul e oeste foram provocados pela construção de grandes conjuntos habitacionais nos municípios limítrofes ainda na década de 1970. Já o povoamento dos bairros de Fortaleza das áreas sul e oeste por uma faixa de renda médio baixa foi incentivado, por exemplo, pela extensão das redes urbanas para atender tais conjuntos. Na década de 2000, a ampliação da malha viária na direção leste-sudeste viabilizou a construção de condomínios de classe alta, possibilitando o fenômeno da dispersão urbana das classes médias e altas para essa direção.

Os mapas de evolução urbana (Figura 1) revelam que o tecido urbano contínuo extrapola os limites administrativos sul e oeste do município de Fortaleza na década de 1980. Revelam ainda que, apenas a partir dos anos 2000, foram excedidas as fronteiras leste e sudeste. Existem, no entanto, diferenças no modo de produção do espaço urbano nas duas direções. Enquanto no vetor sudoeste a expansão urbana foi induzida pela construção de grandes conjuntos habitacionais ou loteamentos clandestinos e autoconstrução rumo aos dos municípios de Maracanaú e Caucaia, o crescimento da malha urbana no vetor sudeste está sendo estimulado pela expansão da malha viária regional, com maior atuação do mercado imobiliário formal.

2 Em novembro de 2009, o governo do estado incluiu mais dois municípios na Região Metropolitana, Cascavel e Pindoretama. Este trabalho considera apenas os 13 municípios anteriores à mudança, uma vez que a inclusão ainda não está consolidada, tendo sido inclusive questionada por setores da própria administração estadual. Posteriormente, em 2014, mais 04 municípios foram incorporados: Paracuru, Paraipaba, Trairi e São Luis do Curú.

Figura 1: Região Metropolitana de Fortaleza: divisão político-administrativa e evolução da mancha urbana



Fonte: Elaborado por Clarissa Freitas a partir de dados do Observatório das Metrôpoles (2010).

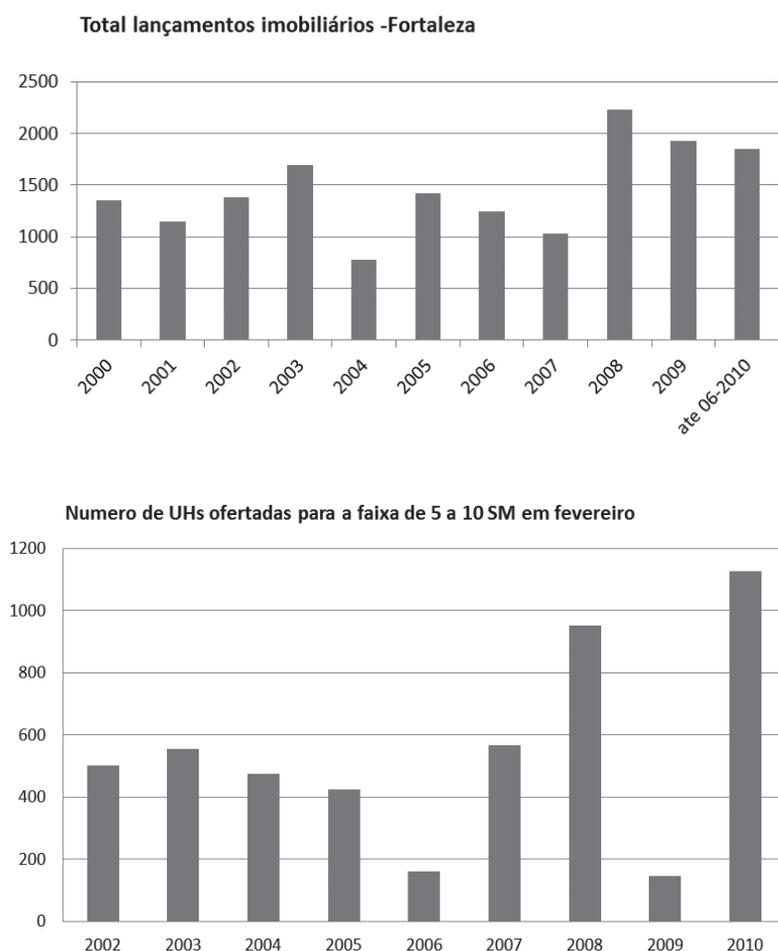
Assim como a população, a capacidade institucional de planejamento territorial dos municípios também é desigualmente distribuída na RMF. Poucos deles atualizaram seus planos diretores após a aprovação do Estatuto da Cidade em 2001, tendo em vista que o governo estadual havia financiado a elaboração de vários planos municipais no final da década de 1990 por meio do programa PROURB³. Apenas o município de Fortaleza inicia um processo de revisão do Plano Diretor no começo da década de 2000. Todavia, em 2005, com a mudança de orientação da política local devido à acensão do PT na gestão municipal, é retirada a proposta de plano enviada à Câmara Municipal pela gestão do PMDB, fundamentada na ausência de participação popular em seu processo de elaboração. Assim, em 2005, inicia-se uma fase de repactuação do Plano Diretor de Fortaleza, atualmente denominado Plano Diretor Participativo (PDP), cuja versão final foi aprovada em fevereiro de 2009. Esse período de discussão do PDP é marcado pela disputa por terra urbanizada entre os diversos atores. Assinale-se, dentre outras, a ação dos agentes ligados ao mercado imobiliário e dos movimentos sociais de moradia. Estes últimos concentram-se em torno da demanda pela aprovação das ZEIS em áreas bem dotadas de serviços e infraestrutura urbana, enquanto os setores ligados à produção imobiliária formal defendem o aumento de índices contrutivos, potencializando a valorização imobiliária dos terrenos melhor servidos por redes de infraestrutura. Tal valorização, como será visto, impõe mais incentivos para a periferação da provisão habitacional de mercado; ao mesmo tempo, as condições políticas para a implementação das ZEIS deterioram-se como resultado de uma crescente atuação do governo local em benefício do setor imobiliário.

³ Maracanaú e Caucaia, os dois municípios mais populosos, por exemplo, aprovaram seus planos urbanos em 2000, os quais praticamente não mencionam as diretrizes de inclusão territorial do Estatuto da Cidade.

A PRODUÇÃO IMOBILIÁRIA FORMAL

A partir dos dados dos relatórios mensais de velocidade de vendas do Sinduscon-CE, pode-se inferir, por um lado, que o mercado imobiliário formal corresponde a uma parcela muito pequena da produção imobiliária da Região Metropolitana de Fortaleza, com forte concentração espacial nos bairros onde estão localizadas as faixas de renda superiores (classes A e B). Por outro, os mesmos dados revelam que a produção imobiliária da RMF tem apresentado um movimento de expansão nos anos finais da década de 2000. Nos gráficos abaixo, nota-se um aumento no número total de lançamentos imobiliários nos últimos três anos.

Gráfico 2: Evolução do número de lançamentos imobiliários na Região Metropolitana de Fortaleza: dados amostrais de empresas afiliadas ao Sinduscon-CE



Fonte: Sistematizado pelos autores com base em IEL-FIEC e Sinduscon (2010).

Os dados das empresas afiliadas ao Sinduscon revelam, ainda, que, a partir de meados da década de 2000, a produção imobiliária para a classe C volta a crescer – excetuando-se 2009, ano de crise econômica. A impressão é confirmada nas entrevistas realizadas com empreendedores que atuam nesse mercado e com agentes da Caixa Econômica Federal⁴. O aumento da oferta de financiamentos imobiliários e

⁴ Entrevista realizada com o Sr. André Montenegro proprietário da Construtora More Fácil em 22 de abril de 2010.

a segurança jurídica para as empresas produtoras são apontados como o principal fator de estímulo para o movimento de deselitização do mercado imobiliário local, ratificando uma afirmação encontrada na literatura nacional (MARICATO, 2005).

A expansão do mercado imobiliário formal para todas as faixas de renda e mais especificamente, o aumento da produção imobiliária para a classe C são aspectos extremamente positivos no cenário de exclusão territorial existente na RMF. Tais tendências, se confirmadas, indicaria um aumento da produção imobiliária formal com relação ao total da produção imobiliária da RMF, o que, em contrapartida, acarretaria a diminuição do peso da informalidade urbana.

Entretanto, esse cenário positivo começa a ficar menos evidente quando se analisa a questão da distribuição espacial dos empreendimentos destinados às faixas de renda inferiores. Tradicionalmente, o mercado imobiliário tem atuado numa porção relativamente restrita do território urbanizado, concentrando suas atividades nos bairros adjacentes à zona central, no vetor leste-sudeste e no espaço litorâneo, onde a atividade turística e a demanda das classes altas por segunda residência fomentam a produção de mercado na área.

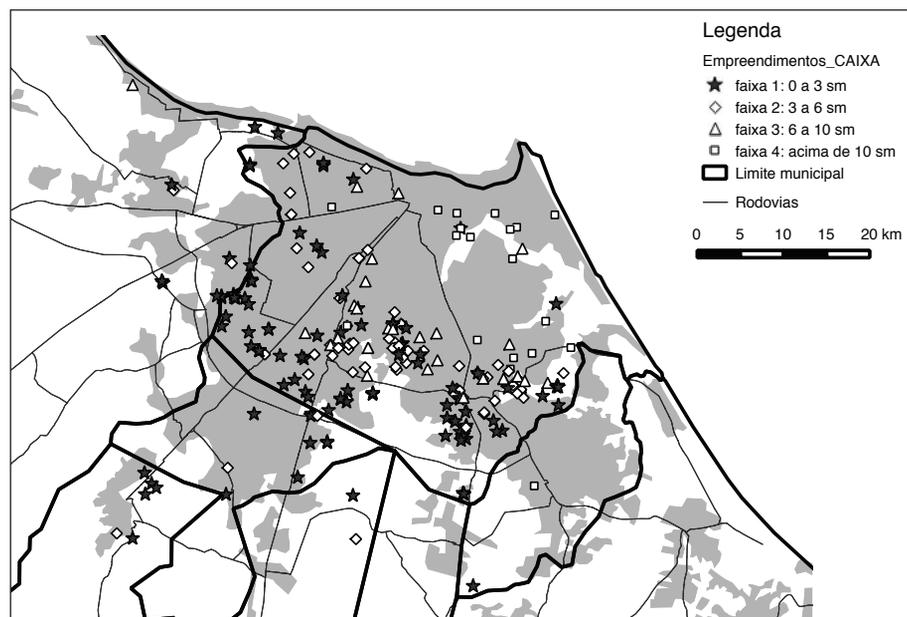
A produção imobiliária para o público-alvo de 5 a 10 salários mínimos (SM) não tem acontecido nos bairros onde o mercado elitizado normalmente atua. O material coletado sugere que o aumento da produção imobiliária para esse mercado tem-se dado em bairros menos tradicionais, fora do eixo leste-sudeste. Uma reportagem publicada em um jornal local em novembro de 2009⁵ destaca isso, citando como exemplos os bairros de Messejana, Passaré, Castelão, Modumbim e Maraponga, que apresentam empreendimentos na faixa de 90 a 130 mil reais na forma de condomínios fechados. Segundo a reportagem, a procura por esses bairros, classificados no texto como “emergentes”, deve-se à dificuldade de adquirir terrenos nos bairros tradicionais da zona leste sudeste. Nessa área mais valorizada, o preço dos terrenos vagos inviabiliza a produção para o mercado da classe C e torna vantajosa somente a produção de unidades luxuosas vendidas para faixas de renda superiores.

Diante da dificuldade de mapear as informações sobre a produção imobiliária coletada das empresas afiliadas ao Sinduscon, avaliou-se os dados referentes aos financiamentos à produção imobiliária do escritório de negócios da Caixa Econômica Federal em Fortaleza. A espacialização dos empreendimentos aptos a receber financiamentos habitacionais na RMF na década de 2000 revela a tendência de periferização dos locais de moradia das classes de renda inferiores. O mapeamento dos dados (Figura 2) não deixa dúvidas em relação ao padrão de localização espacial dos empreendimentos por faixa de renda: quanto menor o público-alvo do empreendimento, mais periférica é sua localização.

O mapeamento dos dados da CAIXA legitima o cenário descrito pela reportagem: a reserva de terrenos em bairros “nobres” para uma faixa de renda acima de 10 SM faz com que a produção imobiliária para as faixas de 3 a 10 SM se dê em bairros “emergentes”. Como consequência, a produção para a faixa abaixo de 3 SM enfrenta dificuldades de ser realizada dentro dos limites administrativos do município de Fortaleza, sendo empurrada para os municípios vizinhos. A análise do andamento do programa Minha Casa, Minha Vida (MCMV) na próxima seção ilustra esse fenômeno.

5 Procura (2009).

Figura 2: Empreendimentos aptos a receber financiamentos habitacionais na RMF, década de 2000



Fonte: Sistematizado por Clarissa Freitas com base em CEF/GIDUR-CE.

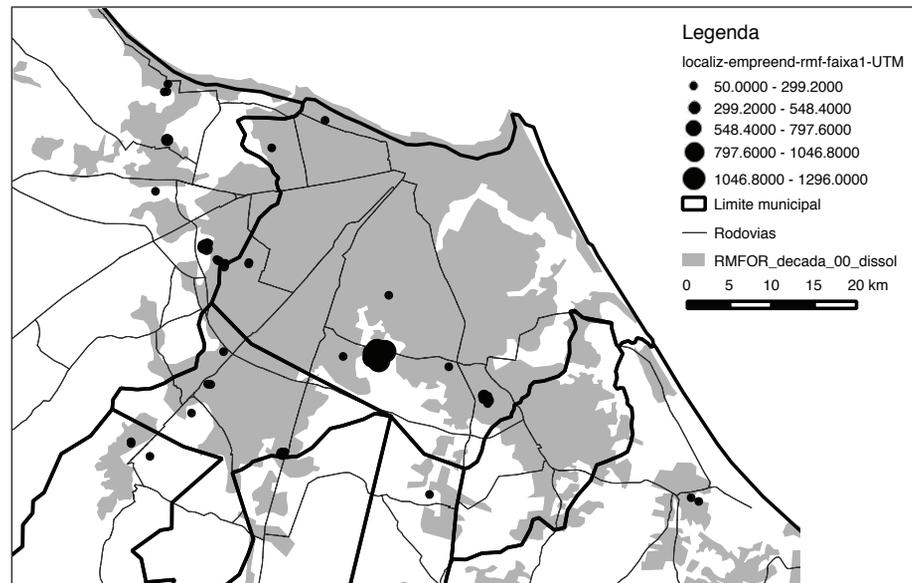
O MCMV E A PRODUÇÃO PARA A FAIXA DE 0 A 3 SALÁRIOS MÍNIMOS

Com o lançamento do programa habitacional Minha Casa, Minha Vida em 2009, a falta de alternativa para a produção de moradia de baixa renda em bairros dotados de infraestrutura ficou bastante evidente e passou a ocupar as páginas dos jornais locais no início de 2010. De fato, em um primeiro momento, a execução do programa para a faixa de 0 a 3 salários mínimos no município de Fortaleza ficou muito abaixo do esperado. A explicação para a dificuldade inicial era clara: os terrenos dotados dos serviços urbanos requeridos pelo programa localizavam-se apenas nas áreas muito valorizadas, cujo preço inviabilizava a produção de unidades habitacionais de até 45 mil reais, como previa o programa⁶.

A Figura 3 traz a localização dos empreendimentos aprovados ou em análise pela Caixa para a faixa de renda de até 3 salários mínimos até dezembro de 2012. Percebe-se uma concentração de empreendimentos na direção sul-oeste, onde a terra é mais barata e a acessibilidade ao centro pior que na zona leste. O mapa revela, ainda, que a maior parte dos empreendimentos do Minha Casa, Minha Vida para a faixa de renda inferior localiza-se nos limites da mancha efetivamente urbanizada: isso sinaliza, em certa medida, um processo de dispersão urbana, induzido por conjuntos habitacionais de baixa renda, muito semelhante ao que aconteceu no período de vigência do BNH.

⁶ Ver, por exemplo, a reportagem de 17 de abril de 2010 do Jornal *O Povo* (CEARÁ, 2010).

Figura 3: Empreendimentos do Minha Casa, Minha Vida na faixa de 0 a 3 SM aprovados ou em análise pela CEF/Gidur-CE, dezembro de 2012



Fonte: Sistematizado por Clarissa Freitas com base em CEF/Gidur-CE.

A pequena concentração de empreendimentos nos bairros dotados de infraestrutura e serviços do município de Fortaleza pode ser atribuída ao alto preço da terra. Nos outros bairros – aqueles de localização periférica –, a quase inexistência de empreendimentos deve-se também a uma restrição da legislação ambiental municipal. Tal restrição impedia a instalação de conjuntos de habitação de interesse social em áreas não dotadas de redes de esgotamento sanitário e sem previsão do serviço no prazo de 5 anos. Em março de 2010, em resposta à pressão política dos atores interessados no andamento do programa habitacional em Fortaleza⁷, uma alteração na resolução do COEMA que tratava desse aspecto flexibilizou a norma A solução de diminuir os requerimentos de infraestrutura foi aprovada por todos os setores envolvidos no programa, inclusive por atores ligados aos movimentos sociais de moradia que não viam sentido na exigência. Esta lhes parecia demasiadamente sem sentido e representava um obstáculo ao andamento do programa, não uma forma de garantir a inserção urbana dos empreendimentos de baixa renda.

No debate acerca da execução do programa em Fortaleza, todos os atores veem o alto preço dos terrenos como um entrave a seu andamento, porém nenhum deles menciona os instrumentos de combate à especulação imobiliária como uma possível solução. Um representante da CEF, numa entrevista à rádio universitária⁸ em que se discutia o andamento do MCMV, chegou a falar em um aumento de cerca de 30% no preço dos terrenos em Fortaleza como resultado do crescimento da demanda por terrenos provocado pelo lançamento do programa. A mesma informação, apesar de não ter sido embasada em nenhum levantamento sistematizado, aparece também em algumas reportagens na imprensa local. Em novembro de 2009, um jornal de grande circulação afirmava que “[o]s aproximadamente 313 km² de Fortaleza parecem poucos para abrigar os anseios gerados pelo bom momento do setor imobiliário. Bairros que eram apenas “de periferia” ganham nichos populacionais organizados” (PROCURA, 2009, n.p.).

⁷ A esse respeito, ver reportagem no portal da Secretaria das Cidades do Estado do Ceará (COEMA, 2010).

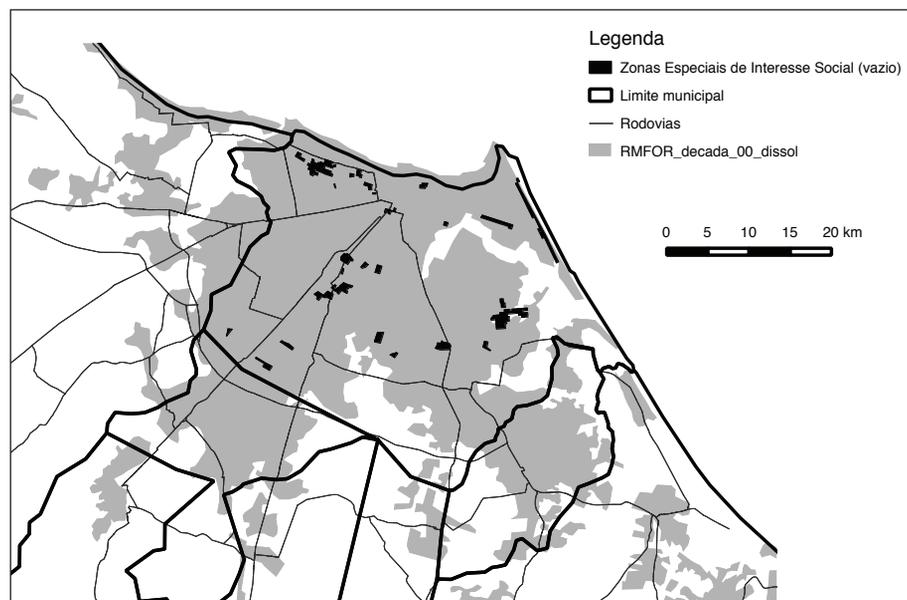
⁸ Entrevista realizada pelo programa *Rádio Debate*, na Rádio Universitária da UFC, no dia 07 de abril de 2010.

O fenômeno de valorização imobiliária como resultado da maior demanda por terrenos dotados de infraestrutura poderia ter sido contido com a aplicação dos instrumentos de combate à especulação imobiliária. Em janeiro de 2009, o Plano Diretor de Fortaleza criou os instrumentos das ZEIS vazias e do IPTU progressivo. As ZEIS vazias já estão delimitadas e são definidas como perímetros onde a habitação de interesse social deve ser o uso predominante. Contudo, a falta de regulamentação do instrumento faz com que os terrenos localizados dentro desses polígonos ainda possuam preços inacessíveis para a construção de HIS (Habitação de Interesse Social). O resultado é que não há empreendimento de HIS do MCMV localizado em área destinada pelo plano diretor para esse uso.

O Instrumento do IPTU progressivo também teria o potencial de combater o aumento do preço dos terrenos descritos anteriormente. A localização periférica dos empreendimentos da faixa de 0 a 3 SM do programa MCMV contrasta com a realidade de vários bairros “nobres” ou “emergentes” que acumulam vazios há décadas. Um exemplo é o bairro Cidade dos Funcionários na zona leste de Fortaleza, que possui 16,3% de sua área loteada completamente vazia⁹, o que corresponde a aproximadamente 35 hectares de lotes vazios. Isto é particularmente grave se se considera que o bairro foi loteado, em sua maioria, na década de 1950, portanto, há praticamente 60 anos. Essa área permanece vazia à espera da ampliação do mercado das classes A e B, o qual é muito restrito se comparado ao total da população urbana. Se fosse aplicado nesse bairro o IPTU Progressivo, haveria, provavelmente, o aumento da oferta de terreno dotado de infraestrutura e, por consequência, o rebaixamento de seus preços, tornando-os financeiramente acessíveis a faixas de rendas mais baixas. A não adoção de tais instrumentos alimenta um processo perverso de superoferta de terrenos para o mercado imobiliário de alta renda, em contraposição à falta de terrenos para Habitação de Interesse Social.

⁹ As informações sobre o bairro têm como fonte estudos não publicados, conduzidos na disciplina de Elementos de análise em Arquitetura e Urbanismo 2 (EEAU-2), do curso de Arquitetura e Urbanismo, da UFC, no segundo semestre de 2010.

Figura 4: Polígonos definidos como ZEIS vazias pelo Plano Diretor de 2009



Fonte: Sistematizado por Clarissa Freitas com base no Plano Diretor Participativo de Fortaleza, Lei Complementar nº 062, de 02 de fevereiro de 2009.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O acompanhamento da produção habitacional na década de 2000 na Região Metropolitana de Fortaleza permite concluir que o simples aumento da produção imobiliária para faixa de renda intermediária não é suficiente para combater processos de exclusão urbana das camadas menos favorecidas. Nos últimos dois anos do período analisado, o andamento do programa MCMV em Fortaleza revela um processo de periferação da moradia destinada às faixas de renda mais baixa e uma pressão por rebaixamento dos padrões de serviços urbanos para essa faixa de renda, sem que sejam cogitados mecanismos de inserção da população de baixa renda no tecido urbano dotado de melhores serviços. O fato de que o programa deixa a questão da identificação dos terrenos por conta do mercado imobiliário, aliado ao aumento da demanda por terrenos devido ao volume de recursos disponíveis, tem inviabilizado a produção de mercado para a população de baixa renda em áreas dotadas de serviços urbanos e acessibilidade. A análise do posicionamento dos atores envolvidos no problema revela ainda um processo de naturalização do aumento de preços de terrenos bem localizados, pois o fenômeno é sempre descrito como inevitável e fora do alcance das políticas públicas municipais.

Em última instância, o processo de produção habitacional na Região Metropolitana de Fortaleza na última década exemplifica, de forma evidente, o descolamento entre os investimentos em habitação e os objetivos da política urbana descrito pela literatura nacional. Por um lado, a política habitacional tem sido bem sucedida na ampliação do mercado imobiliário formal, até mesmo para as camadas de renda mais baixa. Por outro, o não enfrentamento da questão fundiária, via combate à especulação imobiliária, põe em risco o objetivo da contenção da proliferação de assentamentos informais em espaços inseridos na cidade.

Clarissa Sampaio Freitas:
urbcla@gmail.com.

Luis Renato Bezerra Pequeno:
renatopequeno@gmail.com.

Artigo recebido em maio de 2014 e aprovado para publicação em novembro de 2014.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- BONDUKI, N. *Origens da habitação social no Brasil*. São Paulo: Estação Liberdade; FAPESP, 1998.
- BRASIL. Ministério das Cidades. *4ª Conferência Nacional das Cidades: cidade para todos e todas com gestão democrática, participativa e controle social*. Brasília: Ministério das Cidades, 2009. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/participacao/images/pdfs/conferencias/Cidades_IV/texto_base_4_conferencia_cidades.pdf>. Acesso em: 27 abr. 2015.
- CAIXA ECONÔMICA FEDERAL. Planilha com Dados das Operações de Crédito Imobiliário, CAIXA-CE desde 2000. Dados não publicados fornecidos pela GIDUR-CE em 27 de julho de 2010.
- _____. Planilha com relação de Empreendimentos MCMV faixa de 0 a 3 SM. Dados não publicados fornecidos pela GIDUR-CE em 23 de setembro de 2010.
- CEARÁ é o penúltimo no Minha Casa. *O Povo*, Fortaleza, 16 abr. 2010, n.p.
- CHAVES, M. Q. B. Políticas e Programas Nacionais de Habitação. In: SEMINÁRIO POLÍTICAS URBANAS E REGIONAIS NO BRASIL HOJE, 2009, Brasília. *Anais do Seminário Políticas Urbanas e Regionais no Brasil Hoje*. Brasília: FAU/UnB, 2009.
- COEMA aprova mudanças que beneficiam o programa Minha Casa, Minha Vida. Fortaleza: Assessoria de Comunicação da Secretaria das Cidades do Governo do Estado do Ceará, 21 abr. 2010. Disponível em: <www.cidades.ce.gov.br>. Acesso em: 5 abr. 2015.

- COSTA JUNIOR. E. F. Gerente de serviço de Engenharia GIDUR-CE. Entrevista semi estruturada concedida à autora em 18 de junho de 2010.
- IBGE. Censo demográfico de 2010 – dados do universo. Disponível em: <http://downloads.ibge.gov.br/downloads_estatisticas.htm>. Acesso em: 26 abr. 2015
- IEL-FIEC; SINDUSCON. Índice de velocidade de vendas 2000-2010. Fortaleza: IEL-FIEC; SINDUSCON, 2010. Disponível em: <www.sinduscon-ce.org.br>. Acesso em: 3 abr. 2015.
- MARICATO, E. A Nova Política Nacional de Habitação. *Folha de São Paulo*, São Paulo, 24 nov. 2005. (Disponível em: <http://www.usp.br/fau/depprojeto/labhab/biblioteca/textos/maricato_novapoliticaHab.pdf>. Acesso em: 24 abr. 2015).
- _____. É preciso repensar o modelo. *Arquitetura e Urbanismo*, São Paulo, n. 186, out. 2009.
- OBSERVATÓRIO DAS METRÓPOLES. *Sistema Metropolitano de Informações Geográficas e Sociais para o Planejamento e Pesquisa: Geometropoles - Região Metropolitana de Fortaleza*. Rio de Janeiro: Observatório das Metrópoles, 2010.
- OLIVEIRA, F.; BIASOTTO, R. O Acesso à terra urbanizada nos planos diretores brasileiros. In: SANTOS JUNIOR, O. A.; MONTANDON, D. T. (Org.). *Os planos diretores municipais pós-estatuto da cidade: balanço crítico e perspectivas*. Rio de Janeiro: Letra Capital; Observatório das Metrópoles; IPPUR/UFRJ, 2011.
- PEQUENO, L. R. B. (Org.) *Como anda Fortaleza*. Rio de Janeiro: Letra Capital; Observatório das Metrópoles, 2009.
- PROCURA por vazios estruturados. *O Povo*, Fortaleza, 8 nov. 2009, n.p.
- RIBEIRO, L. C. Q.; LAGO, L. C. *Reestruturação nas grandes cidades brasileiras: o modelo centro/periferia em questão*. Rio de Janeiro: IPPUR/UFRJ, 1994.
- ROLNIK, R.; NAKANO, K. As armadilhas do pacote habitacional. *Le Monde Diplomatique Brasil*, 5 mar. 2009. Disponível em: <<http://www.diplomatique.org.br/artigo.php?id=461>>. Acesso em: 22 abr. 2015.

ABSTRACT: *Brazilian growing urban informality has been described as a by-product of both, the concentration of private real estate market on high-income strata, and the insufficient social housing public policies. Nevertheless, since mid 2000s the country witnessed a significant rise in investments targeting low-income housing provision. In order to contribute to a greater understanding of the socio-spatial effects of such change, this article questions to what extent it favored the access to the city for the low-income population in the Metropolitan Region of Fortaleza. It uses both quantitative (GIS, and secondary databank) and qualitative (Semi-structured interviews) methods to suggest the existence of a detachment between housing investments and urban policies inclusionary guidelines. If, on the one hand, it was possible to identify measures that could help to control rise in informality, such as the increase in formal housing provision for low and middle-income strata, on the other hand, the avoidance of measures to limit land speculative practices obstructs the possibility of socio-spatial inclusion through formal real estate market.*

KEY WORDS: *housing provision; urban inclusionary policies; urban informality; inclusionary zoning; Minha Casa, Minha Vida; Fortaleza.*

CENTROS HISTÓRICOS BRASILEIROS:

TENSÕES ENTRE A OBSOLESCÊNCIA IMOBILIÁRIA E A CONSTRUÇÃO DE NOVAS ESPACIALIDADES

IANA LUDERMIR BERNARDINO
NORMA LACERDA

Universidade Federal de Pernambuco, Departamento de Arquitetura e Urbanismo, Recife, PE, Brasil

R E S U M O : *Nas cidades brasileiras, a contínua produção de novas unidades habitacionais amplia e redefine fronteiras urbanas, enquanto um grande estoque de edificações mantém as suas condições de uso nos centros históricos. As leis preservacionistas, que restringem as possibilidades de intervenção e de adaptação dos imóveis às demandas contemporâneas, parecem contribuir para o engessamento dos Setores de Preservação Rígida. O tecido histórico, pouco a pouco, passa a testemunhar o surgimento de empreendimentos que transformam a dinâmica espacial e a paisagem a que se avizinham. Este trabalho apresenta reflexões acerca da dinâmica urbana dos centros históricos de grandes cidades brasileiras, com foco nas tensões entre a obsolescência imobiliária e a construção de novas espacialidades, tendo o centro do Recife como estudo de caso.*

P A L A V R A S - C H A V E : *centro histórico; conservação; mercado imobiliário; legislação preservacionista; obsolescência.*

INTRODUÇÃO

A habitação – abrigo e objeto de desejo, entendida também como mercadoria – é um bem durável que mantém suas condições de uso por várias décadas. Gerações sucessivas, com culturas domésticas e perfis familiares diferentes, podem fazer uso habitacional de uma mesma edificação durante anos. A mercadoria habitação, nesse sentido, pode possuir um longo ciclo de depreciação, além de um alto valor agregado e elevados custos mercantis. O acesso ao mercado imobiliário de habitação está condicionado aos rendimentos individuais e, via de regra, demanda uma poupança ou um endividamento familiar por longos períodos de tempo. Linhas de financiamento específicas para aquisição do imóvel habitacional, muitos dos quais possuem juros subsidiados, são um importante elemento para acessar tal mercadoria no mercado de compra e venda.

No Brasil, seja pelo potencial de geração de emprego e renda, seja pela realização do “sonho da casa própria”, a produção habitacional figura, historicamente, na construção ideológica e insere-se no contexto de políticas macroeconômicas. Esse foi o caso do Banco Nacional de Habitação (BNH), concebido como um dos mecanismos para enfrentar a crise econômica vivenciada pelo país e como um dos componentes do “pão e circo”, destinado a arrefecer possíveis revoltas sociais. Mais

recentemente, a política nacional de habitação cumpriu a função de amortizar os impactos da crise de uma economia globalizada. Ambas as políticas inventaram, e continuam a reinventar, novas formas de morar.

A cidade brasileira, como um conjunto de bens construídos sob condições históricas, culturais, econômicas e ideológicas diversas, tem seu processo de estruturação espacial estreitamente vinculado a movimentos contínuos de produção habitacional. Tal processo amplia e redefine fronteiras urbanas, no entanto, um grande estoque de edificações mantém suas condições de uso e persiste na cidade precedente. Parte desse estoque é composto por exemplares isolados ou por conjuntos arquitetônicos de reconhecido valor histórico e cultural.

Enquanto uma massiva produção acadêmica se debruça sobre a produção, circulação e consumo das novas mercadorias imobiliárias, os mecanismos de funcionamento do mercado imobiliário em sítios históricos são relativamente pouco conhecidos. Os centros históricos – áreas que remontam às origens das cidades –, continuamente aparelhados para atender às demandas e fluxos de uma “centralidade funcional”, deixam, por vezes, de atender aos anseios e às expectativas das populações que neles residem. Ao mesmo tempo, as limitações impostas por leis preservacionistas restringem o direito individual de intervenção e adaptação dos imóveis. Paralelamente, o estímulo à produção de novas unidades habitacionais e novas espacialidades – normalmente pautado na “negação” e/ou na “desconstrução” do centro histórico como lugar de moradia – corrobora uma conjuntura que tem conduzido a uma relativa “obsolescência imobiliária” das áreas históricas.

Diante dessa realidade, este artigo tem como objetivo apresentar algumas reflexões acerca do funcionamento do mercado imobiliário em centros históricos de grandes cidades brasileiras que mantêm uma condição de “centralidade urbana” (funcional) e, também, de “centralidade histórica”, uma vez que são reconhecidos como patrimônio histórico e cultural.

Para entender a condição atual em que, em geral, se encontram os centros tradicionais das grandes cidades brasileiras, são apresentados, na primeira seção, alguns fatores históricos que levaram tais áreas a uma “obsolescência simbólica”. O “lugar” do centro histórico na produção capitalista do espaço é tratado na segunda seção, na qual, a partir de conceitos como concorrência espacial de usos do solo, depreciação fictícia de imóveis históricos e fundamentos não econômicos do mercado, se busca explicar a dinâmica de uma realidade específica: a do centro histórico da Cidade do Recife nos dias atuais.

URBANIZAÇÃO CENTRÍFUGA: OBSOLESCÊNCIA E DEPRECIÇÃO DOS CENTROS HISTÓRICOS BRASILEIROS

Do período colonial até meados do século XIX, as cidades brasileiras obedeceram a um princípio de estruturação espacial monocêntrico, com um modelo de crescimento, por expansão natural, do centro à periferia. O núcleo inicial de ocupação, configurado como centro, conciliava todas as funções urbanas então existentes: uso habitacional e atividades relacionadas à produção e à circulação de bens de consumo. O mesmo núcleo abrigava também escravos e senhores, feirantes e aristocratas, migrantes e famílias tradicionais.

A partir do século XX, a cidade colonial passou a dar lugar a novas formas de estruturação espacial com os primeiros movimentos de suburbanização. O desenvolvimento de modernos meios de transporte – maxambombas¹ e bondes – permitiu que os trabalhadores pudessem escolher, como local de moradia, áreas fora do centro e distantes do local de trabalho. Junto disso, as posturas higienistas atribuíram, muitas vezes, às casas térreas e sobrados a culpa pela rápida propagação de doenças e epidemias. As casas conjugadas, com cômodos sem ventilação ou iluminação natural foram, a partir de então, rotuladas de insalubres². Morar nos subúrbios estava relacionado, assim, ao “morar saudável” e significava distanciar-se de todo o burburinho incômodo do centro da cidade.

Os antigos escravos, então transformados em livres, não habitariam mais os sótãos e porões dos sobrados – a versão urbana das senzalas. Os mocambos e uma diversidade de formas de moradia coletiva, as quais se tornaram alternativas tanto para a população alforriada quanto para aquelas de rendimentos mais baixos, passaram a compor a paisagem do centro tradicional e imediações. Ao mesmo tempo, os moradores das luxuosas residências se depararam com a necessidade de repensar o seu funcionamento doméstico, simplificando algumas rotinas diante da impossibilidade de aceder à mão de obra escrava.

O movimento inicial de expansão pôs em movimento um período de estruturação urbana setorial: funções urbanas e estratos sociais distribuíam-se no território em setores urbanos específicos. A urbe era caracterizada, durante um momento que se pode chamar de primeira fase da urbanização, pela presença do centro tradicional e de setores habitacionais diferenciados. Esse centro concentrava os meios de produção e circulação de mercadorias e era margeado por uma área habitacional de população de baixa renda, estando os setores de habitação de classe média e alta localizados fora do núcleo urbano original (BORSODORF, 2003). Assim, o núcleo inicial de ocupação, que outrora representava a totalidade da cidade, converteu-se em uma de suas partes – o centro histórico.

Durante a segunda fase de urbanização, que, no caso brasileiro, corresponde ao período de 1930 a 1980³, a cidade setorizada passa à condição de cidade polarizada (BORSODORF, 2003). Tal período corresponde à consolidação de novos bairros habitacionais distanciados do centro, representantes do ideal do morar moderno. No Rio de Janeiro, sede da República, já na década de 1930, os novos bairros eram caracterizados pela verticalização dos modernos edifícios de apartamentos ao sul do centro urbano, notadamente no bairro de Copacabana (VAZ, 2002). Já em Recife, a verticalização dos edifícios em áreas periféricas tardou a aparecer. Nessa década, predominava a tipologia da casa solta no lote, com até dois ou mais pavimentos e adornos de motivo eclético.

Segundo compilação de Bonates (2009), o intervalo de cinco décadas, correspondente à segunda fase de urbanização, pode ser compreendido segundo uma subdivisão político-cronológica: o período Getulista (1937 a 1964) e a Ditadura Militar (1964 a 1984). Cada um desses períodos caracterizou-se por uma forma específica de planejamento urbano e de espacialização de políticas públicas, assim como por modos distintos de provisão habitacional.

A implantação dos conjuntos habitacionais edificadas pelos Institutos de Aposentadoria e Pensões (IAPs) no período Getulista promoveu, por um lado, pequenas transformações na macroestrutura urbana, como a implantação de

1 A “maxambomba era um veículo de transporte de passageiros constituído de uma pequena locomotiva, cuja cabine não tinha cobertura, que puxava dois ou três vagões, de um ou dois andares. A maxambomba do Recife, inaugurada em 1867, foi o primeiro trem urbano da América Latina” (MAXAMBOMBA, [200?], n.p.).

2 No início do século XX, Saturnino de Brito, a serviço da Comissão de Saneamento municipal, propôs modelos de reforma para os sobrados recifenses para que eles pudessem se tornar salubres. As reformas deveriam eliminar as alcovas e criar um bloco de “área molhada”

3 Borsdorf (2003), que analisa com maior proximidade o caso das cidades americanas de colonização espanhola, define como intervalo da segunda fase de urbanização o período de 1920 a 1970. No entanto, as manifestações espaciais que são utilizadas pelo autor como exemplos parecem ser mais adequadas, no caso brasileiro, ao período 1930 a 1980. O mesmo intervalo é adotado por Bonates (2009), ao apresentar as características da produção das políticas habitacionais brasileiras.

habitações em terrenos vazios, localizados nas franjas da malha urbana. Por outro, introduziu grandes alterações na paisagem, em decorrência da construção dos primeiros conjuntos habitacionais verticais.

Já os conjuntos habitacionais construídos com o financiamento do BNH proporcionaram expressivas transformações na estrutura urbana, porquanto foram realizadas construções em localidades isoladas e descontínuas à cidade consolidada. A atuação desse banco também foi responsável por uma relevante alteração no regime de ocupação dos domicílios: pela primeira vez na história do Brasil, os domicílios próprios seriam mais numerosos do que os alugados e cedidos. Pode-se afirmar que as ações dele foram responsáveis pela cristalização ideológica do “sonho da casa própria”.

Ademais, o financiamento à produção e à comercialização permitiu a construção, em massa, de novas unidades habitacionais, cuja localização contribuiu para um processo de urbanização centrífuga.⁴ Os centros tradicionais, com estrutura consolidada, não foram objeto de grandes financiamentos habitacionais durante o referido período. Aceder à casa própria, em muitos casos, significou renunciar à casa alugada, inserida na malha urbana, para acessar uma linha de financiamento para a compra de um imóvel de localização mais periférica. Em maior escala, o referido processo pode ser associado à migração intraurbana de parte da população que outrora havia morado no centro da cidade.

A oferta comercial e de serviços, em todo o processo de urbanização brasileiro, acompanhou as novas habitações, situadas nos “novos bairros”. Criaram-se novas centralidades, cuja crescente importância, em alguns casos, levou-as a compartilhar com o centro tradicional o papel de centralidade urbana. Na década de 1980, inaugurou-se uma nova forma de ir às compras e contratar serviços: os *shopping malls*.

Se, desde o início do Século XX, é “decretada”, pelas políticas higienistas, a inadequação do estoque edificado no centro histórico da cidade para uso habitacional “nobre”, a década de 1980 é um marco do processo de obsolescência simbólica do centro como lugar de fins escritórios e comércios. O centro passa a ser enxergado como um “lugar popular”.

Na dinâmica exposta, mesmo que o centro tradicional concentre “uma imensa carga simbólica, por um lado, representativa de toda uma sociedade urbana e de um modo de produção, por outro lado, representativa da cristalização físico-espacial resultante da evolução das práticas sociais e culturais específicas de uma cidade” (DEL RIO, 1991, p. 7), a área passa por um processo de diminuição relativa da sua preponderância funcional frente a outras partes da cidade. Segundo Carrión (2001, p. 27),

[a] funcionalidade do núcleo inicial de ocupação de uma cidade pode se modificar desde uma condição inicial, em que o centro tradicional é toda a cidade, a outra, em que este se converte em uma parte que cumpre uma função de centralidade urbana, a uma outra fase em que este define sua condição de centro histórico.

