

# revista cidades

---

ISSN (online) 2448-1092

volume 17  
número 27  
2025

# equipe editorial

**Cidades** é uma publicação voltada à divulgação de pesquisas e reflexões que envolvem a compreensão da problemática urbana a partir de um olhar preferencial, mas não exclusivamente geográfico.

Fundada em 2002 sob a responsabilidade do Grupo de Estudos Urbanos (GEU), ela está hoje sediada na Universidade Federal da Fronteira Sul (UFFS) sob a responsabilidade de um Conselho Editorial que, em 2020, assumiu a revista sob o compromisso com a pluralidade na produção do conhecimento no campo dos estudos urbanos.

A revista tem como objetivo contribuir para ampliar nossa capacidade de ler e interpretar o processo de urbanização e as cidades num período em que tem se aprofundado a complexidade das relações que orientam processos e dinâmicas e se aceleram o ritmo das transformações.

Cidades está vinculada à linha de pesquisa Produção do espaço urbano-regional do Programa de Pós-Graduação em Geografia da UFFS.

**Publicação sob responsabilidade da Universidade Federal da Fronteira Sul**  
Rodovia SC 484 - Km 02, - Chapecó, SC, Brasil. CEP 89815-899  
ISSN (online) 2448-1092

[cidades.uffs.edu.br](http://cidades.uffs.edu.br)  
@revistacidades



Esta revista está licenciada sob a Creative Commons Attribution 4.0 License.

**volume 17 | número 27 | ano 2025**

## Conselho editorial

**Dr.<sup>a</sup> Catherine Chatel**

Université Paris Cité, França

**Dr. Igor Catalão**

Universidade Federal da Fronteira Sul (UFFS)

**Dr.<sup>a</sup> Juçara Spinelli**

Universidade Federal da Fronteira Sul (UFFS)

**Dr. Márcio José Catelan**

Universidade Estadual Paulista (UNESP)

**Dr. Oscar Sobarzo**

Universidade Federal de Sergipe (UFS)

**Dr.<sup>a</sup> Patricia Helena Milani**

Universidade Federal de Mato Grosso do Sul (UFMS)

**Dr. William Ribeiro**

Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ)

## Responsável editorial

**Dr. Igor Catalão**

Universidade Federal da Fronteira Sul (UFFS)

## Direção de arte e projeto gráfico

**Me. Amanda Rosin de Oliveira**

AROLab | Universidade de São Paulo (USP)

## Equipe de apoio

**Me. Carliana Grosseli**

Universidade Estadual do Oeste do Paraná (Unioeste)

**Me. João Henrique Zoehler Lemos**

Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC)

**Vitor Hugo Batista**

Universidade Federal da Fronteira Sul (UFFS)

## Bibliotecária responsável

**Franciele Scaglioni da Cruz**


Universidade Federal da Fronteira Sul (UFFS)

## Capa

Folha de Amendoeira por Márcio Roda


## Conselho Editorial Internacional

Dr. <sup>a</sup> Alicia Lindón	Universidad Autónoma Metropolitana-Iztapalapa	México	alicia.lindon@gmail.com
Dr. <sup>a</sup> Ana Fani Alessandri Carlos	Universidade de São Paulo	Brasil	anafanic@usp.br
Dr. Angelo Serpa	Universidade Federal da Bahia	Brasil	angeloserpa@hotmail.com
Dr. <sup>a</sup> Aurélia Michel	Université Paris Cité	Fança	aurelia.michel@univ-paris-diderot.fr
Dr. Carles Carreras	Universitat de Barcelona	Espanha	ccarreras@ub.edu
Dr. <sup>a</sup> Carme Bellet <i>in memoriam</i>	Universitat de Lleida	Espanha	carme.bellet@udl.cat
Dr. <sup>a</sup> Claudia Damasceno	École des Hautes Études en Sciences Sociales	Fança	claudia.damasceno@ehess.fr
Dr. <sup>a</sup> Diana Lan	Universidad Nacional del Centro de la Provincia de Buenos Aires	Argentina	dlan@fch.unicen.edu.ar
Dr. <sup>a</sup> Doralice Sátyro Maia	Universidade Federal da Paraíba	Brasil	dsatyromaia@gmail.com
Dr. Federico Arenas	Pontificia Universidad Católica de Chile	Chile	farenasv@uc.cl
Dr. Gabriel Silvestre	University of Sheffield	Reino Unido	g.silvestre@sheffield.ac.uk
Dr. Horacio Capel	Universitat de Barcelona	Espanha	hcapel@ub.edu
Dr. Jan Bitoun	Universidade Federal de Pernambuco	Brasil	bitounjan@gmail.com
Dr. José Borzachiello da Silva	Universidade Federal do Ceará	Brasil	borzajose@gmail.com
Dr. Laurent Vidal	Université de La Rochelle	Fança	lvidal@univ-lr.fr
Dr. <sup>a</sup> Leila Christina Dias	Universidade Federal de Santa Catarina	Brasil	leila@cfh.ufsc.br
Dr. <sup>a</sup> Luciana Buffalo	Universidad Nacional de Córdoba	Argentina	lubuffalo@gmail.com
Dr. Luis Alberto Salinas Arreortua	Universidad Nacional Autónoma de México	México	luis_arreortua@hotmail.com
Dr. <sup>a</sup> Maria Encarnação Beltrão Sposito	Universidade Estadual Paulista	Brasil	mepsposito@gmail.com
Dr. <sup>a</sup> María Laura Silveira	Conicet/Universidad de Buenos Aires	Argentina	maria.laura.silveira.1@gmail.com
Dr. <sup>a</sup> Odette Carvalho de Lima Seabra	Universidade de São Paulo	Brasil	odseabra@usp.br
Dr. Paulo Roberto Rodrigues Soares	Universidade Federal do Rio Grande do Sul	Brasil	paulo.soares@ufrgs.br
Dr. Pedro de Almeida Vasconcelos	Universidade Federal da Bahia	Brasil	pavascon@uol.com.br
Dr. Roberto Lobato Corrêa	Universidade Federal do Rio de Janeiro	Brasil	lobatocorrea39@gmail.com
Dr. Rodrigo Hidalgo	Pontificia Universidad Católica de Chile	Chile	rodrighidalgogeo@gmail.com
Dr. Saint-Clair Cordeiro da Trindade Junior	Universidade Federal do Pará	Brasil	stclair-jr@hotmail.com
Dr. <sup>a</sup> Tatiana Schor	Universidade Federal do Amazonas	Brasil	tatiana.schor@gmail.com
Dr. Vincent Berdoulay	Université de Pau et des Pays de l'Adour	Fança	vincent.berdoulay@univ-pau.fr




## **P.05 - 09**

APRESENTAÇÃO



## **P.10 - 11**


POLÍTICA EDITORIAL



## **P.12 - 42**

**FAMÍLIA E GERAÇÕES  
DE CIDADES  
DA REGIÃO DO  
SALGADO PARAENSE**


**KARINA PIMENTEL  
DOS SANTOS, CILENE  
GOMES, SANDRA  
MARIA FONSECA DA  
COSTA.**



## **P.43 - 59**

**A POTENCIALIDADE  
DO USO COMO  
CONTRATENDÊNCIA  
À LÓGICA  
SOCIOESPACIAL  
FRAGMENTÁRIA**


**MARIA JOSÉ  
MARTINELLI SILVA  
CALIXTO, SERGIO  
MORENO REDÓN.**



## **P.60 - 85**


**O DESAFIO DA  
PARTICIPAÇÃO  
DOS USUÁRIOS  
NAS POLÍTICAS  
HABITACIONAIS DO  
BRASIL.**

**FRANCISCO PEREIRA  
NETO, CLÁUDIA  
TIRELLI, TUIZE SILVA  
ROVERE.**




## **P.86 - 103**

**EXPANSÃO  
URBANA E BACIAS  
HIDROGRÁFICAS:  
UM ESTUDO DOS  
LOTEAMENTOS  
IMPLANTADOS  
ENTRE 2004 E 2018  
EM CHAPECÓ/SC.  
CÁSSIA REGINA  
SEGNOR, ANDREY  
LUIS BINDA.**




## **P.104 - 136**

**ENTRE VÁRZEAS,  
TRILHOS E JARDIM:  
O ENCLAVE DO  
BOM RETIRO E AS  
ADEQUAÇÕES NO  
TRAÇADO URBANO  
DO DISTRITO DE SÃO  
PAULO 1889-1891.  
CRISTINA DE  
CAMPOS, SHELDIA  
MOREIRA GUEDES**



## **P.137 - 160**

**ENTRE VÁRZEAS,  
TRILHOS E JARDIM:  
O ENCLAVE DO  
BOM RETIRO E AS  
ADEQUAÇÕES NO  
TRAÇADO URBANO  
DO DISTRITO DE SÃO  
PAULO 1889-1891.  
JÚLIA SILVEIRA,  
MADIANITA NUNES  
DA SILVA**



## **P.161 - 189**

**CONTEXTOS EMPÍRICO-  
ANALÍTICOS PARA  
GESTÃO INTEGRADA DA  
PAISAGEM URBANA E DA  
SEGURANÇA PÚBLICA**

**RODRIGO SANT'ANA  
NOGUEIRA, LETÍCIA PERET  
ANTUNES HARDT, PATRÍCIA  
COSTA PELLIZZARO,  
CARLOS HARDT**

# apresentação

Apresentamos ao público o número 27, volume 27, de 2025, de CIDADES, composto por sete artigos que abordam as mais variadas temáticas:

- A formação urbana da região do Salgado Paraense é discutida utilizando a ideia de “famílias e gerações de cidades” proposto por Milton Santos.
- A relevância do uso do espaço, entendido como o conjunto de práticas voltadas à reprodução da vida, é apresentada como uma forma de resistência à fragmentação socioespacial, em particular nas cidades de Dourados, Maringá, Presidente Prudente e Ribeirão Preto.
- O debate sobre o planejamento e a implementação de políticas habitacionais no Brasil, enfocando especialmente o programa Minha Casa Minha Vida, é feito por meio de uma investigação etnográfica em Pelotas e Santa Cruz do Sul.
- A expansão urbana recente de Chapecó é tratada a partir da distribuição de 70 novos loteamentos e seu impacto nas bacias hidrográficas locais.
- O bairro do Bom Retiro, em São Paulo, é abordado pela reconstrução do processo histórico de urbanização, evidenciando como a instalação da ferrovia São Paulo Railway Company transformou a área em um enclave isolado da cidade.
- O potencial do planejamento contra-hegemônico ganha foco por meio do estudo da Ocupação Povo Sem Medo, organizada pelo MTST em Curitiba, de forma a contrapor a política habitacional oficial às práticas autogestionárias do movimento.
- Por fim, a interpretação da dinâmica de criminalidade urbana em Itumbiara é analisada comparando-se os períodos anterior, concomitante e posterior à pandemia de Covid-19.