A dispersão do papel funcional de “centralidade urbana” daquele que foi o núcleo inicial de ocupação e povoamento, a busca por novas alternativas de moradia e a formação e consolidação de novas centralidades têm, historicamente, caracterizado o processo de transformação da dinâmica urbana dos centros de algumas cidades brasileiras. A diminuição do número de residentes, a evasão habitacional por parte de uma população de renda mais alta, a apropriação dos espaços por usos e usuários

4 No caso da Região Metropolitana do Recife, consoante Lacerda (1990), foram construídos com recursos do BNH, no período 1964 a 1984, 42 conjuntos habitacionais para os segmentos de baixa renda, envolvendo 79.602 unidades habitacionais para abrigar 300.000 pessoas (estimativa). Acresce-se que 87,8% foram implantados nos municípios periféricos ao do Recife, o que muito contribuiu para reconfiguração da metrópole recifense.

de outras faixas de renda e, em muitos casos, a degradação, tanto do estoque edificado quanto dos espaços públicos, apontam para um processo controverso de desvalorização da área central.

Segundo Rolnik (2006), a evasão habitacional das “classes abastadas” e a chegada ou permanência de pessoas de renda mais baixa são importantes indicadores do papel do centro histórico na dinâmica urbana brasileira:

Os antigos centros das classes abastadas, que em algum momento já foram o centro da cidade, são hoje territórios populares numa condição física precária. Estas áreas se encontram **desvalorizados pela lógica do mercado** e abrigam o que sobrou de sua centralidade anterior – quem não teve renda para acompanhar os novos lugares “em voga” (ROLNIK, 2006, p. 1, grifo nosso).

Já segundo Simões Júnior,

[...] a deterioração dessas áreas centrais – deterioração econômica, física, social e ambiental – corresponde à decadência advinda pelo fato da estrutura existente no local não estar mais satisfazendo ao papel funcional que lhes é exigido pela cidade e, conseqüentemente, **às expectativas definidas pelo mercado fundiário** (SIMÕES JÚNIOR, 1994, p. 12, grifo nosso).

Rolnik (2006) e Simões Júnior (1994) mencionam a desvalorização do centro pela lógica do mercado e a suposta incapacidade de tais áreas, do ponto de vista funcional, atenderem às expectativas do mercado fundiário. Villaça (1998), em certa medida, contradiz tal afirmação ao defender que

[...] não foi pelas deficiências internas nem pelo “envelhecimento” dos centros tradicionais que [eles] [...] teriam sido abandonados pelas camadas de alta renda e, conseqüentemente, teriam se “deteriorado”. Se a essas camadas conviesse, elas os teriam renovado e aprimorado, como já o fizeram no passado [...] (VILLAÇA, 1998, p. 279).

A ideia de rejeição dos sítios históricos em decorrência do anacronismo das suas edificações contrapõe-se, na opinião desse autor, às possibilidades de renovação, adaptação e aprimoramento dos imóveis às novas necessidades e aos novos usos.

Nas áreas históricas, a adaptação das edificações privadas às necessidades contemporâneas, sejam as de uso habitacional, sejam as destinadas ao comércio e serviços, exerce um importante papel na conservação do seu valor de uso e, conseqüentemente, do seu valor econômico – ambos atribuídos por demandas individuais a um bem. Diferentemente das edificações excepcionais, tais como igrejas, conventos, escolas etc., a conservação de edificações civis que compõem um sítio histórico é, em muitos casos, de exclusiva responsabilidade do seu proprietário ou usuário. O reconhecimento do valor histórico e cultural das edificações por parte deles é, nesse sentido, fundamental para o processo de salvaguarda das edificações.

No entanto, conforme foi exposto no breve histórico do processo de urbanização brasileiro, desde o início do século XX, as edificações históricas e os centros tradicionais parecem ser atingidos por um processo de “obsolescência programada”. Três motivos principais talvez demonstrem o porquê de os centros tradicionais encontrarem-se,

segundo expressão de Rolnik (2006), “desvalorizados pela lógica do mercado”, quais sejam: (i) novas possibilidades de deslocamento trazidas pelo transporte; (ii) suposta insalubridade das antigas edificações; (iii) possibilidade de sair do aluguel e adquirir uma casa própria no subúrbio.

Embora os centros históricos de algumas cidades tenham tido os seus valores histórico-culturais reconhecidos e institucionalizados há décadas, somente a partir de 1970 passou a existir um movimento de descentralização da política preservacionista brasileira, com os encontros dos Governadores de Estados em Brasília, culminando na criação do Programa Integrado de Reconstrução das Cidades Históricas (PCH) e do Programa de suporte para a estruturação da exploração turística das cidades históricas e de seus monumentos.

Nos anos 1990, os centros históricos passam a incorporar os processos de planejamento urbano em algumas cidades brasileiras. No período, diante da crise fiscal e da crescente mobilidade do capital decorrente da globalização da economia, o empreendedorismo urbano surgiu como alternativa para promover e atrair investimentos privados. Eficiência, eficácia econômica e possibilidade de retorno de investimentos passaram a ser essenciais no planejamento urbano e a guiar as escolhas locais e a definição dos objetivos das intervenções urbanas nas áreas históricas. Muitos dos programas de revitalização de centros históricos, desde então, tentam, ora tornar a cidade atraente para empresas e iniciativas privadas, mediante incentivos financeiros, ora recuperar a história, a tradição e a memória coletiva higienizada, cultivando a nostalgia, ao promover a restauração de edificações para o turismo.

A capital pernambucana, Recife, que materializa em seu território os processos de urbanização ora apresentados, experimentou, desde a década de 1990, processos empreendedores de revitalização do seu centro histórico. Atualmente, algumas dinâmicas espaciais anunciam a configuração de novas espacialidades em setores específicos da área histórica.

CENTRO HISTÓRICO DO RECIFE: UM ESTUDO DE CASO

O centro histórico do Recife – núcleo inicial de ocupação do Recife, composto originalmente pelo istmo do Recife (hoje bairro do Recife), pela Ilha de Antônio Vaz (atualmente, bairros de Santo Antônio e de São José) e pela Boa Vista (hoje bairro da Boa Vista) – sofreu intensas transformações no seu papel funcional ao longo dos seus quase cinco séculos de história. Embora caracterizado pela abundância de oferta de comércio e serviços, pela concentração de instituições públicas e privadas e, sobretudo, pela intensidade no fluxo de pessoas⁵, o centro tradicional compartilha hoje a função de “centralidade urbana”, ao lado de outras centralidades dispersas pela cidade.

O centro do Recife⁶ passou por um processo de evasão habitacional marcante, com um decréscimo populacional na ordem de 6% entre 1991 e 2000 e de 0,75%, entre 2000 e 2010⁷. Em contrapartida, a Cidade do Recife teve um incremento de 9,6% nesse último período. A diminuição da população residente nessa área acarretou a substituição de domicílios por estabelecimentos comerciais ou o esvaziamento, total ou parcial, de imóveis que outrora abrigaram residências. Também compõe

⁵ Tal intensidade se expressa na densidade de linhas de transporte na área. Das 360 linhas de ônibus que atualmente circulam no Recife, 281 entram no centro da cidade e 190 percorrem a Avenida Conde da Boa Vista, que possui a maior densidade geográfica de linhas de ônibus do Recife e de sua Região Metropolitana.

⁶ O centro, para efeitos político-administrativos, é uma região composta por 11 bairros, configurando o “Centro Principal do Recife”, segundo o Plano Diretor Lei Municipal/2008 pela concentração de atividades e fluxos.

⁷ Contrastando-se com o crescimento populacional do município do Recife de 9,6% no período de 1991- 2000 e de 8,07% no período de 2000- 2010.

a dinâmica recente do centro a diminuição dos rendimentos médios dos chefes de domicílio, o que vem a indicar o empobrecimento da população residente.

Nos bairros do Recife e de Santo Antônio, a quantidade de domicílios, segundo dados do IBGE, diminuiu (24,54% e 21,40%, respectivamente) no período de 1991 a 2010, revelando a substituição do uso habitacional pelos comércio e serviços. A baixa expressividade do uso habitacional nesses dois bairros, conforme se verifica na Tabela 1, permite inferir que, neles, o mercado imobiliário de habitação praticamente inexistente. Importa registrar que ambos foram palco de intervenções urbanísticas de grande porte no período que se estende da década de 1910 até a de 1970. A partir dos anos 1990, mudanças importantes vêm ocorrendo em suas especialidades. O bairro do Recife se tornou um lugar privilegiado para empresas de Tecnologia da Informação e Comunicação (TIC), assim como de turismo e lazer. Para que isso sucedesse, foram imprescindíveis as intervenções do poder público por meio da dotação de infraestruturas e incentivos fiscais. Já o bairro de Santo Antônio vem sendo espontaneamente redescoberto, sobretudo por empresas do setor educacional (LACERDA; ANJOS, 2014). Nos dois casos, as empresas procuram estar agrupadas e fortemente relacionadas. Observa-se, pois, que o Estado e o setor privado têm exercido um papel crucial na divisão econômica e social desse espaço (DESE), utilizando uma expressão de Lipietz (1974).

Tabela 1: Evolução populacional e de número de domicílios no centro histórico do Recife, 1991-2010

Período		Localidade					
		Recife	Santo Antônio	São José	Boa Vista	RECIFE (município)	
1991	Residentes	565	424	2.058	10.789	1.298.229	
	Domicílios	269	229	656	4.060	311.365	
	Densidade Domiciliar	2,10	1,85	3,14	2,66	4,17	
2010	Residentes	602	285	1.987	9.427	1.537.704	
	Domicílios	203	180	723	4.005	477.166	
	Densidade Domiciliar	2,97	1,58	2,75	2,35	3,22	
Variação 1991-2010	Residentes	Absoluto	37	-139	-71	-1.362	239.475
		Percentual	6,55%	-32,78%	-3,45%	-12,62%	18,45%
	Domicílios	Absoluto	-66	-49	67	-55	165.801
		Percentual	-24,54%	-21,40%	10,21%	-1,35%	53,25%

Fonte: Censo Demográfico do IBGE, 1991 e 2010.

Os bairros da Boa Vista e de São José passaram, em comparação com os outros, por processos mais intensos de evasão habitacional entre 1991 e 2000, testemunhando, respectivamente, uma redução populacional de 17% e 19%⁸. No entanto, quando analisado o intervalo das duas décadas (1991-2010), nota-se que ambos perderam, na devida ordem, 12,62% e 3,45% dos seus habitantes (Tabela 1), reduções menos significativas que a de Santo Antônio. Destaque-se que, em São José, em contraposição a esse decréscimo, ocorreu um incremento de 10,21% do número de domicílios. Tal evolução tem como resultado a diminuição da densidade domiciliar no bairro de 3,14 para 2,75 hab/domicílio. Boa Vista, que apresentou uma redução de 1,35% no seu número total de domicílios, também conheceu uma redução em termos de densidade domiciliar de 2,66 para 2,35 hab/domicílio.

⁸ Os bairros de São José e da Boa Vista, entre 2000 e 2010, apresentaram crescimento populacional, alcançando os índices de 26,8% e 7,4%, respectivamente.

Os dados do IBGE ainda mostram que, no bairro de São José, 39,21% dos domicílios, em 1991, eram habitados por 1 ou 2 pessoas. Em 2010, esse percentual subiu para 49,31%. Processo semelhante aconteceu no caso de Boa Vista: em 1991, 49,72,% dos seus domicílios abrigavam até duas pessoas, ao passo que, em 2010, o percentual chegou a 63,08%. Esses dados, confrontados com os da Cidade do Recife – onde 21,76% das residências abrigavam até duas pessoas em 1991, e 35,47%, em 2010 – permitem afirmar que os referidos bairros constituem uma opção de moradia para pessoas que moram só (solteiros, viúvos e divorciados de variadas idades), casais sem filhos e para aqueles que vivem em situações de co-locação (compartilhamento de casa ou apartamento). Muitas dessas pessoas chegam ao Recife para realizar atividades temporárias, como estudar, trabalhar, realizar tratamento médico, dentre outras: “pessoas apressadas” ou “forasteiros” em condição de “moradia transitória”.

Nos bairros São José e Boa Vista, onde historicamente coexistiram o uso residencial e os usos de comércio e serviços⁹, a relativa perda do caráter habitacional tem deixado marcas indeléveis sobre o patrimônio arquitetônico de valor histórico. A falta de intervenções públicas, a descaracterização da dinâmica urbana e do estoque edificado – a partir de reformas para a adaptação do imóvel à instalação de novas atividades – e a mudança de uso são ações diretamente relacionadas à concorrência espacial de usos do solo na área e à impossibilidade de aportar um maior volume de capital sobre o terreno que dá suporte ao imóvel histórico, em decorrência das restrições das legislações protecionistas.

Por definição, um terreno edificado, qualquer que seja, só pode suportar um novo ciclo produtivo quando tem esgotada a vida útil da edificação. Significa isso que esta ou se transformou em ruínas ou que seu terreno suporta mais volume de capital, devendo, por essa razão, ser demolida para que sejam auferidos maiores ganhos fundiários. No centro histórico do Recife, diante dos instrumentos legais de preservação, instituídos há quase quatro décadas, observa-se que há um entendimento de que, via de regra, a vida útil do imóvel não se esgotará, tendo em vista a obrigatoriedade da sua preservação, aliada ao fato de não serem permitidos acréscimos na ocupação dos seus terrenos. Nele, é também vetada a utilização do remanescente do terreno para a construção de edifício verticalizado, dado que este prejudicaria a integridade da paisagem histórica da área de ambiência. Assim, frente à impossibilidade de aumentar o volume de capital investido por meio da construção verticalizada para o uso habitacional, tal qual ocorre em outras partes da cidade, o uso habitacional torna-se menos vantajoso em um contexto de concorrência espacial de usos do solo. Além disso, sua condição de centralidade funcional – os fluxos, a facilidade de acesso e a presença abundante de comércio, serviços e instituições – é responsável, provavelmente, por uma demanda mais significativa por imóveis para a exploração de atividades comerciais e de serviços do que por imóveis para uso residencial.

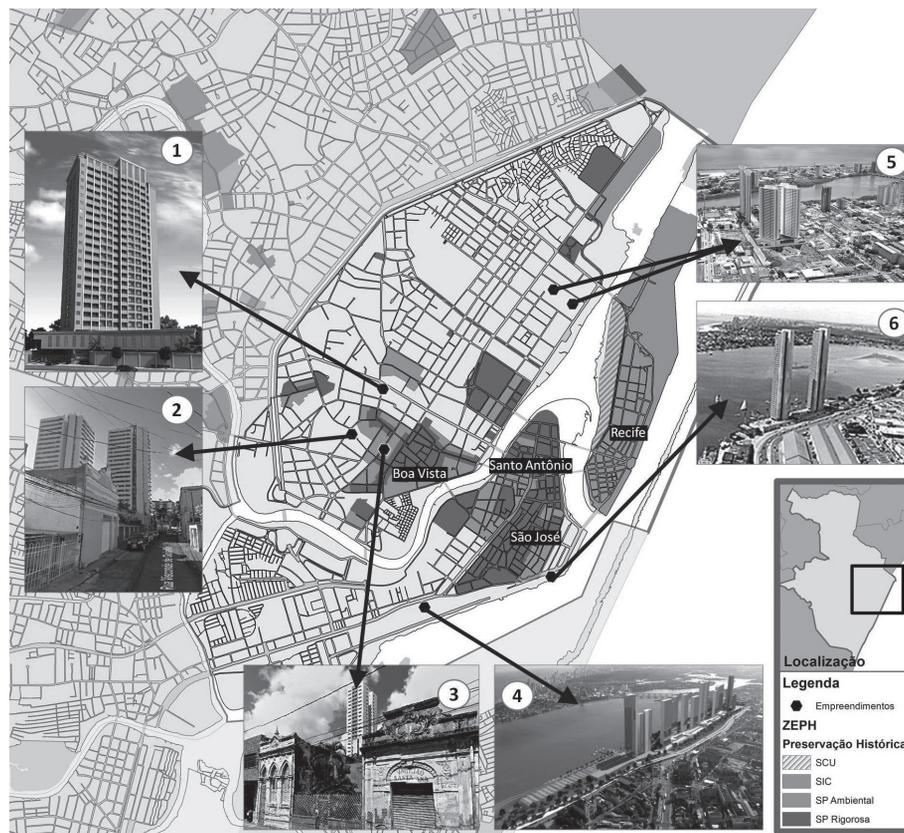
Os imóveis desse centro, sobretudo os de uso habitacional, são abalados, igualmente pelos processos de depreciação fictícia, na medida em que as inovações imobiliárias produzidas no mercado ora suprem demandas por novas estruturas de morar, ora criam e remodelam as expectativas habitacionais de parte da população. Os imóveis históricos, sem sofrer alterações significativas, ficam aquém das expectativas de consumo habitacional quando comparados aos novos imóveis produzidos. Inicia-se, então, nas palavras de Abramo (1995), um processo de substituição populacional

⁹ Nos bairros do Recife e de Santo Antônio os imóveis históricos são predominantemente ocupados por estabelecimentos comerciais e de serviços, por instituições e equipamentos públicos; já o uso habitacional aparece em casos isolados.

“em cascata”. Os mais ricos, que já habitavam imóveis em melhores condições, optam por consumir um novo produto imobiliário. Em contrapartida, as edificações que se tornam desocupadas são, posteriormente, ocupadas por pessoas de um extrato de renda imediatamente inferior, as quais, seguindo o mesmo ciclo, deixaram para trás imóveis que serão ocupados por uma população de renda ainda mais baixa. A coesão entre as faixas de renda e o desejo de aceder, assim que possível, a uma área anteriormente ocupada por uma população de mais altos rendimentos deve-se a uma tendência, como comentado anteriormente, de mudança na DESE.

A situação de desvantagem habitacional no âmbito da concorrência espacial de usos do solo e de depreciação fictícia dos imóveis históricos tende a agravar-se com os novos lançamentos imobiliários habitacionais nos terrenos livres no centro do Recife. Embora situados fora dos limites legais do centro histórico (Figura 1), os polêmicos novos empreendimentos imobiliários representam uma grande interferência na paisagem histórica do centro do Recife. Eles, de um modo geral, fazem uso de terrenos de localização privilegiada (frentes d’água) para atender às demandas da produção capitalista do espaço: aproveitamento de todo o coeficiente de utilização para a maximização do potencial construtivo do terreno. Em um cenário de disputa, o caráter de centralidade, a conectividade por meio de transporte público e a proximidade aos postos de trabalho são propagandeados pelos empreendimentos localizados no centro que não apresentam a mesma condição de “vista excepcional”.

Figura 1: Setores de preservação histórica do Centro do Recife e localização de novos empreendimentos imobiliários



Fonte: Plano Diretor do Recife (2008); ilustrações publicitárias e instantâneos do *Google Street View*.

Conquanto haja uma iminente valorização imobiliária do entorno do centro do Recife, por meio da apropriação dos seus atributos extraordinários, como, a paisagem natural e histórica e a proximidade aos postos de trabalho, ela tem estado, até hoje, relacionada apenas à produção das novas unidades habitacionais.

Cumprasse assinalar, ainda, as diferenças dos valores praticados na compra e venda de imóveis de uso residencial e comércio/serviços na área de estudo. Nos bairros São José e Santo Antônio (Tabela 2), onde, no período de referência (2008-2013), não houve lançamento de empreendimentos habitacionais novos, a média de valor praticado nas transações de imóveis de uso comercial é bastante superior à média dos valores dos imóveis de uso residencial. Neles, em termos de preços negociados, há, portanto, uma maior valorização dos imóveis de uso comercial.

Tabela 2: Evolução dos Preços Médios Anuais do Metro Quadrado no CHR, 2008-2013 ^[1]

Ano	Preços/m ² em real ^[2]							
	Boa Vista		Recife		Santo Antônio		São José	
	comercial	residencial	comercial	residencial	comercial	residencial	comercial	residencial
2008	1.077,31	1.028,85	1.041,44	-	795,15	589,40 ^[3]	1.359,37	840,49
2009	1.293,20	1.066,49	1.747,37	-	927,16	989,77	2.416,77	608,99
2010	1.329,57	1.160,89	1.965,09	-	1.041,69	811,22	1.488,25	567,78
2011	1.327,40	1.423,78	1.506,60	2.415,60 ^[3]	1.215,62	895,58	2.191,73	601,09
2012	1.645,50	1.871,16	1.770,53	-	1.503,05	2.450,53 ^[3]	2.081,83	1.511,01
2013	1.711,67	2.101,60	2.413,79	-	1.137,50	-	1.921,19	1.044,94
Var. 2013/2008 (%)	58,88	104,27	131,77	-	43,05	-	41,33	24,33

Fonte: Lacerda e Anjos (2014). Transações de Compra e Venda ITBI / PCR.

^[1] Dados referentes aos imóveis com ITBI regularizado entre janeiro de 2008 e outubro de 2013.

^[2] Valores atualizados pelo índice de correção monetária IGP-M/FGV, em março de 2014.

^[3] Preço correspondente a um único imóvel transacionado.

No bairro da Boa Vista, até o ano de 2010, os preços nas transações de imóveis residenciais eram levemente inferiores aos dos imóveis comerciais. Depois disso, o preço dos imóveis residenciais elevou-se em relação àqueles de uso comercial. Nele, ao contrário do que acontece no bairro de Santo Antônio e São José, imóveis novos foram transacionados a partir de 2011. Desse modo, começaram a interferir nos preços médios praticados não apenas os imóveis antigos, mas também os apartamentos em “condomínios *club* com ampla área de lazer”, como é o caso do Jardins da Boa Vista ou do Firmino Fernandes (indicadores 02 e 03 na Figura 1, respectivamente), ambos concluídos em 2012.

Atualmente, parte do bairro de São José – fora do perímetro do centro histórico – vem sendo alvo de um dos mais ambiciosos projetos imobiliários da Cidade do Recife. Na frente d’água, próximo à localidade onde hoje estão as torres dos edifícios Pier Duarte Coelho e Pier Maurício de Nassau (indicador 05), o Projeto Novo Recife (indicador 04) tem atraído a atenção. Na sua concepção inicial, protocolada no ano de 2008 – pouco antes da aprovação do novo Plano Diretor que aumentaria as restrições à construção –, o projeto propunha a construção de 15 torres de 36 a 45 andares, as quais abrigariam 810 unidades residenciais, além de outros equipamentos. As torres,

os 16 mil novos habitantes e os 75 mil transeuntes previstos representariam alteração da dinâmica urbana e da composição socioeconômica do bairro e impactariam negativamente a paisagem histórica do centro do Recife. É possível afirmar que a implantação desse projeto, conforme a proposta original, contribuiria para a configuração de uma espacialidade pouco relacionada com a precedente – a do comércio popular (coroadado pelo Mercado de São José), das igrejas e das habitações em menor escala.

Nos bairros da Boa Vista e São José, as edificações de valor histórico com potencial para requalificação e reabilitação habitacional, que poderiam, em outras circunstâncias, ser apropriadas pelo mercado imobiliário sob a forma de *retrofit*, não fazem parte da carteira de projetos dos grandes promotores imobiliários que atuam no centro do Recife. Os imóveis “antigos”, sejam eles apartamentos, sejam casas, são, em geral, transacionados a preços consideravelmente inferiores ao das novas edificações.

No Recife, a reabilitação de imóveis históricos ou a sua conversão para novos usos dá-se predominantemente no Bairro do Recife, tendo sido expandida, mais recentemente, para o bairro de Santo Antônio.

Os imóveis históricos do bairro do Recife conheceram grande valorização imobiliária – de 131%, no intervalo de 2008 a 2013 –, fato relacionado, diretamente, à implantação do Projeto Porto Digital. Lançado em julho de 2000, tal projeto foi capaz de atrair 250 empresas de TIC. Além de promover a valorização imobiliária, ele foi responsável por alterar parte da dinâmica urbana do bairro, reinventado como um moderno ambiente de negócios. Diante do sucesso da iniciativa e a elevação dos preços dos imóveis, o Porto Digital planeja a sua expansão para os bairros de Santo Antônio e de Santo Amaro, sendo este último localizado às margens da área histórica.

Ademais, nesse mesmo bairro, imóveis situados na privilegiada “frente d’água” têm recebido investimentos privados, com incentivo do poder público. Trata-se da conversão de armazéns portuários – fora de operação desde o início da década de 1990 – em espaços de lazer, negócio e turismo. Segundo os seus idealizadores, “[c]om ele, cria-se um futuro diferente para o Bairro do Recife, com o incremento do turismo e da economia, colocando o Centro Histórico da cidade no lugar entre os mais destacados do Brasil” (UM OLHAR, [2014?]). Embora exista o discurso da preservação, um dos armazéns foi demolido para dar lugar a um novo edifício, quebrando o ritmo preexistente. Conforme Brendle e Vieira (2012, n.p.), isso seria um exemplo de “destruição travestida em ação de conservação”.

Santo Antônio, onde instituições de ensino técnico e superior têm-se concentrado espontaneamente nos últimos anos, poderá experimentar uma nova dinâmica a partir da expansão da área do Projeto Porto Digital. O Edifício do Diário – uma antiga propriedade do Governo do Estado em que, até 2004, funcionava a redação do Jornal Diário de Pernambuco – foi cedido, recentemente, ao Porto Digital (2014) para a captação e instalação de empresas de TIC. De acordo com o então governador, João Lyra Neto, “a iniciativa visa requalificar a região e seu entorno, atraindo atividades economicamente sustentáveis para a área” (ANTIGO, 2014). A reabilitação do imóvel deve durar por volta de dois anos.

Os lançamentos imobiliários habitacionais mencionados, em diferentes estágios de implantação, explicitam o contraste entre a eminente valorização imobiliária das margens da parte histórica do centro do Recife e das áreas ainda habitadas dos bairros da Boa Vista e São José. Nos terrenos do entorno do centro histórico, onde

a legislação urbanística permite aumentar o volume de capital investido por meio da verticalização, os lançamentos imobiliários deixam claro que as localizações privilegiadas de frente d'água ou mesmo a condição de “centralidade urbana” possuem grande apelo imobiliário. Paralelamente, porções territoriais do centro do Recife perdem, de forma gradativa, a capacidade de atender às necessidades habitacionais de uma população de classe média. Bernardino (2011) refere-se a esse processo como “desconstrução da habitabilidade”. Essa autora analisa a percepção negativa, por parte de uma “demanda potencial”¹⁰, em relação aos atributos habitacionais do centro histórico do Recife, considerando tanto sua escala urbana quanto seu estoque edificado. Ela conclui, com base em sua investigação, que a rejeição à moradia no centro histórico dá-se, predominantemente, em decorrência da avaliação negativa quanto à infraestrutura e aos serviços públicos (sobretudo segurança pública), bem como à qualidade do ambiente, refutando a hipótese – ou o senso comum – de que a rejeição à moradia no sítio histórico está relacionada, principalmente, ao anacronismo do estoque edificado ofertado.

10 A “demanda potencial”, no caso, a amostra, esteve composta por indivíduos com escolaridade de nível superior, que demonstraram interesse na preservação do patrimônio histórico e que optaram pela moradia no centro da cidade. São indivíduos com diversas estruturas familiares que moram no entorno imediato da área histórica em estudo, em unidades habitacionais de tipologia diferente daquela encontrada no sítio histórico – apartamentos em edifícios caixão ou pilotis (de uso misto ou exclusivamente habitacional), com regime de ocupação próprio ou alugado.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A postura centrífuga da urbanização das grandes cidades brasileiras, ao longo de todo o século XX, e a depreciação simbólica dos seus centros tradicionais deixaram marcas indelévels no tecido urbano e nos conjuntos arquitetônicos dos seus centros históricos.

No centro histórico do Recife, a reabilitação estratégica e empreendedora de porções do seu território, como foi o caso dos bairros do Recife e de Santo Antônio, e a construção de novas espacialidades no seu entorno, por meio de lançamentos de projetos imobiliários habitacionais, apresentam-se como um ponto de tensão. Afinal, os imóveis históricos, sobretudo aqueles de uso habitacional, localizados em São José e Boa Vista, não parecem, ao menos por enquanto, possuir as condições necessárias para apropriarem-se das “benesses” da valorização imobiliária que o centro do Recife tem testemunhado. Eles podem, inclusive, padecer, devido à concorrência, com o uso comercial e de serviços e pelo agravamento dos processos de depreciação fictícia, decorrentes das novas edificações em tipologias contemporâneas produzidas no seu entorno e da contínua degradação do ambiente urbano onde estão inseridos.

Enfim, não se pode deixar de comentar que o poder público, em última instância, é o grande responsável pela recente dinâmica espacial vivenciada pelo centro histórico do Recife. Ora atuando por meio de investimentos em infraestruturas determinadas e em isenções fiscais, ora estabelecendo os parâmetros urbanísticos, ele vem “coordenando” o contínuo processo de divisão econômica e social de um espaço tão caro à população recifense.

Iana Ludermit Bernardino:
ianaludermit@gmail.com.

Norma Lacerda: norma_lac@yahoo.com.br.

Artigo recebido em março de 2015 e aprovado para publicação em abril de 2015.

REFERÊNCIAS

- ABRAMO, P. A regulação urbana e o regime urbano: a estrutura urbana, sua reprodutibilidade e o capital. *Ensaíos FEE*, Porto Alegre, v. 16, n. 2, p. 510-555, 1995.
- ANTIGO prédio do Diário de Pernambuco é cedido pelo governo ao Porto Digital. *Diário de Pernambuco*, Recife, 20 nov. 2014. Disponível em: <http://www.diariodepernambuco.com.br/app/noticia/economia/2014/11/20/internas_economia,544142/antigo-predio-do-diario-de-pernambuco-e-cedido-pelo-governo-ao-porto-digital.shtml>. Acesso em: 24 abr. 2015.
- BERNARDINO, I. L. *Para morar no centro histórico*: condições de habitabilidade no sítio histórico da Boa Vista no Recife. 2011. 202 f. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Urbano) – Centro de Artes e Comunicação, Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2011.
- BONATES, M. *Ideologia da casa própria...sem casa própria*. João Pessoa: Ed. UFPB, 2009.
- BORSODORF, A. Cómo modelar el desarrollo y la dinámica de la ciudad latino-americana. *Eure*, Santiago, v. 29, n. 86, 2003.
- BRENDLE, M.; VIEIRA, N. Cais do Sertão Luiz Gonzaga no Porto Novo do Recife: destruição travestida em ação de conservação. *Vitruvius*, São Paulo, v. 13, n. 150.03, n.p., nov. 2012. Disponível em: <<http://www.vitruvius.com.br/revistas/read/arquitextos/13.150/4460>>. Acesso em: 14 abr. 2015.
- CARRIÓN, F. Centro Histórico: relación social, globalización y mitos. In: POSSO, A. M. (Org.). *Políticas y gestión para la sostenibilidad del patrimonio urbano*. Bogotá: CEJA, 2001. p. 25-52.
- DEL RIO, V. *Desenho Urbano e revitalização na Área Portuária do Rio de Janeiro*: a contribuição do estudo da percepção ambiental. 1991. 518 f. Tese (Doutorado em Arquitetura e Urbanismo) – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo, 1991.
- JARAMILLO, S. *Hacia una teoría de la renta del suelo urbano*. Bogotá: Centro de estudios para desarrollo económico, 1977.
- LACERDA, N. *Estado, capital financeiro, espaço habitacional*: o caso da região Metropolitana do Recife. Recife: Ed. UFPE, 1990.
- _____; ANJOS, K. Primazia do mercado de locação nos bairros degradados dos centros históricos das cidades brasileiras: o caso do Recife. In: SEMINÁRIO DA RED IBEROAMERICANA DE INVESTIGADORES SOBRE GLOBALIZACIÓN Y TERRITÓRIO, 13., 2014, Salvador. *Anais do XIII Seminário da Red Iberoamericana de Investigadores sobre globalización y territorio*. Salvador: RII; SEI/BA, 2014. Disponível em: <http://www.rii.sei.ba.gov.br/anais_xiii/gt2/gt2_norma.pdf>. Acesso em: 25 abr. 2015.
- LIPIETZ, A. *Le tribut foncier urbain*. Paris: F. Maspero, 1974.
- MAXAMBOMBA. *O Nordeste*, Olinda, [200?], n.p. Disponível em: <http://www.onordeste.com/onordeste/enciclopediaNordeste/index.php?titulo=Maxambomba<r=m&cid_perso=6389>. Acesso em: 27 abr. 2015.
- RIBEIRO, L. C. Q. *Dos cortiços aos condomínios fechados*: as formas de produção da moradia na cidade do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira; IPPUR/UFRJ; FASE, 1997.
- ROLNIK, R. Um novo lugar para o velho centro. Cidades do Brasil. *Minha Cidade*, São Paulo, v. 6, n. 071.01, jun. 2006. Disponível em: <<http://www.vitruvius.com.br/minhacidade/mc164/mc164.asp>>. Acesso em: 17 abr. 2015.
- SIMÕES JÚNIOR, J. G. *Revitalização de centros urbanos*. São Paulo: Publicações Polis, 1994.
- UM OLHAR na história para construir o futuro. Recife: Porto Novo Recife, [2014?]. Dispo-

nível em: <<http://portonovorecife.com.br/portorecife>>. Acesso em: 22 abr. 2015.

VAZ, L. *Modernidade e Moradia*: habitação coletiva no Rio de Janeiro. Rio de Janeiro: 7Letras, 2002.

VILLAÇA, F. *Espaço intraurbano no Brasil*. São Paulo: Studio Nobel; FAPESP; Lincoln Institute, 1998.

ABSTRACT: *In Brazilian cities, while the ongoing housing development expands and redefines urban frontiers, increasing deterioration challenges the existing built stock of the historic city centers. In Protection Sectors, due to the legal framework, residents and local businessmen have fewer possibilities of intervening and adapting the existing buildings to current demands. Meanwhile, these historic urban areas witness new real estate developments transforming, to a great extent, the spatial dynamics and landscape. This paper presents some thoughts on the urban dynamics within historic city centers of Brazilian cities, having the city center of Recife as a case study. The focus is on the emerging tensions between obsolescence of historic buildings and the production of new spatiality by real estate development.*

KEYWORDS: *historic city center; conservation; real estate; preservation laws; obsolescence.*

POLÍTICAS RECENTES DE MELHORIAS URBANAS:

MUNICÍPIOS PEQUENOS E MÉDIOS E FAVELAS

CAMILA D'OTTAVIANO
SUZANA PASTERNAK

Universidade de São Paulo, Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, São Paulo, SP, Brasil

RESUMO: *Este artigo realiza uma análise comparativa das condições de infraestrutura entre domicílios localizados em setores subnormais (proxy de favelas) e em municípios pequenos e médios, no Brasil como um todo e em suas grandes regiões. A ideia de tal exame advém de um estudo sobre as favelas brasileiras em, fundamentados nas informações do Censo de 2010, identificamos que as condições dos domicílios em favelas, no que diz respeito a alguns indicadores (como abastecimento de água ou esgotamento sanitário), eram melhores que as condições gerais dos domicílios brasileiros. Fazendo uso dos dados relativos aos domicílios permanentes e aglomerados subnormais disponibilizados pelos Censos de 2000 e 2010, procuramos assinalar, aqui, como a realidade do acesso à infraestrutura urbana no Brasil evoluiu no período intercensitário. As perguntas que orientam nosso estudo são: após uma década de intensa intervenção nas áreas de favela, com projetos de urbanização e de instalação de infraestrutura urbana, impulsionados de forma sistemática pelo PAC (Urbanização de Assentamentos Precários), as favelas se mantêm como o espaço de maior precariedade habitacional no país? É possível deduzir, a partir dos dados censitários, se os municípios pequenos e médios também foram beneficiados pelos programas e investimentos federais do período?*

PALAVRAS-CHAVE: *infraestrutura urbana; favelas; municípios pequenos e médios.*

INTRODUÇÃO

O censo demográfico nacional de 2010 realizou, pela primeira vez, um levantamento detalhado das condições de moradia e do entorno imediato dos ditos aglomerados subnormais¹, a partir de uma pesquisa morfológica específica, com a identificação georeferenciada e visita de campo preparatória.

De acordo com o Manual de Delimitação dos Setores, o Censo 2010 classifica como aglomerado subnormal “cada conjunto constituído de, no mínimo, 51 unidades habitacionais, carentes, em sua maioria, de serviços públicos essenciais, ocupando ou tendo ocupado, até período recente, terreno de propriedade alheia (pública ou particular) e estando dispostas, em geral, de forma desordenada e densa” (IBGE, 2009, p. 22). Para efeito das análises contidas neste artigo, os aglomerados subnormais serão usados como *proxy* de favelas. Por incluir apenas conjuntos de no mínimo 51 unidades, essa definição acaba, de um lado, excluindo favelas com até 50 unidades; no entanto, de outro, por possuir abran-

¹ Conceito adotado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) a partir do Censo de 1991. O conceito, bastante genérico, buscava abarcar a diversidade dos assentamentos irregulares existentes no país. Aglomerado subnormal abarca favelas, invasões, grotas, baixadas, comunidades, vilas, ressacas, mocambos, palafitas, dentre outros.

2 Por conta da metodologia usada durante o Censo de 2000, parte desse aumento deve-se à subenumeração do próprio levantamento. No Censo de 2010, efetuou-se um pré-levantamento dos chamados setores subnormais, utilizando, além das informações das distintas prefeituras, levantamentos aéreo-fotogramétricos. Esse fato, sobretudo nas regiões Norte e Nordeste, resultou em um aumento acentuado do número de favelas e favelados. No entanto, é impossível identificar quanto desse aumento foi devido à melhoria da coleta de informações e quanto foi resultado de crescimento real. Apenas como ilustração, entre 2000 e 2010, a taxa anual de crescimento populacional nas favelas do Nordeste foi de 11,70% e no Norte, 10,22%.

3 De acordo com o Censo 2010: Belém, Belo Horizonte, Brasília, Campinas, Curitiba, Fortaleza, Goiânia, Guarulhos, Manaus, Porto Alegre, Recife, Rio de Janeiro, Salvador, São Luis e São Paulo.

4 O Estatuto da Cidade (Lei Federal nº 10.257/2001) definiu, pela primeira vez, de forma clara, o conceito da “função social da propriedade”. Esta era, até então, apenas uma ideia prevista em várias das Constituições brasileiras e reforçada na Carta de 1988. A sua conceituação tem proporcionado novas possibilidades de atuação técnica, sobretudo referente às questões relacionadas ao acesso à moradia digna como um dos pré-requisitos do direito à cidade. Em 2003, com a criação do Programa Nacional de Apoio à Regularização Fundiária Sustentável, seguido, em 2009, pela regulamentação da demarcação urbanística, no âmbito do Programa Minha Casa, Minha Vida, a regularização de assentamentos já consolidados tornou-se uma das metas prioritárias da política de acesso à moradia do Governo Federal. Nesse período, a regularização fundiária passou a ser vista como uma ferramenta importante no acesso à posse legal da moradia digna. Ver D’Ottaviano e Quaglia-Silva (2009).

gência nacional, ela possibilita análises e comparações importantes em todo o território brasileiro.

Dados do Censo de 2010 apontam 11,4 milhões de pessoas vivendo em favelas, contra as 6,5 milhões indicadas em 2000². É importante notar que 60% dos domicílios favelados localizam-se nos 15 municípios brasileiros com mais de 1 milhão de habitantes³. Uma primeira tabulação dos dados censitários mostra que a realidade nas favelas brasileiras mudou muito nos últimos 20 anos. Além de projetos de melhorias urbanísticas e benfeitorias, com grandes obras de saneamento, reurbanização ou construção de novas unidades habitacionais, alguns programas de regularização fundiária, sobretudo após a vigência do Estatuto da Cidade⁴, em 2001, mudaram a forma de acesso à moradia na favela.

Do outro lado da balança, estão as cidades pequenas (até 100 mil habitantes⁵) e médias⁶ (até 500 mil habitantes), com características bastante distintas. O Censo de 2000 demarcava 5.283 municípios com menos de 100 mil habitantes, onde vivia praticamente metade (49,02%) da população nacional. Em 2010, o número de municípios pequenos se manteve estável (5.282 municípios), porém a concentração de população caiu, ligeiramente, para 45,25% do total. Já os municípios médios, com população entre 100 mil e 500 mil habitantes, concentravam, em 2000, 23,3% da população nacional e, em 2010, passaram a abrigar 25,46%.

A partir da análise dos dados censitários relativos à infraestrutura e ao acesso a serviços⁷ – abastecimento de água, esgotamento sanitário, destino do lixo e acesso à energia elétrica – examinaremos de que forma as políticas públicas beneficiaram (ou não) as áreas de favela e os municípios pequenos e médios num período de intenso investimento público na área urbana, compreendido entre os anos de 2000 e 2010.

INFRAESTRUTURA URBANA E AS POLÍTICAS RECENTES DE INTERVENÇÃO

Desde o fechamento do Banco Nacional de Habitação (BNH), em meados dos anos 1980, não houve, no Brasil, qualquer grande política de investimento em infraestrutura urbana como a que foi vista nos últimos anos. De fato, a partir do final dos anos 1980 e durante todos os anos 1990, as intervenções em favelas e mesmo nas redes de infraestrutura dependeram do empreendedorismo das administrações municipais, que quase não contavam com verbas ou apoio federais. Nesse período, alguns municípios, como Recife (PREZEIS, de 1987), Rio de Janeiro (Favela Bairro, início em 1993) e São Paulo (gestão Luiza Erundina, 1989-1993), implantaram políticas locais de intervenção em áreas de favela e de assentamentos irregulares. Porém, muitos dos projetos esbarraram na falta de verbas ou de restrições legais, como a regularização fundiária.