Desejamos que os leitores e leitoras encontrem neste número de CIDADES importantes materiais de pesquisa e caminhos analíticos que possam contribuir para uma leitura crítica e plural das cidades no Brasil.

Agradeço imensamente a todas as pessoas que fazem CIDADES ■

**Boa leitura!**

**Chapecó, 1º de  
dezembro de 2025.**

**Igor Catalão  
Responsável editorial**

# presentación

Presentamos al público el número 27, volumen 27, de 2025, de CIDADES, compuesto por siete artículos que abordan las más variadas temáticas:

- La formación urbana de la región del Salgado Paraense se discute utilizando la idea de “familias y generaciones de ciudades” propuesta por Milton Santos.
- La relevancia del uso del espacio, entendido como el conjunto de prácticas orientadas a la reproducción de la vida, se presenta como una forma de resistencia a la fragmentación socioespacial, en particular en las ciudades de Dourados, Maringá, Presidente Prudente y Ribeirão Preto.
- El debate sobre la planificación y la implementación de políticas habitacionales en Brasil, enfocándose especialmente en el programa *Minha Casa Minha Vida*, se realiza por medio de una investigación etnográfica en Pelotas y Santa Cruz do Sul.
- La expansión urbana reciente de Chapecó es tratada a partir de la distribución de 70 nuevos loteamientos y su impacto en las cuencas hidrográficas locales.
- El barrio de Bom Retiro, en São Paulo, es abordado a través de la reconstrucción del proceso histórico de urbanización, evidenciando cómo la instalación del ferrocarril São Paulo Railway Company transformó el área en un enclave aislado de la ciudad.
- El potencial de la planificación contrahegemónica cobra protagonismo por medio del estudio de la *Ocupação Povo Sem Medo*, organizada por el MTST en Curitiba, con el fin de contraponer la política habitacional oficial a las prácticas autogestionarias del movimiento.
- Por último, la interpretación de la dinámica de criminalidad urbana en Itumbiara es analizada comparando los periodos anterior, concomitante y posterior a la pandemia de Covid-19.

Deseamos que los lectores y lectoras encuentren en este número de CIDADES importantes materiales de investigación y caminos analíticos que puedan contribuir a una lectura crítica y plural de las ciudades en Brasil.

Agradezco inmensamente a todas las personas que hacen CIDADES ■

**Chapecó, 1 de  
diciembre de 2025.**

**Igor Catalão  
Editor responsable**

# presentation

We present to the public issue 27, volume 27, of 2025, of CIDADES, composed of seven articles that address the most varied themes:

- The urban formation of the Salgado Paraense region is discussed using the idea of “families and generations of cities” proposed by Milton Santos.
- The relevance of the use of space, understood as the set of practices aimed at the reproduction of life, is presented as a form of resistance to socio-spatial fragmentation, particularly in the cities of Dourados, Maringá, Presidente Prudente, and Ribeirão Preto.
- The debate on the planning and implementation of housing policies in Brazil, focusing especially on the *Minha Casa Minha Vida* programme, is conducted through an ethnographic investigation in Pelotas and Santa Cruz do Sul.
- The recent urban expansion of Chapecó is addressed based on the distribution of 70 new housing developments and their impact on local river basins.
- The Bom Retiro neighbourhood, in São Paulo, is approached through the reconstruction of the historical process of urbanisation, evidencing how the installation of the São Paulo Railway Company transformed the area into an isolated enclave of the city.
- The potential of counter-hegemonic planning gains focus through the study of the *Povo Sem Medo* Occupation, organised by the MTST in Curitiba, in order to contrast official housing policy with the movement’s self-management practices.
- Finally, the interpretation of the dynamics of urban criminality in Itumbiara is analysed by comparing the periods before, during, and after the Covid-19 pandemic.

We hope that readers find in this issue of CIDADES important research materials and analytical paths that may contribute to a critical and plural reading of cities in Brazil ■

**Chapecó, 1st of  
December 2025.**

**Igor Catalão  
Editor in Charge**

# présentation

Nous présentons au public le numéro 27, volume 27, de 2025, de CIDADES, composé de sept articles qui abordent les thématiques les plus variées :

- La formation urbaine de la région du Salgado Paraense est discutée en utilisant l'idée de "familles et générations de villes" proposée par Milton Santos.
- La pertinence de l'usage de l'espace, compris comme l'ensemble des pratiques visant à la reproduction de la vie, est présentée comme une forme de résistance à la fragmentation socio-spatiale, en particulier dans les villes de Dourados, Maringá, Presidente Prudente et Ribeirão Preto.
- Le débat sur la planification et la mise en œuvre des politiques de logement au Brésil, en se concentrant particulièrement sur le programme *Minha Casa Minha Vida*, est mené à travers une enquête ethnographique à Pelotas et Santa Cruz do Sul.
- L'expansion urbaine récente de Chapecó est traitée à partir de la distribution de 70 nouveaux lotissements et de leur impact sur les bassins hydrographiques locaux.
- Le quartier de Bom Retiro, à São Paulo, est abordé par la reconstruction du processus historique d'urbanisation, mettant en évidence comment l'installation de la voie ferrée São Paulo Railway Company a transformé la zone en une enclave isolée de la ville.
- Le potentiel de la planification contre-hégémonique est mis en évidence par l'étude de l'Occupation *Povo Sem Medo*, organisée par le MTST à Curitiba, de manière à opposer la politique officielle de logement aux pratiques d'autogestion du mouvement.
- Enfin, l'interprétation de la dynamique de la criminalité urbaine à Itumbiara est analysée en comparant les périodes antérieure, concomitante et postérieure à la pandémie de Covid-19.