Nos anos 1990, os programas de urbanização começaram a ser incorporados, oficialmente, como objeto de política pública nas diversas esferas de governo. Predominavam intervenções pontuais e projetos de urbanização gradual.

Os anos 2000 trouxeram dois marcos importantes para a gestão urbana brasileira: a aprovação do Estatuto da Cidade, em 2001, e a criação do Ministério das Cidades, em 2003. Com o Estatuto da Cidade, questões normativas para a garantia da permanência da população favelada em suas moradias foram regulamentadas.

Instrumentos como a CUEM (concessão de uso especial para fins de moradia) e o usucapião urbano ou coletivo representaram importantes avanços para a população moradora de assentamentos irregulares. Já o Ministério das Cidades, com suas secretarias de Habitação, Transporte e Mobilidade, Saneamento e Programas Urbanos, foi um importante indicativo do peso que a questão urbana passaria a ter na gestão do então presidente Lula, que apenas se iniciava. Porém, em relação à infraestrutura urbana e à intervenção em favelas, o acontecimento recente de maior impacto foi o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC). Implantado, inicialmente, em 2007, ele tinha como objetivos principais incentivar o crescimento econômico a partir de linhas de financiamento federal nas áreas de (1) logística, (2) energia, (3) social e urbano e (4) habitação e saneamento⁸. Desde seu início, a intervenção em favelas foi indicada como um Projeto Prioritário de Investimento (PPI). Foram definidas duas ações principais: “apoio a empreendimentos de Saneamento Integrado em Assentamentos Precários em Municípios de Regiões Metropolitanas, de Regiões Integradas de Desenvolvimento Econômico ou municípios com mais de 150 mil habitantes; [...] e apoio à urbanização de assentamentos precários” (BRASIL, 2007, p. 3). Foi a primeira vez que o governo federal destinou um grande volume de recursos para urbanizar favelas. A urbanização de favelas passou a incluir obras básicas de saneamento e infraestrutura, execução de obras complementares em áreas que já haviam sofrido intervenções anteriores e também intervenções em locais de risco ou com restrições ambientais, como as zonas de manancial.

O PAC 1 foi responsável pela realização de 621 operações, que beneficiaram 1,24 milhão de famílias, totalizando R\$ 16,8 bilhões investidos⁹ (BRASIL, 2010a). Obras como a urbanização integrada de Favelas nas Represas Billings e Guarapiranga (incluindo a recuperação ambiental dos mananciais), a ordenação urbanística do Complexo do Alemão (com ações de mobilidade e construção de novas moradias) e a urbanização integrada da Bacia do rio Beberibe (com remoção de palafitas e construção de 5.070 unidades habitacionais) são algumas das intervenções financiadas pelo PAC/Urbanização de Assentamentos Precários¹⁰ (BRASIL, 2010a).

Se, por um lado, a ideia de um grande volume de investimento na área de infraestrutura trazida pelo PAC é louvável, por outro, após sua criação, ele praticamente monopolizou todo o investimento federal, incorporando outros programas ou linhas de financiamento. Igualmente, apesar dos avanços inegáveis da nova lógica de investimentos, o PAC deixou de fora as cidades de pequeno e médio porte, dado que se restringiu às cidades com mais de 150 mil habitantes.

A seguir, faremos uma breve análise das características dos domicílios favelados e dos domicílios permanentes no Brasil e nas grandes regiões, no intuito de identificar as possíveis consequências das políticas de investimento público do final dos anos 2000.

DOMICÍLIOS NO BRASIL

Em 2000, o Brasil possuía 5.507 municípios, sendo que 90,45% possuíam menos de 50 mil habitantes (categoria (1)). Se considerarmos a classificação utilizada neste artigo para municípios pequenos (até 100 mil habitantes), essa concentração sobe para 95,93%. Eles concentravam 46,93% dos domicílios e 49% da população nacional.

5 Nas tabulações realizadas para este artigo, dividimos as cidades pequenas em duas faixas distintas: até 50 mil habitantes e de 50 mil a 100 mil habitantes. Optamos por fazer essa divisão devido à grande quantidade de municípios com essas características.

6 Mesmo reconhecendo a dificuldade de qualificar os municípios médios, optamos por trabalhar apenas com a quantificação populacional, estabelecendo como municípios médios aqueles com faixa populacional entre 100 mil e 500 mil habitantes. Para mais informações, ver Andrade e Serra (2001) e Sposito (2007).

7 Os dados relativos às características dos domicílios estão tabulados de forma distinta pelos censos de 2000 e 2010. Em 2000, os dados do questionário básico referiam-se à origem da água (rede geral, poço ou outra) e, em outra questão, introduziam a pergunta sobre a existência (ou não) de canalização interna ao domicílio. Em 2010, a pergunta específica era se havia algum ponto de água canalizado originário de rede dentro do domicílio. Essa distinção não prejudica a análise, mas deve ser levada em conta nos quadros 4 e 5. Além disso, o tipo e a existência de energia domiciliar não aparecem nos dados do questionário básico de 2000, o que esclarece a leitura dos quadros 6 e 7.

8 Os investimentos da área “Social e Urbano” estavam destinados ao financiamento habitacional para pessoa física e ao Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo (SBPE) (R\$ 216,9 bi investidos), para o programa Luz para Todos (26 Estados e R\$ 6,6 bi de investimento) e para obras relativas a recursos hídricos (23 empreendimentos, 7.945 cisternas em 54 municípios e obras de esgotamento sanitário em 23 municípios e R\$ 2 bi de investimento). Na área de Saneamento e Habitação, os investimentos foram da ordem de R\$ 1,5 bi (1.225 empreendimentos) e R\$ 353,5 mi (374 empreendimentos), respectivamente (BRASIL, 2010a).

9 Aqui, não analisaremos os investimentos do PAC 2 (2011), pois, apesar de igualmente relevantes, não tiveram impacto nos dados censitários analisados.

10 Atualmente, de acordo com dados do Ministério do Planejamento, existem 3087 empreendimentos de Urbanização de Assentamentos Precários em andamento. (Disponível em: <<http://www.pac.gov.br/minha-casa-minha-vida/urbanizacao-de-assentamentos-precarios>>. Acesso em: 22 abr. 2015).

11 Os municípios das regiões Norte e Nordeste com menos de 100 mil habitantes têm as maiores concentrações de população rural: 42% e 41%, respectivamente. Esses números mostram a importância de uma análise específica dos domicílios rurais, que, no entanto, não é objeto deste artigo, porquanto pretendemos fazer uma primeira aproximação ao tema em escala nacional.

Municípios agregam, pelo censo brasileiro, população urbana e rural (e, consequentemente, domicílios rurais e urbanos). A definição censitária para população urbana é arbitrária: urbanos são os habitantes que moram num dado perímetro, desenhado pelas autoridades municipais, independente de densidade demográfica, ocupação dos habitantes ou de qualquer outra qualificação. Mesmo sabendo que os domicílios rurais apresentam, muitas vezes, maior precariedade¹¹, analisaremos apenas os dados relativos aos domicílios totais e à população total.

Quadro 1: Brasil – Municípios, Domicílios e População, por Categoria de Município, 2000

Categoria de Município	Municípios		Domicílios		População	
	Total	%	Total	%	Total	%
(1) até 50 mil hab.	4981	90,45%	15.608.103	34,84%	62.285.201	36,67%
(2) de 50 mil a 100 mil hab.	302	5,48%	5.412.330	12,08%	20.984.462	12,35%
(3) de 100 mil a 500 mil hab.	193	3,50%	10.712.011	23,91%	39.628.673	23,33%
(4) de 500 mil a 1 milhão hab.	18	0,33%	3.406.225	7,60%	12.583.904	7,41%
(5) mais de 1 milhão de hab.	13	0,24%	9.656.432	21,56%	34.390.614	20,24%

Fonte: IBGE – Censo Demográfico de 2000.

Quadro 2: Brasil – Municípios, Domicílios e População, por Categoria de Município, 2010

Categoria de Município	Municípios		Domicílios		População	
	Número	%	Total	%	Total	%
(1) até 50 mil hab.	4957	89,07%	23.250.702	40,56%	64.004.918	33,55%
(2) de 50 mil a 100 mil hab.	325	5,84%	5.952.642	10,38%	22.314.204	11,70%
(3) de 100 mil a 500 mil hab.	245	4,40%	12.937.985	22,57%	48.565.171	25,46%
(4) de 500 mil a 1 milhão hab.	23	0,41%	4.242.187	7,40%	15.711.100	8,24%
(5) mais de 1 milhão de hab.	15	0,27%	10.940.651	19,09%	40.160.406	21,05%

Fonte: IBGE- Censo Demográfico de 2010.

Quadro 3: Brasil – Aglomerados Subnormais por Categoria de Municípios, 2010

Categoria de Município	Aglomerados Subnormais					
	Domicílios particulares ocupados (Unidades)		População residente (Pessoas)		Número de aglomerados subnormais (Unidades)	
	Total	%	Total	%	Total	%
(1) até 50 mil hab.	55.280	1,71%	216.510	1,89%	208	3,29%
(2) de 50 mil a 100 mil hab.	58.781	1,82%	216.391	1,89%	192	3,03%
(3) de 100 mil a 500 mil hab.	831.238	25,78%	2.987.884	26,15%	1.943	30,70%
(4) de 500 mil a 1 milhão hab.	355.323	11,02%	1.252.531	10,96%	753	11,90%
(5) mais de 1 milhão de hab.	1.923.907	59,66%	6.752.328	59,10%	3.233	51,08%

Fonte: IBGE - Censo Demográfico de 2010.

12 Em 2000: Belém, Belo Horizonte, Brasília, Curitiba, Fortaleza, Goiânia, Guarulhos, Manaus, Porto Alegre, Recife, Rio de Janeiro, Salvador e São Paulo.

Os 193 municípios médios (categoria (3)) representavam, em 2000, 3,50% do total, porém abrigavam praticamente 1/4 dos domicílios e da população nacional (23,91% e 23,33%, respectivamente) – mais que os treze¹² municípios com mais de 1 milhão de habitantes (20,24% da população).

O Censo de 2010 contabilizou 57.324.167 domicílios no Brasil. Conforme mostra o Quadro 2, desse total, 40,56% localizavam-se em municípios com menos de 50 mil habitantes. Essa foi a única categoria que teve aumento no percentual de domicílios. Se considerarmos os municípios com população de até 100 mil habitantes, esse percentual sobe para 50,94%, um pequeno aumento (4%) em relação a 2000. Já os municípios pequenos (categorias (1) e (2)) concentravam, em 2010, apenas 3,54% dos domicílios subnormais do país (Quadro 3).

Os municípios médios, apesar de diminuírem um pouco a concentração de domicílios (de 23,91% para 22,57%), passaram a abrigar 25,46% da população nacional. E concentraram parcela equivalente (25,78%) dos domicílios em aglomerados subnormais. Se tabularmos os dados para as cidades com menos de 150 mil habitantes, aquelas não incluídas nos PAC/Urbanização de Assentamentos Precários, o número total de domicílios em aglomerados subnormais alcança a quantia de 236.031, ou 7,32% dos domicílios favelados nacionais, enquanto os domicílios permanentes somam quase 29 milhões, ou 50,37% do total nacional.

A maior concentração de aglomerados subnormais se dá nos municípios metropolitanos com população superior a 1 milhão de habitantes. Em 2010, os quinze municípios dessa categoria concentravam praticamente 60% dos domicílios e da população favelada e pouco mais da metade dos domicílios permanentes não subnormais brasileiros.

Os Quadros 4 e 5 mostram as características dos domicílios relativas ao abastecimento de água e ao esgotamento sanitário para os anos de 2000 e 2010. Os municípios pequenos apresentam a pior condição nos dois indicadores. Em 2000, os municípios da categoria (1) tinham menos de metade de suas unidades habitacionais ligadas à rede geral de abastecimento de água. Em 2010, esse percentual aumentou para algo próximo a 70% dos domicílios. No caso do esgotamento sanitário, o dado é ainda mais alarmante: em 2000, apenas 23,03% dos domicílios estavam ligados à rede geral. Em 2010, esse percentual subiu para 38,84, mas ainda continuou muito abaixo do ideal e significativamente abaixo dos domicílios em aglomerados subnormais, nos quais 56,33% estavam ligados à rede geral.

Como contraponto, vale notar que os grandes municípios têm indicadores sempre muito melhores, com 95% dos domicílios ligados à rede geral de abastecimento de água e 81,69% à rede geral de esgoto.

Outro dado importante é a concentração de domicílios sem banheiro ou sanitários em 2000: eram 19,28%, nos municípios da categoria (1), e 8,45%, na categoria (2). Esse indicador melhorou consideravelmente ao longo da década, contudo, ainda assim, em 2010 os pequenos municípios da categoria (1) tinham pouco mais de 5% dos domicílios sem banheiro ou sanitário, e os da (2) alcançavam 3,13%. Mesmo com a expressiva melhora, a condição desses municípios é significativamente pior que a dos domicílios favelados, onde, em 2010, apenas 1,02% das unidades não possuíam banheiro ou sanitário. Em relação ao abastecimento de água e ao esgotamento sanitário, a condição dos domicílios favelados também é consideravelmente melhor que a dos municípios de pequeno porte: 88,43% dos domicílios favelados estão ligados à rede geral de abastecimento de água e, conquanto todas as dificuldades de acesso, 56,33% estão ligados à rede geral de esgotamento sanitário.

Quadro 4: Brasil - Forma de Abastecimento de Água e Esgotamento Sanitário dos domicílios, por categoria de Município, 2000

Categoria de Município	Forma de abastecimento de água		Tipo de esgotamento sanitário			
	Rede geral - canalizada em pelo menos um cômodo	Outra forma	Rede geral de esgoto ou pluvial	Fossa séptica	Outra	Não tinham banheiro ou sanitário
até 50 mil hab.	49,44%	42,57%	23,03%	11,33%	46,37%	19,28%
de 50 mil a 100 mil hab.	67,68%	26,33%	39,22%	15,77%	36,56%	8,45%
de 100 mil a 500 mil hab.	81,39%	14,45%	54,61%	19,78%	23,08%	2,53%
de 500 mil a 1 milhão hab.	84,58%	10,89%	54,75%	19,31%	23,68%	2,27%
mais de 1 milhão de hab.	91,56%	5,78%	72,39%	13,05%	13,66%	0,90%

Fonte: IBGE- Censo Demográfico de 2000.

Quadro 5: Brasil - Forma de Abastecimento de Água e Esgotamento Sanitário dos domicílios, por categoria de Município, 2010

Categoria de Município	Forma de abastecimento de água		Tipo de esgotamento sanitário			
	Rede geral	outra	Rede geral	Fossa séptica	Outra	Não tinham banheiro ou sanitário
(1) até 50 mil hab.	69,82%	30,18%	38,84%	12,09%	49,07%	5,13%
(2) de 50 mil a 100 mil hab.	78,57%	21,43%	46,07%	13,83%	40,10%	3,13%
(3) de 100 mil a 500 mil hab.	87,86%	12,14%	63,57%	13,63%	22,80%	0,68%
(4) de 500 mil a 1 milhão hab.	90,16%	9,84%	67,21%	12,85%	19,94%	0,41%
(5) mais de 1 milhão de hab.	95,66%	4,34%	81,69%	6,49%	11,82%	0,27%
Aglomerados Subnormais	88,34%	11,66%	56,33%	10,94%	31,71%	1,02%

Fonte: IBGE- Censo Demográfico de 2010.

Quadro 6: Brasil - Destino do Lixo domiciliar por categoria de Município, 2000

Categoria de Município	Destino do lixo		
	Coletado por serviço de limpeza	Coletado em caçamba de serviço de limpeza	Outro
até 50 mil hab.	48,01%	5,03%	46,96%
de 50 mil a 100 mil hab.	70,56%	4,67%	24,77%
de 100 mil a 500 mil hab.	86,45%	3,89%	9,66%
de 500 mil a 1 milhão hab.	88,55%	3,62%	7,83%
mais de 1 milhão de hab.	91,42%	6,08%	2,50%

Fonte: IBGE- Censo Demográfico de 2000.

Quadro 7: Brasil - Destino do Lixo e Existência de Energia Elétrica domiciliar por categoria de Município e Aglomerados Subnormais, 2010

Categoria de Município	Destino do Lixo			Existência de energia elétrica		
	Coletado		Outra	De companhia distribuidora e com medidor de uso exclusivo do domicílio	Outra	Não existe energia elétrica
	Diretamente por serviço de limpeza	Em caçamba de serviço de limpeza				
(1) até 50 mil hab.	62,94%	8,48%	28,58%	85,61%	11,49%	2,90%
(2) de 50 mil a 100 mil hab.	78,54%	6,27%	15,19%	86,93%	11,38%	1,69%
(3) de 100 mil a 500 mil hab.	90,39%	5,25%	4,36%	87,18%	12,42%	0,40%
(4) de 500 mil a 1 milhão hab.	92,45%	5,14%	2,41%	88,51%	11,37%	0,12%
(5) mais de 1 milhão de hab.	90,11%	8,76%	1,14%	86,25%	13,65%	0,10%
Aglomerados Subnormais	76,14%	19,25%	4,61%	72,51%	27,20%	0,30%

Fonte: IBGE- Censo Demográfico de 2010.

Os Quadros 6 e 7 apresentam os dados sobre o destino do lixo¹³ e a existência de energia elétrica nos domicílios. Novamente, a condição dos pequenos municípios é a mais precária. Para a categoria (1), em 2000, apenas 53% tinha coleta direta do lixo domiciliar. Em 2010, esse número aumentou para 62,94% dos domicílios, mantendo-se, contudo, bem abaixo da realidade das unidades faveladas, nas quais 76,14% dos domicílios tinham coleta direta. Se, em 2000, praticamente metade (46,96%) dos domicílios da categoria (1) dava outros tipos de destino ao lixo doméstico (como queimar, enterrar ou jogar na rua), em 2010, essa concentração caiu para aproximadamente 1/3 (28,58%). Uma vez mais, o percentual é bastante superior ao dos domicílios favelados, em que apenas 4,61% das unidades dá outros tipos de destino ao lixo doméstico.

A existência de energia elétrica¹⁴ é o indicador com distribuição mais homogênea entre as diversas categorias de municípios, sendo sempre superior a 85%. Esse é o único indicador em que os domicílios em aglomerados subnormais têm o pior desempenho, com 72,51% dos domicílios com acesso à energia elétrica pela companhia distribuidora e com medidor de uso exclusivo do domicílio. Isso se deve ao uso, nas favelas, de medidores coletivos e também aos “gatos”. A falta de acesso à infraestrutura básica pode ser relativizada no caso dos municípios da categoria (1), pois 34,96% da população ainda vive na zona rural. Apesar disso, os dados também apontam para uma situação bastante precária nas unidades habitacionais urbanas, sobretudo se comparada à realidade dos domicílios nas áreas de favela.

DOMICÍLIOS POR GRANDE REGIÃO

A análise das diferentes realidades regionais também aponta importantes questões a serem enfrentadas no âmbito das políticas públicas urbanas.

Em relação aos aglomerados subnormais, a nova metodologia de levantamento do Censo de 2010 possibilitou a produção de um entendimento mais acurado da realidade das favelas brasileiras, em especial no Norte e Nordeste, onde os dados até 2000 estavam visivelmente subenumerados¹⁵.

O Quadro 8 mostra um panorama geral dos domicílios totais e das unidades faveladas por grande região. Em todas elas, o crescimento das unidades faveladas na

¹³ No caso da coleta de lixo só conseguimos aferir se ela existe, mas não sua frequência de ocorrência. Ressaltamos que uma coleta de lixo que aconteça apenas uma vez por semana é insatisfatória.

¹⁴ A tabulação de dados do Censo de 2000 disponível não permite uma comparação adequada da evolução temporal da existência de energia elétrica com medidor de uso exclusivo do domicílio.

¹⁵ Para informações mais detalhadas, ver Pasternak e D'Ottaviano (2014).

década é bastante superior ao dos domicílios totais. Porém, na região Norte (10,02%) e Nordeste (11,70%), tal taxa é expressivamente superior. No Nordeste, por exemplo, onde o crescimento dos domicílios totais foi de 0,73% na década, o crescimento dos domicílios favelados foi 16 vezes maior.

Quadro 8: Domicílios Totais e Favelados e Taxa de Crescimento, por grande região

Região	Domicílios Totais			Domicílios Favelados		
	20000	2010	Crescimento na Década	2000	2010	Crescimento na Década
Norte	3.353.764	3.988.832	1,75%	178.326	463.444	10,02
Nordeste	13.911.413	14.957.608	0,73%	306.395	926.370	11,70
Sudeste	24.699.909	25.227.877	0,21%	1.038.608	1.607.375	4,46
Sul	85.092.284	8.904.120	0,45%	110.411	170.054	4,41
Centro-Oeste	3.791.248	4.349.562	1,38%	16.808	57.286	3,05
Brasil	54.267.618	57.427.999	0,57%	1.650.548	3.224.520	6,93

Fonte: IBGE- Censos Demográficos de 2000 e 2010.

Quadro 9: Municípios e População Residente por Categoria de Município, Grandes Regiões, 2010

Categoria do Município	Região	Municípios		População residente		
		Total	% da Categoria	Total	Urbana	Rural
(I) até 100 mil hab.	CO	448	8,48%	6.247.180	4.890.066	1.357.114
	NE	1736	32,87%	31.889.595	18.777.960	13.111.635
	N	429	8,12%	8.712.483	5.012.809	3.699.674
	SE	1529	28,95%	24.900.598	20.176.033	4.724.565
	S	1140	21,58%	14.569.266	10.844.070	3.725.196
(II) de 100 mil a 500 mil hab.	CO	14	5,71%	2.600.858	2.496.555	104.303
	NE	47	19,18%	8.465.330	7.483.375	981.955
	N	18	7,35%	3.956.558	3.477.344	479.214
	SE	122	49,80%	24.908.047	24.154.409	753.638
	S	44	17,96%	8.634.378	8.264.198	370.180
(III) mais de 500 mil hab.	CO	4	10,53%	5.210.056	5.096.342	113.714
	NE	11	28,95%	12.727.025	12.559.923	167.102
	N	2	5,26%	3.195.413	3.174.356	21.057
	SE	17	44,74%	30.555.765	30.365.736	190.029
	S	4	10,53%	4.183.247	4.152.628	30.619

Fonte: IBGE – Censo Demográfico de 2010.

O Quadro 9 apresenta uma primeira divisão dos municípios brasileiros por categoria e grande região. Para facilitar a leitura, a tabulação para grandes regiões foi feita considerando apenas três categorias de municípios: (I) até 100 mil habitantes – municípios pequenos; (II) de 100 a 500 mil habitantes – municípios médios; e (III) com mais de 500 mil habitantes – municípios grandes e metrópoles.

A partir dos dados do Censo de 2010, podemos identificar que, do total de municípios pequenos, praticamente 1/3 está localizado no Nordeste e 1/3 no Sudeste. A região Sul concentra cerca de 20% dos municípios pequenos e as regiões Centro-Oeste e Norte, 8% cada uma delas.

Já os municípios médios estão muito concentrados na região Sudeste, onde se localizam 49,80% deles. As regiões Nordeste e Sul têm, cada uma delas, perto de 20%, a Norte, 7,35%, e a Centro-Oeste, apenas 5,71%.

Os grandes municípios estão também condensados na região Sudeste (44,74%). A região Nordeste concentra aproximadamente 1/3 deles. As regiões Centro-Oeste e Sul, cerca de 10%; já a Norte, 5,26%.

Se pensarmos na divisão exclusivamente por regiões, tal qual o Quadro 10, a proporção de municípios pequenos gira em torno de 96% para todas as regiões, com exceção da Sudeste, na qual há uma queda para 91,67% do total de municípios. Para a de municípios médios, ocorre o mesmo: a região Sudeste apresenta uma proporção de 7,31% de municípios médios, enquanto as demais têm uma proporção menor, em torno de 3 ou 4%. O Sudeste também tem uma concentração maior de grandes municípios (1,02%), enquanto nas outras regiões essa proporção gira em torno 0,5%.

Quadro 10: Municípios por Grandes Regiões e Categoria, 2010

Região	Categoria do Município	Municípios	
		Total	% da Categoria
Centro-Oeste	(I) até 100 mil hab.	448	96,14%
	(II) de 100 mil a 500 mil hab.	14	3,00%
	(III) mais de 500 mil hab.	4	0,86%
Nordeste	(I) até 100 mil hab.	1736	96,77%
	(II) de 100 mil a 500 mil hab.	47	2,62%
	(III) mais de 500 mil hab.	11	0,61%
Norte	(I) até 100 mil hab.	429	95,55%
	(II) de 100 mil a 500 mil hab.	18	4,01%
	(III) mais de 500 mil hab.	2	0,45%
Sudeste	(I) até 100 mil hab.	1529	91,67%
	(II) de 100 mil a 500 mil hab.	122	7,31%
	(III) mais de 500 mil hab.	17	1,02%
Sul	(I) até 100 mil hab.	1140	95,96%
	(II) de 100 mil a 500 mil hab.	44	3,70%
	(III) mais de 500 mil hab.	4	0,34%

Fonte: IBGE - Censo Demográfico de 2010.

O Quadro 11 traz os dados regionais sobre abastecimento de água e esgotamento sanitário por tipologia de município e para aglomerados subnormais. Por ela, pode-se identificar as diferenças regionais desses indicadores. No caso dos municípios pequenos, as piores condições de abastecimento de água estão no Norte e Nordeste: no primeiro caso, 54,47% dos domicílios não estão ligados à rede geral e, no segundo, a proporção é de 32,53%. Na região Norte, a situação é ainda pior no que diz respeito ao esgotamento sanitário: apenas 3,99% das moradias dos pequenos municípios estão ligadas à rede geral. O cenário também é muito ruim no Centro-Oeste, onde 17,48% dos domicílios estão ligados à rede pública. No Nordeste, apenas 21,39% dos domicílios são ligados à rede geral de esgoto. Outro dado importante é a concentração de domicílios sem banheiro ou sanitário nas regiões Nordeste e Norte: 12,26% e 7,52%, respectivamente.

Quadro 11: Forma de Abastecimento de Água e Esgotamento Sanitário domiciliar, por categoria de Município e Aglomerados Subnormais, Grandes Regiões, 2010

Categoria do Município	Grande Região	Forma de abastecimento de água		Tipo de esgotamento sanitário			
		Rede geral de distribuição	Outra	Rede geral de esgoto ou pluvial	Fossa séptica	Outra	Não tinham banheiro ou sanitário
até 100 mil hab.	CO	73,46%	26,54%	17,48%	12,65%	68,64%	1,23%
	NE	67,47%	32,53%	21,39%	8,41%	57,95%	12,26%
	N	45,53%	54,47%	3,99%	12,30%	76,19%	7,52%
	SE	81,00%	19,00%	68,49%	7,12%	23,35%	1,05%
	S	77,53%	22,47%	28,44%	29,72%	41,19%	0,65%
de 100 mil a 500 mil hab.	CO	77,79%	22,21%	25,63%	18,82%	55,32%	0,24%
	NE	87,55%	12,45%	43,25%	14,50%	39,43%	2,83%
	N	55,98%	44,02%	14,04%	26,46%	57,90%	1,60%
	SE	91,60%	8,40%	82,04%	6,71%	11,12%	0,13%
	S	92,32%	7,68%	56,77%	26,57%	16,37%	0,30%
mais de 500 mil hab.	CO	93,68%	6,32%	69,73%	10,99%	19,17%	0,10%
	NE	90,70%	9,30%	57,03%	15,69%	26,53%	0,75%
	N	75,49%	24,51%	39,45%	26,14%	33,44%	0,97%
	SE	96,51%	3,49%	90,14%	3,15%	6,65%	0,06%
	S	98,42%	1,58%	81,75%	10,50%	7,57%	0,17%
Aglomerados Subnormais	CO	59,91%	40,09%	18,42%	26,96%	52,20%	2,41%
	NE	89,81%	10,19%	49,07%	13,57%	35,64%	1,73%
	N	94,59%	5,41%	72,00%	4,15%	23,63%	0,22%
	SE	96,62%	3,38%	63,36%	13,14%	22,37%	1,13%
	S	94,46%	5,54%	19,79%	23,00%	56,91%	0,30%

Fonte: IBGE - Censo Demográfico de 2010.

Para os municípios médios, as condições mais precárias encontram-se nas regiões Norte e Centro-Oeste. Na primeira, apenas 25,63% dos domicílios estão ligados à rede geral de esgoto e 55,98% à rede geral de distribuição de água. Na segunda, o principal problema é o esgotamento sanitário, pois somente 1/4 dos domicílios está ligado à rede.

A realidade é melhor nos grandes municípios. Apenas na região Norte o abastecimento de água a partir da rede geral é inferior a 90% e o acesso à rede geral de esgoto é baixo, 26,14%.

Cabe notar que o acesso à infraestrutura nos domicílios do Sudeste é, de forma geral, melhor. Mas, mesmo nessa região, a realidade dos municípios pequenos é sempre mais precária.

Ao analisarmos os dados relativos ao acesso à infraestrutura nos domicílios de aglomerados subnormais por região, chama a atenção o quadro mais favorável, especialmente nas regiões Nordeste e Norte. Esta última possui o caso mais emblemático. Nela, 94,95% dos domicílios favelados estão ligados à rede geral de abastecimento de água – índice bem acima dos 45,53% dos municípios pequenos, dos 55,98% dos municípios médios e acima, inclusive, dos grandes municípios (75,49%). Com relação à rede geral de esgotamento sanitário, a diferença é ainda mais impressionante: 72% dos domicílios favelados estão ligados à rede, contra

3,99% dos domicílios em municípios pequenos, 14,04% nos municípios médios e 39,45% nos grandes municípios.

No Nordeste, 89,81% dos domicílios favelados estão ligados à rede geral de distribuição de água e 72% à de esgoto. O acesso à rede de água nos domicílios favelados é superior apenas ao dos domicílios dos pequenos municípios. Já em relação à rede geral de esgoto, metade dos domicílios favelados tem acesso à rede, contra 21,39% nos municípios pequenos, 43,25% nos municípios médios e 57,03% nos grandes municípios.

No Centro-Oeste, a situação dos domicílios favelados reflete a precariedade existente nos domicílios permanentes nas cidades pequenas.

Apenas na região Sul, o acesso à rede de esgotos para os domicílios favelados (19,79%) é bastante inferior ao dos domicílios permanentes de forma geral (28,44%, 56,77% e 81,75%).

O Quadro 12 mostra os dados regionais sobre destino do lixo e existência de energia elétrica por tipologia de município e para aglomerados subnormais. Novamente, as condições mais precárias são identificadas nos pequenos municípios das regiões Norte e Nordeste, onde cerca de 40% do lixo tem destino impróprio. Com relação à existência de energia elétrica, é relevante o fato de que 10,65% dos domicílios dos pequenos municípios da região Norte não têm acesso à energia elétrica.

Já os indicadores para os domicílios favelados são significativamente melhores. No caso do destino do lixo, apenas 7,50% dos domicílios favelados na região Nordeste têm destino inadequado, e 2,58% na Norte.

Quadro 12: Destino do Lixo e Existência de Energia Elétrica domiciliar, por Categoria de Município e Aglomerados Subnormais, Grandes Regiões, 2010

Categoria do Município	Região	Destino do Lixo			Existência de energia elétrica		
		Coletado		Outra	De companhia distribuidora e com medidor de uso exclusivo do domicílio	Outra	Não existe energia elétrica
		Diretamente por serviço de limpeza	Em caçamba de serviço de limpeza				
até 100 mil hab.	CO	76,25%	3,92%	19,82%	85%	12,94%	1,85%
	NE	49,74%	12,00%	38,26%	88%	8,50%	3,59%
	N	48,23%	10,24%	41,53%	70%	19,64%	10,65%
	SE	80,81%	5,90%	13,29%	88%	11,23%	0,66%
	S	81,05%	4,17%	14,78%	86%	13,05%	0,53%
de 100 mil a 500 mil hab.	CO	91,55%	3,69%	4,76%	88%	11,94%	0,34%
	NE	82,18%	6,45%	11,37%	90%	9,03%	0,75%
	N	81,55%	6,59%	11,86%	77%	20,81%	2,22%
	SE	93,16%	4,72%	2,12%	88%	11,99%	0,13%
	S	92,74%	5,61%	1,66%	86%	13,57%	0,21%
mais de 500 mil hab.	CO	88,66%	9,74%	1,61%	83%	17,35%	0,10%
	NE	84,92%	11,83%	3,26%	90%	9,32%	0,20%
	N	92,77%	4,67%	2,56%	75%	24,91%	0,32%
	SE	92,35%	6,80%	0,85%	87%	12,89%	0,05%
	S	96,62%	3,00%	0,38%	88%	11,95%	0,08%
Aglomerados Subnormais	CO	84,85%	8,79%	6,36%	68,09%	31,34%	0,57%
	NE	72,63%	19,87%	7,50%	82,99%	16,60%	0,41%
	N	74,21%	23,21%	2,58%	69,21%	30,63%	0,15%
	SE	92,80%	5,88%	1,31%	63,24%	36,43%	0,33%
	SUL	67,02%	22,44%	10,54%	58,58%	41,17%	0,24%

Fonte: IBGE - Censo Demográfico de 2010.

Com relação ao acesso à energia elétrica, apenas 0,41% e 0,15% dos domicílios favelados do Nordeste e Norte, respectivamente, não tem energia elétrica. A região Sul segue sendo a única em que alguns dos indicadores para os domicílios favelados são inferiores ao dos domicílios permanentes não subnormais: 10,54% dos domicílios favelados têm destino inadequado para o lixo, frente aos 14,78% dos domicílios permanentes nos municípios pequenos, 1,66% nos municípios médios e 0,38% nos grandes municípios.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

As análises apresentadas neste artigo baseiam-se numa primeira leitura dos dados censitários disponíveis, os quais permitem apenas a realização de exames quantitativos, uma vez que, por meio deles, não conseguimos avaliar a qualidade dos serviços acessados pelos domicílios. Mesmo com suas limitações operacionais, essa leitura aponta questões que devem ser consideradas na formulação de novas políticas públicas ou mesmo na reformulação das políticas existentes.

O primeiro ponto é que a grande concentração de população vivendo fora das grandes metrópoles revela a necessidade de se pensar em políticas públicas voltadas especificamente para municípios médios e pequenos, afinal metade dos domicílios brasileiros encontra-se em cidades com menos de 150 mil habitantes.

É possível identificar uma melhora generalizada no volume de acesso aos serviços de infraestrutura. Realmente, todos os indicadores de acesso às redes gerais de abastecimento de água e de esgoto melhoraram ao longo da década intercensitária. A única exceção são os municípios com mais de 1 milhão de habitantes, em que a proporção de domicílios com coleta direta diminuiu 1,3%, mas a coleta através de caçamba aumentou 2,68%. Uma explicação possível para essa alteração é, justamente, a ampliação dos serviços nas favelas, onde, devido à ausência de sistema viário adequado, grande parte da coleta é feita por meio de caçambas.

Para 2010, a comparação direta entre a rede de água e de esgoto disponível para as cidades de até 100 mil habitantes e para as favelas exibe sempre uma melhor condição nos domicílios favelados. Inclusive nos serviços de limpeza por coleta direta, a situação dos domicílios favelados (76,14%) é melhor que a dos domicílios em cidades com menos de 50 mil habitantes (62,94%). O único indicador em que os domicílios favelados têm uma condição pior é a existência de energia elétrica com medidor de uso exclusivo do domicílio.

As situações de maior carência ficam visíveis nas análises por grande região. A deficiência de acesso à rede de água e de esgoto nos municípios pequenos e médios das regiões Norte e Nordeste e, em parte, da Centro-Oeste é evidente. A condição dos domicílios nesses municípios é muito pior que nos domicílios favelados.

Os dados do Censo de 2010 apontam, por um lado, que a política federal de intervenção em assentamentos informais surtiu o efeito desejado: possibilitou uma melhoria generalizada na condição de acesso à infraestrutura básica nos domicílios favelados. Por exemplo, em São Paulo, o acesso domiciliar à rede pública de água potável passou de 85,2%, em 1991, para 98,1%, em 2000, com uma ligeira queda 97,8% em 2010. Em relação ao esgotamento sanitário, em 1991 apenas 26% das moradias faveladas paulistanas estavam ligadas à rede pública de esgotos, percentual

que passou para a 51% em 2000 e 67,4% em 2010. A energia elétrica era, há anos, praticamente universal, com 90% das unidades possuindo-a em 1991, 98% em 2000 e 99,9% em 2010. Em relação à coleta de lixo, embora, como já foi dito, os dados censitários não meçam sua frequência, ela atingia, em 2010, 98,6% das unidades habitacionais, aumentando o índice das proporções anteriormente observadas, 88,4%, em 1991, e 80,2%, em 2000 (PASTERNAK, 2015)

Por outro lado, eles também indicam que as cidades pequenas e médias, aparentemente, vêm sendo preteridas pelos grandes investimentos em infraestrutura. Nesse sentido, ainda que seja inquestionável o papel dos investimentos nas áreas de favela, a análise realizada assinala a premente necessidade de incorporar as cidades brasileiras de menor dimensão nas políticas de intervenção em infraestrutura.

Camila D'Ottaviano: camila.dottaviano@gmail.com.

Suzana Pasternak: suzana.pasternak@gmail.com.

Artigo recebido em fevereiro de 2015 e aprovado para publicação em abril de 2015.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ANDRADE, T. A.; SERRA, R. V. (Org.). *Cidades Médias Brasileiras*. Rio de Janeiro: IPEA, 2001.
- BRASIL. Ministério das Cidades. *Programa de Aceleração do Crescimento - PAC - Manual de Instruções*. Projetos Prioritários de Investimentos – PPI, Intervenções em Favelas. Período 2007 – 2010. Brasília: Ministério das Cidades, 2007. Disponível em: <http://downloads.caixa.gov.br/_arquivos/assitencia_tecnica/doc_basic_25/PPI_Favela.pdf>. Acesso em: 6 dez. 2014.
- _____. Comitê Gestor do PAC. *Programa de Aceleração do Crescimento: Balanço 4 anos, 2007-2010*. Brasília: Comitê Gestor do PAC, 2010a. Disponível em: <http://www.planejamento.gov.br/secretarias/upload/Arquivos/noticias/pac/Pac_1_4.pdf>. Acesso em: 6 dez. 2014.
- _____. Ministério das Cidades. Secretaria Nacional de Habitação. *Urbanização de Favelas: a experiência do PAC*. Brasília: Ministério das Cidades, Secretaria Nacional de Habitação, 2010b. Disponível em: <http://www.cidades.gov.br/images/stories/ArquivosSNH/ArquivosPDF/PAC_Urbanizacao_de_Favelas_Web.pdf>. Acesso em: 6 dez. 2014.
- D'OTTAVIANO, M. C. L.; QUAGLIA-SILVA, S. L.. Regularização Fundiária no Brasil: velhas e novas questões. *Planejamento e Políticas Públicas*, Brasília, n. 32, p. 201-229, jan./jun. 2009.
- INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA - IBGE. *Censos Demográficos 2000 e 2010*. Disponível em: <<http://www.sidra.ibge.gov.br/cd/cd2010RgaAdAgsn.asp>>. Acesso em: 6 dez. 2014.
- _____. *Censo Demográfico 2010: base territorial: manual de delimitação dos setores*. Rio de Janeiro: IBGE, 2009.
- _____. *Censo Demográfico 2010. Aglomerados Subnormais. Primeiros Resultados*. Rio de Janeiro: IBGE, 2011. Disponível em: <http://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/periodicos/92/cd_2010_aglomerados_subnormais.pdf>. Acesso em: 6 dez. 2014.
- PASTERNAK, S. Favelas: fatos e boatos. In: FRUGOLI, H.; KOWARICK, L. *São Paulo e a pluralidade urbana: sociedade, cultura e política*. São Paulo: Editora 34. No prelo 2015.
- _____; D'OTTAVIANO, C. População favelada no Brasil e no município de São Paulo: as mudanças apontadas pelo Censo de 2010. In: ENCONTRO NACIONAL DE ESTUDOS POPULACIONAIS, 19., 2014, Águas de São Pedro. *Anais do XIX Encontro Nacional de Estudos Populacionais*. Águas de São Pedro: ABEP, 2014. Disponível em: <http://abep.info/files/trabalhos/trabalho_completo/TC-4-7-648-603.pdf>. Acesso em: 8 dez. 2014.

SPOSITO, M. E. B. (Org.) *Cidades médias: espaços em transição*. São Paulo: Expressão Popular, 2007.