Nous espérons que les lecteurs et lectrices trouveront dans ce numéro de CIDADES d'importants matériels de recherche et des pistes analytiques pouvant contribuer à une lecture critique et plurielle des villes au Brésil.

Je remercie infiniment toutes les personnes qui font CIDADES■

**Chapecó, 1er  
décembre 2025.**

**Igor Catalão  
Rédacteur-en-chef**

# política editorial

## DIRETRIZES PARA AUTORES

**CIDADES** publicará, em fluxo contínuo, textos que contenham detalhamento de estudos ou pesquisas empíricas ou bibliográficas concluídas assim como debates teórico-metodológicos aprofundados. A critério da Equipe Editorial, poderão ser publicados textos relevantes e obras clássicas de divulgação nacional e internacional, respeitando as regras relativas aos direitos autorais, assim como críticas bibliográficas.

Os artigos científicos devem ter, preferencialmente, **entre 30.000 a 75.000 caracteres** em seu documento completo, digitados em formato .doc, .docx ou .odt, com espaçamento 1,5 entrelinhas, fonte **Calibri, tamanho 12 e sem recuos e espaçamento de parágrafos**.

Caso o trabalho seja oriundo de pesquisa que tenha obtido fomento de alguma instituição, esta informação deverá ser mencionada em nota de rodapé sem identificação de autores/as na fase de avaliação. Os autores e autoras deverão ter este cuidado na preparação do texto como um todo, ou seja, não inserir qualquer identificação própria em notas de rodapé, legenda de figuras ou nas referências ao final do texto.

As notas devem ser inseridas no rodapé da página em que forem indicadas por algarismos numéricos arábicos sobrescritos. Exemplo: bairro<sup>1</sup>, cidades<sup>2</sup>, metropolização<sup>3</sup>.

Os artigos científicos devem ter obrigatoriamente um **resumo de 100 a 250 palavras**, em, pelo menos, três idiomas: português (obrigatório), inglês, espanhol ou francês. O título e as palavras-chave (máximo 6) também deverão ser traduzidas para as línguas em que o resumo for apresentado.

Serão aceitos textos encaminhados por autores não lusófonos, desde que escritos em inglês, francês ou espanhol.

As referências a autores deverão ser feitas no corpo do texto, indicando-se o sobrenome em caixa alta e baixa, seguido do ano de publicação da obra. Exemplo: (Silva, 2007), Silva (2007). Havendo mais

de uma obra com o mesmo sobrenome, publicada no mesmo ano, deverão ser acrescentadas as letras do alfabeto em minúsculo, após o ano da publicação, por ordem de citação nas referências apresentadas ao final do texto. Exemplo: (Silva, 2007a), (Silva, 2007b), (Silva, 2007c).

As referências e citações devem seguir as orientações da Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT). É fundamental que os nomes dos autores nas referências, ao final do texto, venham completos e sem substituição por traços no caso de repetição. Exemplo: SILVA, José Pedro da; SOUZA, Aline; SANTOS, Rui Paiva. Os títulos das obras devem vir destacados em itálico. **Em caso de dúvida, consultar a bibliotecária responsável pela revista CIDADES.**

As citações literais de trechos de textos de outros autores, se tiverem até três linhas, devem manter-se no corpo do texto entre aspas e, se tiverem mais de três linhas, **deverão ser destacadas com recuo de 4 cm, em fonte Calibri 10, sem aspas.**

Expressões ou trechos no texto aos quais o autor queira dar destaque devem vir em sublinhado. As expressões ou excertos mantidos em língua estrangeira deverão estar escritos em *itálico*. Exemplo: *tout court, a priori, vis-à-vis*. Os autores não devem utilizar **negrito**, que é reservado para títulos e subtítulos do texto.

Os títulos, **grafados em negrito**, devem ser escritos em CAIXA ALTA quando principais e Caixa alta e baixa quando subtítulos. Admitem-se apenas dois níveis de títulos: **TÍTULOS** e **Subtítulos**. No caso de subtítulos, apenas a primeira letra deverá vir em letra maiúscula, exceção feita a nomes próprios.

As figuras deverão ser encaminhadas em formato digital (JPG, GIF, TIF), numa resolução mínima de 300 dpi, sem moldura, com escala gráfica e legendas legíveis. Elas igualmente devem estar inseridas no corpo do texto. Não enviar imagens em formato PDF. Quando o/a autor/a da figura for o/a mesmo/a do texto, deve-se tomar o cuidado para que não esteja identificado em títulos ou legendas.

Será responsabilidade dos autores e autoras enviar o texto obedecendo à norma padrão da língua em que estiver escrito. Em caso de necessidade de revisão, os textos serão remetidos aos autores e autoras para correção.

O conteúdo e as opiniões expressos pelos autores e autoras dos textos são de sua exclusiva responsabilidade, não representando necessariamente a opinião dos membros da Equipe Editorial de **CIDADES**.

A seleção dos textos será realizada por dois pareceristas do Conselho Científico ou por consultores ad hoc cuja nominata será publicada ao final de cada ano. Nos casos em que não houver consenso no parecer, a arbitragem será decidida por meio de um terceiro parecer.

No processo de seleção, consideram-se três situações: texto aceito para publicação, texto reencaminhado ao autor/à autora para modificações ou texto não aceito. Os textos, após modificados pelos autores ou autoras, serão encaminhados aos mesmos pareceristas que avaliaram a primeira versão.