ABSTRACT: *This article makes a brief comparative analysis of the infrastructure conditions in subnormal areas (proxy for squatter settlements) households and in small and medium-sized municipalities households in Brazil and its major regions. Using 2000 and 2010 Census data about permanent households and subnormal areas, the article seeks to identify how the reality of access to urban infrastructure in Brazil developed during the inter-census decade. The questions that guide this study are: after a decade of intense intervention in squatter settlements areas with urbanization projects and urban infrastructure installation do squatter settlements remains as areas of major dwelling precariousness in Brazil? Is it possible to deduce from the census data, if small and medium-sized municipalities were also benefited from federal programs and funds during the decade?*

KEYWORDS: *urban infrastructure; squatter settlements; small and medium-sized municipalities.*

À INTEGRAÇÃO CIDADE-CAMPO COMO ESQUEMA DE COLONIZAÇÃO E CRIAÇÃO DE CIDADES NOVAS:

DO NORTE PARANAENSE À AMAZÔNIA LEGAL

RENATO LEÃO REGO

Universidade Estadual de Maringá, Departamento de Arquitetura e Urbanismo, Maringá, PR, Brasil

R E S U M O : *Em Cidades e fronteiras no Brasil, o geógrafo norte-americano Martin Katzman notou que o projeto do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA) para a ocupação da bacia amazônica na década de 1970 havia “tomado emprestado” elementos do bem-sucedido esquema de colonização privada norte-paranaense da primeira metade do século XX. Chamado de Urbanismo Rural, o projeto do INCRA previa a instalação de uma rede de núcleos urbanos hierarquizados, próximos, regularmente espaçados, conectados entre si e integrados ao campo. Assim, foram implantadas dezenas de agrovilas, agrópolis e rurópolis ao longo da rodovia Transamazônica. Ao analisar o Urbanismo Rural, este trabalho mostra que os elementos comuns entre o projeto do INCRA e o esquema da colonização norte-paranaense são precisamente aqueles derivados do ideário garden city. Notando a adaptação ao empreendimento privado de colonização e à política governamental, este trabalho constata como a ideia original de Ebenezer Howard contribuiu para a ocupação planejada do interior do país.*

P A L A V R A S - C H A V E : *cidades novas planejadas; circulação de ideias; cidades satélites; cidade jardim; urbanismo rural.*

INTRODUÇÃO

O plano de ocupação da faixa lindeira da rodovia Transamazônica no Pará apresenta semelhanças com o esquema de colonização sistemática e urbanização deliberada do norte do Paraná. Com um intervalo de quase três décadas, a ação governamental no território amazônico e o empreendimento privado do norte paranaense coincidiram na estratégia de planejamento integrado de áreas urbanas e rurais. Nesse sentido, ao analisar mapas, planos, projetos urbanos, esquemas e diagramas, tomando como parâmetros o vínculo cidade-campo, a hierarquia e o tamanho dos assentamentos urbanos, a distância entre eles e o padrão de parcelamento rural, este trabalho trata de comparar e contrastar duas iniciativas de planejamento regional que promoveram a ocupação do interior do Brasil em distintos momentos do desenvolvimento nacional.

No período do regime militar, o I Plano Nacional de Desenvolvimento (PND) visava à integração física, econômica e cultural da Amazônia ao resto do país. Com isso, o I PND pretendia absorver, naquela região, excedentes populacionais de outras regiões brasileiras e elevar o nível de renda e bem-estar da população local (BRASIL,

1971a; 1972a). Esse plano foi elaborado, em 1971, pelo “terceiro governo da revolução” – o governo linha-dura do general Emílio Garrastazu Médici (1969-1974) (BRASIL, 1971a, p. 9) –, com vistas ao desenvolvimento econômico, à transformação social, modernização e integração nacional.

A estratégia de desenvolvimento proposta pela ditadura do regime militar buscava realizar o potencial de crescimento do país expandindo a fronteira econômica para tirar partido da dimensão continental (BRASIL, 1971a, p. 19) – especialmente em direção ao Nordeste e à Amazônia. Tal “integração nacional, com significado primordialmente econômico-social, destinava-se, do ponto de vista da demanda, a criar mercado interno, capaz de manter crescimento acelerado e sustentável e, do ponto de vista da produção, a permitir a progressiva descentralização econômica” (BRASIL, 1971a, p. 25).

Foram propostas a expansão, de forma programada e em áreas prioritárias, do contingente populacional para a região amazônica, a construção de infraestrutura econômica interna e a implantação de programas de colonização, notadamente na região transamazônica (BRASIL, 1971a, p. 29-30). A integração para o desenvolvimento da Amazônia seria feita a partir da construção de rodovias que permitiriam a articulação com as demais regiões do país – entre elas a Transamazônica e a Cuiabá-Santarém –, além da criação de cidades novas planejadas e do assentamento de colonos na zona rural ao longo dessas rodovias. Com efeito, a abertura da rodovia Transamazônica favoreceu não só a conexão do Norte às demais regiões brasileiras, como também o avanço da rede urbana com a fundação de cidades novas.

O projeto para a colonização da bacia amazônica, desenvolvido pelo Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA) no início dos anos 1970, propunha criar núcleos urbanos integrados à zona rural em uma faixa de 10 km de largura de cada lado da rodovia Transamazônica, de modo favorecer a atividade agrícola e fixar o homem no campo. Afirmava-se que era necessária, como subsídio à agricultura, “a multiplicação dos pequenos núcleos urbanos de apoio, praticamente desconhecidos pela tradicional rede urbana do país” (BRASIL, 1973). Com isso, “o avanço das frentes pioneiras, modificando as divisas do desenvolvimento, gerou ‘a construção progressiva de uma rede urbana de apoio, hierarquizada segundo suas funções, para sua eficiente incorporação à economia nacional’” (BRASIL, 1971b *apud* TREVISAN, 2011, p. 6).

Chamado de Urbanismo Rural, o projeto do INCRA pretendia “dar ao campo os benefícios das cidades”, adaptando “ao meio rural as técnicas urbanísticas utilizadas na cidade” (CAMARGO, 1973, p. 2). Fortemente alicerçado na integração cidade-campo, o Urbanismo Rural propunha uma rede de núcleos urbanos hierarquizados, próximos, regularmente espaçados e conectados entre si.

Mas essa ideia não era nova, já que o geógrafo norte-americano Martin T. Katzman registrou, em *Cities and frontiers in Brazil* (1977, p. 60, 80), que o projeto do INCRA – portanto, a ação governamental – para a ocupação territorial da bacia amazônica havia “emprestado” elementos do bem-sucedido esquema de colonização privada norte-paranaense da primeira metade do século XX. Em um período de crescimento econômico fortemente baseado na agricultura, então favorecida pelas conexões ferroviárias entre centro produtores e mercados consumidores, o desenvolvimento norte-paranaense era incrementado pelo avanço da construção da ferrovia que o conectava ao porto de Santos, em São Paulo, pela abertura de novas zonas

agrícolas (destinadas ao plantio de café) e pela urbanização resultante do processo de ocupação regional posto em marcha por empreendedores britânicos na segunda década do século passado. Katzman, no entanto, não avançou a análise das afinidades entres os dois esquemas de colonização planejada por ele observados.

Com base nesses pontos, este artigo apresenta o Urbanismo Rural e analisa-o à luz do esquema privado de colonização do norte do Paraná, revelando que os elementos emprestados dessa experiência bem-sucedida remontam, originalmente, ao ideário *garden city*. Nele, demonstra-se, ainda, que a experiência norte-paranaense também embasou a criação de cidades novas e a colonização do norte de Mato Grosso. Como aponta Calabi (2012, p. XXIV), o urbanismo, assim como o planejamento urbano, mostrou-se, desde sempre, como uma disciplina “muito dinâmica e flexível” e o seu profissional, por ser capaz de adquirir noções de outras áreas e aproveitá-las em seu próprio campo, não deixou de promover a “fertilização cruzada” (SUTCLIFFE, 1981, p. 163) de experiências diversas.

Ideias viajam de pessoa para pessoa, de lugar para lugar, de um período a outro (SAID, 1983, p. 157-158). Em circulação, elas sofrem adaptações, transformações, resistências, rejeições (WARD, 2000; LEME, 2004; RODGERS, 1998). Seguindo esse mote, este trabalho expõe um modelo de planejamento reconhecido por suas qualidades (REGO, 2014; WARD, 2013) que acabou tendo absorvidas suas partes mais significativas, enquanto outras foram descartadas, além de ter sido ajustado a novos usos e a novas posições em outro tempo e lugar.

O URBANISMO RURAL E A OCUPAÇÃO PLANEJADA DA BACIA AMAZÔNICA

O Planejamento Urbano Rural, ou simplesmente Urbanismo Rural, foi elaborado pelo urbanista carioca José Geraldo da Cunha Camargo. Desde 1955, Camargo era arquiteto do Instituto Nacional de Imigração e Colonização (INIC) – órgão público federal antecessor do INCRA – e, em 1965, também passou a atuar como professor do curso de urbanismo da Universidade Federal do Rio de Janeiro, na cadeira de planejamento regional e urbano (CAMARGO, 1973, p. 52).

Camargo tratou o Urbanismo Rural como planejamento social, econômico e físico do meio rural, determinando o zoneamento, o uso e o dimensionamento das áreas rurais atreladas a núcleos urbanos hierarquizados, de forma a promover o desenvolvimento social, cultural e econômico das comunidades rurais (CAMARGO, 1973, p. 7). O esquema adotado para sua organização espacial do Urbanismo Rural consistia de “três tipos de ‘*urbs*’ rurais: a *Agrovila*, a *Agrópolis* e a *Rurópolis*, formando uma hierarquia urbanística segundo a infraestrutura social, cultural e econômica e tendo cada qual sua função específica” (CAMARGO, 1973, p. 10 – Figura 1). Nessa rede de núcleos urbanos hierarquizados, interdependentes, próximos e interligados por estradas, a cidade propriamente dita era considerada o núcleo urbano com mais de 50.000 habitantes e podia estar localizada em um raio de até 500 km de abrangência.

Figura 1: O esquema integrado e hierárquico do Urbanismo Rural

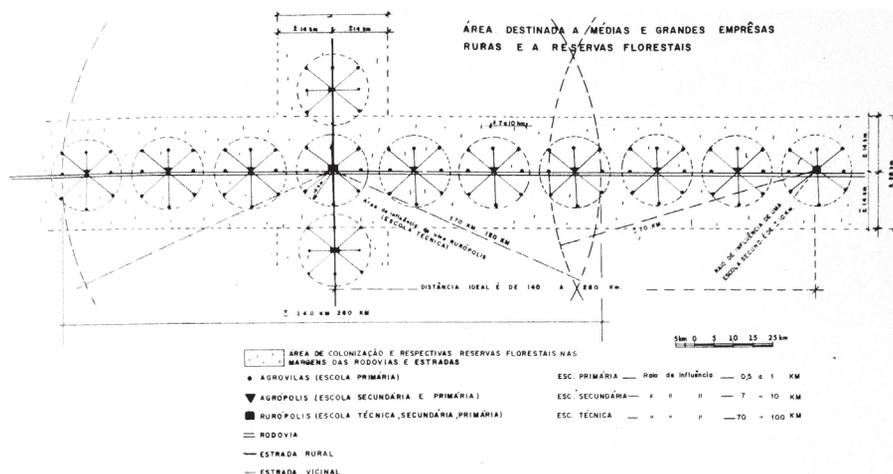


Fonte: Camargo (1973).

A *agrovila* era definida como um pequeno centro urbano destinado à moradia dos trabalhadores rurais e à integração social deles. Mais especificamente, era um “bairro rural” com um “parque central”, onde ficavam a escola, a pequena sede administrativa, o centro social, o posto de saúde, o “pequeno templo ecumênico” e certos equipamentos recreativos. Todos os trabalhadores rurais, proprietários de terras ou empregados rurais deviam residir no lote urbano da *agrovila*, que tinha espaço para horta, pomar e criação de pequenos animais. Já os lotes rurais tinham aproximadamente 100 ha. Tal área podia vir a absorver a mão de obra daqueles que não tinham condições de tornarem-se proprietários e, desse modo, contar com três a cinco chefes de família trabalhando em cada lote rural (CAMARGO, 1973, p. 23).

A população de uma *agrovila* era determinada pelo número de crianças necessário para o funcionamento de uma escola rural, o que correspondia a um grupo entre 500 e 1500 habitantes – ou de 100 a 300 famílias. De acordo com Camargo (1973, p. 14), a *agrovila* não devia ser construída isoladamente, mas, sim, integrar um sistema de *agrovilas*, *agrópolis* e *rurópolis*. As *agrovilas*, nesse modelo, funcionariam como satélites de uma *agrópolis* e teriam, assim, suas necessidades sociais e econômicas complementadas (Figura 2).

Figura 2: Relação ideal de distâncias entre *agrovilas*, *agrópolis* e *rurópolis*, no Urbanismo Rural



Fonte: Camargo (1973).

A *agrópolis* consistia em um pequeno centro urbano agroindustrial com influência socioeconômica, cultural e administrativa sobre uma área ideal de aproximadamente 10 km de raio, na qual podiam estar situadas de 8 a 12 *agrovilas*. Além da estrutura básica de uma *agrovila*, a *agrópolis* contava também com ensino secundário, comércio diversificado, cooperativa, pequenas agroindústrias, ambulatório médico-odontológico, cemitério, centro telefônico, correio e telégrafo. Uma *agrópolis* devia comportar de 300 a 600 famílias – ou seja, uma população entre 1500 e 3000 habitantes. A distância entre uma *agrovila* e uma *agrópolis* podia ser percorrida de bicicleta – no caso de um estudante rumo a uma escola secundária – e a distância média entre duas *agrópolis* era de 20 km, podendo ser cruzada de caminhão, ônibus ou automóvel.

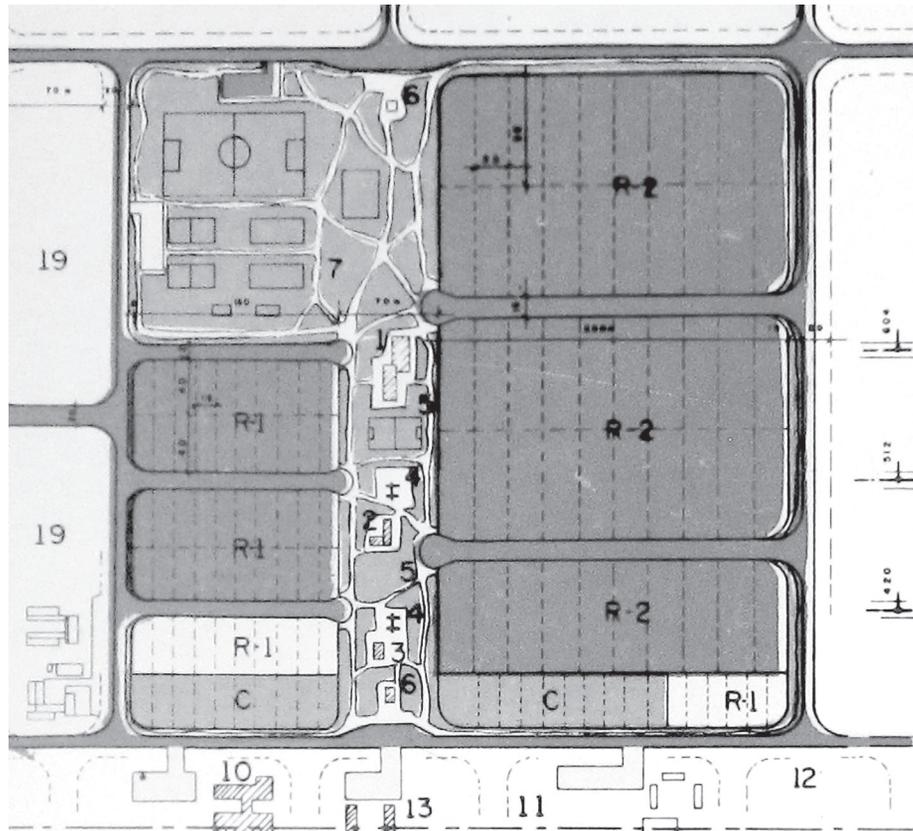
A *rurópolis*, por sua vez, era um pequeno polo de desenvolvimento, com aproximadamente 20.000 habitantes. Ela conformava “o centro principal de uma grande comunidade rural constituída por *agrópolis* e *agrovilas*, distribuídas num raio teórico de ação de cerca de 70 a 140 quilômetros” (CAMARGO, 1973, p. 17). Hierarquicamente mais importante, a *rurópolis* acumulava mais funções e mais equipamentos urbanos, sempre respeitando a ideia de dar suporte à atividade rural e aos núcleos urbanos satélites¹.

O traçado urbano sugerido por Camargo para *agrovilas*, *agrópolis* e *rurópolis* estava ligado, formalmente, ao urbanismo racionalista (Figura 3). A afinidade de José Geraldo da Cunha Camargo com o ideário do urbanismo racionalista podia ser percebida na proposta número 20, apresentada pelo urbanista no concurso do Plano Piloto de Brasília. Dialogando com os conceitos de unidade de vizinhança e de cidade jardim, prevaleciam o convívio entre cidadãos e a constituição de uma vida comunitária na proposta de Camargo para o plano piloto da nova capital federal (TAVARES, 2004, p. 285). A configuração do centro comercial dessa proposta parece ter-se tornado uma referência para projetos de unidades urbano-rurais posteriores (BRAGA, 2011, p. 279). De fato, o texto do Urbanismo Rural indica algumas teorias urbanas semelhantes àsquelas de Camargo, como a ideia sistematizada por Le Corbusier de associar a distribuição racional da população ao percurso casa-trabalho ou casa

¹ Vale lembrar que *Rurisville* é o nome dado por Ebenezer Howard a uma das cidades jardins reunidas no diagrama de sua cidade social

-escola (BRAGA, 2011, p. 281). Igualmente, os núcleos urbanos do Urbanismo Rural também apresentavam unidades de vizinhança, hierarquização viária (com vias principais, locais e de pedestres), separação entre automóveis e pedestres, *cul-de-sacs*, setorização e zoneamento funcional. Camargo ainda previu a implementação progressiva de módulos urbanos para evitar a especulação imobiliária e a dispersão urbana.

Figura 3: Proposta de traçado urbano para *agrópolis*



Fonte: Camargo (1973).

Desvinculado da acessibilidade fluvial tradicional na região, o Urbanismo Rural criou cidades “de beira de estrada”, com um padrão de ocupação territorial distinto (CARDOSO; LIMA, 2009, p. 162; TREVISAN, 2011; DOULA; KIKUCHI, 2005). Em 1972, o INCRA assentou 1.551 famílias no polígono entre Altamira e Itaituba, em uma área de 64.000 km² (de um total de 2.300.000 km²) (BRASIL, 1972a, p. 83; BRASIL, 1972b, item 5.9), com uma densidade de aproximadamente 6,5 hab./km² de área rural (BRASIL, 1972a, p. 85). No cálculo feito por Camargo, trinta *agrovilas* e uma *agrópolis* haviam sido implantadas ao longo da Transamazônica até 1973; outras sete *agrópolis* estavam em fase de implantação. A primeira *rurópolis* estava, então, sendo construída, ao passo que as cidades de Marabá, Altamira e Itaituba vinham funcionando de maneira similar (CAMARGO, 1973, p. 28).

HOWARD NOS TRÓPICOS: O ESQUEMA DE COLONIZAÇÃO NORTE-PARANAENSE

O esquema de colonização do INCRA, chamado de Urbanismo Rural, coincidiu com a colonização norte-paranaense no que tange à integração cidade-campo, hierarquização dos núcleos urbanos interdependentes, próximos e conectados e ao assentamento de pequenos colonos. O norte do Paraná fora submetido, a partir do final dos anos 1920, à colonização sistemática e à urbanização deliberada, resultante de um investimento estrangeiro de especulação fundiária, impulsionado pelo avanço da cultura cafeeira. A *Parana Plantations Ltd.* era uma empresa inglesa, sediada em Londres, que controlava as subsidiárias brasileiras Companhia de Terras Norte do Paraná (CTNP, mais tarde chamada de Companhia Melhoramentos Norte do Paraná – CMNP) e Companhia Ferroviária São Paulo-Paraná – as duas companhias que estabeleceram uma prática coordenada de construção da linha férrea e de criação de cidades. O esquema de colonização pode ser verificado nos poucos planos remanescentes, na proposta do traçado da ferrovia e nos projetos urbanos elaborados por engenheiros e agrimensores – a maioria imigrantes –, mas submetidos à aprovação do escritório londrino da empresa (REGO, 2009, p. 99; YAMAKI, 2006, p. 8).

Desse modo, surgiu, ao longo da via férrea, um cordão de cidades autônomas e equivalentes nas dimensões e na infraestrutura (Figura 4). Cercadas por um cinturão verde de pequenas chácaras que protegiam as nascentes contíguas, essas cidades estavam espaçadas a intervalos regulares de, no máximo, 15 km – uma distância que coibia a grande propriedade rural e permitia que, se necessário, se alcançasse o núcleo urbano mais próximo a pé (REGO, 2009; 2011). Analisando o desenvolvimento organizado do norte do Paraná, o geógrafo norte-americano C. L. Dozier (1956) entendeu que a companhia colonizadora estava interessada em desenvolver toda a região, não apenas em vender lotes rurais, e que, para ela, o desenvolvimento regional dependia de um grande número de pequenos agricultores, de centros urbanos e de pronta acessibilidade. (O mesmo vale para o Urbanismo Rural).

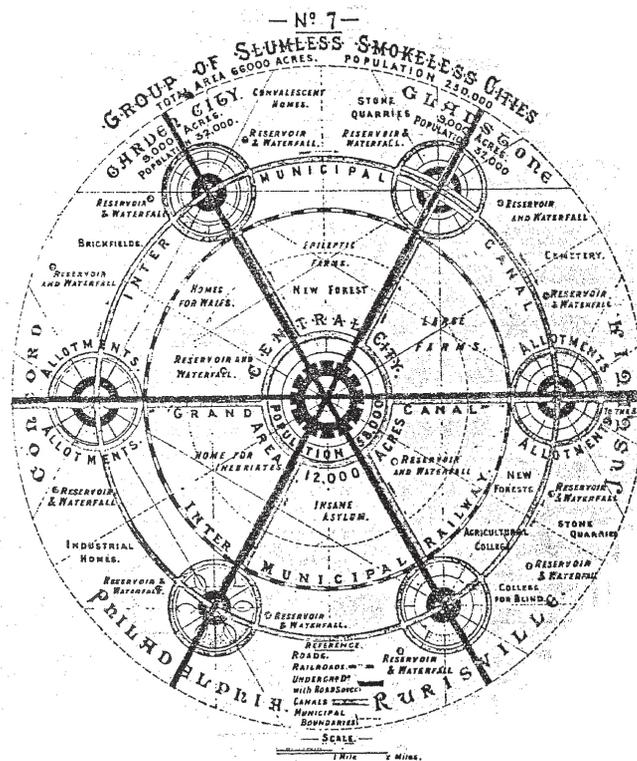
A estimativa da companhia colonizadora era permitir oito famílias a cada 100 ha de terra agrícola (ou um número consideravelmente mais alto em zonas cafeeiras) e com pelo menos metade desse total instalado nas cidades e vilas, ocupando-se com serviços auxiliares à agricultura, de modo que o parcelamento rural daria à região, quando totalmente desenvolvida, a capacidade de suportar uma população de um a dois milhões de habitantes (REGO, 2009, p. 49). As terras da companhia inglesa no norte do Paraná somavam mais de 1.200.000 ha – hoje essa região conta com aproximadamente dois milhões de habitantes. Os lotes rurais destinados a pequenos proprietários tinham 24, 36 ou 48 ha e configuravam faixas retangulares de terra, que iam dos ribeirões, na parte baixa do sítio, às estradas abertas nas linhas de cumeeada. Aproveitando as linhas naturais do terreno, cada lote tinha acesso direto à água e ao sistema de transporte (CMNP, 1975, p. 78).

Figura 4: Mapa da colonização do norte do Paraná, com as três primeiras cidades fundadas na região, 1934



Fonte: CDPH-UEL.

Figura 5: Diagrama de Ebenezer Howard para a cidade social



Fonte: Howard (1965).

O esquema de colonização implantado pela companhia inglesa no norte do Paraná adaptava o ideário *garden city* à iniciativa privada e propunha cidades equivalentes, com aproximadamente 30.000 habitantes, regularmente espaçadas e conectadas pela rodovia. Esse esquema remontava à noção howardiana de cidade social (HOWARD, 1965, p. 138), a qual configuraria uma “região urbana” (WARD, 1992, p. 10. Figura 5), já que, nas palavras do próprio Ebenezer Howard, ela seria:

[...] um grupo cuidadosamente planejado de cidades, projetado de modo que cada habitante de uma cidade com população comparativamente pequena p[udesse] desfrutar, por meio de um claro sistema de ferrovias, vias fluviais e estradas, de uma comunicação fácil, rápida e barata com uma grande agregação populacional, de maneira que as vantagens apresentadas por uma grande cidade nas mais altas formas de vida comunitária p[udessem] estar ao alcance de todos, e ainda que cada cidadão daquela que est[ava] destinada a ser a cidade mais bela do mundo p[udesse] viver em uma região de ar puro e estar apenas a uma caminhada de cinco minutos do campo (HALL; WARD, 1998, p. 23).

Na Inglaterra, de pronto, percebeu-se que as cidades jardins eram “esquemas de colonização doméstica” e que, portanto, deviam “ser consideradas como modelos oportunos para a organização da transferência planejada de comunidades” (PURDOM, 1949[1925], p. 483). Porém, a difusão internacional do ideário cidade jardim deu-se seletivamente, deixando de lado o ideal cooperativo, não especulativo e comunitário, tal como definidos por Howard (MILLER, 2002; 2010; WARD, 2002; SUTCLIFFE, 1981, p. 169).

Propagando-se, o diagrama de Howard permitiu a conformação urbana do norte do Paraná (REGO, 2009; REGO; MENEGUETTI, 2010). Nos anos 1940, esse esquema inicial de cidade social foi adaptado à nova situação do empreendimento norte-paranaense e ao contexto nacional contemporâneo. A necessidade de ocupar mais rapidamente o território, a iminente nacionalização das ferrovias e a recente mudança na direção do empreendimento de colonização norte-paranaense levaram à implementação do esquema de cidades satélites – desdobramento mais recente do ideário *garden city*, em discussão nos meios acadêmicos e no mundo profissional, inclusive no Brasil (REGO, 2009; PURDOM, 1949[1925], p. 23; ABERCROMBIE, 1933, p. 99; HALL, 1988, p. 195).² Assim, de uma linha de cidades dispostas ao longo da ferrovia, a urbanização do norte do Paraná se transformou, rapidamente, em uma constelação de cidades hierarquizadas, conectadas, interdependentes e atreladas ao campo (REGO; MENEGUETTI, 2010). De todo modo, as cidades ainda ficavam subordinadas ao contexto regional, em harmonia com a periferia rural (HALL, 1988, p. 10 e 197).

De acordo com o plano da companhia colonizadora, “as cidades destinadas a se tornarem núcleos de maior importância seriam demarcadas de cem em cem quilômetros, aproximadamente. Entre estas, distanciados de 10 a 15 quilômetros um do outro, seriam fundados os patrimônios, centros comerciais e abastecedores intermediários” (CMNP, 1975, p. 76, 252). A partir desse raciocínio, as cidades maiores teriam aproximadamente 100.000 habitantes, enquanto as menores contariam com cerca de 20.000 e os patrimônios, não mais que 10.000 residentes. Em consonância com a redução da área urbana, caía também a oferta de serviços e equipamentos urbanos ali estabelecidos, mas permaneciam o parcelamento rural de pequenas propriedades, o entrosamento entre cidade e campo e a configuração de toda uma região urbana.

² Dois dos diretores da CMNP eram egressos da Escola Politécnica de São Paulo, onde o urbanismo era ensinado a partir de experiências inglesas e norte-americanas (FICHER, 2005, p.199).

A hierarquia dos núcleos urbanos permitia o aceleração da ocupação regional, a simplificação da infraestrutura e, ao mesmo tempo, a sua distribuição geral, além de uma redução nos custos de cada nova “cidade” que daria suporte à zona rural e ao produtor agrícola – razão de todo o empreendimento.

Assim sendo, enquanto o esquema de cidade social viu nascer uma dezena de cidades novas planejadas no norte do Paraná, o esquema de cidades satélites, impulsionado pela cultura cafeeira, deu margem a quase uma centena de novos núcleos urbanos. A estratégia de ocupação planejada do norte paranaense foi prontamente reconhecida pelos seus “modos modernos de colonização”³; do ponto de vista técnico, ela foi tida como uma experiência bem-sucedida de colonização e planejamento regional coordenados (DOZIER, 1956; KATZMAN, 1978).

3 O conjunto de medidas da companhia colonizadora levou Herr Nixdorf, um colono alemão perito em agricultura subtropical, a reconhecer seus “modernos modos de colonização” (PARANÁ, 1933).

O NORTE DO MATO GROSSO: ENTRE O URBANISMO RURAL E A EXPERIÊNCIA NORTE-PARANAENSE

Originalmente previsto pelo governo federal para a ocupação ao longo da Transamazônica e pressupondo a atuação direta do Estado, o Urbanismo Rural reconhecia que podia “interessar a empresas privadas de colonização, como negócio rentável” (CAMARGO, 1973, p. 26). Com efeito, o esquema do Urbanismo Rural embasou a colonização da Gleba Celeste, no norte do Mato Grosso, proposta pela Colonizadora SINOP (Sociedade Imobiliária Noroeste do Paraná) e aprovada pelo INCRA e pela Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia (SUDAM), em 1972⁴, a partir de um projeto elaborado pelo engenheiro civil Roberto Brandão, egresso da Escola de Engenharia da Universidade Federal do Paraná, em 1954⁵.

A Gleba Celeste era constituída por uma área de mais de 279.000 ha, fortemente coberta por mata nativa, situada a aproximadamente 400 km da capital do Mato Grosso pela recém-aberta rodovia Cuiabá-Santarém. Para essa área, a Colonizadora SINOP propôs o parcelamento rural e a implantação de núcleos urbanos de acordo com a Resolução nº 13/67, referente à Metodologia de Implantação de Projetos de Colonização Particular e ao Planejamento Urbano Rural (ou Urbanismo Rural), ambos do INCRA (DOULA; KIKUCHI, 2005). Ela era uma companhia com experiência em fundação de cidades na frente pioneira de expansão agrícola do Paraná, na qual sociedades imobiliárias e pequenas companhias colonizadoras seguiram o esquema de colonização implantado pela empresa inglesa, tanto no modo de parcelamento rural quanto na definição do traçado dos novos núcleos urbanos. No norte e no oeste do Paraná, sempre nas imediações das terras da companhia inglesa, a SINOP havia fundado quatro cidades e outros pequenos núcleos urbanos na década de 1950 (OLIVEIRA NETO, 2012; REGO, 2014).

Assim, a divisão dos lotes rurais proposta pela Colonizadora SINOP no norte do Mato Grosso obedecia ao critério de prover todas as unidades agrícolas de acesso direto à estrada, aberta “mais ou menos no espigão”, e à água corrente (COLONIZADORA SINOP, 1972, p. 23. Figura 6). Enquanto a hierarquização dos núcleos urbanos e sua integração com a zona rural estavam atreladas ao Urbanismo Rural, o esquema de parcelamento rural espelhou a prática estabelecida no norte paranaense (REGO, 2009; 2011; REGO; MENEGUETTI, 2010).

4 O *Urbanismo Rural* foi publicado em 1973, mas Camargo tem projetos e esquemas datados de 1970, 1971 e 1972, pois vinha atuando no INCRA há quase duas décadas.

5 Esse curso incluía a disciplina Traçado de cidades, que discutia o urbanismo a partir de cidades exemplares, reconhecidas pelo seu planejamento, como Radburn, Welwyn, Washington, Goiânia e Belo Horizonte, e, assim, mencionando temas relativos a *City Beautiful*, *Garden City*, *Civic Design*, *Zoning*, etc. (PUPPI, 1981).

Figura 6: Mapa da colonização da Gleba Celeste, com (a então *rurópolis*) Sinop ao alto (à esquerda) e (a *agrópolis*) Santa Carmen à direita (no centro), rodeadas por bairros rurais



Fonte: Colonizadora Sinop (1972).

De acordo com o projeto de colonização elaborado pela SINOP, a organização territorial da Gleba Celeste seria formada por bairros agrupados em torno de um centro urbano e distribuídos em um complexo viário (COLONIZADORA SINOP, 1972, p. 22). A gleba contaria, então, com uma cidade principal, Sinop, e duas cidades pequenas, Vera e Santa Carmen, posicionadas, respectivamente, a 52 e 25 quilômetros de distância da cidade principal. A Sinop foi definida como “centro urbano de convergência”, preparado para acolher 20 mil habitantes, enquanto Vera e Santa Carmem foram planejadas para abrigar aproximadamente 5.000 moradores (COLONIZADORA SINOP, 1972, p. 30, 31, 35).⁶ Com isso, Vera teve sua “definição urbana destinada a prover uma população rural, no complexo colonizador da Gleba Celeste, com seus equipamentos vinculando-se num todo com a *cidade líder* (cidade Sinop)” (COLONIZADORA SINOP, 1972, p. 35, grifo meu).

Entre essas cidades pequenas, e de modo a “induzir a zona rural para uma vida

⁶ No entanto, alguns anos mais tarde, o traçado urbano de Sinop foi revisto e ampliado, acomodando 100.000 habitantes (REGO, 2014).

comunitária, reservou-se, ao longo das estradas, em distâncias de 6 em 6 km, áreas de mais ou menos 1 ha destinadas a abrigar instalações que atendiam a vida religiosa, social, a instrução primária e a produção” (COLONIZADORA SINOP, 1972, p. 22). Em torno de Sinop, Vera e Santa Carmen estariam dispostos os “bairros rurais”, nomeados de Angélica e Eunice; Marta e Rosa; e Kátia, Patrícia e Jussara (COLONIZADORA SINOP, 1972, p. 10).

Configurava-se, desse modo, a hierarquização preconizada pelo Urbanismo Rural, já realizada no norte paranaense, com um conjunto de núcleos urbanos subordinados entre si e integrados ao campo. Enquanto no norte do Paraná os lotes maiores podiam chegar a 48 ha, os lotes rurais na Gleba Celeste seriam maiores, sendo divididos em três tipos, de acordo com suas dimensões médias: tipo A, com 120 ha; tipo B, com 50 ha; e tipo C, tendo entre 10 e 25 ha. Eles estariam localizados “estrategicamente próximos às [...] *Agrovilas* e *Cidades*” para abastecimento interno da gleba (COLONIZADORA SINOP, 1972, p. 40 e 41). Contudo, os maiores lotes em torno da Sinop passaram dos 120 ha previstos originalmente, atingindo áreas de até 290 ha. Por essa razão, notam-se no norte do Mato Grosso uma densidade populacional menor e uma produção agrícola mais extensiva que aquelas verificadas do norte do Paraná. Certamente, contribuíram para essa diferença a evolução tecnológica e a mecanização do campo, ocorridas entre os anos 1950 e 1970.

CONCLUSÃO

Como este trabalho mostrou, a ideia original de Howard – “uma mediação pacífica entre os dois polos opostos, cidade e zona rural, com a concepção de um terceiro, capaz de conter em si as características próprias das duas condições (as vantagens higiênicas do morar no campo e a rede de trocas do hábitat urbano)” (CALABI, 2012, p. 33) – deu margem a que esquemas de colonização como o do norte do Paraná e da bacia amazônica vislumbrassem no campo um possível catalisador, capaz de atrair e manter pessoas em uma zona rural “urbanizada”.

Uma ampliação (conceitual e geográfica) da teoria howardiana adaptou a ideia inicial da cidade jardim ao crescimento da metrópole inglesa com a formação de núcleos urbanos periféricos; assim, foram desenvolvidas propostas para cidades satélites e a descentralização da metrópole. Tais propostas foram adaptadas e postas em prática nos países europeus até os anos 1970 (CALABI, 2012, p. 29, 223; HALL, 1988, p. 197). De modo semelhante, um conjunto de ideias urbanísticas ligadas ao movimento inglês em torno da cidade jardim foi desprovido da sua natureza cooperativa e comunitária original e, ao ser deslocado para o contexto brasileiro de criação de cidades novas em frentes pioneiras de expansão agrícola, foi adaptado pela iniciativa privada e ação governamental.

Nos esquemas aqui analisados – da proposta de cidades satélites ao redor de Londres aos esquemas de colonização do norte do Paraná e da bacia amazônica –, notam-se as mesmas integração cidade-campo e hierarquização urbana, com uma relação de dependência, proximidade e conexão entre núcleos urbanos. Ao extrapolar a adaptação (prática) de uma ideia estrangeira de planejamento urbano e regional “imposta” para o contexto colonização do norte paranaense, o Urbanismo Rural

configurou o que se chamou de “inovação sintética” (ALMANDOZ, 2010, p. 6; WARD, 2000, p. 44), contribuindo, inclusive teoricamente, para a recriação local de conceitos apreendidos de experiências diversas.

Tanto no esquema teórico do Urbanismo Rural quanto na decorrente colonização do norte do Mato Grosso pode-se observar a hierarquização de quatro núcleos urbanos, enquanto no norte do Paraná foram teoricamente apenas três (embora a prática tenha apontado quatro); as distâncias entre núcleos básicos e núcleos imediatamente superiores também variaram: no Urbanismo Rural recomendava-se até 10 km e no norte do Paraná até 15 km. No norte do Paraná, as cidades principais foram criadas com um porte maior – mais precisamente o dobro da população prevista nas cidades do Urbanismo Rural. E enquanto no esquema inicial de colonização do norte do Paraná o principal meio de transporte era a ferrovia, mais tarde sobrepujado pelas estradas de rodagem, as colonizações na bacia amazônica nasceram em função das novas rodovias – a Transamazônica e a Cuiabá-Santarém.

Este trabalho não se propôs avaliar os resultados desses esquemas de colonização privada e governamental, sabidamente distintos e notavelmente superiores nas iniciativas privadas, conquanto tenham ocorrido em dois períodos distintos. Essa avaliação comparativa ainda está, pois, por fazer. Apresentou-se, aqui, a trajetória de uma ideia urbanística, suas adaptações e sua contribuição para a ocupação planejada do interior do país, por meio da criação de cidades novas em frentes pioneiras de expansão agrícola. Os três casos estudados mostram, ainda, o urbanismo em uma escala de atuação regional pouco comum: o planejamento de zonas urbanas e de zonas rurais, às quais o conjunto de cidades está integrado.

Renato Leão Rego: rlrego@uem.br

Artigo recebido em fevereiro de 2015 e aprovado para publicação em abril de 2015.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ABERCROMBIE, P. *Town & country planning*. Londres: Thornton Butterworth Ltd., 1933.
- ALMANDOZ, A. (Ed.). *Planning Latin America's Capital Cities 1850-1950*. Londres: Routledge, 2010.
- BRAGA, A. M. C. *(Im)possíveis Brasília*. Os projetos apresentados no concurso do plano piloto da nova capital federal. São Paulo: Alameda, 2011.
- BRASIL. I Plano Nacional de Desenvolvimento (PND) – 1972-1974. Brasília: Presidência da República, 1971a.
- _____. *Anais do Seminário de Desenvolvimento Urbano e Local*. Brasília: Ministério do Interior/Serviço Federal de Habitação e Urbanismo, 1971b.
- _____. *Planejamento urbano e local e o desenvolvimento das faixas pioneiras*. Brasília: Ministério do Interior/Serviço Federal de Habitação e Urbanismo – SERFHAU, 1972a.
- _____. *Seminário sobre sistemas de colonização na Amazônia*. Belém/Altamira: Ministério da Agricultura/INCRA/Instituto Interamericano de Ciências Agrícolas da OEA, 1972b.
- _____. *Controle do uso do solo urbano. Anais do IV Curso Intensivo de Planejamento Urbano e Local*. Brasília: SERFHAU/MINTER/OEA, 1973.
- CALABI, D. *História do urbanismo europeu*. São Paulo: Perspectiva, 2012.
- CAMARGO, J. G. C. *Urbanismo rural*. Brasília: Ministério da Agricultura; INCRA, 1973.
- CARDOSO, A. C. D.; LIMA, J. J. F. A influência do governo federal sobre cidades na Amazônia: os casos de Marabá e Medicilândia. *Novos Cadernos NAEA*, Belém, v. 12, n. 1, p. 161-192, jun. 2009.
- COLONIZADORA SINOP. *Projeto aprovado pelo INCRA e SUDAM*. [S.l.]: [s.n.], 1972.

- COMPANHIA MELHORAMENTOS NORTE DO PARANÁ – CMNP. *Colonização e desenvolvimento do norte do Paraná*. S.l.: CMNP, 1975.
- DOULA, S. M.; KIKUCHI, M. Y. 2005. A estratégia da ocupação territorial da Amazônia: A cidade planejada de Sinop. In: SEMINÁRIO DE HISTÓRIA DA CIDADE E DO URBANISMO, 5., 1998, Campinas. *Anais do V Seminário de História da Cidade e do Urbanismo*. Campinas: PUC-Campinas, 1998. Disponível em <<http://www.anpur.org.br/revista/rbeur/index.php/shcu/article/view/706/681>>. Acesso em: 20 dez. 2013.
- DOZIER, C. L. Northern Paraná, Brazil: an example of organized regional development. *Geographical Review*, v. 46, n. 3, p. 318-333. 1956.
- FICHER, S. *Os arquitetos da Poli: ensino e profissão em São Paulo*. São Paulo: EDUSP, 2005.
- HALL, P. *Cidades do amanhã*. São Paulo: Perspectiva, 1988.
- _____; WARD, C. *Sociable cities*. The legacy of Ebenezer Howard. Chichester: John Wiley & Sons, 1998.
- HOWARD, E. *Garden cities of to-morrow*. Cambridge, Mass.: The MIT Press, 1965.
- KATZMAN, M. T. *Cities and frontiers in Brazil: regional dimensions of economic development*. Cambridge: Harvard University Press, 1977.
- _____. Colonization as an approach to regional development: Northern Paraná, Brazil. *Economic Development and Cultural Change*, v. 26, n.4, p. 709-24, 1978.
- LEME, M. C. S. A circulação de ideias e modelos na formação do urbanismo em São Paulo, nas primeiras décadas do século XX. In: SEMINÁRIO DE HISTÓRIA DA CIDADE E DO URBANISMO, 8., 2004, Niterói. *Anais do VIII Seminário de História da Cidade e do Urbanismo*. Niterói: PPGAU/UFF, 2004. Disponível em: <<http://unuhoospedagem.com.br/revista/rbeur/index.php/shcu/article/view/946>>. Aceso em: 20 nov. 2014.
- MILLER, M. Garden cities and suburbs: at home and abroad. *Journal of Planning History*, v. 1, p. 6-28, 2002.
- _____. *English garden cities*. Swindon: English Heritage, 2010.
- OLIVEIRA NETO, A. C.. *Entrevista concedida em 14/11/2012* (Arquivo do Grupo de Pesquisa Arte, Arquitetura, Cidade). Maringá: DAU/UEM, 2012.
- PARANÁ Plantations. Increasing land sales. Railway developments. *The Times*, n. 46502, 21 jul. 1933, p. 25.
- PUPPI, I. C. *Estruturação sanitária das cidades*. Curitiba: Ed. UFPR, 1981.
- PURDOM, C B. *The building of satellite towns*. A contribution to the study of town development and regional planning. Londres: J. M. Dent & Son Ltd., 1949 [1925].
- REGO, R. L. *As cidades plantadas*. Os britânicos e a construção da paisagem do norte do Paraná. Londrina: Humanidades, 2009.
- _____. A tropical enterprise: British planning ideas in a private settlement in Brazil. *Planning Perspectives*, v. 26, n. 2, p. 261-282, 2011.
- _____. Imagining the model, designing the city. Planning diffusion in twentieth-century Brazil. *Planning Perspectives*, v. 29, n. 4, p. 557-569, 2014.
- _____; MENEGUETTI, K. S. Planted towns and territorial organization: the morphology of a settlement process in Brazil. *Urban morphology*, v. 14, n. 2, p. 101-109, 2010.
- REZENDE, V. (Org.). *Urbanismo na era Vargas: a transformação das cidades brasileiras*. Niterói: Ed. UFF, 2012.
- RODGERS, D. T. *Atlantic crossings*. Cambridge: Belknap, 1998.
- SAID, E. W. Traveling Theory. In: _____. *The World, The Text, and The Critic*. Cambridge: Harvard University Press, 1983. p. 157-181.
- SUTCLIFFE, A. *Towards the planned city*. Germany, Britain, the United States and France, 1780-1914. Oxford: Basil Blackwell, 1981.
- TAVARES, J. C. *Projetos para Brasília e a cultura urbanística nacional*. 2004. Dissertação (Mestrado em Arquitetura e Urbanismo) – Escola de Engenharia de São Carlos, Universidade de São Paulo, São Carlos, 2004.

- TREVISAN, R. Cidades plantadas na floresta Amazônica: ações estatais para ocupação e urbanização do centro-norte brasileiro. *Revista Geográfica de América Central*, n. especial EGAL, p. 1-18. 2011.
- WARD, S. V. The garden city introduced. In: _____. (Ed.). *The garden city: past, present and future*. Londres: E & FN Spon, 1992. p. 1-27.
- _____. Re-examining the international diffusion of planning. In: FREESTONE, R. (Ed.). *Urban planning in a changing world*. Londres: E & FN Spon, 2000. p. 40-60.
- _____. Ebenezer Howard: his life and times. In: PARSON, K. C.; SCHUYLER, D. (Ed.). *From garden city to green city: the legacy of Ebenezer Howard*. Baltimore: John Hopkins University Press, 2002. p. 14-37.
- _____. Cities as planning models. *Planning Perspectives*, v. 28, n. 2, p. 295-313, 2013.
- YAMAKI, H. *Labirinto da memória*. Londrina: Humanidades, 2006.

ABSTRACT: *In Cities and Frontiers in Brazil the American geographer Martin T. Katzman stated that INCRA's settlement plan for the Amazon Basin "borrowed elements" from the successful private colonization scheme in northern Paraná state, carried out by a British company in the first half of twentieth century. INCRA's plan – or Rural Urbanism – prescribed a cluster of regularly spaced, hierarchical, limited and connected urban settlements attached to rural areas. Dozens of agrovilas, agrópolis and rurópolis were thus built along the Transamazônica road in 1970's. By analysing the Rural Urbanism, this paper will show that the underlying common elements of INCRA's plan and northern Paraná state colonization scheme stem directly from the garden city movement. Moreover this paper will notice how Ebenezer Howard's idea, adapted to the private enterprise and governmental policy, contributed to the planned occupation of Brazilian hinterland.*

KEY WORDS: *planned new towns; planning diffusion; satellite towns; garden city; rural urbanism.*

URBANISMO E MUNICIPALISMO NA ESPANHA:

ENTRE O *ESTATUTO MUNICIPAL* E A *UNIÓN DE MUNICIPIOS*
ESPAÑOLES NA DÉCADA DE 1920

RODRIGO DE FARIA

Universidade de Brasília, Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Brasília, DF, Brasil
Universidade Estadual de Campinas, Centro Interdisciplinar de Estudos sobre a Cidade, Campinas, SP, Brasil

RESUMO: *Baseado em um estudo sobre o municipalismo e o urbanismo na Espanha na década de 1920, este artigo discute o processo histórico de elaboração do Estatuto Municipal, em 1924, e criação da Unión de Municipios Españoles (UME), em 1925. Nele, é-se analisada a formulação feita pelo campo profissional urbanístico, nos anos 1920, dos temas urbanos e regionais, presentes, por exemplo, no XI Congresso Nacional de Arquitectos (Primeiro de Urbanismo), ocorrido em 1926 na cidade de Madri, assim como as interpretações sobre esse contexto histórico-institucional. O foco do texto recai no papel da UME no estabelecimento de um diálogo entre o pensamento municipalista e urbanístico da Espanha; no entanto, é-se abordado, igualmente, o processo de interlocução internacional do municipalismo espanhol com a Europa e o Continente Americano, em defesa da cooperação intermunicipal. Além disso, ele trata dos debates sobre economia urbana municipal e urbanismo, analisados no IV Congreso Internacional de Ciudades y Organismos Locales, realizado em 1929 entre Sevilha e Barcelona.*

PALAVRAS-CHAVE: *urbanismo; municipalismo; cooperação intermunicipal; planejamento regional; Estatuto Municipal; Unión de Municipios Españoles.*

“Planea, que algo queda...”

Manuel Ribas Piera (TERÁN, 1978).

A LEI E AS INSTITUIÇÕES MUNICIPALISTAS: ALGUMAS CONSIDERAÇÕES INICIAIS¹

Duas instituições e duas ditaduras que marcaram a história político-institucional espanhola no século XX tiveram importante relação com o diálogo entre o campo profissional do urbanismo e o pensamento municipalista ao longo das décadas de 1920 e 1960. A primeira instituição, denominada *Unión de Municipios Españoles* (UME), foi criada, oficialmente, em 1926, durante o II Congresso Nacional Municipalista, já no âmbito da Ditadura Primo de Rivera. A segunda, denominada *Instituto de Estudios de Administración Local* (IEAL), foi fundada em 1940, no contexto da ditadura Franco, instaurada após a Guerra Civil Espanhola. Neste estudo, o foco da análise direciona-se para a UME.

¹ Pesquisa financiada pela CAPES no âmbito do projeto “Urbanismo e Planejamento Urbano-Regional no Municipalismo Ibero-americano: instituições, concepções e realizações (1938-1976)” e CNPq Bolsa PQ e CNPq/Universal 2010-2013.

Não são poucas as complexidades e (possíveis) contradições que podem permear quaisquer interpretações sobre esse curto e intenso processo histórico espanhol. Aqui, a interpretação centra-se no pensamento profissional do campo do urbanismo e do planeamento urbano-regional e desenvolve-se em função do entendimento da institucionalização do municipalismo no país ibérico. No entanto, o contexto espacial não se restringe à Espanha, pois ele se articula ao debate urbanístico internacional sobre municípios, tanto na Europa quanto no continente americano. Tal debate decorre da articulação profissional-institucional produzida mediante realização de congressos, publicações, atividades de ensino, criação de instituições, dentre outras.

A densidade do caso espanhol pode ser constatada nos parágrafos iniciais de um importante livro sobre a história do urbanismo e do planeamento urbano-regional espanhol no século XX, publicado em 1978, por Fernando de Terán, intitulado *Planeamiento Urbano en la España Contemporánea – historia de un proceso imposible*. No texto, o autor discorre a respeito da importância do período histórico das primeiras décadas do século XX, quando a Espanha transitou do Regime Monárquico para o Republicano (1931-1936), tendo, entre ambos, a ditadura de Primo Rivera (1923-1931). Na sequência, aparece uma Guerra Civil (1936-1939), que resultou na Ditadura Franco (1939-1976). Nas palavras de Fernando de Terán:

España, en ese recorrido, intenta ensayar soluciones para la organización del paso a una sociedad industrial de masas, en la que ya no valen las respuestas del sistema burgués liberal de la Restauración. La resistencia de éste a la crecientemente necesaria democratización, a través de la reforma de la Constitución, para reconocer la presencia real de las nuevas fuerzas populares, impondrá en 1923 la solución militar de excepción, con disolución de las Cortes, suspensión de la Constitución [...] al que acompañan reformas legislativas, entre las que se pueden destacar los Estatutos Municipal y Provincial, por la importancia de las regulaciones urbanísticas que contienen [...] Pero al no intervenir sobre la estructura social heredada, la Dictadura no hizo más que aplazar o agravar la solución de los verdaderos problemas subyacentes con los que volvería a encontrarse la Corona a la caída del dictador, en 1930 [...] dando pie a la rápida y espectacular eclosión de las fuerzas republicanas en 1931 [...] Sin embargo, la realidad histórica fue muy otra. La República se encontró con que la pesada herencia no podía modificarse tan de prisa [...] El triunfo final de la sublevación, en 1939, acabaría con las esperanzas de una república democrática y dio paso a la instauración de un Estado totalitario (1978, p. 23-4).

O Instituto de Estudios de Administración Local (IEAL) é produto direto do Estado totalitário franquista. Ele foi criado por uma Lei de Fundação, interposta no dia 6 de setembro de 1940, e regulamentado, por decreto, no dia 2 de junho de 1941. Conforme o artigo 2º da Lei de 1940, o IEAL tinha como finalidade a investigação, o estudo, a informação, o ensino e a propaganda no campo da administração local para “*formación y perfeccionamiento de gestores y empleados*” e “*asesoramiento en orden de los problemas de carácter jurídicos, administrativos, social, económico y técnico de la vida local*”. O artigo 4º da mesma lei definiu como especificidade desse amplo arcabouço funcional a “*especialización urbanística*” (IEAL, 1951, p. 11).

De forma oposta, mas resultante de uma decisão da Ditadura Franco, a UME teve seu destino traçado também no dia 6 de setembro de 1940, pela mesma lei que fundou o IEAL. Pelas disposições finais da referida lei, os municípios ficaram impossibilitados de associarem-se e, logo, a UME foi extinta.

No caso da UME, diferentemente do IEAL, sua fundação não foi determinada por uma ordenação legal governamental, ainda que estivesse relacionada aos debates sobre desenvolvimento municipal ocorridos no governo ditatorial primoriverista. Por isso, é necessário considerar que sua existência é parte de um processo mais amplo e anterior a 1926 (quando sucedeu o II Congresso Municipalista Espanhol), mas que tem seu ápice na publicação do *Estatuto Municipal*, em 1924. Nesse sentido, a UME resulta de uma conjuntura jurídica, política e institucional complexa, quicá contraditória, que favoreceu o associacionismo municipalista espanhol.

A responsabilidade pela coordenação dos trabalhos de elaboração do *Estatuto Municipal* ficou com o jurista Calvo Sotelo, nomeado em dezembro de 1923 para o cargo de Diretor Geral de Administração da Ditadura Primo Rivera (ORDUÑA REBOLLO, 2003, p. 540). Participaram da equipe outros importantes nomes do campo jurídico e administrativo, como Gil Robes, Vidal y Guardiola e Pi i Suner.

Outro profissional central nesse processo foi Luis Jordana de Pozas, “*presente en todos los proyectos de reforma administrativa que afectasen a los funcionarios de la Administración central y local, o a su formación, desde 1918 hasta su fallecimiento em 1977*” (ORDUÑA REBOLLO, 2001, p. 136). Sua atuação profissional foi marcada pela presença em diversas frentes: participação na equipe do *Estatuto Municipal* de 1924; membro do Primeiro Conselho Diretivo da UME; professor de Direito Municipal Comparado da Seção de Administração da Escola de Administração Pública e Estudos Urbanos do IEAL; catedrático de Direito Municipal da Universidade de Madrid. Jordana de Pozas participou também de uma comissão criada pelo Ministério do Interior em 1938, pouco tempo antes do fim da guerra civil, para redigir uma *Ley de Gobierno y Administración Local*, promovida e coordenada pelo titular do órgão, o ministro Ramón Serano Suñer (ORDUÑA REBOLLO, 2003, p. 574).

Jordana de Pozas percorreu, dentro da máquina administrativa governamental, todo o complexo processo político espanhol entre as décadas de 1910 e 1970, colaborando nos debates sobre autonomia, administração e economia municipal. Parte dessa atuação intelectual no campo do pensamento municipalista pode ser constatada na conferência *Las bases jurídicas para la actividad económica de los Municipios*, proferida no IV Congreso da *International Union of Local Authorities* (IULA), realizado na cidade de Sevilla em 1929. Uma participação caracterizada por certa autonomia do seu pensamento político. Como exemplo dessa autonomia está a opinião que emitiu sobre o *Código de Gobierno y Administración Local*, que Ramón Serrano Sañer retomou, quando ocupava o cargo de Ministro da Junta Política, em reunião do Conselho Nacional, no dia 19 de julho de 1941:

[...] señalo “su tendencia francamente autoritaria” [...] junto a una mayor intervención del Gobierno a través no sólo del propio Departamento y de la Dirección General del Ramo, sino también por medio de unos Consejos Central y Local de Protectorado y Urbanismo, hacían prácticamente imposible cualquier atisbo de autonomía municipal (ORDUÑA REBOLLO, 2003, p. 579).

Críticas não impossibilitaram sua ativa atuação profissional ao longo do século XX, especialmente sua participação na equipe de elaboração do *Estatuto Municipal*, aprovado, como citado, em 1924. Esse documento, cujo rigor técnico e doutrinário foi reconhecido por pesquisadores dos campos jurídico e urbanístico-arquitetônico,

2 Especialmente os projetos de *Ley y bases para la Reforma de la Administración Local* de 1903 e 1907, coordenados por Antonio Maura (ORDUÑA REBOLLO, 2003).

tem sua importância relacionada ao fechamento de um largo arco temporal de proposições e debates sobre o regime municipal² em todas as suas áreas, inclusive a urbanística. A relevância do documento para a Espanha é ratificada na análise de Fernando de Terán (1978, p. 40):

[...] aquella situación de la legislación urbanística española, que iba siendo repetidamente denunciada como inadecuada e insuficiente, y que seguía anclada en disposiciones del siglo anterior, a pesar de los diversos intentos de actualización realizados, deja de ser estacionaria, en virtud del Estatuto Municipal elaborado por el primer ministro de Gobernación de la Dictadura, Joaquín Calvo Sotelo.

Enquanto essa interpretação reconheceu a importância do *Estatuto Municipal* para a ordenação jurídica, administrativa, política, e urbanística dos municípios espanhóis, outras discutiram as contradições do documento. Contradições que demarcaram, ao mesmo tempo, posicionamentos diversos entre os historiadores da arquitetura e urbanismo e os historiadores do direito municipal sobre as características, concepções (ideologias?) e proposições dos 585 artigos, 28 disposições transitórias e uma disposição adicional, tudo impresso em um robusto documento. Isso foi publicado em dois tomos, que tratavam da *Organización y Administración Municipal* (Livro I) e da *Hacienda Municipal* (Livro II).

A LEI E SUAS INTERPRETAÇÕES

Os trabalhos realizados pelos historiadores da arquitetura e do urbanismo centraram-se mais no campo do urbanismo e do planejamento urbano-regional. As pesquisas não estavam intrinsecamente relacionadas ao debate da autonomia como um pressuposto político e conceitual fundamental para o pensamento municipalista. Isso não significa, contudo, que tenham desconsiderado os temas gerais da administração municipal e dos limites espaciais dos municípios, principalmente em relação aos planos de expansão urbana. O livro I do *Estatuto Municipal* é o que mais aparece nessa historiografia arquitetônica e urbanística.

No caso da historiografia jurídica, as interpretações realizadas sobre cada um dos artigos concentraram-se nos termos doutrinários e técnicos do próprio documento. Uma literatura que, de forma geral, era mais descritiva e praticamente desvinculada do debate urbanístico que ocorria nas décadas de 1910 e 1920. E mais, era uma literatura que, em sua base conceitual e política, perseguia os caminhos do *Estatuto Municipal* que pudessem levar à ruptura dos laços de controle e centralização do Estado sobre os poderes locais, sobretudo no contexto das duas ditaduras espanholas que atravessam o período.

Outra característica dessa historiografia jurídica era seu comprometimento – não no sentido da adesão simplista, mas de ideologia – com o projeto político e programático autonomista do pensamento municipalista. Suas análises foram construídas com base na problemática da autonomia local e nas possibilidades de atuação dos municípios em relação aos seus interesses. Como parte dessa construção, estava a defesa integral da condição básica da autonomia para a solução de todos os problemas

urbanos das cidades espanholas. Essa particularidade permite reconhecer o interesse da historiografia jurídica pelo livro II, aquele sobre *Hacienda Municipal*, uma vez que, para o pensamento municipalista, a autonomia municipal estava (e está) constituída de duas subcategorias: autonomia financeira e autonomia política.

No entanto, a singularidade analítica, em sua maioria marcadamente doutrinal, produziu ausências na literatura jurídica. Um exemplo disso está nas implicações dos termos da lei para o processo de expansão urbana e seus efeitos nos interesses imobiliários de uso da terra e na apropriação financeira pelo mercado da construção. E é nesse ponto que entra a literatura historiográfica da arquitetura e do urbanismo, isto porque, em algumas das mais importantes pesquisas desse campo, as análises sobre as implicações urbanísticas do *Estatuto Municipal* em relação ao crescimento urbano não desconsideraram o debate político e institucional da época (SAMBRICIO, 1984; TERÁN, 1978).

É necessário reconhecer que, por relacionar aspectos jurídicos e urbanos, uma contribuição importante surgiu do campo jurídico. Esse tipo de procedimento está na base da organização do livro *Génesis y Evolución del Derecho Urbanístico Español (1812-1956)*, de Martin Bassols Coma. Nele, o autor discorre sobre os aspectos jurídicos, sem prescindir dos aspectos urbanísticos e dos problemas relacionados à urbanização da sociedade espanhola entre o final do século XIX e início do XX. Ao longo do texto, a situação de Madri à época é analisada com acurácia, demonstrando, por exemplo, o grande crescimento edificado dos arrabaldes³ da cidade entre 1908 e 1913. Com efeito, não eram poucos os problemas relacionados ao crescimento urbano e à urbanização das principais cidades no período imediatamente anterior ao contexto de aprovação do *Estatuto Municipal*. Estavam em pauta as ações públicas e privadas no campo da moradia para trabalhadores⁴, os problemas sanitários, as discussões profissionais no âmbito do pensamento urbanístico, as questões da especulação imobiliária e da expansão urbana, dentre outros. Segundo Martin Bassols Coma (1973, p. 415), “[...] corolario de este proceso de urbanización incontrolada fueron la agudización de los problemas de orden sanitario agravados todavía por el espectro del cólera de 1885 y, fundamentalmente, la escasez de viviendas económicas para las clases”.

As dificuldades, no entanto, não estavam apenas ligadas ao diversos aspectos que perfaziam os problemas gerais do processo de urbanização. Elas passavam, igualmente, pelos municípios, que, pela ótica do *Estatuto Municipal*, seriam responsáveis pela elaboração dos planos urbanos. Para parte importante dos profissionais que, à época, elaboraram críticas aos termos do *Estatuto Municipal*, os problemas não apenas antecediam a elaboração dos planos urbanos, como também estavam associados aos elementos que foram considerados equivocados no estatuto, especialmente os urbanísticos.

O CAMPO URBANÍSTICO E AS CRÍTICAS AO ESTATUTO MUNICIPAL

Na conjuntura de análises e posicionamentos críticos ao *Estatuto Municipal* e aos problemas dos municípios, o *XI Congreso Nacional de Arquitectos (Primero de Urbanismo)*, ocorrido, em 1926, na cidade de Madri, foi certamente o principal lugar institucional-profissional irradiador das críticas. Entre os profissionais que se posicionaram criticamente nessa ocasião, dois deles se destacaram: Gustavo Fernández Balbuena⁵ e Nicolau Maria Rubió.

³ Em espanhol, seria a franja denominada de “extrarradio”, que, segundo Fernando de Terán, compreendia a área desde os limites do conjunto formado pelo “casco antiguo y el ensanche hasta los del término municipal” (TERÁN, 1978, p. 34).

⁴ Debatidos na Conferencia Nacional de la Edificación de 1923, organizado pelo Instituto de Reformas Sociales.

⁵ Nomeado secretário do congresso e autor da conferência inaugural. Essa conferência (e outros escritos) foi compilada e, posteriormente, publicada no “Tomo Primero / Trazados de Ciudades”, do livro Gustavo Fernández Balbuena: *Obras Completas* (CZEKELIUS, 1932).

Durante o *XI Congreso* foram debatidas questões importantes sobre os planos de intervenção e expansão urbana, ao mesmo tempo em que se pôs o planejamento regional na agenda profissional. Segundo Fernando de Terán, a temática regional permeou a atuação de Nicolau Rubió, a partir da sua interlocução com o “ambiente howardiano” em sua viagem à Inglaterra em 1920. Terán afirma que a apresentação feita por Nicolau Rubió sobre *Regional Planning* foi a primeira no panorama espanhol, porém já era, “*en sentido moderno, superador de la ‘urbanización-ruralización’ tan querida de Cerdá y de Soria*” (TERÁN, 1978, p. 42).

De certa forma, a temática regional explicitava o campo de disputas intelectuais dentro do próprio saber urbanístico. Evidenciava quais profissionais ainda apontavam como solução para os problemas urbanos as interveções no interior das cidades e quais formulavam a necessidade de se pensar não mais a cidade, mas a região, além de demonstrar como isso reverberava nas relações entre municípios. Para o caso dos profissionais espanhóis, especialmente Nicolau Rubió, esse debate estava baseado numa nova compreensão sobre a cidade e suas relações com o território e tudo que o constitui, incluindo a noção de paisagem, sendo a cidade parte dessa categoria conceitual.

Essa problematização foi desenvolvida em uma comunicação apresentada no *XI Congreso*. Na ocasião, afirmou-se que a cidade não terminava ali onde acabavam as ruas, exercendo, ela mesma, uma influência na paisagem que incorporava a agricultura, a indústria e as atividades produtivas do campo. Uma conceituação mais elaborada foi publicada por Nicolou Rubió na *Revista de Catalunya* meses antes do congresso. No artigo “*La qüestió fonamental de l’urbanisme: el país-ciutat*”, considerado doutrinal por Fernando de Terán, Nicolau Rubió se pronunciou assim :

Este viejo concepto de la ciudad, núcleo aislado, indiferente a lo que le rodea, está muerto en urbanismo desde hace mucho tiempo. El crecimiento de las ciudades por adiciones periféricas ha exigido el estudio de planes de extensión y de previsión del futuro que, naturalmente, tienen en cuenta el país que rodea la ciudad. Pero, los teóricos del urbanismo, siguiendo el examen de estos fenómenos de crecimiento, han tenido que constatar el vicio que subsistía en aquellos planes de extensión, los cuales consideran, todavía, la ciudad como un organismo-unidad [...]. Este estado de espíritu es condenable, al menos porque está pasado de moda. Si damos a la palabra paisaje una significación compleja que comprenda llanuras, bosques, aguas, industrias, minería, agricultura, habitación, tráfico, etc., diremos, con los urbanistas modernos, que la ciudad de mañana no ha de ser más que un elemento del paisaje. En este paisaje, en un país, puede haber más de una gran ciudad. Cada una de ellas no es más que un elemento del paisaje [...]. En la concepción urbanista actual, nada es superior per se: todo ha de someterse a una concordia, a una idea de urbanización. La adoración de la gran ciudad, monstruo devorador con todos los derechos sobre los pobres vecinos, no puede resistir el examen de los urbanistas. Los ingleses han denominado Regional Planning a esta urbanización del país; los franceses le llaman ‘Urbanización Regional’ [...]. Pero el Regional Planning quiere sempre indicar que una idea de conjunto es aplicada sobre todo el territorio al cual se quiere hacer vivir armónicamente [...]. La urbanización regional significa el tratado de paz entre la ciudad y el campo [...] Un proyecto de urbanización territorial ha de salvaguardar los altos intereses de la cultura y de la vida civil, ha de abrir caminos cómodos para la expansión de la industria, pero al mismo tiempo ha de preservar los terrenos agrícolas de las escaramuzas de la edificación [...] Socialmente, la urbanización territorial se propone ser el freno de la exagerada atracción de los centros de

vida urbana. La limitación de la fuerza de aglomeraciones de las ciudades por el único medio que existe: la disolución de la energía de atracción del núcleo urbano por todo el ámbito del país (RUBIÓ *apud* TERÁN, 1978, p. 43-44)⁶.

O fragmento citado traz uma série de concepções que informam o amplo espectro de discussões ocorridas no congresso de de 1926. Desde a ideia de que o conceito de cidade está velho, passando pela antecipação do debate sobre dispersão urbana, tangenciando uma visão antiurbana em relação às grandes cidades, até chegar à explicitação de referências internacionais. Um desenvolvimento conceitual, efetivamente doutrinal, tal como entendido por Fernando de Terán, que marcou uma importante ruptura no campo do pensamento urbanístico espanhol. Dito de outro modo, o excerto traz à baila uma compreensão dos problemas urbanos que apontava a necessidade de não se pensar mais isoladamente os aspectos material e edificado das cidades: suas ruas, praças, edificações e mesmo as diversas infraestruturas – energia, água, esgoto, transportes.

Pelos argumentos de Nicolau Rubió é possível ponderar que, na conjuntura histórica das primeiras décadas do século XX, já se demandavam, aos profissionais, ações não mais fundadas nas soluções encaminhadas no século XIX, como as grandes intervenções urbanas de Paris e Barcelona. Ao apontar essa concepção de paisagem e trazer para o campo profissional dos arquitetos os caminhos necessários do planejamento regional ou urbanização regional, Rubió faz um contraponto às proposições de outros profissionais atuantes nas décadas de 1910 e 1920⁷, dentre eles, Pedro Nuñez Granés, Secundino Zuazo e, em especial, César Cort Botí.

A particularidade de César Cort, e por isso sua importância, reside no fato de que ele havia desenvolvido planos urbanísticos de extensão (Múrcia) e reforma interior (Valladolid), além de ter desempenhado um papel intelectual central para formação profissional espanhola ao exercer a função de professor de “Urbanologia” na Escola Superior de Arquitetura de Madri. Essas diversas atuações conferiram ao seu trabalho uma profícua articulação entre pensamento e proposição, apresentada, sobretudo, nos dois livros que publicou: *Murcia, un ejemplo sencillo de trazado urbano*⁸, em 1932, e *Campos urbanizados y ciudades rurizadas*, em 1941.

Em ambos os livros, constam concepções que conferem certa unidade ao seu pensamento urbanístico, como as ideias de organização celular do tecido urbano e de decomposição nuclear da cidade com base nos conceitos de unidade de vizinhança, as propostas de cidade rural moderna, as tentativas de articulação do *corpus* teórico howardiano e os ideários descentralizadores e ruralizantes (TERÁN, 1978). Já o curso de urbanismo⁹, do qual foi professor catedrático, estando vinculado à *Escuela Superior de Arquitectura de Madrid* a partir de 1918, explicita sua inserção no conjunto de profissionais que trabalhavam com planos de extensão e de reformas interiores no sentido projetual do urbanismo.

O ensino de urbanismo na *Escuela Superior de Arquitectura de Madrid* foi originalmente implantado por um Plano de Estudos, apresentado em 1914, designado por *Trazado, Urbanización y Saneamiento de Poblaciones*. Segundo García Gonzales, “*fue una asignatura implantada desde el deseo de reunir en un cuerpo de doctrina única las enseñanzas referentes al urbanismo que debían impartirse en la carrera de arquitecto*” (GARCÍA GONZALES, 2011, p. 45). A partir do Plano de Estudos de 1933, o curso recebeu outra denominação: *Urbanología*. Para a autora, “*tal y como había propuesto*

6 O uso do *apud* neste caso se fez necessário em função do uso da versão traduzida do Catalão por Fernando de Terán, que o transcreveu em seu livro utilizando o castelhano.

7 Outra referência sobre o urbanismo espanhol na primeira metade do século XX é o livro *Madrid, urbanismo y gestión urbana 1920-1940*, organizado por Carlos Sambricio (1984).

8 Considerado por Fernando de Terán um “*compendio de la forma de realizar un plan de ensanche y reforma interior y su sustento teórico*” (TERÁN, 1978, p. 165)

9 Para uma abordagem detalhada sobre o ensino do urbanismo na Espana, especialmente na Escola de Arquitetura de Madrid, é imprescindível a tese de doutorado de María Cristina García Gonzales, denominada *Césart Cort y la cultura urbanística de su tiempo* (GARCÍA GONZALEZ, 2011).

Césart Cort, que la definió como la técnica, arte y ciencia de la composición, urbanización y funcionamiento de ciudades” (GARCÍA GONZALEZ, 2011, p. 50).

Como se verifica no Programa de Trazado, Urbanización y Saneamiento de poblaciones, o curso era dividido em duas partes: *Trazado y Urbanización de poblaciones e Saneamiento de poblaciones*. Os temas das aulas, tais como *Teoría del arte cívico, Trazado de poblaciones en la Edad Media, en el Renacimiento y en los tiempos modernos, Belleza de los trazados regulares e irregulares, Movimientos de las aguas y las acantarillas, Sistemas de tratamiento de las aguas residuales*, cujo eixo projetivo era o foco central, foram resumidos por César Córty y Botí em artigo publicado na *Revista Arquitectura*:

Los trabajos de prácticas, en curso de Urbanología que tenemos a nuestro cargo en la Escuela Superior de Arquitectura de Madrid, consisten de ordinario en el estudio de reformas locales para el emplazamiento adecuado de los edificios, considerando los problemas desde el punto de vista artístico y de la conveniencia del tráfico. La toma de datos estadísticos, para la resolución de cuestiones parciales, y el proyecto de edificios para viviendas, de muy distintas naturalezas, para acoplarlas a las manzanas, haciendo notar la relación tan estrecha que existe entre los solares y las dimensiones de las intervías, al objeto de que en ningún caso dejen de relacionarse estas últimas con las primeras (BOTÍ, 1925, p. 210).

Ainda que existisse no curso a presença da cultura urbanística anglo-saxônica – com referências a Raymond Unwin, Thomas Mawson e, mais tarde, Patrick Abercrombie (GARCÍA GONZALEZ, 2011, p. 51) –, quando César Córty assumiu a cátedra *Trazado, Urbanización y Saneamiento*, seguida de sua mudança, em 1933, para *Urbanología*, a literatura alemã tornou-se central, marcada pela presença dos livros de Camillo Sitte e Joseph Stübben. Segundo García Gonzales, a referência a esses autores, particularmente a Sitte, assegurou a influência de uma ideia “*pinturesquista y empírica en el trazado urbano, donde la visión perceptiva y planimétrica buscaba una lógica a la ordenación física de la ciudad basada en los principios de la estética romántica y del expresionismo historicista*” (GARCÍA GONZALEZ, 2011, p. 50)

Em nenhum momento, a compreensão regional apresentada por Nicolau Rubió foi abordada por César Cort. Nesse sentido, é possível deduzir que, até o início da década de 1920, o saber urbanístico da Escola Superior de Arquitetura de Madri não tinha incorporado ao seu *corpus* teórico parte dos debates vigentes na Europa. As datas permitem cotejar o momento em que as concepções estavam na pauta das discussões profissionais, informando, assim, as diferenças das ideias que fundamentavam o pensamento urbanístico espanhol na década de 1920: os dois artigos de Nicolau Rubió são de 1926, o artigo de César Cort é de 1925, o *XI Congreso Nacional de Arquitectos (Primero de Urbanismo)* é de 1926. A cronologia reforça a importância de todo esse debate profissional na década de 1920, inclusive pela relevância que teve na consolidação institucional do urbanismo em órgãos públicos e/ou instituições não governamentais espanholas (GARCÍA GONZALEZ, 2011).

Como se tudo isso não bastasse, a importância da década de 1920, notadamente entre 1925 e 1929, – eleva-se, se se incorpora a essa conjuntura de eventos os Congressos Municipalistas organizados pela UME. A interpretação conjunta e articulada desse contexto de debates e proposições permite compreender as interlocuções entre o pensamento municipalista e o urbanístico. Da mesma forma, possibilita entender o papel intelectual de outros profissionais nas querelas sobre o *Estatuto*

Municipal e o desenvolvimento dos municípios, como Gustavo Fernández Balbuena ou Fernando García Mercadal, sobretudo por suas posições contrárias a respeito desses assuntos.

Gustavo Fernández Balbuena, por exemplo, não direcionou sua crítica apenas ao *Estatuto Municipal* e seu evidente aspecto administrativista. Suas indagações foram construídas a partir de análises mais amplas, não limitadas ao contexto de elaboração do *Estatuto Municipal* – na verdade, delimitou-as ainda no século XIX. Ele apontou problemas na legislação anterior, especialmente na *Ley de Ensanche* de 1892, por considerá-la, segundo Carlos Sambricio, “*arcaica y deficiente, por lo que su aplicación al extrarradio no resolvería ningún problema. Al mismo tiempo señalaba el proyecto de Núñez Granés, aprobado en 1916, como técnicamente inadmisibile*” (SAMBRICIO, 1984, p. 27).

Em 1926, as posições dele já estavam suficientemente consolidadas para apresentar, na conferência de abertura do *XI Congreso*, uma explícita oposição ao *Estatuto Municipal*. Logo no início de sua exposição, ele informou como havia analisado o documento aprovado dois anos antes:

[...] estimo lícito examinar las cuestiones de orden técnico que encierra, y luego reglamentar la parte dedicada a obras y servicios municipales en relación más inmediata con el tema que nos congrega. ¿Cuál es la realidad nacional? ¿Como sienten los Municipios, ciudades y pueblos españoles su problema de organización urbana, el de su mutua relación e influencia, el de su desenvolvimiento futuro?, me pregunté (CZEKELIUS, 1932, p. 4).

Após expor esse conjunto de indagações, foi direto ao ponto do *Estatuto Municipal* que tinha relação com o campo urbanístico – muito provavelmente, o ponto mais polêmico, objeto, inclusive, de críticas posteriores: o artigo 217, no qual se afirmava que “*todos los Ayuntamientos que en el decenio 1910-1920 hubieren experimentado un aumento de población superior al 20 por 100 están obligados a redactar en el término de cuatro años su plan de ensanche o de extensión*” (CZEKELIUS, 1932, p. 4).

A partir desse artigo, Balbuena teceu argumentos competentes sobre os mais diversos temas de interesse municipal, como o do desenvolvimento planejado dos municípios. Sua crítica teve várias entradas. Uma delas passou pela indagação de que municípios de importante valor histórico não estariam obrigados, nos termos da lei, a elaborar seus planos. Outra crítica tinha (e continua tendo) especial relevância para os municípios, portanto, para o campo do pensamento municipalista: os técnicos municipais. Esse aspecto deve ser considerado relevante porque ele abre a possibilidade de pôr em confronto as críticas de Fernández Balbuena com as abordagens distintas e positivas em relação ao *Estatuto Municipal*. Assim se pronunciou Balbuena no texto da conferência:

Podrá alegarse o argüirse que la competencia de la Técnica Municipal no es bastante; que los viejos técnicos municipales, no viejo por la edad, sino por la ciencia, carecen de preparación bastante para aprofundizarse con el problema; pero, sobre que de igual calidad puede gozar la técnica privada, el hecho jamás permitirá sentar la doctrina de que el Municipio debe hipotecar o subrogar sus funciones de gobierno. Cuando mucho (ha llegado la hora de las revoluciones efectivas), cabría pedir la revisión de la competencia técnica municipal, de los instrumentos de que han de servir los Municipios para el ejercicio de su facultad ordenadora (CZEKELIUS, 1932, p. 6).

Todos os problemas levantados por Gustavo Fernández Balbuena não impediram que outros profissionais apresentassem interpretações distintas. Fernando García Mercadal, por exemplo, afirmou, em comunicação no mesmo congresso, que, na Espanha, o urbanismo nasceu oficialmente no dia 8 de maio de 1924, data, como já mencionado, de aprovação do *Estatuto Municipal*. Essa observação estava relacionada com aquele mesmo artigo 217 do documento legal, que conferia ao poder municipal a realização de planos de ordenação dos arrabaldes das cidades. A essa evidente glorificação do *Estatuto Municipal*, Carlos Sambricio demarca em sua análise algo que pode ser entendido como uma contradição no pensamento urbanístico de García Mercadal:

[...] sorprende que Marcadal lanzase las campanas al vuelo sin comprender que la ciudad que defendía el estatuto era sólo la antigua metropoli, la utopia negativa enunciada por Simmel en la ciudad alemana de los primeros años del siglo, y donde las intervenciones en el campo de la vivienda que se llevan a cabo responden a una política de casas baratas que no ayuda a resolver el problema de la ciudad del futuro (SAMBRICIO, 1984, p. 35).

Sem discordar dos argumentos de Sambricio, que, em sua análise relacional e problematizante, acertadamente apontou algumas contradições da história urbanística espanhola, é possível relativizá-los com algumas perguntas, quais sejam: García Mercadal tinha, naquele momento, argumentos profissionais para compreender as problemáticas políticas e os interesses econômicos relacionados à aprovação do *Estatuto Municipal*? Ou ainda, tinha ele efetiva inserção no campo intelectual e profissional urbanístico, tal qual Nicolás Rubió, Amós Salvador ou Fernández Balbuena?

Outras perguntas seriam passíveis de formulação, assim como seria possível focar a análise em outros profissionais e inserções no campo. Por exemplo, não se pode desconsiderar que o próprio Gustavo Balbuena pontuou no texto da conferência que não iria “comentar, aun cuando fuere con propósito constructivo, el sentido político del nuevo Estatuto Municipal” (CZEKELIUS, 1932, p. 4), ainda que na sequência do texto tenha apresentado uma crítica importante:

[...] la disociación entre los dos conceptos, morfológico y político-administrativo, es notoria, perceptible y valorable a través del Estatuto Municipal. En efecto, mientras la preocupación política es la de independizar el Municipio, robustecer su personalidad frente al Poder Central [...] dibujar así el molde de un Municipio libre, democrático [...] le entrega, sin propósito deliberado, claro es, indefenso a una serie innumera de factores poderosos que el Municipio tiene implantados, incrustados, dentro de la línea imaginaria que define su personalidad. Factores que son sociedades poderosas [...] cuyos activos económicos y medios financieros sin muy superiores en número y potencia a los del mismo Municipio (CZEKELIUS, 1932, p. 11).

Com essa exposição, o que se pretende, aqui, é não determinar a interpretação em uma única abordagem, qual seja: aquela que demonstraria que parte dos profissionais urbanistas estavam equivocados ou não compreenderam as contradições e os jogos políticos e econômicos inerentes ao *Estatuto Municipal* na vigência da ditadura primorriverista. Neste artigo, entende-se que a década de 1920 caracterizou-se por uma inflexão estrutural no campo do pensamento urbanístico espanhol, sem perder, entretanto, o sentido do processo histórico em construção nesse momento de tran-

sição e de possíveis rupturas. Pelos argumentos levantados, observa-se um processo histórico com, ao menos, dois eixos: para alguns profissionais, a crítica ao *Estatuto Municipal* era a única postura possível, inclusive por considerarem ultrapassadas as concepções de reforma interior; para outros, e que ainda mantinham suas concepções urbanísticas vinculadas a essas proposições, o *Estatuto Municipal* representava um passo importante, visto que pôs a pauta urbanística na agenda das municipalidades.

Ao tentar dimensionar a interpretação por alguma relativização e buscar aspectos que, de certo modo, contribuíram para o desenvolvimento do campo profissional urbanístico, a narrativa não deve, pois, prescindir das concepções consideradas “ultrapassadas”, caso nelas existam argumentos importantes para a história. Nesse sentido, interpretar a ideia do nascimento do urbanismo, como proposto por Garcia Mercadal, como um marco que iria pôr esse campo profissional na agenda do debate público (no mínimo, no debate profissional) e que de alguma forma cumpriria o importante papel de divulgar e publicizar o urbanismo é, sem dúvida, um aspecto que necessita ser considerado relevante historiograficamente.

Com todos os problemas levantados por Gustavo Fernández Balbuena, e sobretudo com os dados estatísticos que ele organizou, informando que pouco foi efetivamente realizado em termos quantitativos, de número de municípios, não é possível desconsiderar que esse aumento já representou certa dissiminação da ideia de planejar o desenvolvimento municipal. Ressalte-se que não se objetiva diminuir a importância das críticas; intenta-se mostrar, na verdade, que, tal qual a ideia do dito “*planea, que algo queda*” (TERÁN, 1978), mesmo com todos os problemas, certa cultura urbanística pôde vigorar e inserir-se no cotidiano da administração municipal a partir dos debates levados a cabo no período do estatuto.

Nesse planejar – e em suas diversas visões conceituais sobre o urbanismo e o desenvolvimento urbano em confronto –, está certamente a grande marca da década de 1920 como ponto de inflexão. Arquitetos, urbanistas, juristas, engenheiros e outros profissionais depararam-se com as problemáticas concernentes ao pensamento urbanístico e municipalista. Dito de outra forma,

[...] en la década de los veinte el urbanismo inició en España una etapa de consolidación institucional. Confluyeron reflexiones académicas y experiencias prácticas de intervención en la ciudad que condujeron a una consagración legislativa en la profesión. El punto de partida de la definición y un instrumental propio que permitiera el crecimiento ordenado de las ciudades y su adecuada gestión fue la aprobación del Estatuto Municipal en 1924, bajo la dictadura del general Miguel Primo de Rivera (GARCÍA GONZALES, 2011, p. 217).