A revista **CIDADES** não promoverá nenhuma forma de remuneração por direitos autorais e os autores e autoras, ao submeterem seus textos, confirmam ciência sobre sua divulgação aberta.

As submissões que não estiverem de acordo com as estas normas serão devolvidas aos autores ou autoras. A seleção dos textos será realizada, preferencialmente, por dois pareceristas do Conselho Científico ou por consultores *ad hoc*. Nos casos em que não houver consenso no parecer, a arbitragem será decidida por meio de um terceiro parecer.

No processo de seleção, consideram-se três situações: texto aceito para publicação, texto reencaminhado ao autor/à autora para modificações ou texto não aceito. Os textos, após modificados

pelos autores ou autoras, serão encaminhados aos mesmos pareceristas que avaliaram a primeira versão.

A revista não promoverá nenhuma forma de remuneração por direitos autorais e os autores e autoras, ao submeterem seus textos, confirmam ciência sobre sua divulgação aberta.

As submissões que não estiverem de acordo com as estas normas serão devolvidas aos autores ou autoras.

## DECLARAÇÃO DE DIREITO AUTORAL

CIDADES está licenciada sob a licença Creative Commons Attribution 4.0 International License. A revista não promoverá nenhuma forma de remuneração por direitos autorais e os autores e autoras, ao submeterem seus textos, confirmam ciência sobre sua divulgação em acesso aberto. De igual modo, CIDADES não cobrará dos autores e autoras quaisquer taxas de publicação ou revisão. Os autores e autoras são detentores dos direitos autorais dos textos publicados na revista.

## POLÍTICA DE PRIVACIDADE

Os nomes e endereços informados a CIDADES serão usados exclusivamente para os serviços prestados por ela, não sendo disponibilizados para outras finalidades ou a terceiros.

# FAMÍLIA E GERAÇÕES DE CIDADES DA REGIÃO DO SALGADO PARAENSE\*

KARINA PIMENTEL DOS SANTOS

Universidade do Vale do Paraíba

[kasantos1105@gmail.com](mailto:kasantos1105@gmail.com)

CILENE GOMES

Universidade do Vale do Paraíba

[cilenegomes2011@gmail.com](mailto:cilenegomes2011@gmail.com)

SANDRA MARIA FONSECA DA COSTA

Universidade do Vale do Paraíba

[sandracostaunivap@gmail.com](mailto:sandracostaunivap@gmail.com)

## RESUMO

Durante o período do Brasil Colônia, o número de vilas e cidades evoluiu, de forma gradual. Estas localidades, muitas vezes, se tornavam distritos de um município, ou originavam outros municípios. Considerando a raiz dessas localidades, estabelece-se uma relação quase geracional, ou seja, de vínculo familiar ou histórico entre os lugares. Neste sentido, este artigo tem como objetivo discutir os vínculos entre os lugares e sua influência na formação de novos lugares, em uma conexão quase parental. A abordagem centra-se na formação da Região do Salgado Paraense, localizada no litoral Atlântico do estado do Pará. Esta análise teve como base uma das discussões de Milton Santos, Murillo Marx, Roberto Lobato Corrêa, entre outros autores, utilizando-se, também, dados disponibilizados por Manoel Baena em 1885, no Atlas Geográfico Escolar do Estado do Pará, na Fundação Amazônia de Amparo a Estudos e Pesquisas e nos Censos Demográficos de 2000 e 2010. Com o passar dos anos, o processo de desmembramentos territoriais e criação de novos municípios evidenciou, no Salgado Paraense, os vínculos geracionais entre os lugares, relações e interdependências que podemos chamar de parentais. Essa foi a variável significativa para a compreensão inicial das gerações urbanas, configuradas em famílias de cidades.

**PALAVRAS CHAVE:** Famílias e gerações de cidades; Salgado paraense; Pequenas cidades

\*A pesquisa que resultou neste artigo tem financiamento da Fapesp - Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo e do CNPQ - Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico.



Esta revista está licenciada sob a Creative Commons Attribution 4.0 License.

## **FAMILY AND GENERATIONS OF CITIES IN THE SALGADO PARAENSE REGION**

### **ABSTRACT**

During the Colonial period in Brazil, the number of towns and cities gradually increased. These localities often became districts of a municipality or gave rise to other municipalities. Considering the origins of these places, an almost generational relationship is established, that is, a familial or historical connection between them. In this sense, this article aims to discuss the connections between places and their influence on the formation of new places, in an almost parental relationship. The focus is on the formation of the Salgado Paraense region, located on the Atlantic coast of the state of Pará. This analysis is based on discussions by Milton Santos, Murillo Marx, Roberto Lobato Corrêa, among other authors, as well as data available from Manoel Baena in 1885, the Atlas Geográfico Escolar do Estado do Pará, the Fundação Amazônia de Amparo a Estudos e Pesquisas, and the Censuses from 2000 and 2010. Over the years, the process of territorial divisions and the creation of new municipalities in Salgado Paraense has highlighted the generational ties between places, relationships, and interdependencies that can be described as parental. This was the significant variable for the initial understanding of urban generations, configured as families of cities.