Assim sendo, a partir das críticas de Gustavo Fernández Balbuena e da visão distinta de Garcia Mercadal, é possível afirmar que o Estatuto Municipal cumpriu algum papel histórico – ainda que mínimo. No caso em questão, o papel histórico de ser o indutor das polêmicas e contradições sobre o urbanismo e o planejamento urbano-regional nos diversos lugares institucionais dos arquitetos, como Escolas de Arquitetura ou Sociedades de Arquitetos.

Toda essa conjuntura que marcou a inflexão da década de 1920 permite retomar, brevemente, a interlocução de outro profissional no debate sobre o *Estatuto Municipal*, inserido em outro importante conjunto de eventos: o arquiteto César Córd e os Congressos Municipalistas, tendo ele participado do III Congresso, ocorrido

em 1927, na cidade de Barcelona. No referido congresso, Cort apresentou a comunicação *La acción urbanizadora de los municipios*, na qual afirmava que “*el Estatuto Municipal ha tenido la virtud de estimular el interés de los Municipios por las obras de Urbanización*” (UME, 1992, Documento 23. p. 3). Esse argumento reforça a importância dos anos finais da década de 1920 para a questão urbanística e seu papel no desenvolvimento municipal. Quase ao mesmo tempo, os lugares institucionais do municipalismo e do urbanismo – a UME representando o pensamento municipalista e a *Sociedad Central de Arquitectos*, o urbanístico – organizaram congressos importantes. No caso do campo institucional dos arquitetos, fez-se uma relevante crítica aos problemas relacionados à prática urbanística nos municípios. Como aponta María Cristina García Gonzales,

[...] se estableció la obligatoriedad de crear un organismo técnico urbanístico municipal con carácter permanente encargado de todo el proceso, desde la recopilación, estudio y los diversos proyectos, para cuya viabilidad económica el Consistorio debía asignar partidas presupuestarias específicas (GARCÍA GONZALEZ, 2011, p. 231).

Vê-se que a preocupação de Gustavo Fernández Balbuena em relação aos técnicos municipais, enunciada na Conferência de abertura do *XI Congreso*, foi reafirmada, incluindo a necessidade de criação de uma *Ley general de urbanización*, o que, de fato, o *Estatuto Municipal* não era. Por certo, seus autores não poderiam pretender que ele o fosse, visto o aspecto jurídico-administrativista que orientou a sua concepção. Considerando isso, é inegável a importância dos Congressos Municipalistas que ocorreram a partir da criação da UME – essa instituição municipalista, tal como foi descrito, fez parte do processo histórico que incluiu a própria construção do *Estatuto Municipal*, culminando, por conseguinte, na criação do *Instituto de Estudios de Administración Local*, em 1940.

ECONOMIA MUNICIPAL E URBANISMO: UMA AGENDA MUNICIPALISTA INTERNACIONAL

O debate sobre urbanismo e desenvolvimento municipal vigente no início do século XX não se restringia à Espanha. No caso Europeu, o primeiro movimento internacional de associação municipalista ocorreu com a fundação da *Union Internationale des Villes* (UIV)¹⁰ em 1913, sediada, inicialmente, em Bruxelas. A decisão de organizar essa instituição foi tomada durante o *Congreso Internacional del Arte de Construir Ciudades y Organizar la Vida Comunitaria*, realizado nesse mesmo ano em Gante, tendo como preocupação a necessidade de reunir documentação e informação sobre temas de interesse municipal (UCLG, 2013).

No entanto, com a eclosão da I Guerra Mundial no ano seguinte (1914), as atividades da UIV ficaram paralisadas e sua sede foi transferida, provisoriamente, para Haya, no escritório da Associação de Municípios Holandeses. As atividades foram retomadas em 1919, quando Emile Vinck, primeiro Secretário da UIV, apresentou um chamado geral para que se obtivessem informações e financiamentos para os trabalhos da instituição (UCLG, 2013).

10 *Union Internationale des Villes* (UIV) foi o primeiro nome da *International Union of Local Authorities* (IULA).

Os anos subsequentes a esse chamado pós-guerra foram de grande importância para as atividades da UIV. Em setembro de 1920, num primeiro encontro realizado em Bruxelas entre os membros fundadores, decidiu-se pela inclusão dos temas do Urbanismo e de Governo Local como de interesse da UIV. Em 1921, foram criadas as *Tablas de Documentación Municipal*, organizadas como Boletins da UIV, nos quais se publicaram artigos sobre urbanismo, habitação, saneamento, transporte, dentre outros. Essas publicações foram o ponto de conexão e colaboração com o *Instituto Internacional de Ciencias Administrativas* e com a *Federación Internacional de Vivienda y Ordenación del Territorio* (UCLG, 2013).

Pelo que se nota, os anos 1923, 1925 e 1929 foram particularmente importantes para o municipalismo internacional e para a inserção da Espanha nesse contexto. O primeiro, 1923, pode ser analisado numa escala mais geral e programática, pois caracterizou-se pela articulação municipalista Europa-América no debate sobre cooperação intermunicipal.

Esse tema entrou na agenda da IV Assembleia da Liga das Nações, como indicação da delegação cubana em nome da *Unión Panamericana*. Seu conteúdo foi aprovado como Resolução 4¹¹ da V Conferência Internacional Americana (ou Conferência Panamericana), ocorrida em maio de 1923 em Santiago do Chile, tendo sido, inicialmente, formulado no *Consejo Municipal de La Habana*, em novembro de 1922, pelo conselheiro Ruy de Lugo y Viña. Segundo Jordana de Pozas, a resolução “*recomendaba a los Gobiernos de los países americanos que empleen los medios más eficaces para establecer entre los Municipios relaciones más íntimas de las que existen en el círculo restringido de sus diferentes territorios municipales*” (POZAS, 1961, p. 686).

11 Denominada *Fomento de las relaciones entre las municipalidades de los países americanos*.

Para ficar apenas com exemplos da Espanha sobre a pauta da cooperação, são também de Luiz Jordana de Pozas algumas considerações acerca das proposições intermunicipalistas gestadas em Cuba. Ele as apresentou na conferência *Intermunicipalismo, Mancomunidad y Asociaciones de Municipios*, proferida em Oviedo, em 1927: “*entiendo por intermunicipalismo la acción conjunta y espontánea de varios Municipios para fines estrictamente municipales [...] que se construye sobre la base respetada del self-government*” (POZAS, 1961, p. 686). Por ser um personagem fundamental do municipalismo espanhol ou, se se quiser, das origens do processo de institucionalização do municipalismo na Espanha, não é plausível desconsiderar que, de alguma forma, o tema da cooperação intermunicipal – ou doutrina intermunicipalista, como ele a chamou – permeou os debates sobre a criação e as concepções da *Unión de Municipios Españoles* (UME) entre os anos de 1925 e 1926.

No mesmo ano da conferência de Jordana de Pozas em Oviedo, a UME realizou, em Barcelona, seu III Congresso Municipalista. Na ocasião, o *Instituto de Estudios Municipalistas de España* (IEMA) apresentou um texto sobre “urbanismo” para discutir a necessidade de implementação de uma política “*del Regional Planning, o sea, de la urbanización que comprende un territorio, una región*” (UME, 1992, Documento 18, p. 8). Discussão que Jordana de Pozas também fez na conferência, indicando um movimento sincrônico de ideias e concepções. Na ocasião, ele afirmou que as “mancomunidades” deveriam “*llevar a cabo los planos de urbanización que comprendan los términos de toda una región*” (POZAS, 1961, p. 695). E foi nessa direção que proferiu sua crítica ao *Estatuto Municipal*, ainda que indireta e sutil, incorporando ao tema regional o questionamento sobre o sentido da autonomia no caso de não existir cooperação entre as entidades autônomas. Conforme Jordana de Pozas (1961, p. 686):

[...] a los Municipios españoles les amenaza el peligro de creer que un régimen de autonomía puede subsistir y dar buenos resultados sin que las corporaciones autónomas se pongan en relación permanente con otras para superar sus propias limitaciones. Quisiera con ello contribuir a que el espíritu de cooperación municipal prendiese en el mayor número posible de Municipios españoles, porque de no ocurrir así, temo mucho que esa autonomía que está ya en la Ley y comienza a entrar en la realidad, tengamos que combatirla pronto los mismos que hemos hecho tanto para verla promulgada.

Se 1923 tem uma relação geral com a Espanha, os anos de 1925 e 1929 ligam-se a ela de maneira mais específica. O primeiro, 1925, demarcou a presença espanhola no III Congresso da *Union Internationale des Villes*, realizado em Paris, sendo representada, dentre outros, por Jordana de Pozas, que relatou a reação negativa dos participantes de outras nacionalidades ao documento produzido pela Ditadura Primo de Rivera, o *Estatuto Municipal* (POZAS, 1961, p. 521-522). Situação constrangedora, como relatada por Jordana de Pozas, mas que, apesar disso, não mudou o fato de que essa ocasião tenha marcado a aproximação do municipalismo espanhol ao contexto internacional e ao tema intermunicipal.

O ano de 1929 representou a concretização da aproximação da UME com o municipalismo internacional. O marco desse processo foi a realização, em Sevilha, sob coordenação da UME, do *IV Congreso Internacional de Ciudades y Organismos Locales* da antiga *Union Internationale des Villes* (UIV), na ocasião já chamada de *International Union of Local Authorities* (IULA)¹².

Do conjunto das atividades até então realizadas pela *International Union of Local Authorities*, o IV Congresso certamente demarcou a consolidação institucional e profissional do pensamento municipalista espanhol no cenário internacional. A importância do evento deve ainda ser considerada em função de dois aspectos relevantes. Um deles relacionado ao tema central, o outro, com a abrangência dos países participantes, simbolizada pela presença de várias delegações da América Latina¹³, sobretudo de Cuba, incluindo a participação de Ruy de Lugo Viña como representante do governo cubano e da União de Municípios Cubanos.

Referente ao tema do IV Congresso da IULA, o que particularizou suas atividades foi o debate sobre o assunto financeiro dos municípios. Elas foram desenvolvidas a partir de três temáticas centrais, a saber: *La Organización Financiera de las Haciendas Locales*; *Las empresas municipales de carácter económico*; *La expropiación por causa de utilidad pública* (UCLG, 2013). Todas as três temáticas não estavam diretamente relacionadas aos debates urbanísticos, pois se aproximavam muito mais dos temas da economia urbana e do direito municipal. No caso das duas primeiras, isso é mais evidente, já que, nos Anais do Congresso, existe um breve informe sobre as apreciações que foram feitas. Consta, por exemplo, que as discussões centraram-se nos “*métodos de organización financiera que proporcionan a las Haciendas locales los medios de asegurar el funcionamiento de los servicios de su incubencia*” (IULA, 1929, p. 5). Já concernente à segunda temática, afirma-se que foram debatidos os “*métodos de organización, modalidades jurídicas, técnicas y de contabilidad*” (IULA, 1929, p. 5).

O terceiro eixo temático do congresso foi o que mais dialogou com os assuntos específicos do campo urbanístico. Não poderia ser diferente, porquanto, no caso dele, a disponibilidade de terra para que os municípios implementassem suas ações era (e continua sendo) fator estrutural, por exemplo, para planejar áreas de expansão

12 Essa mudança ocorreu em 1928, após as viagens que Emile Vinck fez, a partir de 1925, pelo Reino Unido e América do Norte (UCLG, 2013).

13 Entre os países da América Latina, podem ser destacados a Bolívia, o Brasil – com representantes dos municípios de Campinas e Belém – Chile, Colômbia, Equador, Guatemala, México, Panamá, Puerto Rico, Uruguai e Venezuela.

urbana. Um tema complexo que passava pelas discussões a respeito das possibilidades de intervenção em áreas que tinham proprietários particulares – logo, estava diretamente relacionado aos interesses imobiliários com fins capitalistas (rentistas) de uso da terra. O tema foi abordado por José Gascon y Marin, professor de Direito Administrativo na Universidade de Madri, em uma das conferências.

De partida, ele afirmou que a expropriação era um meio jurídico essencial para que a administração pública pudesse realizar ações de interesse geral. Para Gascon y Marin, o poder público municipal tinha necessidades frequentes de terrenos para realizar os serviços e obras públicas, por isso o imperativo de privar o direito sobre os terrenos pelos seus proprietários. Ao mesmo tempo, necessitaria impor limitações sobre esses direitos de modo a regular o próprio uso da terra, ainda que não considerasse a expropriação uma confiscação dos bens imobiliários. E não considerava porque “*la expropiación se adquiere el objeto necesario al sujeto administrativo a cambio de su valor, sendo ella una institución fundamental de Derecho público*” (IULA, 1929, p. I).

Seus argumentos embasam a premissa básica de que os interesses coletivos, de ordem pública, estão acima dos interesses particulares e que as municipalidades podem, portanto, utilizar o expediente da expropriação para fins urbanísticos e de desenvolvimento municipal:

[...] la posibilidad de ejecutar una política territorial municipal, tanto en relación con la vida urbana, con el futuro acrecentamiento de la ciudad o la constitución de ciudades satélites, con en el municipio de carácter rural por la reacción contra leyes desamortizadoras, favoreciendo la adquisición de bienes que se consideren de utilidad general para uso colectivo, muestran como estos aspectos, a los que se une al presente el grave problema del alojamiento en las ciudades, la necesidad de construir casas para alojamiento de clases medias y de clases débilmente económicas, justifican el interés del exámen de la expropiación por causa de utilidad pública en un Congreso Municipalista (IULA, 1929, p. III).

A escolha dessas temáticas gerais pela UME – organizadora local do congresso da IULA em 1929 – não foi, certamente, uma deliberação aleatória, pois elas também nortearam os debates dos quatro Congressos Municipalistas organizados na Espanha desde 1925, sendo que, em dois deles – o de Barcelona (1927) e Zaragoza (1928) – a maioria absoluta dos trabalhos versou sobre *Haciendas Locales*.

Tal recorrência explícita o caráter estrutural do tema financeiro para o conceito geral da autonomia municipal, sendo uma das bases do pensamento municipalista. Por isso, a opção, por parte da UME, pela temática financeira só fez reverberar a importância do assunto para os municípios. Esse eixo temático foi mantido no V Congresso da IULA, em Londres, em 1932, quando se discutiram as práticas de gestão das autoridades locais, e também no VI Congresso, em 1936, ocorrido, conjuntamente, entre Berlin e Munique, já no contexto da Alemanha nazista¹⁴.

A participação da UME nesses congressos encerrou-se na reunião de Glasgow em 1938, pois, em 1940, ela foi extinta, dando lugar ao *Instituto de Estudios de Administración Local*, o IEAL. Tal como a UME, o IEAL foi obra de uma Ditadura, a segunda que governou a Espanha no século XX. Ainda assim, é inegável o papel da UME na promoção da interlocução do municipalismo espanhol com o contexto internacional de instituições e fóruns de debate interessados no desenvolvimento municipal. Essa interlocução internacional foi também a porta de entrada, no debate

¹⁴ Em decorrência da II Guerra Mundial, que inviabilizou os encontros internacionais na Europa, um novo Congresso da IULA ocorreu somente em 1947, na cidade de Paris. Ainda assim, algumas reuniões tiveram lugar em 1938 e 1946, respectivamente, em Glasgow e Bruxelas. Nelas, foram discutidas a autonomia local e o papel cívico dos municípios na tarefa de reconstrução pós-guerra.

nacional espanhol, da ideia de cooperação intermunicipal, formulada, inicialmente, em Havana, Cuba. Por tudo isso, conclui-se que essa interlocução internacional no campo do pensamento municipalista para debater o urbanismo foi, certamente, uma das grandes contribuições da *Unión de Municipios Españoles*.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Na década de 1970, em artigo que integrou uma coletânea de comemoração aos 50 anos do *Estatuto Municipal*, Jordana de Pozas afirmou que desconhecia os motivos pelos quais o artigo 21, da Lei de 6 de setembro de 1940, extinguiu a UME, fundada em 1925. Explicou, ainda, que o IEAL

[...] no ha podido sustituirla ni en su función representativa dentro de España, ni mucho menos, fuera de ella, en el seno de la Unión Internacional de Ciudades y Poderes Locales [...]. Desde el año 1940, aunque algunas escasas corporaciones y particulares figuremos como adheridos, España está ausente en este foro internacional, a diferencia de lo que con tanto éxito ocurre en el mundo iberoamericano (POZAS, 1975, p. 24-25).

Quando fez essas considerações, o IEAL já contava com 35 anos de atividades, tendo, inclusive, o próprio Jordana de Pozas como um de seus professores na Seção Administração desde sua criação em 1940. Tais críticas foram feitas ao lado de outros importantes municipalistas, dentre os quais José Paz Maroto e José Gascon y Marín, ambos professores da Seção de Estudos Urbanos. Assinale-se que tanto Gascon y Marín como Jordana de Pozas eram integrantes dos quadros diretivos da UME.

De alguma forma, porém, o IEAL representou a continuidade da UME, especialmente na atuação pelo desenvolvimento municipal em suas várias interfaces: a do direito, da economia, do urbanismo, da administração, o da cooperação intermunicipal, dentre outras. Ademais, como observa Maria Cristina García Gonzales,

[...] la demanda por un centro especializado en la formación en el ámbito del urbanismo destinado preferentemente a los funcionarios de la Administración Pública fue una temprana reivindicación de organismos como la Unión de Municipios Españoles. [...] El Instituto se presentó como el instrumento con el que acometer una reforma profunda del urbanismo nacional (GARCÍA GONZALEZ, 2011, p. 88).

Uma das possíveis perguntas para esse cenário de transição, que culminou com a criação do IEAL, é: sua organização, pessoal, atividades e publicações mantiveram abertos os caminhos do debate municipalista na Espanha, (re)colocando-o em algum diálogo internacional, seja institucional, seja profissional? Por um lado, respostas para essa indagação dependem de estudos focados na atuação do IEAL. Por outro, tal indagação (e as respostas para ela) não modifica(m) a interpretação desenvolvida especificamente sobre a UME em relação à sua contribuição para a articulação de dois campos institucionais e intelectuais interessados no desenvolvimento planejado dos municípios: o dos juristas-municipalistas e o dos arquitetos-urbanistas, que, na década de 1920, formularam concepções e encaminharam ações para forjar esse tipo desenvolvimento, com mais notoriedade a partir da elaboração do *Estatuto Municipal*.

Desde as discussões sobre o *Estatuto Municipal*, com interpretações divergentes dentro do campo institucional dos arquitetos, representados no XI Congresso de Arquitetos (Primeiro de Urbanismo), passando pela institucionalização da formação urbanística na Escola Superior de Arquitetura de Madri, até a temática mais econômica do VI Congresso Internacional de Cidades que a UME organizou, o que não mudou nessa conjuntura foi o fato de que juristas e urbanistas assumiram posições a partir de seus lugares profissionais e institucionais para pensar o desenvolvimento municipal. Ainda que os juristas, de um lado, apostassem na ideia de cooperação intermunicipal e os urbanistas se preocupassem, de outro lado, com o planejamento regional, ambos apontavam para um ponto comum: a necessidade (atual) de forjar processos de desenvolvimento local que ultrapassassem os limites administrativos. Um desafio ainda vigente no início do século XXI.

Qual o papel central da UME no contexto da década de 1920? Ela seguramente aglutinou esses dois lugares profissionais dentro de um único espaço institucional, de onde saíram ações que, em suas particularidades, foram pautadas na ideia geral de formulação de caminhos para o desenvolvimento municipal. O fato de ter reivindicado a criação de um centro especializado para funcionários públicos – ou técnicos municipais especializados em urbanismo –, como explicitado por Garcia Gonzales, não apenas denota que o IEAL representou a continuidade da atuação programática da UME, mas que também a UME foi seu centro intelectual gerador, porque estava diante dos desafios urbanos e urbanísticos que as instituições e os profissionais enfrentaram nos anos 1920 – seguramente, a década que marcou uma importante inflexão estrutural nos debates urbanísticos e municipalistas na Espanha e em todo o mundo ocidental.

Rodrigo de Faria: rod.dfaria@gmail.com.

Artigo recebido em setembro de 2014 e aprovado para publicação em fevereiro de 2015.

BIBLIOGRAFIA

- BOTÍ, C. C. Trazado, Urbanización y Saneamiento de Poblaciones em la Escuela Superior de Arquitectura de Madrid: reforma y ensanche de Ciudad Rodrigo. *Arquitectura: Organó Oficial de la Sociedad Central de Arquitectos*, Madrid, v. VII, n. 77, p. 205-215, sept. 1925.
- COMA, M. B. *Génesis y Evolución del Derecho Urbanístico Español (1812-1956)*. Madrid: Montecorvo, 1973.
- CZEKELIUS, O. *Trazados de Ciudades - Gustavo Fernandez Balbuena: Obras Completas*. Madrid, 1932.
- GARCÍA GONZALES, M. C. *Césart Cort y la cultura urbanística de su tempo*. Tese de Doctorado. Madrid: ETSAM, 2011.
- INSTITUTO DE ESTUDIOS DE ADMINISTRACIÓN LOCAL – IEAL. *El Instituto de Estudios de Administración Local: organización y Actividades (1940-1950)*. Madrid: IEAL, 1951.
- INSTITUTO DE REFORMAS SOCIALES – IRS. *Conferencia Nacional de la Edificación*. Memoria. Madrid: Ministerio de Trabajo, Comercio e Industria, 1924.
- INTERNATIONAL UNION OF LOCAL AUTHORITIES – IULA. *Memória IV Congreso Internacional de Cidades y Organismos Locales*. Bruxelles: IULA, 1929.
- LARA, M. T. *Historia y Realidad del Poder: el poder de las élites en el primer tercio de la España del siglo XX*. Madrid: EDICUSA, 1975.
- ORDUÑA REBOLLO, E. La Unión de Municipios Españoles, un antecedente de la forma-

- ción de funcionarios locales. In: IEAL. *La Formación de Funcionários en España*. Madrid: Ministério de Administraciones Publicas; IEAL, 2001.
- _____. *Municipios y Provincias: historia de la organización territorial española*. Madrid: FENP; INAP; CEPCE, 2003.
- POSADA, A. *Él régimen municipal de la ciudad moderna*. Madrid: Julio Cosano, 1927.
- POZAS, L. J. *Estudios de Administración Local y General*. Madrid: IEAL, 1961.
- _____. Significación del Estatuto Municipal en la historia del municipalismo español in: IEAL. *Cincuentenario del Estatuto Municipal: estudios conmemorativos*. Madrid: IEAL, 1975.
- SAMBRICIO, C. *Madrid, urbanismo y gestión municipal 1920-1940*. **Madrid:** Ayuntamiento de Madrid; Área de Urbanismo e Infraestructuras, 1984.
- TERÁN, F. *Planeamiento Urbano en la España Contemporánea: historia de un proceso imposible*. Barcelona: Gustavo Gili, 1978.
- UNIÓN DE MUNICIPIOS ESPAÑOLES - UME. *Doctrina de los Congresos Municipalistas: 1926-1929*. Madrid: FEMP, 1992.
- UNITED CITIES AND LOCAL GOVERNMENTS – UCLG. *Centenary of the international municipal movement: a look back a step forward*. Barcelona: UCLG, 2013.

ABSTRACT : *Study on municipalism and urbanism in Spain in the 1920s, this text addresses the historical process for the development of the Municipal Statute in 1924, and the creation of the Spanish Union of Municipalities (UME) in 1925. It will analyze the formulation of the urban and regional thematic by the urbanistic professional field in the 1920s, which attended the XI National Congress of Architects (The First on Urbanism), in 1926 in the city of Madrid, and the interpretations of this historical-institutional context. Focusing primarily on the role performed by UME as a interlocutor between the municipalist thinking and the urbanistic thinking in Spain, this paper will also analyze the international interlocution process of the Spanish municipalism with Europe and the American Continent advocating for the intermunicipal cooperation, in addition to addressing debates on urban municipal economics and urbanism in the IV Congreso Internacional de Ciudades y Organismos Locales (IV International Congress of Cities and Local Organisms), occurred in 1929 in Sevilla and Barcelona.*

KEY WORDS : *urbanism; municipalism; intermunicipal cooperation; regional planning; Municipal Statute; Spanish Union of Municipalities.*

INDÚSTRIA PETROLÍFERA, MERCADO DE TRABALHO E NÍVEL DE DEPENDÊNCIA DA MÃO DE OBRA EXÓGENA NOS MUNICÍPIOS PRODUTORES DE PETRÓLEO DA BACIA DE CAMPOS, RJ

JOSEANE DE SOUZA
DENISE CUNHA TAVARES TERRA

Universidade Estadual do Norte Fluminense Darcy Ribeiro, Centro de Ciências do Homem,
Campos dos Goytacazes, RJ, Brasil

R E S U M O : *Os municípios produtores de petróleo da Bacia de Campos, no Rio de Janeiro, vêm apresentando significativas transformações econômicas e sociais. Destaca-se a mudança na estrutura ocupacional, impulsionada pelas novas oportunidades de trabalho nos setores secundário e terciário, que tem atraído muitos imigrantes, além do crescimento do movimento pendular por motivo de trabalho. Este artigo tem como principal objetivo compreender essa nova dinâmica. Para tanto, foi desenvolvido um indicador para medir o nível de dependência do mercado de trabalho de mão de obra exógena, admitida como sendo constituída por todos os trabalhadores imigrantes (não naturais e de data fixa), residentes em determinado município, e por trabalhadores pendulares. Os resultados apontam que o nível de dependência de mão de obra exógena dos municípios analisados pode alcançar até cerca de 60%, como é o caso de Macaé, onde se encontra a base de operações da Petrobras e de outras empresas petrolíferas.*

P A L A V R A S - C H A V E : *nível de dependência; migração; pendularidade; mercado de trabalho.*

INTRODUÇÃO

Este artigo tem como principal objetivo desenvolver um indicador do nível de dependência de um mercado de trabalho de mão de obra exógena, constituída tanto por todos os trabalhadores imigrantes (não naturais e de data fixa) residentes em determinado município quanto por trabalhadores pendulares.

Para o desenvolvimento desse indicador, considerou-se um conjunto de 10 municípios, localizados no interior do estado do Rio de Janeiro: Armação dos Búzios, Arraial do Cabo, Cabo Frio e Rio das Ostras – na Baixada Litorânea; Campos dos Goytacazes, Carapebus, Casimiro de Abreu, Macaé, Quissamã e São João da Barra – no Norte Fluminense. Esses municípios são os principais produtores de petróleo da Bacia de Campos e muitos deles, notadamente aqueles do Norte Fluminense, destacavam-se

na indústria sucroalcooleira até 1970, quando tal setor entrou em decadência. Nesse mesmo período, a Petrobras se instalou em Macaé, dando início às atividades de exploração e produção de petróleo e gás natural em 1974. O desenvolvimento desse novo setor industrial efetou significativas mudanças estruturais na região. Dentre elas, sobressai a mudança na estrutura ocupacional, com a redução relativa do emprego agrícola e aumento das oportunidades de trabalho nos setores secundário e terciário, impulsionado pelo próprio desenvolvimento do setor industrial.

Em decorrência disso, o mercado de trabalho tornou-se mais seletivo, exigindo maior qualificação dos trabalhadores. Segundo Souza, Terra e Campos (2012, p. 18), “apesar da possibilidade de transferência intersetorial da mão de obra, parte da oferta das vagas vem sendo ocupada por imigrantes – interestaduais, intraestaduais e internacionais – já que muitas vezes os naturais não apresentam nível de escolaridade suficiente para ocupá-las”. Eles constataram, ainda, o incremento, entre 2000 e 2010, do número de trabalhadores pendulares, com significativas diferenças socioeconômicas dos sujeitos que compõem esses fluxos. Partindo-se dessas observações e considerando-se a reestruturação produtiva da região, assim como as especificidades dos regimes de contratação de seu mercado de trabalho, surge esta inquietação: em que medida esses mercados de trabalho dependem de mão de obra exógena?

Este artigo é composto, além da introdução e conclusão, por mais cinco partes. Inicialmente, discute-se a relação entre industrialização e movimentos migratórios, chamando a atenção para o caso brasileiro, sobretudo para as mudanças nos padrões migratórios a partir dos anos 1980. Duas dessas mudanças se destacam do conjunto, dada a importância que representam para a discussão: o aumento dos movimentos pendulares e o processo de interiorização. Em seguida, aborda-se a relação entre o desenvolvimento da indústria petrolífera e a nova dinâmica econômica e territorial no Rio de Janeiro, na tentativa de demonstrar que, embora a indústria petrolífera se concentre em Macaé, haja diferenças socioeconômicas entre os municípios e inexista uma força agregadora que os transforme em uma “aglomeração urbana”, não deve ser menosprezada a intensa interação socioeconômica e demográfica que há entre eles. Apresentam-se, logo após, os resultados referentes aos movimentos migratórios e pendulares por motivo de trabalho, entre os municípios selecionados e outros municípios do Rio de Janeiro e de outras Unidades Federativas (UFs) brasileiras, para o quinquênio de 2005-2010. Busca-se, com isso, demonstrar a capacidade de atração que os municípios em questão exercem sobre os migrantes e indivíduos que residem em outras regiões do país ou em diferentes municípios do Rio de Janeiro. Na parte subsequente, expõe-se a metodologia usada na estimativa do nível de dependência de mão de obra exógena em um mercado de trabalho e o detalhamento conceitual das variáveis nela envolvidas. Por último, encontram-se os resultados da aplicação dessa metodologia.

BREVES CONSIDERAÇÕES SOBRE AS MUDANÇAS NOS PADRÕES MIGRATÓRIOS BRASILEIROS

No caso brasileiro, a industrialização trouxe uma série de mudanças, como a redistribuição espacial da população, a reestruturação das classes sociais, com a constituição de uma classe média urbana, a reestruturação ocupacional, com o surgi-

mento das novas ocupações industriais e urbanas, e a expansão do setor de serviços (JANUZZI, 2000). Em relação às alterações na redistribuição espacial da população brasileira, Brito (2002, p. 5) afirma que as “trajetórias migratórias são alimentadas pelos fortes desequilíbrios regionais e sociais” e que, ademais, constituem um “poderoso mecanismo de transferência espacial da população do ‘excedente demográfico’ de determinada região, incapaz de absorvê-lo em sua economia e em sua sociedade”, para outra, mais desenvolvida.

Sem entrar no mérito dos volumes, pode-se dizer que, no Brasil, os fluxos migratórios interestaduais e intraestaduais vêm, de fato, seguindo os caminhos da industrialização e da abertura das frentes de expansão agrícola. Nas décadas de 1940, 1950 e 1960, São Paulo e Rio de Janeiro – os primeiros estados brasileiros a se industrializarem – destacaram-se, segundo Brito (2002), como as principais áreas de destino dos migrantes interestaduais. O Paraná e o Centro-Oeste – fronteiras agrícolas em expansão, caracterizadas por amplas “alternativas de acesso à terra, ao emprego ou à atividade mineral” (SAWYER, 1984 *apud* BRITO, 2002, p. 17) – também apareciam como importantes áreas de absorção da mão de obra emigrante. Já a região Nordeste e o Estado de Minas Gerais eram as principais áreas de origem migratória.

Brito (2002) sublinha, ainda, a importância dos fluxos migratórios secundários – tanto intra quanto interestaduais, no caso de regiões fronteiriças – sob o ponto de vista da redistribuição espacial da população. O autor mostra que, embora em escala regional, as origens e os destinos dos migrantes obedeciam à mesma lógica anterior: as áreas menos desenvolvidas continuavam sendo zonas de origem e as mais desenvolvidas, notadamente as regiões metropolitanas, as zonas de destino.

É interessante observar que, à medida que as condições socioeconômicas alteraram-se e a atividade produtiva “desconcentrou-se”, as características dos padrões migratórios também se modificaram. Em relação às mudanças nos padrões migratórios, podem ser mencionados, conforme Brito (2002) e Oliveira (2011), os seguintes aspectos:

- Inversão das principais correntes migratórias no Estado do Rio de Janeiro, que, de receptor populacional líquido, até os anos 1980, passou a apresentar, a partir da década de 1990, saldo migratório negativo, e de Minas Gerais, que, de fornecedor de mão de obra, se tornou receptor líquido de população nos anos 1990;
- Redução da atratividade populacional exercida por São Paulo;
- Aumento da retenção e atração populacional na Região Nordeste;
- Inversão do saldo migratório do Paraná, que, de positivo e elevado, em 1970, passou a negativo e elevado, em 1980, refletindo o esgotamento da fronteira agrícola;
- Aumento da circulação migratória entre o Centro-Oeste e a região Norte, bem como dos movimentos migratórios no interior das respectivas fronteiras agrícolas, indicando o processo de esgotamento delas;
- Elevação da migração de retorno, principalmente para a região Nordeste e Minas Gerais;
- Intensificação dos movimentos pendulares;
- Surgimento de eixos de deslocamentos populacionais em direção a regiões interioranas.

Considerando-se o objetivo deste artigo, dentre as mudanças acima mencionadas, as duas últimas têm particular importância, uma vez que tanto os movimentos

migratórios quanto os pendulares são percebidos como estratégias fundamentais para suprir a escassez – relativa ou absoluta – de mão de obra no mercado de trabalho.

INDÚSTRIA PETROLÍFERA E A NOVA DINÂMICA ECONÔMICA E TERRITORIAL NO RIO DE JANEIRO

Simões e Amaral (2011) sustentam que tem ocorrido no Brasil, principalmente a partir do início dos anos 1980, um processo de interiorização – marcado por uma “desconcentração-concentrada” – da atividade econômica, cuja consequência é o surgimento de novas centralidade urbanas. Segundo Baeninger (2004), esse processo relaciona-se a estes fatores: crise econômica dos anos 1980; melhor desempenho da agricultura e das atividades de exploração mineral; crescimento e urbanização das áreas de fronteira; desenvolvimento da agroindústria. No entanto, a intensificação observada nas duas últimas décadas deve-se aos incentivos fiscais concedidos, em especial, pelos governos estaduais, associados a fatores locais, como as deseconomias de aglomeração e as economias de escala (SIMÕES; AMARAL, 2011, p. 554).

É importante ressaltar que, por um lado, a desconcentração da atividade industrial – logo, a desconcentração relativa das oportunidades de emprego – e o surgimento de novas centralidades urbanas criam novas áreas de atração populacional no interior do país. Por outro, o maior acesso à informação e, em consequência, o aumento do conhecimento sobre os problemas nos grandes centros urbanos (preços do mercado imobiliário, dificuldades de empregabilidade, precariedade da infraestrutura urbana, escassez relativa de serviços urbanos, segregação socioespacial da população, dentre outros) e nas fronteiras agrícolas (rígida estrutura fundiária, dificuldade de acesso à terra, precarização dos empregos, dentre outros) têm influenciado a redução do poder de atração e retenção populacional nessas áreas e a escolha da região de destino pelos migrantes (BRITO, 2002, p. 41).

A indústria petrolífera, por exemplo, tem gerado novas polarizações demográficas e produzido significativas alterações na espacialização da riqueza no Rio de Janeiro. Isso decorre de seus crescentes investimentos na atividade de exploração, desenvolvimento e produção de petróleo e gás (segmento denominado *upstream*) e das elevadas compensações financeiras pagas aos municípios considerados “produtores de petróleo” (confrontantes com os poços *offshore* em operação). Tais fatores foram alguns dos que mais contribuíram para que a Região Metropolitana do Rio de Janeiro, apesar da excessiva polarização em termos econômicos e populacionais, iniciasse um processo de redução do seu peso na economia fluminense.

A Tabela 1 mostra que o crescimento médio anual da população da Região Metropolitana foi, na última década, inferior à média estadual e significativamente inferior às taxas de crescimento observadas nas Regiões das Baixadas Litorâneas, que apresentou o maior crescimento médio anual (3,8%), da Costa Verde (3,4%) e do Norte Fluminense (2,0%).

Tabela 1: Rio de Janeiro e Regiões de Governo - Taxa Média anual de crescimento populacional, por Regiões de Governo do Estado do Rio de Janeiro, 1991-2010

Estado e Regiões de Governo	Taxa média anual de crescimento (%)	
	1991-2000	2000-2010
Estado do Rio de Janeiro	1,3	1,1
Região Metropolitana	1,2	0,9
Região Norte Fluminense	1,5	2,0
Região Noroeste Fluminense	1,0	0,6
Região Serrana	1,0	0,7
Região da Baixadas Litorâneas	4,1	3,8
Região do Médio Paraíba	1,4	0,9
Região Centro-Sul Fluminense	1,2	0,7
Região da Costa Verde	3,5	3,4

Fonte: IBGE - Censo Demográfico de 2000 e 2010.

Quanto à participação no Produto Interno Bruto estadual, a Região Metropolitana, conquanto tenha mantido uma alta concentração em termos de produto e respondido praticamente por toda a economia fluminense, perdeu posição, caindo de 76,49% para 67,59%, entre 2000 e 2010. As Regiões das Baixadas Litorâneas e do Norte Fluminense distinguiram-se do restante, devido ao aumento, na última década, de suas participações relativas na composição do PIB estadual, de 3,41% e 6,49% para 5,25% e 11,21%, respectivamente. Junto delas, também se encontra o Médio Paraíba, cujo índice se elevou de 6,61% para 7,21% (Tabela 2).

Tabela 2: Rio de Janeiro e Regiões de Governo - Participação do Produto Interno Bruto nas Regiões de Governo do Estado do Rio de Janeiro, 2000-2010

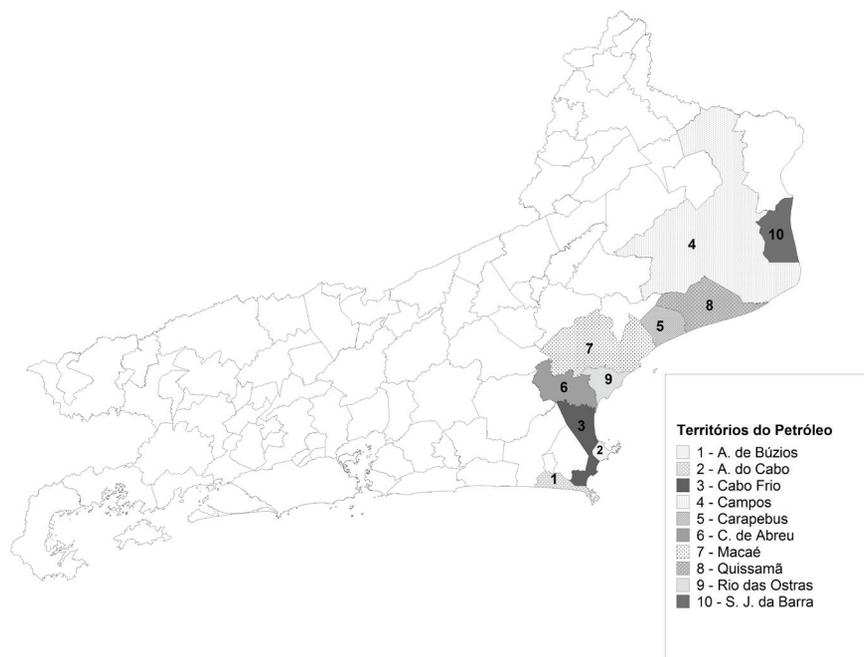
Estado e Regiões de Governo	PIB (%)	
	2000	2010
Estado do Rio de Janeiro	100,00	100,0
Região Metropolitana	76,49	67,6
Região Norte Fluminense	6,49	11,2
Região Noroeste Fluminense	1,11	0,9
Região Serrana	3,76	3,8
Região da Baixadas Litorâneas	3,41	5,3
Região do Médio Paraíba	6,61	7,2
Região Centro-Sul Fluminense	1,11	1,1
Região da Costa Verde	1,03	2,9

Fonte: Fundação CEPERJ, IBGE.

Nas Baixadas Litorâneas e no Norte Fluminense, há um conjunto de dez municípios, com diferentes formações socioeconômicas, que, apesar de pertencerem a distintas regiões político-administrativas, possuem uma identidade em comum: são considerados “produtores de petróleo” por força de lei, e, por adesão, beneficiários das compensações financeiras advindas da atividade petrolífera. São eles: Armação dos Búzios, Arraial do Cabo e Cabo Frio, nas Baixadas Litorâneas; Campos dos Goytacazes, Carapebus, Casimiro de Abreu, Macaé, Quissamá, Rio das Ostras e São João da Barra, no Norte Fluminense (Figura 1).

Em meados da década de 1970, a Petrobras implantou sua base operacional na cidade de Macaé. Isso resultou na instalação de um significativo número de empresas prestadoras de serviço, remodelando tanto as hierarquias urbanas quanto a paisagem econômica regional, até então historicamente baseada na produção de cana-de-açúcar e na pecuária bovina, já em declínio naquela ocasião. A partir de 1997, com a chamada Lei do Petróleo, que acabou com o monopólio da Petrobras na exploração e produção de petróleo e gás e aumentou a alíquota dos *royalties* de 5% para 10%, foram ampliados os investimentos na região. Novas petroleiras passaram a operar diretamente na produção *offshore*, bem como houve um crescimento nos recursos das compensações financeiras, o que provocou rápidas e radicais transformações na organização desse território. Tudo isso trouxe mudanças na dinâmica populacional, no emprego, na densidade urbana, na política e na cultura, em dependência, é claro, do grau de inserção de cada município na economia regional (TERRA, 2003).

Figura 1: Municípios Seleccionados do Estado do Rio de Janeiro



Fonte: organizado pelas autoras.

Em 2001, preocupados com a possibilidade de mudanças nas regras de rateio das rendas petrolíferas, os municípios localizados na chamada zona de produção principal – os maiores beneficiários desses recursos – decidiram criar a Organização dos Municípios Produtores de Petróleo e Gás da Bacia de Campos (OMPETRO). No momento de sua fundação, a organização compunha-se de nove municípios, sendo cinco do Norte Fluminense (Campos dos Goytacazes, São João da Barra, Macaé, Quissamã e Carapebus) e quatro das Baixadas Litorâneas (Armação de Búzios, Cabo Frio, Casimiro de Abreu e Rio das Ostras). Atualmente, mais dois municípios fazem parte dela: Niterói e Arraial do Cabo. Dentre os municípios da OMPETRO, o único não selecionado para este estudo foi Niterói, por dois motivos: (1) ele faz parte da Região Metropolitana do Rio de Janeiro (RMRJ), tendo sua dinâmica demográfica e

socioeconômica determinada – e determinante – por aquela da zona metropolitana; (2) é espacialmente distante e não contíguo aos demais municípios selecionados.