**KEYWORDS:** Family and generations of cities; Salgado paraense; Small towns.

## **FAMILIA Y GENERACIONES DE CIUDADES EN LA REGIÓN DEL SALGADO PARAENSE**

### **RESUMEN**

Durante el período colonial en Brasil, el número de pueblos y ciudades aumentó gradualmente. Estas localidades a menudo se convertían en distritos de un municipio o daban origen a otros municipios. Considerando los orígenes de estos lugares, se establece una relación casi generacional, es decir, una conexión familiar o histórica entre ellos. En este sentido, este artículo tiene como objetivo discutir las conexiones entre los lugares y su influencia en la formación de nuevos lugares, en una relación casi parental. El enfoque se centra en la formación de la región de Salgado Paraense, ubicada en la costa atlántica del estado de Pará. Este análisis se basa en discusiones de Milton Santos, Murillo Marx, Roberto Lobato Corrêa, entre otros autores, así como en datos disponibilizados por Manoel Baena en 1885, el Atlas Geográfico Escolar do Estado do Pará, la Fundação Amazônia de Amparo a Estudos e Pesquisas y los Censos de 2000 y 2010. Con el paso de los años, el proceso de divisiones territoriales y la creación de nuevos municipios en Salgado Paraense ha destacado los vínculos generacionales entre los lugares, las relaciones y las interdependencias que pueden describirse como parentales. Esta fue la variable significativa para la comprensión inicial de las generaciones urbanas, configuradas como familias de ciudades.

**PALABRAS CLAVE:** Generaciones y familias de ciudades; Salgado paraense. Pequeñas ciudades.

# 1 | INTRODUÇÃO

## 1.1 | Apresentação da temática

O processo de constituição de cidades e municípios no Brasil passou por diferentes fases. De acordo com Paula *et al.* (2021, p. 8), ao longo deste processo é possível caracterizar três períodos distintos: o primeiro, se estendeu até 1828, quando foi publicada a Lei de 1º de outubro de 1828, por meio da qual surge o vocábulo “município” no Brasil, com sentido próximo da concepção atual; o segundo, de 1828 a 1889, durante o qual existiam três modelos de organização territorial: administrativo, eclesiástico e jurídico; o terceiro, após 1889, com a instauração da república, veio o fim da perspectiva eclesiástica na organização do território nacional. Na linha administrativa, eram criadas vilas, cidades, municípios, distritos, mas não em uma estrutura linear, pois muitas vezes essas estruturas não se sobrepunham (Paula *et al.*, 2021, p. 9).

Quando os portugueses chegaram ao Brasil, uma das formas de estabelecer a posse sobre o novo território foi a criação de vilas. A necessidade de afirmar a soberania da coroa portuguesa na colônia levou a um amplo esforço de reterritorialização com base no instrumento político administrativo de “elevação de villa”. Ainda nos anos finais do reinado de Dom João VI, no contexto das negociações preliminares ao tratado de Madrid, a necessidade de legitimar a posse de regiões fronteiriças e defender territórios impulsionou ações no campo da urbanização (Derntl, 2010, p. 34).

Santana (2016, p. 27-28) afirma que a construção dos núcleos urbanos no Brasil não foi a preocupação inicial, dado o caráter exploratório do projeto de colonização, mas se tornou necessária. O processo resultou na elaboração de diversificados planos e estratégias de urbanização que atendessem às exigências específicas de cada localidade (Santana, 2016, p. 28). Um exemplo é a formação de freguesias, a partir da construção de capelas para o exercício religioso, e que, com tempo, poderiam ser elevadas à situação de vilas (Marx, 1991).

Para a Coroa Portuguesa, as vilas e as cidades cumpriam funções diferenciadas. De acordo com Bandecchi (1972), como o Brasil pertencia à Ordem de Cristo, da qual o Rei era Grão-Mestre, salvo algumas exceções, apenas vilas foram criadas nos tempos coloniais, considerando que as cidades deveriam se assentar em terras alodiais, ou seja, livres e que podiam ser vendidas sem constrangimentos legais. A questão era mais de ordem eclesiástica, pois “o Vaticano não consentia que bispados fossem instalados em Vilas, por serem os bispos nobres de primeira grandeza e príncipes titulares, e sim em Cidades” (Bandecchi, 1972, p. 514). Assim, sempre que se criou bispados, as vilas foram elevadas à categoria de cidade, “mas no sentido político-administrativo pouco ou nenhum significado tinha” (*Idem*).

Ribeiro (2011) destaca que a obrigação de prover as vilas com terrenos próprios era da província. Assim, estas terras, utilizadas para custear as câmaras municipais, eram de propriedade das Câmaras das vilas, às quais tinham sido concedidas.

A concessão  
de uma gleba

considerável,  
de uma  
sesmaria

para a entidade que surgia [no caso, o município], gleba que, à diferença das sesmarias, entretanto, seria para eventual rendimento da municipalidade e gozo comum, afeita a outras exigências. Daí, por ser de uso coletivo, o nome logradouro público que frequentemente se dava ao *rossio* (Marx, 1991, p. 70).

Assim, durante o período do Brasil Colônia, “o número de vilas e cidades, e seus termos, evoluiu de forma gradual” (Nunes, 2019, p. 9). Como nos

explica Marx (1991, p. 82), “vão aumentar as questões relativas à convivência do chão público com o concedido, aos próprios critérios de concessão, a abusos de toda ordem, originando conflitos entre o poder público e os concessionários, assim como destes entre si”.

Em termos judiciários, naquele período, o território dividia-se em comarcas, julgados e termos (Paula *et al.*, 2021, p.13). As comarcas englobavam, até 1828, vilas, cidades e arraiais (*Idem*), e estavam sob o poder legal de juízes de direito (Paula, Almeida, 2016). Chaves (2013) acrescenta que cabia às comarcas o encargo jurídico de zelar pela gestão dos recursos financeiros e pela administração executada nas câmaras, localizadas em cidades ou vilas que exerciam papel de destaque. Paula *et al.* (2021, p.13) explicam que “julgados foram criados em alguns arraiais com autonomia jurídica”, submetidos a uma vila próxima, dada a extensão territorial desta vila. Os autores explicitam que o termo designava a “extensão

territorial” subjugada às decisões da câmara (*Idem*), que foi sucedido pelo município.