O esforço de manter as atuais regras de repartição das rendas petrolíferas ocorre devido à extrema dependência dos municípios às receitas, como pode ser visto na Tabela 3. Enquanto os municípios da OMPETRO apresentam uma dependência média de recursos de aproximadamente 45%, a de outros municípios do Rio de Janeiro fica em torno de 10%. São João da Barra, Campos dos Goytacazes e Rio das Ostras extrapolam a média da OMPETRO, alcançando 65,05%, 56,32% e 48,82%, respectivamente.

Tabela 3: OMPETRO - Nível de dependência em relação às rendas petrolíferas, segundo o município, 2012

Municípios da OMPETRO ^[1]	Royalties e participações especiais	Receita Total ^[2]	Nível de Dependência
Armação de Búzios	81.291,10	192.690,90	42,19
Cabo Frio	317.021,90	723.130,60	43,84
Carapebus	39.017,30	89.106,10	43,79
Campos dos Goytacazes	1.343.756,70	2.386.097,80	56,32
Casimiro de Abreu	122.800,40	277.904,20	44,19
Macaé	542.608,10	1.912.612,00	28,37
Quissamã	106.975,80	242.225,60	44,16
Rio das Ostras	351.071,10	719.108,90	48,82
São João da Barra	232.183,20	356.929,40	65,05
Ompetro	3.136.725,60	6.899.805,50	45,46
Municípios do Estado do Rio de Janeiro	4.474.584,50	40.974.393,20	10,92

Fonte: Finanças dos Municípios Fluminenses, 2013.

^[1] Municípios da OMPETRO no momento de sua criação.

^[2] Em R\$ mil - IPCA médio de 2012.

Com o descobrimento de significativas reservas de pré-sal na Bacia de Campos, a importância da atividade petrolífera alongou-se para essa região. Os investimentos previstos para o segmento de Petróleo e Gás, de 2012 a 2015, são de R\$ 354 bilhões, representando 59% das perspectivas de investimento da indústria brasileira no período (PERSPECTIVAS, 2012).

É possível afirmar, com base nos levantamentos, que investimentos de grande magnitude serão, provavelmente, um fator alimentador da dinâmica (já existente) de redistribuição espacial da população em direção à Bacia de Campos, onde grandes jazidas de petróleo e gás foram identificadas na área do pré-sal. Segundo distintas escalas geográficas, diferentes tipos de fluxos sustentam tal dinâmica.

AS MIGRAÇÕES E A MOBILIDADE PENDULAR NO CONTEXTO DOS MUNICÍPIOS SELECIONADOS

Entre 2000 e 2010, em todos os municípios selecionados, a taxa de crescimento populacional médio anual foi superior ao ritmo médio estadual (1,1% ao ano) e metropolitano (0,9% ao ano). Dentre os municípios de crescimento mais acelerado, destacam-se Rio das Ostras (11,24%aa), Casimiro de Abreu (4,78%aa), Macaé (4,55%aa), Carapebus (4,42%aa) e Quissamã (4%aa), localizados na microrregião de Macaé, no Norte Fluminense; Armação de Búzios (4,23%aa) e Cabo Frio (3,92%aa), na Baixada Litorânea.

No caso do Norte Fluminense, o acelerado crescimento populacional de Macaé é incitado pelo próprio dinamismo econômico do município, que, sendo base da indústria da exploração e produção de petróleo e gás, torna-se um importante destino para muitos migrantes internos. Em relação aos demais municípios, pode-se dizer que o crescimento populacional deles é provocado pelos efeitos das movimentações econômicas de Macaé, pelo comportamento de seus respectivos mercados imobiliários, com ofertas de terras relativamente mais baratas, se comparadas ao preço da terra em Macaé, e pela proximidade espacial em relação a este último, a qual permite a realização de movimentos pendulares de distância e tempo relativamente curtos.

No caso de Búzios e Cabo Frio, na Baixada Litorânea, “o turismo e as atividades correlatas são responsáveis pela transformação radical da estrutura produtiva local, outrora dominada pela indústria salineira e pela pesca” (MONIÉ, 2003, p. 257).

Dentre os municípios selecionados, apenas três (Arraial do Cabo, Campos dos Goytacazes e São João da Barra) exibiram taxas de crescimento inferiores a 2%. Com exceção de Cabo Frio, em todos os outros, o ritmo de crescimento apresentou-se bastante acelerado, com índices igual ou superior a 4% ao ano (Tabela 4).

Tabela 4: Municípios Selecionados – População e Taxa de Crescimento, 2000-2010

Municípios Selecionados	População		Taxa de crescimento (2000-2010)
	2000	2010	
Armação de Búzios	18.204	27.560	4,23
Arraial do Cabo	23.877	27.715	1,50
Cabo Frio	126.828	186.227	3,92
Carapebus	8.666	13.359	4,42
Campos dos Goytacazes	407.168	463.731	1,31
Casimiro de Abreu	22.152	35.347	4,78
Macaé	132.461	206.728	4,55
Quissamã	13.674	20.242	4,00
Rio das Ostras	36.419	105.676	11,24
São João da Barra	27.682	32.747	1,69
Total	817.131	1.119.332	3,20

Fonte: IBGE - Censo Demográfico de 2000 e 2010.

Sem dúvida, ritmos tão acelerados de crescimento estão associados a intensos movimentos migratórios, os quais envolvem, necessariamente, uma mudança de residência. Pelo Censo Demográfico, é possível analisar os movimentos migratórios

de última etapa – resultante da combinação das informações referentes ao último lugar de residência e ao tempo (ininterrupto) de residência, colhidas com todos os indivíduos com menos de 10 anos de residência – e os de data fixa, que levam em conta apenas as mudanças de residência ocorridas entre duas divisões político-administrativas em dois momentos distintos e fixos no tempo.

Independentemente de serem compreendidos como migração de última etapa ou de data fixa, os verdadeiros fluxos migratórios são desconhecidos, sendo identificados, em cada Censo, apenas os imigrantes sobreviventes ao duplo decremento (mortalidade e reemigração). Em outras palavras, trata-se sempre de uma estimativa, sujeita não apenas às diferenças conceituais, como também aos recortes adotados para sua classificação – questão ressaltada por Carvalho e Rigotti (1998) e analisada em detalhes por Golgher (2006). Neste artigo, são levados em conta os movimentos migratórios entre duas datas fixas. Por esse critério, é considerado imigrante o indivíduo que não residia na população estudada no início do período de referência (1º/Julho/2005), tendo-a declarado como residência no final do período (1º/Julho/2010). Uma limitação que se impõe com a adoção desse conceito é o fato de ela não contemplar os movimentos ocorridos no período entre a realização do Censo e a data fixa.

Pelas informações referentes às trocas populacionais entre os municípios pesquisados e outros estados brasileiros entre 2005 e 2010, observa-se que, em todos eles, os saldos migratórios interestaduais mostraram-se positivos, o que permite classificá-los como receptores líquidos de população residente em outras unidades da federação. Em conjunto, eles receberam 31.730 imigrantes interestaduais e deles emigraram um total de 11.407 indivíduos, resultando em um saldo migratório agregado de 20.323 pessoas (Tabela 5).

Tabela 5: Municípios Selecionados – Indicadores da Migração Interestadual, Intraestadual e Total, segundo o município selecionado, 2005-2010

Municípios Selecionados	Migração Interestadual				Migração Intraestadual				Migração Total			
	I	E	SM	TLM	I	E	SM	TLM	I	E	SM	TLM
Armação de Búzios	1.020	624	396	1,44	4.279	2.586	1.693	6,14	5.299	3.210	2.089	7,58
Arraial do Cabo	466	385	81	0,29	3.984	2.179	1.805	6,51	4.450	2.564	1.886	6,81
Cabo Frio	4.803	2.436	2.367	1,27	30.301	17.073	13.228	7,10	35.104	19.509	15.595	8,37
Carapebus	261	59	203	1,52	2.028	676	1.352	10,12	2.289	734	1.555	11,64
Campos dos Goytacazes	4.639	3.415	1.225	0,26	12.964	19.863	-6.899	-1,49	17.603	23.277	-5.674	-1,22
Casimiro de Abreu	965	148	817	2,31	6.630	2.351	4.278	12,10	7.595	2.500	5.095	14,42
Macaé	12.701	3.262	9.439	4,57	23.888	18.095	5.793	2,80	36.589	21.357	15.232	7,37
Quissamã	259	0	259	1,28	2.009	927	1.082	5,35	2.268	927	1.341	6,62
Rio das Ostras	6.062	1.041	5.021	4,75	34.657	9.072	25.585	24,21	40.719	10.113	30.606	28,96
São João da Barra	553	39	515	1,57	3.149	1.420	1.729	5,28	3.702	1.458	2.244	6,85
Total	31.730	11.407	20.323	1,82	123.888	74.241	49.647	4,44	155.618	85.648	69.970	6,25

Fonte: IBGE - Censo Demográfico de 2010.

No âmbito das migrações interestaduais, sobressaem como áreas de atração populacional os municípios de Macaé e Campos dos Goytacazes, no Norte Fluminense, e Rio das Ostras, Cabo Frio e Armação dos Búzios, na Baixada Litorânea. No entanto, o baixo poder de retenção e/ou elevado poder de expulsão populacional deles amenizam o impacto dos movimentos migratórios interestaduais sobre seus respectivos ritmos de crescimento, dado pela Taxa Líquida de Migração (TLM)¹.

As trocas populacionais entre esses municípios e outros do Rio de Janeiro são, em número, significativamente superior às migrações interestaduais. Nestas últimas, especificamente no período entre 2005 e 2010, incluindo-se os intercâmbios populacionais entre os municípios selecionados, detecta-se um total de 123.888 imigrantes e 74.241 emigrantes, logo um saldo migratório positivo de 49.647 indivíduos (Tabela 5). Apenas Campos dos Goytacazes possui saldo migratório negativo; para todos os outros, tal saldo é relativamente elevado e impacta, consideravelmente, os respectivos ritmos de crescimento populacional.

Analisando as colunas com os resultados consolidados das migrações intra e interestaduais no período 2005-2010 (Tabela 5), verifica-se que os movimentos migratórios são significativos. Em termos brutos, são 241.266 migrantes; já em termos líquidos, nota-se um ganho populacional de 69.970 pessoas em apenas cinco anos. Se se considera os movimentos intra e interestaduais, o impacto das migrações sobre o ritmo de crescimento populacional de Rio das Ostras, Casimiro de Abreu e Carapebus é da ordem de 29%, 14,4% e 11,6%, respectivamente. Como as migrações intraestaduais são de maior magnitude, em Campos o efeito desses movimentos no ritmo de crescimento populacional é negativo, da ordem de -1,2%.

Em relação aos movimentos pendulares, Souza, Terra e Campos (2013) sugerem que, de 2000 para 2010, houve uma intensificação deles entre os municípios da OMPETRO. Os autores afirmam que a pendularidade por motivo de trabalho aumentou de 14.019 trabalhadores, em 2000, para 43.642, em 2010. Uma vez que a pendularidade e as migrações são altamente seletivas pelo critério da idade, é importante examinar não apenas sua variação absoluta, mas também a relativa. Considerando-se, no denominador, a População em Idade Ativa (PIA), já que são analisados apenas os movimentos pendulares por motivo trabalho, a pendularidade entre os municípios da OMPETRO evoluiu de 1,32% para 3,13% no período supracitado.

Esses resultados atestam um processo incipiente de “complexificação da rede urbana” (OJIMA; MARANDOLA JR., 2012) no Norte Fluminense, a exemplo do que vem ocorrendo no restante do país e, mais especificamente, em outras regiões do próprio Rio de Janeiro, como argumenta Baeninger (2003) – autora que reconhece um processo de aglomeração urbana no estado fluminense, em Barra Mansa/Volta Redonda e Cabo Frio, e a intensificação da interiorização em direção a Macaé, Campos dos Goytacazes, Nova Friburgo, Petrópolis e Teresópolis. Ademais, os índices refletem uma articulação crescente entre os municípios, desde a Baixada Litorânea até o Norte Fluminense, decorrente, por um lado, da “desconcentração concentrada” da atividade produtiva nessa direção e, por outro, do desenvolvimento dos meios de comunicação e transporte. Eles reforçam, igualmente, a ideia de que a pendularidade tornou-se, em certa medida, um estilo de vida (MOURA; BRANCO; FIRKOWSKI, 2005), na medida em que, para um número cada vez maior de pessoas, inclusive em áreas não metropolitanas, o local de trabalho vem sendo dissociado do de residência. Os resultados sugerem, por fim, que a desconcentração da pendularidade para o interior tende

¹ Sem entrar no mérito da estimativa dessa taxa, ela nos dá o impacto exercido pela migração sobre o ritmo de crescimento populacional. Em linhas gerais, quanto maior a TLM, maior o impacto das migrações sobre o ritmo de crescimento de uma população. No caso de Rio das Ostras, por exemplo, o ritmo de crescimento populacional é 29% superior àquele que seria verificado na ausência de movimentos migratórios de e para aquele município.

a ganhar notoriedade cada vez mais, tornando, por consequência, “mais complexa a análise das configurações urbano-regionais com características diferentes daquelas encontradas nas metrópoles” (OJIMA *et al.*, 2010). Na esteira dessa discussão, Marandola Jr. e Ojima (2014, p. 186) pontuam que as “recentes alterações na pendularidade estão intimamente ligadas às transformações na vida urbana e nas instituições, numa regionalização do cotidiano, que acompanha a dispersão de atividades industriais, de lazer, de comércio e de empreendimentos imobiliários”.

Com base nos municípios selecionados, estimaram-se os fluxos pendulares interestaduais e intraestaduais, incluindo a pendularidade entre eles. É imprescindível elucidar que se optou pelo o conceito mais amplo de pendularidade, implícito nos Censos Demográficos do IBGE, apesar de o Censo de 2010 possibilitar a análise da pendularidade em seu sentido mais estrito. Amplamente, admite-se como pendular o deslocamento que “uma pessoa realiza entre seus locais de residência e de trabalho/estudo, quando estes se localizam em municípios distintos” (PEREIRA; HERRERO, 2009, p. 9 apud SOUZA; TERRA; CAMPOS, 2013, p. 8); já estritamente, tal deslocamento refere-se “[à]quele realizado por indivíduos que trabalham em municípios diferentes do de residência, e que retornam para casa diariamente, independentemente do tempo habitualmente gasto nesse deslocamento” (SOUZA; TERRA; CAMPOS, 2013, p. 8).

Tendo em vista o objetivo deste artigo, não se restringiu a análise à pendularidade daqueles que retornam diariamente para casa, dado o regime de contratação em turnos de um número significativo de trabalhadores no segmento *upstream* da indústria do petróleo. Cumpre frisar, ainda, que foi avaliada apenas a pendularidade por motivo trabalho.

Concernente à pendularidade interestadual, averigua-se a entrada de 12.329 trabalhadores (Tabela 7), sendo 7.486 (60,75%) originários de estados da própria Região Sudeste, notadamente do Espírito Santo e Minas Gerais. Por se tratar de fluxos pendulares que não envolvem mudança de residência entre a origem e o destino, a alta participação relativa de nordestinos no fluxo (29,72%) não surpreende, pois não se trata de movimentos cotidianos. Essa pendularidade de longa distância é possibilitada, por um lado, pelas características do mercado de trabalho da região e, por outro, pelo desenvolvimento do setor de transportes e comunicação.

A saída de trabalhadores pendulares dessa região para outros estados brasileiros é pequena e prevalecem como destino aqueles espacialmente mais próximos. Com exceção de Arraial do Cabo, Carapebus, Casimiro de Abreu e Quissamã, em todos os outros municípios o saldo pendular interestadual é positivo, sendo relativamente mais elevado em Macaé, que recebe praticamente 75% dos trabalhadores pendulares interestaduais, e em Campos dos Goytacazes.

Os fluxos intraestaduais são significativamente mais densos: a pendularidade bruta, em 2010, foi da ordem de 136.155 trabalhadores. De acordo com a Tabela 6, apenas Macaé e Armação dos Búzios se destacam como áreas de atração intraestadual, tendo o primeiro atraído, em termos líquidos, 41.050 trabalhadores e o segundo, 6.482. Nos demais municípios, o saldo pendular é negativo, o que reflete a baixa capacidade de absorção/retenção da mão de obra residente por seus respectivos mercados de trabalho.

Tabela 6: Municípios Selecionados – Indicadores da Mobilidade Pendular Interestadual, Intraestadual e Total, segundo o município selecionado, 2010

Municípios Selecionados	Pendularidade Interestadual			Pendularidade Intraestadual			Pendularidade Total		
	Entradas	Saídas	Saldo	Entradas	Saídas	Saldo	Entradas	Saídas	Saldo
Armação de Búzios	128	0	128	6.995	513	6.482	7.123	513	6.610
Arraial do Cabo	2	29	-27	971	2.197	-1.226	973	2.226	-1.253
Cabo Frio	548	340	208	13.364	14.201	-837	13.913	14.541	-628
Carapebus	6	31	-25	275	2.417	-2.142	281	2.448	-2.167
Campos dos Goytacazes	1.994	818	1.176	7.618	10.880	-3.262	9.613	11.698	-2.085
Casimiro de Abreu	20	71	-51	2.192	4.703	-2.511	2.212	4.774	-2.562
Macaé	9.190	395	8.795	42.809	1.759	41.050	51.999	2.154	49.845
Quissamã	25	32	-7	645	1.270	-625	670	1.302	-632
Rio das Ostras	322	270	52	6.064	14.210	-8.146	6.386	14.480	-8.094
São João da Barra	92	34	58	1.492	1.580	-88	1.584	1.614	-30
Total	12.329	2.020	10.309	82.425	53.730	28.695	94.754	55.750	39.004

Fonte: IBGE - Censo Demográfico de 2010.

Em termos consolidados, os saldos pendulares positivos também só se verificaram nesses dois municípios. Do total de trabalhadores pendulares, praticamente 55% eram absorvidos pelo mercado de trabalho de Macaé; 14%, por Cabo Frio; e 10%, por Campos dos Goytacazes. Sublinhe-se que, do total de trabalhadores que saíram desses municípios para trabalhar em outro, 26,08% originaram-se de Cabo Frio, 25,97%, de Rio das Ostras, e 21%, de Campos dos Goytacazes.

Esses resultados indicam que tanto Macaé quanto Búzios, apesar das diferentes escalas, além de atraírem muitos trabalhadores residentes em outros municípios, têm uma grande capacidade de retenção da mão de obra lá residente. Isso porque, para cada trabalhador que saiu, entraram 24 em Macaé e 14 em Búzios. Diferentemente, em Cabo Frio, Campos e Rio das Ostras, tanto as entradas quanto as saídas são significativas, sugerindo haver uma seletividade da mão de obra nesses mercados de trabalho, que merece ser melhor compreendida.

Em Macaé, os números da pendularidade indicam uma polarização regional. Esse município se destaca por atrair significativos fluxos não apenas de seus vizinhos, como também de outras UFs, incluindo aquelas mais distantes, como as das regiões Norte e Nordeste. Apesar de Campos dos Goytacazes ser maior e apresentar uma economia mais diversificada, é Macaé que exerce uma importante centralidade: é em torno dele que se (re)organiza o tecido urbano regional.

Deve-se considerar que Macaé é aquele que possui a planta industrial mais desenvolvida, sediando a base da indústria da exploração e produção de petróleo e gás. Esse fato explica a forte atração que ele exerce não apenas sobre os trabalhadores migrantes, mas também sobre os pendulares.

É interessante notar que, na região em estudo, verifica-se uma urbanização dispersa, diferentemente do caso das Regiões Metropolitanas, cuja expansão horizontal caracteriza-se pela ampliação da já consolidada mancha urbana (OJIMA; MARANDOLA JR., 2012). O único processo incipiente de conurbação verificado encontra-se entre Macaé e Rio das Ostras, município que vem oferecendo incentivos

fiscais para a instalação de empresas em sua “Zona Especial de Negócios”, estrategicamente localizada na divisa entre os dois municípios.

Com a mensuração dos movimentos migratórios de data fixa e dos movimentos pendulares entre 2005-2010, demonstrou-se a capacidade de atração de mão de obra que os municípios analisados exercem sobre indivíduos que residem em outras regiões do país e em outros municípios do Rio de Janeiro. A partir disso, surge uma outra questão a ser respondida: em que medida os mercados de trabalho desses municípios dependem de mão de obra exógena?

METODOLOGIA PARA A ESTIMATIVA DO NÍVEL DE DEPENDÊNCIA DE MÃO DE OBRA EXÓGENA

Segundo Januzzi (2005, p. 15), um indicador social é “uma medida em geral quantitativa dotada de significado social substantivo, usada para substituir, quantificar ou operacionalizar um conceito social abstrato”, sendo, pois, imprescindível para fins de formulação e monitoramento de políticas públicas.

Como o principal objetivo deste estudo é desenvolver um indicador do nível de dependência de um mercado de trabalho de mão de obra exógena, é necessário formular, claramente, sua conceituação, a partir dos elementos que o compõem.

Em sentido mais amplo, definiu-se como exógena toda a mão de obra ocupada não originária do município, conceito que abrange imigrantes e pendulares. Em relação aos imigrantes, é fato que o verdadeiro motivo que leva aos movimentos migratórios é desconhecido. Mas o predomínio do motivo econômico como seu principal propulsor é muito bem discutido por Ravenstein (1980) e Everett Lee (1980). Além disso, cumpre salientar que, seguindo Singer (1980), as migrações internas são mais do que influenciadas, são “condicionadas” pelo processo de industrialização, sendo que

[...] não parecem ser mais que um mero mecanismo de redistribuição da população que se adapta, em última análise, ao rearranjo espacial das atividades econômicas. Os mecanismos de mercado que, no capitalismo, orientam os fluxos de investimento às cidades e ao mesmo tempo criam os incentivos econômicos às migrações do campo à cidade, não fariam mais que exprimir a racionalidade macroeconômica do progresso técnico que constituiria a essência da industrialização. Tal interpretação faria derivar o processo migratório da própria industrialização (SINGER, 1976 [1980], p. 219).

Para efeitos da elaboração do indicador, considerou-se apenas a População Economicamente Ativa ocupada e, nesse contexto, a informação sobre o motivo que gerou o movimento migratório é de importância secundária. Importa, sim, que o indivíduo seja imigrante e esteja trabalhando na data de referência do Censo Demográfico. Admitindo-se que os migrantes antigos já passaram por um processo de seletividade – tendo sobrevivido à mortalidade e à reemigração apenas aqueles que conseguiram adaptar-se à sociedade receptora, inserir-se no mercado de trabalho (formal ou informal) e incorporar-se à dinâmica socioeconômica da região de destino –, optou-se por considerar como mão de obra exógena somente os migrantes mais recentes, captados pelo quesito data fixa. É importante elucidar, ainda, que

o indivíduo que nasceu no município, emigrou e retornou é incorporado àqueles que nasceram e nunca residiram em outro lugar; pressupõe-se que sua emigração serviu como um investimento em capital humano para favorecer sua (re)inserção no mercado de trabalho de origem. Em outras palavras, o imigrante natural de retorno não é considerado mão de obra exógena, ainda que ele possa ter retornado pelo maior dinamismo econômico do município.

No que se concerne aos movimentos pendulares, foi adotado seu conceito mais abrangente, cuja estimativa é feita pelo cruzamento entre as informações do município de residência e do município onde o indivíduo trabalha. Sendo assim, todo indivíduo que declarou como local de trabalho um município diferente do de residência foi considerado trabalhador pendular, independentemente da distância e da periodicidade do deslocamento. Isso foi feito porque não há necessidade de separar os pendulares que retornam diariamente para casa daqueles que permanecem por mais tempo no local de trabalho, tendo em vista as contratações por regimes de turnos.

Em determinados contextos, como no caso das Regiões Metropolitanas, talvez seja mais adequado adotar um conceito estrito para a definição de mão de obra exógena, que se restringiria aos trabalhadores pendulares.

Vencido o desafio da definição do numerador, entende-se como denominador do indicador aqui proposto a população ocupada **NO** município e **não** a população ocupada **RESIDENTE** no município. A primeira é composta por indivíduos que trabalham no próprio município de residência e também por indivíduos que, apesar de residirem em outra cidade, o declaram como local de trabalho. Já a segunda engloba todos aqueles que lá residem e trabalham, assim como todos aqueles que lá residem, mas que podem trabalhar em outra cidade.

Para a identificação do denominador, utilizaram-se os seguintes critérios:

1. População ocupada que trabalha no próprio município de residência: Essa parcela do denominador é facilmente identificável através do cruzamento das informações referentes à condição de ocupação na semana de referência, tendo sido selecionados apenas os ocupados no município de residência e no município onde trabalhava em 2010;
2. População ocupada residente em outro município, mas que trabalhava em algum dos municípios selecionados: Dada a especificidade do regime de contratação em turnos de um número significativo de trabalhadores no segmento *upstream* da indústria do petróleo, para se chegar a essa parcela do denominador, julgou-se necessário verificar, em cada um dos municípios do Rio de Janeiro e nas demais Unidades da Federação, a população residente ocupada que declarou, como local de trabalho, algum dos municípios selecionados.

Sendo assim, o nível de dependência de um mercado por mão de obra exógena – amplo ou estrito – é dado pela fórmula (1):

$$Nd = \frac{MDO_{exógena}}{MDO_{ocupada}} * 100 \quad (1)$$

Onde:

- Nd = nível de dependência de mão de obra exógena;
- MDO_{exógena} (indicador amplo) = imigrante não natural entre duas datas fixas que declarou trabalhar no município de residência + indivíduo não residente que declarou trabalhar no município (pendular);

- MDOexógena (indicador estrito) = indivíduo não residente que declarou trabalhar no município (trabalhador pendular);
- MDOocupada = indivíduo natural que reside e trabalha no município + indivíduo não natural residente no município, mas que o declarou como local de trabalho + indivíduo não residente que declarou trabalhar no município.

Esse indicador adota uma metodologia similar àquela do nível de dependência dos municípios em relação aos *royalties* e participações especiais, que tem como numerador as rendas petrolíferas (*royalties* e participações especiais) e, como denominador, a Receita Orçamentária Total – esta, por sua vez, inclui as rendas petrolíferas. Tal indicador é amplamente utilizado na literatura econômica que trata dos impactos das atividades de produção de petróleo e gás nos municípios produtores de petróleo. Os trabalhadores pendulares entram tanto no numerador quanto no denominador, uma vez que se definiu, como denominador, a população ocupada NO município e não a população ocupada RESIDENTE no município, cujas diferenças conceituais foram anteriormente apontadas.

Antes de serem calculados os níveis de dependência para os municípios selecionados, são estimados o quociente entre a PEA ocupada no município e a PEA ocupada residente no município, pela fórmula (2):

$$C_{ab} = \left\{ \left[\frac{PEA_{ocupada}}{PEA_{ocupadaresidente}} \right] - 1 \right\} * 100 \quad (2)$$

ANÁLISE DOS RESULTADOS

De acordo com o Censo Demográfico de 2000, o conjunto de municípios selecionados contava com uma população de 817.131 habitantes. Entre 2000 e 2010, a população residente cresceu num ritmo médio anual de 3,2%, enquanto a população fluminense cresceu, em sua totalidade, 1,06% ao ano.

No caso examinado, havia, em 2010, uma População Economicamente Ativa ocupada residente de 497.585 trabalhadores (formais e informais). Na Tabela 8, é possível observar a composição dessa PEA, segundo a localidade onde trabalha.

A relação entre a PEA ocupada residente que trabalha no próprio município e o total da PEA ocupada residente pode ser compreendida como um indicador da capacidade de retenção de mão de obra. Apenas três municípios se destacam pela alta capacidade de retenção de sua mão de obra residente (seja ela natural, seja não natural): Macaé (97,41%); Armação dos Búzios (95,90%); e Campos dos Goytacazes (93,07%). Nos demais, a capacidade de retenção apresenta-se relativamente mais baixa, sendo significativas as parcelas de mão de obra ocupada absorvidas por outros mercados de trabalho. Para Carapebus, Rio das Ostras e Casimiro de Abreu, esses percentuais são, respectivamente, 40,74%, 29,66% e 28,83%. Essa baixa retenção pode estar associada à escassez de postos de trabalho e/ou à não adequação entre a qualificação do trabalhador e aquela exigida pelos postos de trabalho disponíveis.

Assinale-se que esse indicador – isto é, o percentual de trabalhadores pendulares em relação à PEA total – é bastante utilizado para se analisar as “cidades-dormitórios”; nesse sentido, o elevado percentual de trabalhadores pendulares dos municípios citados acima sugere que eles podem vir a se tornar, em um futuro próximo, cidades-

dormitórios. Muito embora Cunha (2006 *apud* OJIMA *et al.*, 2010) aponte para o surgimento de um novo padrão de cidades-dormitórios, na maioria das vezes esse termo vincula-se “aos processos de marginalização e periferização da pobreza [...] e a algumas características, como baixo dinamismo econômico, elevado crescimento populacional e expansão urbana em assentamentos precários de população de baixa renda” (OJIMA *et al.*, 2010, p. 396, 398).

Tabela 7: Municípios selecionados – PEA residente, segundo o local de trabalho, 2010

Municípios Selecionados	PEA ocupada RESIDENTE no município					
	Trabalha no próprio município		Trabalha em outro município ou país estrangeiro		PEA residente total	
	Absoluto	%	Absoluto	%	Absoluto	%
Armação de Búzios	13.039	95,90	557	4,10	13.596	100,00
Arraial do Cabo	10.249	81,52	2.324	18,48	12.573	100,00
Cabo Frio	69.346	81,78	15.445	18,22	84.791	100,00
Carapebus	3.604	59,26	2.478	40,74	6.082	100,00
Campos dos Goytacazes	173.998	93,07	12.958	6,93	186.956	100,00
Casimiro de Abreu	12.266	71,17	4.970	28,83	17.236	100,00
Macaé	100.154	97,41	2.658	2,59	102.812	100,00
Quissamã	7.198	83,48	1.424	16,52	8.622	100,00
Rio das Ostras	35.519	70,34	14.974	29,66	50.493	100,00
São João da Barra	12.724	88,21	1.700	11,79	14.424	100,00
Total	438.097	88,04	59.488	11,96	497.585	100,00

Fonte: IBGE - Censo Demográfico de 2010.

A Tabela 9 mostra que a PEA ocupada é bem maior do que a PEA ocupada residente. Aplicando-se a metodologia descrita na seção 6, específica para a identificação da população ocupada que trabalha **no** município, estima-se um total de 532.851 indivíduos que trabalham em algum dos municípios selecionados.

No entanto, apenas em Armação dos Búzios e em Macaé, a PEA ocupada no município é, de fato, superior à residente. Isso significa que, mesmo se toda a população ocupada residente nesses municípios fosse completamente absorvida pelos respectivos mercados de trabalho, ainda assim faltariam trabalhadores para ocuparem todos os postos de trabalho existentes. Em Armação de Búzios, a população ocupada é 48,31% maior que a ocupada residente; já em Macaé esse percentual é de 47,99%. Provavelmente, no período censitário, havia indivíduos residentes desempregados nesses municípios, o que não é um paradoxo. Souza, Terra e Campos (2012) chamam a atenção para a o baixo nível de escolaridade dos naturais dos municípios da OMPETRO, inferindo que a baixa qualificação profissional dos indivíduos funciona como uma barreira à (re)inserção deles nesse mercado de trabalho, extremamente intensivo em capital.

Nos demais municípios, pode-se afirmar que o mercado de trabalho não consegue absorver toda a população ocupada residente, seja por escassez de postos de trabalho, seja pela baixa qualificação profissional da PEA, havendo necessidade de sua “exportação” para outras cidades. Ressalte-se, ainda, que as diferenças entre os rendimentos médios dos trabalhadores entre os municípios selecionados funcionam como um importante fator de estímulo à realização da pendularidade.

TABELA 8: Municípios Selecionados – Relação entre as PEA ocupada no município e a PEA ocupada residente no município, por município selecionado, 2010

Município Selecionado	PEA ocupada que trabalha NO município (1)	PEA ocupada RESIDENTE no município (2)	Relação entre as PEAs (1)/(2)
Armação dos Búzios	20.164	13.596	48,31
Arraial do Cabo	11.224	12.573	-10,73
Cabo Frio	83.256	84.792	-1,81
Carapebus	3.885	6.081	-36,11
Campos dos Goytacazes	183.610	186.957	-1,79
Casimiro de Abreu	14.479	17.236	-16,00
Macaé	152.153	102.811	47,99
Quissamã	7.868	8.621	-8,74
Rio das Ostras	41.907	50.493	-17,00
São João da Barra	14.308	14.424	-0,80
Territórios	532.851	497.584	7,09

Fonte: IBGE - Censo Demográfico de 2010.

A Tabela 9 traz os níveis de dependência de mão de obra exógena – ampliado e estrito. Em um mercado de trabalho autossuficiente, ou seja, completamente independente de mão de obra exógena, o nível de dependência seria nulo; para aquele que fosse completamente dependente de mão de obra exógena, o nível de dependência seria de 100%. Se, por um lado, dificilmente encontram-se mercados de trabalho com tais características, por outro, tais valores servem de referência para a análise do grau de dependência de um mercado de trabalho. Sendo assim, quanto mais próximo de 0, menor o nível de dependência; quanto mais próximo de 100, maior ele será.

Como se observa, o nível de dependência ampliado é relativamente alto em todos os municípios. Em apenas quatro deles – Quissamã, Campos dos Goytacazes, Arraial do Cabo e Casimiro de Abreu –, o indicador é inferior a 40%, ou seja, menos de 40% da mão de obra ocupada no município é migrante recente (de data fixa) ou trabalhador pendular. Armação de Búzios e Macaé apresentaram um índice superior a 50%, mostrando, assim, um nível extremamente alto de dependência de mão de obra exógena: 55,38% e 59,69%, respectivamente.

Já em relação ao indicador mais estrito, que restringe o numerador aos movimentos pendulares, Búzios e Macaé permanecem com os índices mais elevados: 35,34% e 34,18%, nessa ordem. Essa diferença entre o indicador ampliado e estrito deve-se aos movimentos migratórios. Pode-se dizer que, para Búzios e Macaé, os dois componentes desse indicador – migração e pendularidade – têm praticamente a mesma importância no suprimento de mão de obra (mais qualificada) para o mercado de trabalho aí existente. Dentre os trabalhadores exógenos, em Macaé, 57,3% são pendulares (intra e interestaduais); em Búzios, o percentual atinge 63,8%. Já para Campos, onde apenas 5% da mão de obra ocupada no município é pendular, há um peso relativamente alto das migrações na composição do seu nível de dependência. Em tal município, no grupo de trabalhadores exógenos, 82,7% são imigrantes (não naturais e de data fixa).

Tabela 9: Municípios selecionados – População, Nível de Dependência das Rendas Petrolíferas e Nível de Dependência de Mão de Obra exógena, 2010

Municípios Selecionados	População	Nível de Dependência		
		das Rendas Petrolíferas	de Mão de Obra (indicador Ampliado)	de Mão de Obra (indicador Estrito)
Armação dos Búzios	27.560	39,1	55,38	35,34
Arraial do Cabo	27.715	9,4	34,73	8,69
Cabo Frio	186.227	36,4	40,98	16,71
Campos dos Goytacazes	463.731	59,4	30,27	5,24
Carapebus	13.359	45,0	47,11	7,24
Casimiro de Abreu	35.347	41,8	38,35	15,28
Macaé	206.728	33,7	59,69	34,18
Quissamã	20.242	48,5	36,41	8,51
Rio das Ostras	105.676	59,9	46,14	15,24
São João da Barra	32.747	74,3	42,40	11,07

Fonte: IBGE - Censo Demográfico de 2010.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Não resta dúvida de que a exploração de petróleo e gás na Bacia de Campos gerou, nos casos aqui analisados, significativas mudanças demográficas e socioeconômicas, decorrentes dos crescentes investimentos relacionados nas atividades petrolífera e parapetrolífera. Essa dinâmica produziu novas oportunidades no mercado de trabalho da região, atraindo, como indicam os resultados dos movimentos migratórios do Censo de 2010, um número relativamente alto de migrantes, o que, conseqüentemente, elevou a taxa de crescimento populacional dos municípios selecionados acima da média estadual. A única exceção é Campos dos Goytacazes, que apresentou saldo migratório negativo, da ordem de 7 mil pessoas.

Em decorrência do dinamismo econômico, percebe-se, segundo Souza, Terra e Campos (2013), um incremento dos movimentos pendulares entre os municípios da OMPETRO entre 2000 e 2010. Em 2010, a pendularidade total foi da ordem de 94.754 trabalhadores, incluindo os movimentos pendulares interestaduais, intraestaduais e inter-regionais.

Com base no que foi investigado, apenas Macaé e Armação de Búzios apresentam saldo pendular positivo. Macaé, por concentrar as atividades – diretas e indiretas – da indústria petróleo e gás, e Búzios, pelo desenvolvimento do setor de turismo. Os resultados apontam, ainda, uma possível transformação de Casimiro de Abreu, Rio das Ostras e Carapebus, todos nas proximidades de Macaé, em cidades-dormitórios. Macaé, por sua vez, tem ganhado destaque como uma centralidade urbana, apesar da histórica centralidade de Campos dos Goytacazes. Isso sugere, dentre outras coisas, que certos processos, antes restritos ao contexto metropolitano, estão extravazando os limites da metrópole e alcançado áreas interioranas.

A construção de uma metodologia para a estimativa do nível de dependência de mão de obra exógena em um mercado de trabalho é a principal

contribuição deste artigo, porquanto se trata de um novo indicador. Foram estimados dois indicadores de dependência, a partir de dois conceitos de mão de obra exógena: o primeiro ampliado, estando nele incluídos os trabalhadores imigrantes (não naturais e de data fixa) e pendulares, e outro estrito, com apenas os trabalhadores pendulares.

Os resultados obtidos apontam para uma significativa dependência de mão de obra exógena. O nível de dependência ampliado apresentou-se alto em todos os municípios, tendo superado os 50% em Macaé (59,69%) e Búzios (55,38%). Referente ao indicador mais estrito, Búzios e Macaé permanecem com os índices mais elevados, 35,34% e 34,18%, respectivamente. A diferença entre o indicador ampliado e estrito deve-se aos movimentos migratórios.

O estudo abre portas para pesquisas que poderão ser desenvolvidas no intuito de conhecer o perfil da mão de obra exógena que esse conjunto de municípios depende. Há uma clara seletividade no mercado de trabalho examinado. Qual o nível de qualificação e remuneração médios? Há diferenças significativas entre os perfis da mão de obra exógena entre os municípios?

Joseane de Souza: joseane-desouza.souza@gmail.com.

Denise Cunha Tavares Terra: deniseterra@gmail.com.

Artigo recebido em fevereiro de 2015 e aprovado para publicação em abril de 2015.

REFERÊNCIAS

- BAENINGER, R. A. Cidades e Metrôpoles: a desaceleração no crescimento populacional e novos arranjos regionais. In: CONGRESSO BRASILEIRO DE SOCIOLOGIA, 11., 2003, Campinas. *Anais do XI Congresso Brasileiro de Sociologia*. Campinas: SBS, 2003.
- _____. Interiorização da migração em São Paulo: novas territorialidades e novos desafios teóricos. In: ENCONTRO NACIONAL DE ESTUDOS POPULACIONAIS, 14., 2004, Caxambu. *Anais do XIV Encontro Nacional de Estudos Populacionais*. Caxambu: ABEP, 2004.
- BRITO, F. Brasil, final do século: a transição para um novo padrão migratório. In: CARLEIAL, A (Org.). *Transições migratórias*. Fortaleza: Iplance, 2002. p. 54-72.
- CARVALHO, J. A. M.; RIGOTTI, J. I. R. Os dados censitários brasileiros sobre migrações internas: algumas sugestões para análise. *Revista Brasileira de Estudos Populacionais*, Brasília, v. 15, n. 2, p. 7-17, 1998.
- CUNHA, J. M. P. da. Retratos da Mobilidade Espacial no Brasil: Os Censos Demográficos como fontes de dados. *Revista Interdisciplinar da Mobilidade Humana*, Brasília, v. XX, n. 39, p. 29-50, jul./dez. 2012.
- GOLGHER, A. B. *Diagnóstico do processo migratório no Brasil I: Comparação entre não migrantes e migrantes*. Belo Horizonte: CEDEPLAR/UFGM, fev. 2006. (Texto para Discussão, 282).
- JANUZZI, P. M. Cinquenta anos de mobilidade social e migração no Brasil. In: _____. *Migração e Mobilidade Social: migrantes no mercado de trabalho paulista*. Campinas: Autores Associados, 2000. p. 5-37.
- _____. *Indicadores Sociais no Brasil: conceitos, fontes de dados e aplicações*. Campinas: Alínea; PUC-Campinas, 2001. v. 1. 141 p.
- _____. Indicadores para Diagnóstico, Monitoramento e Avaliação de Programas Sociais no Brasil. *Revista do Serviço Público*, Brasília, v. 56, n.2, p. 137-159, 2005.
- LEE, E. S. Uma teoria sobre migração. In: MOURA, H. (Coord.). *Migração Interna, Textos Selecionados*. Fortaleza: BNB; ETENE, 1980.