O município, como unidade administrativa, começou a ser citado, na legislação brasileira, na Constituição do Brasil Império, de 1824 (Brasil, 1824). Neste documento, no Capítulo II, menciona-se, nos artigos 167 a 169, que as câmaras seriam parte importante das vilas e cidades, responsáveis pelo governo desses lugares, compostas por vereadores e responsáveis pelos códigos de postura. Apenas em 1828, por meio da Lei Geral de 1º de outubro, “foi introduzido e reforçado o conceito de Município. Definiu-se que as cidades ou vilas seriam as sedes dos municípios” (Paula *et al.*, 2021, p. 14).

Apesar dos limites do termo serem considerados os limites do município, ainda não havia sido instituída a sua função na lógica do Estado. Por esta ausência de regulação, as localidades eram fundidas e separadas, ao bel prazer dos interesses locais ou mesmo em função de vínculos históricos existentes entre as localidades.

Instalado o Regime Republicano, quando o País deixou de ser denominado Império do Brasil (organizado em províncias e estados), para se chamar República dos Estados Unidos do Brasil, o território foi organizado em estados e municípios. De acordo com a Constituição Brasileira, de 1891, artigo 68: “Os estados organizar-se-ão de forma que fique assegurada a autonomia dos Municípios em tudo quanto respeite ao seu peculiar interesse” (Brasil, 1891).

Foi a objetividade do artigo 68 da Constituição Republicana de 1891, que procurou restituir a autonomia local, quando estatuiu que os Estados deviam se organizar de forma que ficasse assegurado aos Municípios a autonomia em tudo que fôsse de seu peculiar interêsse (Bandecchi, 1972, p. 497).

Não havia normativas em relação à criação e dissolução dos municípios (Cigolini, 2015), entretanto, percebe-se que a sua definição, como limite físico, atendia aos interesses das elites locais e à histórica conexão existente entre as localidades. Estas localidades (vilas e cidades), muitas vezes, se tornavam distritos de um município, ou originavam outros municípios e se tornavam suas sedes administrativas. Estes lugares ora estavam agregados sob um mesmo município ou se separavam em diferentes municípios. Esta relação, considerando a raiz destas localidades, estabelece uma relação quase geracional, ou seja, de vínculo familiar, ou histórico, entre os lugares. Santos (1986) apresentou este vínculo quando ministrou a disciplina “Introdução ao Estudo da Urbanização no Terceiro Mundo – FLG638”, no Departamento de Geografia, da Universidade de São Paulo. No contexto da disciplina, Santos (1986) explicava que o desenvolvimento de uma rede de cidades, em dado contexto da formação socioespacial de um país, pode ser retratado a partir da noção de gerações e famílias de cidades: na compreensão de fatores relacionados à fundação e urbanização, que dão origem a configurações de cidades; além de relações de interdependência (entre elas) e que, em constante

transformação, perduram em determinado período de tempo com características definidas.

Considerando tais aspectos da história territorial, este artigo tem como objetivo discutir os vínculos entre os lugares e sua influência na formação de novos lugares, em uma relação quase “parental”, estabelecendo o que Milton Santos (1986) denominou de famílias e gerações de cidades. A análise foi realizada a partir da formação da Região do Salgado Paraense, localizada no litoral Atlântico do estado do Pará. Esta região foi selecionada em função da experiência de pesquisa das autoras em relação à área e, também, por serem exemplos deste processo apresentado pelo Professor Milton Santos e que precisa ser mais discutido. Metodologicamente, para identificar gerações e famílias de cidades, foi preciso estabelecer uma periodização da formação socioespacial do Brasil, o contexto geral de nossa análise e, particularmente, da Amazônia e região do Salgado (PA), uma região de cidades de maré (Santos, 2022).