- MARANDOLA, JR., E; OJIMA, R. Pendularidade e vulnerabilidade na Região Metropolitana de Campinas: repercussões na estrutura e no habitar urbano. *Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais*, v.16, n. 2, p.185-203, nov. 2014.
- MEDEIROS JÚNIOR, H. Dinâmica populacional e econômica regional, e o mercado de trabalho fluminense entre 2000 e 2010. In: ENCONTRO NACIONAL DA ANPUR, 15., 2013, Recife. *Anais do XV Encontro da ANPUR*. Recife: ANPUR, 2013.
- MIRANDA LEMOS, L.; BARRAL NETTO, J. F. As implicações em se pensar na constituição de uma região no interior do estado do Rio de Janeiro a partir do petróleo. In: SANTOS, A. M. P.; MARAFON, G. J.; SANT'ANNA, M. J. G. (Org.). *Rio de Janeiro. Um olhar socioespacial*. Rio de Janeiro: Gramma, 2010. p. 279-297.
- MONIÉ, F. Petróleo, industrialização e organização do espaço regional. In: PIQUET, R. (Org.). *Petróleo, royalties e região*. Rio de Janeiro: Garamond, 2003. p. 257-285.
- MOURA, R.; CASTELLO BRANCO, M. L. G; FIRKOWSKI, O. L. C. F. Movimento pendular e perspectivas de pesquisas em aglomerados urbanos. *São Paulo em Perspectiva*, São Paulo, v. 19, n. 4, p.121-133, out./dez. 2005.
- OJIMA, R.; MARANDOLA JR., E. Mobilidade populacional e um novo significado para as cidades: dispersão urbana e reflexiva na dinâmica regional não metropolitana. *Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais*, Rio de Janeiro, v. 14, n. 2, p. 103-116, nov. 2012.
- OJIMA, R. *et al.* O estigma de morar longe da cidade: repensando o consenso sobre as cidades-dormitório. *Cadernos Metrôpole*, São Paulo, v. 12, n. 24, p. 395-415, jul./dez. 2010.
- OLIVEIRA, A. T. R. Algumas abordagens teóricas a respeito do fenômeno migratório. In: OLIVEIRA, L. A. P.; OLIVEIRA, A. T. R. (Org.). *Reflexões sobre os deslocamentos populacionais no Brasil*. Rio de Janeiro: IBGE, 2011. v. 1. p. 11-28.
- PERSPECTIVAS de investimento na indústria: 2012-2015. *Visão de Desenvolvimento – BNDES*, Brasília, n. 100, p. 1-7, 19 abr. 2012.
- RAVENSTEIN, E. G. As Leis da Migração. In: MOURA, H. (Coord.). *Migração Interna, Textos Selecionados*. Fortaleza: BNB; ETENE, 1980.
- SIMÕES, R.; AMARAL, P. Interiorização e novas centralidades urbanas: uma visão prospectiva para o Brasil. *Economia*, Brasília, v. 12, n. 3, p. 553-579, set./dez. 2011.
- SINGER, P. Economia Política e urbanização. In: MOURA, H. (Coord.). *Migração Interna, Textos Selecionados*. Fortaleza: BNB; ETENE, 1980.
- SOUZA, J.; TERRA, D. C. T.; CAMPOS, M. M. O migrante na reestruturação do mercado de trabalho na zona da produção principal da Bacia de Campos. In: ENCONTRO NACIONAL DE ESTUDOS POPULACIONAIS, 18., 2012, Águas de Lindóia. *Anais do Encontro Nacional de Estudos Populacionais*. São Paulo: ABEP, 2012.
- ; -----; ----- . A mobilidade pendular entre os municípios da Ompetro-RJ (2000 – 2010). In: ENCONTRO NACIONAL DA ANPUR, 15., 2013, Recife. *Anais do XV Encontro da ANPUR*. Recife: ANPUR, 2013.
- TERRA, D. A formação de um cluster petrolífero nos municípios da Bacia de Campos. In: PIQUET, R. (Org.), *Petróleo, royalties e região*. Rio de Janeiro: Garamond, 2003. p. 287-305.

ABSTRACT: *Producers municipalities of oil in the Bacia de Campos, state of Rio de Janeiro, have shown significant economic and social transformations. There is a change in the occupational structure, driven by new work opportunities in the secondary and tertiary sectors, which has attracted many immigrants, besides the growth of swinging for work reason. This article aims to understand this new dynamic and, therefore, developed an indicator to measure the level of dependency of a hand work of exogenous labor*

market, assumed to be composed of all the immigrant workers (unnatural and date-fixed), living in certain municipality, and also for commuters. The results show that the hand level of dependency of exogenous work of these municipalities can reach up to about 60%, as is the case of the city of Macaé, which is the Petrobras's base of operations as well of others oil companies settled there.

KEY WORDS : *level of dependence; migration; pendularity, labour market.*



RESENHAS

O URBANISTA E O RIO DE JANEIRO: JOSÉ DE OLIVEIRA REIS, UMA BIOGRAFIA PROFISSIONAL

Rodrigo de Faria

São Paulo: Alameda Casa Editorial; FAPESP, 2013.

Lúcia Helena Pereira da Silva

Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro,
Instituto Multidisciplinar, Nova Iguaçu, RJ, Brasil

O estudo do urbanismo e/ou do pensamento urbanístico na cidade do Rio de Janeiro é recorrente na historiografia brasileira. No entanto, a utilização de biografia, especificamente de uma biografia profissional, parece-me um encaminhamento bastante original ao tema.

Rodrigo Faria, apoiado em farta documentação, retoma o contexto de institucionalização do urbanismo em terras cariocas, enfrentando o desafio de, por meio de uma trajetória biográfica profissional, descortinar os momentos de tal processo. Uma questão perpassa a biografia e as instituições sobre as quais a pesquisa se debruça: como o biografado lia/entendia o urbanismo – não sei se no Brasil, como o autor gostaria, mas, com certeza, no Rio de Janeiro, como bem indica o título do livro. Para dar conta de sua proposta, o pesquisador constrói uma narrativa em quatro capítulos, seguidos de um instigante posfácio.

Sob a inscrição de historiógrafo, o autor começa a descortinar a vida profissional do engenheiro José de Oliveira Reis, doutor Reis, para aqueles que o conheceram, estando eu mesma incluída nesse grupo. Ao lançar mão da “condição de historiógrafo” para interpretar o diálogo do engenheiro com o seu passado – esse é o exercício feito pelo autor com base nos escritos do Dr. Reis –, o início da carreira do engenheiro é analisado a partir de uma interpretação consolidada que o próprio biografado faz de sua trajetória.

Conceitos como “verdade histórica” e “circularidade de ideia” ganham novos sentidos. O primeiro é visto, da ótica do biografado, como memória da cidade, que o pesquisador não reconhece como

memorialista mas como historiógrafo; o segundo é percebido a partir da leitura e análise dos documentos produzidos nos anos 1960 e 1970 pelo engenheiro, potencializando a construção de uma interlocução com os sujeitos e eventos do início de sua carreira. Dessa forma, o primeiro capítulo apresenta a análise do pesquisador acerca da interpretação do processo de introdução das questões urbanísticas na administração pública municipal, a partir da figura do Dr. Reis, mas não só dele, já que ele é representativo de um grupo de engenheiros. O curioso é que o biografado o faz sem atentar que ele mesmo não participara de parte do processo, posto que só entrara para a prefeitura em 1932 e o mesmo remonta à década de 1920.

O engenheiro explicitou uma interpretação que se tornou hegemônica dentro de um determinado grupo, ainda que pouco conhecida fora dele. Por décadas, a administração pública municipal atuou na estrutura urbana com base nessa leitura. A interpretação de Reis é hegemônica (não sem tensão) no sentido de ter garantido, ao grupo e à máquina burocrática construída por ele, o controle das intervenções no espaço urbano, daí ser considerada a memória viva da cidade. No entanto, ao mesmo tempo, ela representa uma leitura opaca, pois era compartilhada por um grupo restrito e de difícil resgate. Parte dessa história só pode ser contada, nesse sentido, pelo próprio historiógrafo.

O segundo capítulo traz à cena a formalização do urbanismo (de novo, não sei se na administração brasileira, mas, seguramente, na carioca) em um processo ricamente detalhado, em particular no que se refere ao significado que o grupo de José de Oliveira Reis deu à transformação da cidade por meio de suas intervenções.

Com a preocupação de analisar a ação (intervenção) como um pensamento operado por planos e projetos, são articulados, no livro, o lugar profissional e as condições de constituição de um discurso competente naquilo que melhor representou essa simbiose: a Comissão do Plano da Cidade. Pela história dessa comissão, o autor resgata e concatena planos (como os da Esplanada do Morro de Santo Antônio e o do Bairro Peixoto), sujeitos (Reidy, Godoy, E. Passos, etc.) e lugares sociais (Sociedade de Engenheiros e a própria Comissão).

Como demonstra Faria, a Comissão do Plano da Cidade configurava-se como espaço profissional, institucional e político, por excelência. Assim, ainda que suas ações pudessem ser lidas a partir da esfera estritamente municipal e técnica, é visível que elas demandaram a integração de todos os âmbitos do poder público, sobretudo o federal. Isso aponta para a constituição de um imaginário profissional, para a construção de consensos e para as disputas do campo político em que o engenheiro transitava.

Se as muitas nomenclaturas (plano de melhoramentos ou plano diretor) davam conta da diversidade de leituras, a preocupação com os aspectos voltados à circulação permitia que os diferentes olhares fossem incorporados em um princípio norteador da atuação da Comissão. Somente sob esse prisma é possível entender a abertura da Avenida Presidente Vargas no período da ditadura do Estado Novo e a sua articulação aos eixos viários, aos túneis propostos em outros projetos, ao problema das inundações e à própria reorganização da administração pública municipal.

A atuação do engenheiro sobre a cidade tanto nos ajuda a construir o seu lugar profissional, produto de sua trajetória, quanto nos permite constituir os espaços institucionais na administração municipal. Ao percorrer a passagem da Comissão do Plano para o Departamento de Urbanismo, no terceiro capítulo, Faria desvela esse processo coletivo, heterogêneo e complexo, especialmente porque escolhe ressaltar uma interpretação que contempla um movimento mais amplo, cuja inteligibilidade extrapola a própria cidade e que pode ser pensada em nível nacional. Para dar conta dessa escolha, ele resgata eventos nacionais como I Congresso Brasileiro de Urbanismo, o surgimento dos “departamentos de urbanismo” no Rio de Janeiro e em São Paulo e a constituição de um imaginário profissional que pôs o plano no ápice das atividades dos especialistas – este último mobilizando leituras de campos disciplinares diferentes.

Tais leituras transformaram, na década de 1950, o departamento de urbanismo do Rio de Janeiro em um espaço de disputa de prática profissional, a qual pode ser exemplificada na alternância das chefias de Reis e Reidy, entendidas como representações de um modo de atuar na cidade, isto é, as

maneiras de operar da engenharia e da arquitetura, respectivamente. As práticas de urbanismo dos dois não são interpretadas como divergências pessoais, mas como visões institucionalizadas de dois campos de conhecimento inseridos em uma vasta rede de relações políticas, que iam desde o movimento municipalista à arquitetura moderna, além, é claro, da própria dinâmica da administração pública.

A partir do processo de “aprimoramento” (noção incorporada pelo autor) da estrutura burocrática municipal, chega-se ao quarto capítulo – epílogo da carreira do funcionário público municipal. Os espaços institucionais são analisados com vistas a construir uma completude para a trajetória profissional do engenheiro. A Superintendência do Urbanismo e Saneamento (SURSAN) é apresentada como um espaço em que certa forma de pensar é consolidada, mais especificamente aquela relacionada à valorização da capacidade de financiamento do órgão executor como indutor da realização/efetivação dos planos. Aliás, é interessante assinalar que os projetos confeccionados na Comissão do Plano eram aqueles que estavam sob a alçada de execução da autarquia SURSAN. Considerando isso, o aprimoramento é pensado como uma especialização de funções, articulada à leitura dos lugares profissionais dos agentes alocados na máquina administrativa.

Os projetos do Aterro do Flamengo e da Avenida Perimetral¹ são pontos de inflexão nos quais, mais uma vez, é possível discutir a junção entre a formação de um pensamento urbanístico e a intervenção a partir do lugar social ocupado, por exemplo, pelo Departamento de Urbanismo, pela SURSAN e pela Divisão de Engenharia de Tráfego (esta última sendo a ratificação de um processo que elegeu a circulação como elemento catalisador de um pensar sobre a cidade). O ciclo de atuação do engenheiro urbanista fecha-se com a emergência de seu papel como historiógrafo do urbanismo em terras cariocas.

O posfácio me instigou, não tanto pelo seu conteúdo, ainda que reconheça o trabalho concei-

¹ Via elevada expressa na região central da cidade que ligava a Zona Sul, através do corredor viário do Aterro do Flamengo, à Avenida Brasil. Esta última, principal via expressa do município, interligando Zona Norte, Subúrbio e Zona Oeste. A Perimetral foi derrubada em 2014.

tual da defesa da biografia em detrimento da trajetória profissional, mas pelo que foi capaz de me fazer evocar. Lembrei-me, por exemplo, das entrevistas que fiz, entre 1992 e 1993, com os engenheiros Dr. Reis e Dr. Abelardo Coimbra Bueno e com o arquiteto Durval Lobo, que não gostava de ser chamado de doutor. O doutor Reis morava em um apartamento na rua Barata Ribeiro (ou Toneleiro, já não me lembro bem), quase esquina com Santa Clara, em Copacabana. Ele me recebeu em seu escritório, um cômodo escuro, porque, como estava quase cego, a claridade lhe era indiferente. Movimentava-se com desenvoltura em casa e continuava lendo tudo que lhe chegava à mão com um aparelho que, semelhante a uma máquina de microfilme, aumentava enormemente as letras. O velhinho magro, mas bastante agitado no alto dos seus 90 anos, estava separando a documentação que iria doar ao arquivo da cidade. O escritório era um amontoado de caixas, produto da resolução do dilema sobre o que publicar. O resultado final dessa separação só soube mais tarde, quando fui ao arquivo e pude ver o que fora doado.

Das entrevistas, só me lembro de ele ter-me contado como saía correndo da Politécnica, no largo do São Francisco, para a Belas Artes, na Rio Branco, para algumas aulas, ou da personalidade de Armando de Godoy que, até então, eu desconhecia. Não pude aproveitar aqueles encontros com café e biscoito, dado o fato de o telefone interromper-nos o tempo todo; ele dizia que era o pessoal da secretaria desejando alguma informação, pois “sabia tudo da Cidade”.

Nesses momentos, pude conhecer um pouco da “pessoa” do Dr. Reis, que me falou de seu encanto pela cidade do Rio de Janeiro, quando nela chegou, nos anos 1920, para estudar, e de como voltou para sua cidade natal, onde não conseguiu ficar, retornando definitivamente para a cidade que escolheu como sua. Presenciei também seu respeito e admiração pelo “chefe” Armando de Godoy (por conta disso, fez o grupo de pesquisa fazer loucuras para chegar ao neto dele), o carinho por sua companhia de toda vida e sua visão intransigente do urbanismo, relacionada à capacidade de resolver os problemas urbanos, algo próprio de uma geração de engenheiros urbanistas.

O posfácio resgatou todas essas lembranças, e talvez seja por isso que concorde com a proposição de uma biografia profissional e não de uma trajetória, como mormente preferiria, já que Dr. Reis dedicou-se não só profissionalmente mas integralmente à cidade que escolheu viver. A vida carrega o imponderável e, no caso do engenheiro biografado, podemos vê-lo nos fragmentos/rastros por ele deixados (e intencionalmente escolhidos) nos labirintos da cidade.

Em tempos em que o discurso da derrubada da Avenida Perimetral possui a mesma força (estética) de argumentação daquela utilizada para a abertura da Avenida Presidente Vargas, percorrer a trajetória de um profissional que ajudou a construir, com sua atuação, esse discurso permite-nos entender o poder de enunciação do urbanismo e seus limites: a própria cidade.

Lúcia Helena Pereira da Silva: lrentesilva@ig.com.br.

A COPA DO MUNDO E AS CIDADES: POLÍTICAS, PROJETOS E RESISTÊNCIAS

Fernanda Sánchez,
Glauco Bienenstein,
Fabrício Leal de Oliveira
e Pedro Novais (Org.)
Niterói: Editora da UFF, 2014.

Eduardo Alberto Cusce Nobre

Universidade de São Paulo, Faculdade de Arquitetura
e Urbanismo, São Paulo, SP, Brasil

Com as confirmações do Brasil e do Rio de Janeiro como sedes, respectivamente, da Copa do Mundo FIFA 2014 e dos Jogos Olímpicos de 2016, uma série de atuações do poder público e da iniciativa privada em diversas esferas foi intensificada, a fim de garantir a realização desses dois megaeventos esportivos. Os interesses bilionários que os patrocinam fizeram com que determinadas intervenções

resultassem em fortes impactos físico-espaciais e socioeconômicos sobre as cidades e seus moradores. É justamente nesse contexto que as análises presentes no livro *A Copa do Mundo e as cidades: políticas, projetos e resistências* (2014), organizado por Fernanda Sánchez, Glauco Bienenstein, Fabrício Leal de Oliveira e Pedro Novais, inserem-se.

Com um time invejável de autores, pesquisadores brasileiros e estrangeiros de formação acadêmica diversificada, a obra busca compreender, em diferentes escalas, os resultados da realização desses megaeventos, sendo dividida em quatro partes: “Projetos Políticos e Projetos de Intervenção Urbana”; “Cidades da Exceção para a Copa de 2014”; “Rupturas no Maracanã: arquitetura, patrimônio e espaço público”; e, por fim, “Impactos e Resistências”.

A primeira parte desenvolve-se em quatro artigos, com diferentes abordagens sobre projetos políticos e de intervenção urbana voltados a megaeventos esportivos. O primeiro deles, *A construção da imagem urbana orientada por grandes eventos: potemkinismo, a mídia e a periferia*, da pesquisadora Anne-Marie Broudehoux, examina a construção da imagem urbana e do *city marketing* e seus impactos no direito à cidade. Para tanto, a autora faz uso do conceito de *potemkinismo* – projeção de uma visão idealizada de cidade, que tanto embeleza como falsifica a realidade. A utilização dessa prática revela a relação desigual de poder entre o sujeito avaliado e seu avaliador e se adequa, perfeitamente, às práticas realizadas por países emergentes quando sediam megaeventos esportivos. Nesses casos, o *potemkinismo* não é usado somente para mascarar as relações de poder do país anfitrião e o mundo, mas também é utilizado pelas coalizões políticas internas. No intuito de melhorar sua imagem para o mundo e para a população local ou, dito de outro modo, de superar a sua situação precária no *ranking* simbólico das nações e adquirir respeito global, ocultam-se as realidades socioeconômicas e a condição pós-colonial desses países. Ainda sobre os megaeventos, a autora chama a atenção para o importante aspecto da criação da imagem e da midiaticização, visto que os Jogos Olímpicos e a Copa do Mundo disputam o título de “evento mais assistido do planeta”. Nesse sentido, as federações

organizadoras desses eventos e seus patrocinadores passam a ter influência no gerenciamento urbano da cidade anfitriã. Segundo Broudehoux, isso resulta em mais uma forma de injustiça urbana, na qual o pobre, o feio e o informal são excluídos, mesmo que imageticamente, da realidade urbana por meio de uma imagem pouco problematizada, despolitizada e simplificada. Essa tática vem ao encontro dos anseios da elite local, que deseja uma cidade livre dos pobres, além de poder ser usada como justificativa a favor de políticas urbanas excludentes, de modo a marginalizar as ações e deslegitimar as reivindicações dos movimentos sociais.

Em *A construção dos BRICs por meio da construção de estádios: reflexões preliminares sobre os recentes e futuros megaeventos esportivos em quatro economias emergentes*, John Horne analisa as tensões subjacentes à realização de megaeventos fora dos centros urbanos do hemisfério norte e o papel da mídia na construção da cultura de consumo nesses eventos, fundamentado nas seguintes perguntas: Quem de fato se beneficia dos megaeventos esportivos? Quem são os excluídos? O ativismo social dentro dos megaeventos esportivos pode desafiar as relações consolidadas de poder, provocando mudanças progressistas no esporte?

O autor procura estabelecer uma agenda da pesquisa sobre a realização dos megaeventos em economias em desenvolvimento, especificamente nos chamados BRICs (Brasil, Rússia, Índia, China). Como ele mostra, o alto custo para a efetivação deles no contexto dos países supracitados pode pôr o processo de produção em xeque; em contrapartida, essa dificuldade faz com que o evento tenha um maior peso político e simbólico para os governantes. Horne levanta, diante disso, quatro problemas principais a serem estudados: São os megaeventos esportivos tão populares como se imagina? As instalações esportivas construídas serão utilizadas posteriormente? Quem está sendo submetido à vigilância crescente com as novas tecnologias de segurança desses eventos? Qual a imagem que de fato os países emergentes estão passando ao sediar um megaevento esportivo? E, finalmente, questiona: qual será então o legado dos megaeventos esportivos nos BRICs?

No artigo *Copa do Mundo, megaeventos e projeto de cidade: atores, escalas de ação e conflitos no Rio de*

Janeiro, Fernanda Sánchez aborda o caso do Rio de Janeiro e da “política-espetáculo” para megaeventos esportivos, inserida no cenário das políticas urbanas neoliberais. Compreendendo os megaeventos como uma forma contemporânea de conceber o planejamento urbano e as intervenções nas cidades, a pesquisadora afirma que a revisitação de estudos de caso acerca do “legado” demonstra que os benefícios sociais e materiais são decepcionantes e que a retórica dos efeitos positivos desses eventos não se sustenta. Tais aspectos negativos acentuam-se em países extremamente desiguais como o Brasil, onde a realização dos megaeventos tende a enfatizar a desigualdade. Para confirmar seu argumento, são analisados os Jogos Panamericanos de 2007, os preparativos para a Copa do Mundo 2014 e dos Jogos Olímpicos 2016. Conforme ela demonstra, para a realização desses eventos, o poder público concentra investimentos nas áreas de interesse do capital imobiliário no interior dos bairros nobres da cidade. A população mais pobre é removida e não há redistribuição dos benefícios de infraestrutura urbana para o resto da cidade. Pior ainda, investimentos públicos são realizados na construção de equipamentos que, no futuro, serão comercializados pela iniciativa privada dentro de uma lógica mercadológica, favorecendo a especulação imobiliária, as empreiteiras e o setor hoteleiro. A cidade se transforma numa “cidade de exceção”, apoiada nas parcerias público privadas, nos grandes projetos urbanos e na flexibilização da lei. Contudo, ao lado dos efeitos negativos dos eventos analisados, Fernanda mostra como a sociedade civil não se manteve passiva ao processo, pois grandes manifestações, com eventual apoio do judiciário, conseguiram algumas vitórias, como a permanência da Comunidade Vila Autódromo e a revisão da reforma do Complexo do Maracanã e arredores.

No texto *2014 e o desenhar conflituoso de uma nova geografia do futebol*, Gilmar Mascarenhas desenvolve um trabalho no campo da geografia do futebol, retomando a sua história. Jogado, anteriormente, em locais improvisados e assistidos pelos parentes dos jogadores, o futebol transformou-se. A expansão lucrativa da “indústria do espetáculo” proporcionou a popularização dos “clubes”, o que arregimentou uma legião de fãs do novo modelo

do esporte. Esses dois circuitos geraram, como o autor demonstra, uma geografia específica do futebol: enquanto no primeiro caso ele é praticado, informalmente, de acordo com os interesses dos praticantes voluntários, em quadras escolares e/ou campos improvisados nas praças, ruas, praias e parques, representando uma poderosa máquina de socialização, no segundo, depende da ação do poder público ou da iniciativa privada para a construção de um local específico para os jogos, o estádio. É dessa segunda geografia que o trabalho do autor trata, considerando os impactos que a Copa do Mundo 2014 pode trazer ao equipamento estádio e para sua apropriação social, dado que opera como fomentador de sentido de pertencimento e como construtor de identidades coletivas.

Analisando a evolução dos estádios no Brasil como grandes equipamentos populares, Mascarenhas aponta para um ponto de inflexão nos anos de 1980, quando a nova economia do futebol, baseada em contratos milionários de transmissão televisiva e de seus patrocinadores, leva à falência o grande estádio popular, produzindo, assim, uma “nova cultura do futebol”. Consonante a argumentação do autor, a Copa do Mundo pode resultar no recrudescimento desse processo com a remodelação arquitetônica elitista dos estádios, na qual se entrevê uma nova configuração de público, caracterizado pela expansão feminina, de idosos e crianças, e, em função do aumento do custo dos ingressos, pelo “branqueamento” forçado produzido pela exclusão das camadas economicamente desfavorecidas.

A segunda parte do livro examina a produção da cidade de exceção a partir dos preparativos para megaeventos esportivos, tomando como exemplo as cidades do Rio de Janeiro e Curitiba.

O artigo *Megaeventos no Brasil e no Rio de Janeiro: uma articulação transescalar na produção da cidade de exceção*, de Nelma Gusmão de Oliveira e Carlos Vainer, em uma análise transescalar, examina o papel das federações esportivas *Fédération Internationale de Football Association* (FIFA) e Comitê Olímpico Internacional (COI) na promoção dos megaeventos e seus impactos na cidade do Rio de Janeiro, trazendo à baila as diversas relações de poder estabelecidas. O texto analisa a conversão dessas entidades em empresas bilionárias a partir da

década de 1970, quando os eventos que elas promoviam transformaram-se em um meganegócio de *marketing*. O patrocínio de empresas transnacionais de variados ramos, marcas esportivas, alimentação, automotivo, bebidas, eletroeletrônicos, telecomunicações, etc., associado à venda dos direitos de transmissão televisiva e comercialização dos direitos comerciais de eventos esportivos, fez com que essas federações adquirissem-se a forma de empresas transnacionais, com poder de decisão supranacional, sendo-lhes possível, por exemplo, ditar regras sobre a construção e localização de estádios e alterar legislações nacionais e locais. Os países e cidades-sede tornam-se, então, reféns dessas entidades, sob o risco de perderem o evento se não aceitarem as suas regras. Analisando o caso brasileiro, os autores citam a aprovação das leis de exceção, como: o Regime Diferenciado de Contratação (RDC); a Lei Geral da Copa; a concessão administrativa do Complexo do Maracanã; o Plano de Estruturação das Vargens da Barra de Tijuca e a Operação Urbana Consorciada do Projeto Porto Maravilha, que flexibilizaram parâmetros urbanísticos; o decreto municipal que restringe o comércio ambulante, a liberdade de manifestação e põe à disposição dos Jogos Olímpicos imóveis públicos – além de todas as medidas de segurança e higienização social, como desapropriação e remoção de comunidades de baixa renda e ocupação militar dos morros.

Copa do Mundo 2014 em Curitiba: o jogo da exceção, de Frédi Vasconcelos, José Ricardo Vargas de Faria e Simone Aparecida Polli, também aborda a adoção do paradigma do “Estado de exceção” no modelo aplicado às cidades-sede da copa, tomando como exemplo a cidade de Curitiba, que construiu uma imagem de cidade-modelo desde os anos de 1960 e que, a partir dos anos de 1990, viu o planejamento urbano de concepção modernista dar lugar ao planejamento estratégico. A sua escolha como uma das 12 cidades-sede da Copa do Mundo 2014 favoreceu esse processo. Nele, foram necessários recursos públicos, disponibilizados, via empréstimo, pelo Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), para realizar a reforma do Estádio Arena da Baixada, de propriedade privada do Clube Atlético Paranaense. Para viabilizar o empréstimo, o governo do Estado e a

prefeitura precisaram intervir, utilizando recursos da arrecadação da transferência de potencial construtivo, de utilização exclusiva em obras de interesse público, como contrapartida exigida pelo banco. As obras de mobilidade aprovadas na matriz de responsabilidade tiveram um grande aumento em relação ao que fora orçado inicialmente, já que os projetos foram aprovados sem detalhamento. A urgência para conseguir recursos federais para o financiamento desses projetos fez com que órgãos públicos renomados, como o Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano de Curitiba (IPPUC) e a Caixa Econômica Federal (CEF), deixassem de lado o rigor e as exigências de praxe a fim de agilizar o processo. Segundo os autores, os prejuízos com as mudanças dos projetos recairão, futuramente, sobre a Prefeitura Municipal de Curitiba.

Cristina Lontra Nacif e Lucas Faulhaber, no texto *Desapropriações e Remoções para tornar o Rio de Janeiro ‘competitivo’*, mostram como as obras voltadas ao processo de reestruturação do Rio de Janeiro para os eventos da Copa do Mundo FIFA e dos Jogos Olímpicos sustentaram a vertiginosa valorização imobiliária da cidade nos últimos anos. Inseridas dentro da lógica das cidades competitivas, promovida pelas cartilhas das agências multilaterais, essas obras são baseadas na flexibilização da legislação urbanística e nas reformas das estruturas institucionais com vistas a criar uma gestão livre das “amarras” do Estado. Para atingir esses objetivos, a administração municipal submete parcela significativa da população a processos violentos de deslocamentos compulsórios, resultantes das desapropriações destinadas às obras de infraestrutura e aos equipamentos esportivos para megaeventos. No mapeamento dos decretos expropriatórios do governo, percebe-se a sua concentração na área portuária, consequência do projeto Porto Maravilha, e ao longo dos corredores viários que apoiam os “clusters” olímpicos, principalmente nas áreas mais valorizadas da cidade ou com potencial de valorização após as obras. Em tais casos, a maioria da população removida preferiu optar pela mudança para condomínios financiados pelo Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV), que, apesar de possuírem melhor qualidade construtiva, localizam-se em

regiões periféricas, distantes das oportunidades de trabalho e com imenso *deficit* em infraestrutura e equipamentos sociais. Dessa forma, as obras realizadas para os megaeventos esportivos representaram a relocação da população pobre na periferia, em condições mais precárias, ocasionando uma valorização ainda maior de regiões já valorizadas.

Na terceira parte, “Rupturas no Maracanã: arquitetura, patrimônio e espaço público”, dois textos discutem as transformações físicas e simbólicas pelas quais o Estádio Jornalista Mário Filho, o Maracanã, teve de passar para adaptar-se às normas da FIFA e do COI para sediar os megaeventos.

Gustavo Prieto e Juliana Nazaré Luquez Viana, em *No templo do futebol, a privatização da vida cotidiana: da festa para a elitização na cidade espetáculo*, optam por uma abordagem mais geográfica e antropológica. A partir do preceito de que o futebol é um complexo fenômeno socioespacial da vida cotidiana nas metrópoles brasileiras contemporâneas, o texto intenta entender a relação do futebol com a metrópole do Rio de Janeiro, tendo como objeto analítico o estádio do Maracanã e a importância dele para seus frequentadores. Considerando-o como espaço público de lazer e entretenimento na cidade, analisa sua inserção na atual lógica da privatização, marcada pela abertura de novos nichos de mercado para a reprodução do capital, frente à apropriação simbólica dos torcedores. O jogo de futebol e o estádio conferem ao esporte uma atmosfera de sacralidade e de comunhão. Contudo, como demonstram os autores, a elitização e mercantilização da festa põem em risco tal sacralização. O aumento significativo do preço dos ingressos e o patrocínio das grandes corporações transnacionais levaram ao aumento da renda nos jogos, mas, na contramão desse resultado, houve queda de público. Observa-se, com isso, que a lógica de reprodução do capital domina e subverte o espetáculo, transformando-o em mercadoria-futebol: o torcedor é submetido à lógica do consumidor, com sua participação e manifestações normatizadas, fato que elimina a sacralidade e comunhão do espetáculo.

Glauco Bienenstein, Leonardo Mesentier, Bruno Guterman e Vítor Hugo Teixeira, em *A batalha pela preservação da alma do Maracanã: disputas simbólicas, lutas sociais, cidade e arquitetura*,

averiguam os desdobramentos físicos, arquitetônicos, simbólicos e socioespaciais das obras desenvolvidas no Maracanã para a Copa do Mundo FIFA 2014 e as Olimpíadas 2016. Ressaltando a sua centralidade física e simbólica, o trabalho aborda as diversas reformas operadas desde os anos 1990 para adaptar o estádio às normas cada vez mais restritivas da FIFA, que tendem a diminuir o apelo popular do equipamento. Sob a desculpa dos preceitos técnicos, sua capacidade vem sendo reduzida paulatinamente e o estádio original sofreu grande descaracterização, apesar de ser tombado pelo Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (IPHAN). Os pesquisadores sugerem que essas sucessivas alterações implicaram mudanças no comportamento e na composição social dos torcedores, além de diminuir a arquitetura do estádio como suporte da memória coletiva. As mudanças recentes não ocorreram sem irrupções de resistência contra o projeto elitista e privatista de adequação do estádio ao padrão de consumo globalizado. O artigo ressalta, por exemplo, o papel do Comitê Popular da Copa e das Olimpíadas como principal articulador desses movimentos contra a privatização e elitização do estádio.

A última parte, “Impactos e Resistências”, traz um texto de Giselle Tanaka e Roberto Cosentino, intitulado *Comitê Popular da Copa e Olimpíadas do Rio de Janeiro: movimentos sociais e novas articulações*. Nele, aborda-se a atuação do Comitê Popular, organização de grupos da sociedade civil que denuncia as violações de direitos humanos e os impactos das decisões arbitrárias em função de obras para megaeventos. Apesar de sua atuação, seu alcance tem sido limitado, dado o contexto de exceção para blindar os megaeventos da participação pública e democrática. Diante disso, os comitês têm apoiado a realização de planos populares e projetos alternativos para mostrar que a sociedade tem propostas. O Comitê do Rio de Janeiro adotou, por exemplo, duas campanhas com relação aos megaeventos esportivos: a “Rio sem remoções”, opondo-se à remoção arbitrária da população excluída em função das obras dos megaeventos; e a “O Maraca é nosso”, contra o plano de privatização e remodelação comercial do estádio do Maracanã. As manifestações de junho

de 2013, que levaram às ruas mais de um milhão de pessoas, contrapondo-se ao aumento das tarifas do transporte público, acabaram também por questionar a validade da realização da Copa do Mundo FIFA 2014 e os gastos públicos nesse processo. Com isso, houve recuo do Estado nas principais obras de remodelação do complexo do Maracanã e a prefeitura reviu a sua pauta de remoções, o que conferiu aos movimentos sociais uma vitória parcial.

As diferentes abordagens presentes no livro conferem ao leitor, portanto, uma visão crítica, abrangente e aprofundada dos impactos sofridos pelas cidades brasileiras e pela população, em especial no caso Rio de Janeiro, com os preparativos para sediar megaeventos esportivos, compreendidos, aqui, como uma estratégia de acumulação e reprodução do capitalismo contemporâneo globalizado.

Eduardo Alberto Cusce Nobre: eacnobre@usp.br.

NORMAS PARA PUBLICAÇÃO

- 1) São publicados apenas textos inéditos e dentro do escopo da Revista.
- 2) Os textos não devem estar em avaliação em outros Periódicos.
- 3) Os artigos não devem conter quaisquer informações sobre os/as autores/as, nem mesmo nas referências bibliográficas, que devem evitar menções a trabalhos próprios.
- 4) Os dados dos/as autores/as devem ser encaminhados em arquivo separado.
- 5) Todos os artigos devem ser enviados por meio do Sistema Eletrônico de Editoração de Revistas (SEER).
- 6) São aceitos textos em português, espanhol e inglês.
- 7) Todos os artigos recebidos são submetidos à avaliação não identificada de dois pareceristas com domínio sobre o conteúdo específico do trabalho (avaliação cega e por pares).
- 8) Em caso de discordância entre os dois pareceristas o artigo será encaminhado a um/a terceiro/a avaliador/a, também reconhecido na área específica do trabalho, para que a decisão editorial seja tomada.
- 9) Após avaliação, os artigos podem ser ACEITOS, INDICADOS A UMA NOVA SUBMISSÃO ou REJEITADOS.

NORMAS DE FORMATAÇÃO

- 1) Os textos encaminhados à seção “Artigos” devem ter de 16 (dezesseis) a 20 (vinte) páginas ou de 6.000 (seis mil) a 8.000 (oito mil) palavras, incluindo tabelas, gráficos, figuras e referências bibliográficas.
- 2) Os textos encaminhados à seção “Resenhas” devem ter, no máximo, 05 (cinco) páginas ou 2.500 (duas mil e quinhentas) palavras, incluindo referências bibliográficas quando necessário.
- 3) Os textos devem ser enviados em Word (.doc) com fonte Arial tamanho 11; espaçamento de 1,5 cm; e margens laterais, superior e inferior de 2,5 cm.
- 4) Além de inseridos no corpo do texto, as tabelas e gráficos devem ser enviados em *Excel* (.xml), em arquivo separado.
- 5) O título e os subtítulos devem ser numerados e ordenados da seguinte maneira:
Título: Arial, tamanho 14, normal, negrito;
Subtítulo 1: Arial, tamanho 12, normal, negrito;
Subtítulo 2: Arial, tamanho 11, itálico, negrito;
Subtítulo 3: Arial, tamanho 11, sublinhado.
- 6) Todas as figuras devem ser enviadas em grayscale (escala de cinza), em formato EPS ou TIF, com resolução de 300 dpi. Figuras coloridas devem ser readequadas a esse padrão.
- 7) As notas de rodapé devem ser utilizadas apenas para informações complementares e de natureza substantiva, sem ultrapassar 3 linhas, em fonte Arial tamanho 9, espaçamento simples.
- 8) As referências bibliográficas devem seguir as normas estabelecidas pela Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT) e colocadas no final do texto, em ordem alfabética, de acordo com os exemplos abaixo:
* **Livro:** SANTOS, M. *A natureza do espaço: técnica e tempo, razão e emoção*. São Paulo: Hucitec, 1996.
- * **Artigo de periódico:** PIQUET, R. P. S.; RIBEIRO, A. C. T. Tempos, ideias e lugares: o ensino do Planejamento Urbano e Regional no Brasil. *Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais*, v. 10, n. 1, p. 49-59, mai. 2008.
- * **Capítulo de livro:** LAFER, C. O Planejamento no Brasil: observações sobre o Plano de Metas (1956-1961). In: LAFER, B. M. *Planejamento no Brasil*. 3. ed. São Paulo: Perspectiva, 1975. p. 29-50.
- * **Trabalho publicado em Anais:** VAINER, C. B. As escalas do poder e o poder das escalas: o que pode o poder local? In: ENCONTRO NACIONAL DA ANPUR, 9, 2001, Rio de Janeiro. *Anais do IX Encontro Nacional da Anpur*. Rio de Janeiro: ANPUR, 2001. p. 140-151.
- * Se houver **até três autores**, todos devem ser citados; **se mais de três**, devem ser citados os coordenadores, organizadores ou editores da obra (por exemplo: LEME, M. C. (Coord.). *O urbanismo no Brasil: 1895-1965*. São Paulo: Studio Nobel; FAPESP; FUPAM, 1999); ou utilizada a expressão “et al.” (por exemplo, LEME, M. C. et al. *O urbanismo no Brasil: 1895-1965*. São Paulo: Studio Nobel; FAPESP; FUPAM, 1999).
- 9) As citações no decorrer do texto devem seguir a forma (Autor, data) ou (Autor, data, página), como nos exemplos: (LEME, 1999) e (SANTOS, 1996, p. 217). Se houver mais de um título do mesmo autor publicado no mesmo ano, eles devem ser diferenciados por uma letra após a data: (SANTOS, 1996a); (SANTOS, 1996b), etc.
- 10) Quando não houver informações sobre as referências, utilizar “s.n.”, “s.l.” e “s.d.” para, respectivamente, *sine nomine* (sem editora), *sine loco* (sem o local de edição) e *sine data* (sem referência de data).

ENVIO DO TEXTO

Primeiramente, faça seu cadastro no sistema ou acesse caso já seja cadastrado. Em seguida, siga rigorosamente os passos da submissão:

Passo 1. Iniciar submissão

* **Seção:** escolha uma seção da RBEUR, como “Artigos”, “Resenhas”, etc.

* **Condições de Submissão:** leia e marque todas as condições de publicação da RBEUR.

* **Declaração de Direito Autoral:** leia e concorde com os termos da Declaração de Direito Autoral da RBEUR.

Passo 2. Transferência do manuscrito

* **Transferir arquivo:** acesse os campos “Escolher Arquivo” → “Transferir”.

Passo 3. Metadados da submissão (Indexação)

* **Autores:** insira os dados do/as autores/as, como nome, e-mail, instituição e biografia.

* **Título e resumo:** informe título e resumo do trabalho.

* **Indexação:** insira informações sobre campo de conhecimento, palavras-chave e idioma.

* **Agências de fomento:** informe as entidades financiadoras do trabalho.

* **Referências:** insira a lista de referências bibliográficas utilizadas no texto, de acordo com as normas da RBEUR.

Passo 4. Transferência de documentos suplementares

* **Transferir documentos suplementares:** passo opcional no processo de submissão, para transferência de documentos suplementares, como imagens, tabelas e outros arquivos pertinentes.

* **Nesse passo, a Comissão Editorial solicita a inserção de arquivo Word (.doc), constando das seguintes informações:**

- título do trabalho;

- nome dos/as autores/as, formação e titulação acadêmica, atividade profissional, instituição em que atua, e-mail, telefone e endereço para correspondência;

- resumo em português e abstract em inglês, contendo entre 100 (cem) e 150 (cento e cinquenta) palavras, com indicação de 5 (cinco) a 7 (sete) palavras-chave e keywords.

Passo 5. Confirmação da submissão

* **Concluir submissão:** após concluídos e verificados os passos anteriores, confirme o envio do seu trabalho à Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais. Um e-mail de confirmação será encaminhado em seguida. Acompanhe a situação da submissão, dentro do processo editorial da Revista, acessando o sistema como autor/a.

Esta obra foi impressa em processo digital,
na Oficina de Livros para a Letra Capital Editora.
Utilizou-se o papel offset 90g/m². Rio de Janeiro, 2015.