## 1.2 | Área de estudo

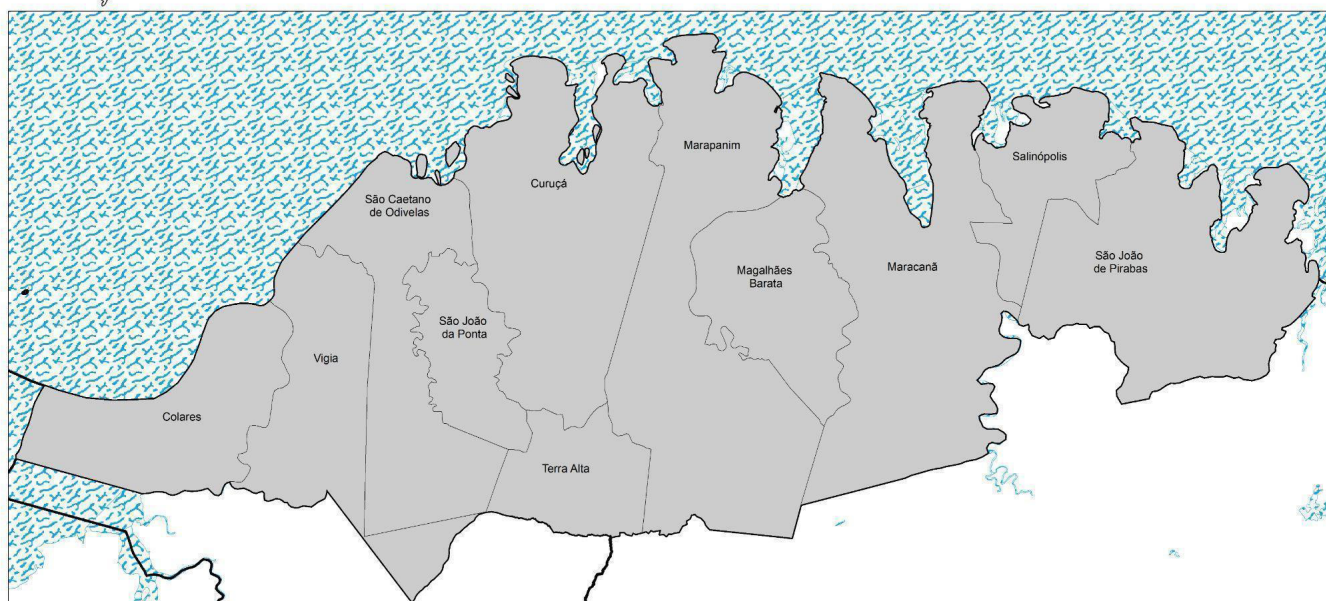
A microrregião do Salgado Paraense faz parte do território da costa do estado do Pará (Figura 1), conhecida também como Amazônia Atlântica (Brito, 2004). A mesma está inserida na mesorregião do Nordeste Paraense e apresenta uma dinâmica costeira, de íntima relação com o mar, baseada, principalmente, nas atividades de pesca artesanal, coleta de mariscos e turismo.

Atualmente, a região do Salgado é composta por onze pequenas cidades, sendo elas: Santo Antônio do Tauá, Colares, Vigia, São João da Ponta, São Caetano de Odivelas,

Figura 1 – Localização do Salgado Paraense.



## Microrregião do Salgado



### Legenda:

- Microrregião do Salgado
- Límite das Microrregiões
- Corpos d'água



Fonte: Elaborado a partir de dados do IBGE (2010).



### Fonte: Elaboração própria a partir de dados do IBGE (2010)

Curuçá, Terra Alta, Magalhães Barata, Maracanã, Salinópolis, São João de Pirabas. Os núcleos mais antigos são voltados para o mar, como Vigia, Curuçá, Marapanim, Maracanã e Salinópolis, em função do seu processo histórico de formação, os quais deram origem aos outros municípios que hoje compõem a região, a partir de um processo de desmembramentos.

Atualmente, a região do Salgado é composta por onze pequenas cidades, sendo elas: Santo Antônio do Tauá, Colares, Vigia, São João da Ponta, São Caetano de Odivelas, Curuçá, Terra Alta, Magalhães Barata, Maracanã, Salinópolis, São João de Pirabas. Os núcleos mais antigos são voltados para o mar, como Vigia, Curuçá, Marapanim, Maracanã e Salinópolis, em função do seu

processo histórico de formação, os quais deram origem aos outros municípios que hoje compõem a região, a partir de um processo de desmembramentos.

Dos onze municípios, 91% (10) possuem população menor que 50 mil habitantes. De acordo com o IBGE (2022), os municípios mais populosos são Vigia (50.832 habitantes), Salinópolis (44.772 habitantes) e Curuçá (41.262 habitantes), e os menores são Terra Alta (10.400 habitantes), Magalhães Barata (8.115 habitantes) e São João da Ponta (4.430 habitantes). A população do Salgado teve um crescimento de 14,10% entre os anos de 2000 e 2010, e de 6,24% entre os anos de 2010 e 2022. Entre os municípios, 5 (45,45%) possuem menos de 20 mil habitantes, e 6 (54,55%) entre

20 mil e 51 mil habitantes. Vigia e Salinópolis são as maiores cidades (sedes administrativas, com mais de 30 mil moradores urbanos).

Um dos principais destaques econômicos das cidades do Salgado é a atividade pesqueira, caracterizada, principalmente, pela pesca extrativa marinha, que foi beneficiada de diversas maneiras, por exemplo, pela fertilidade das águas da zona costeira associada à ação do rio Amazonas, pois ao desembocar arrasta resíduos orgânicos e micro-orgânicos que concorrem para a fertilidade das águas (Furtado, 1981). Atualmente, além da pesca, o turismo é uma atividade essencial para a organização do espaço dessas cidades.

O processo de formação destas cidades é muito correlacionado, ou seja, evidencia-se momentos em que pertenceram, territorialmente, aos limites de um mesmo município, ou da mesma comarca. Esta situação reforça o nosso argumento de que são cidades/municípios que tiveram uma mesma “raiz” de formação, originando o que neste artigo denominamos como uma família de cidades, situação esta que não necessariamente permanece na contemporaneidade.

### 1.3 | Métodos

Este artigo foi construído a partir de literatura que discute a importância do município na organização do espaço nacional, assim como das vilas e cidades, tendo como eixo norteador as discussões de Milton Santos (1986), Murillo Marx (1991), Roberto Lobato Corrêa (1987), entre outros autores.

Foram levantados dados disponíveis no Atlas Geográfico Escolar do Estado do Pará (Luz *et al.*,

2013), e no “Ensaio corográfico sobre a província do Pará” (Baena, 1885), publicações históricas que ajudaram a captar o processo de fragmentação do território estudado. Estas informações possibilitaram construir mapas sobre o surgimento dos municípios e a condição das cidades, ao longo do tempo. Informações disponíveis em Fapespa (2021a; 2021b; 2021c) e nos Censos (2000; 2010) e no IBGE Cidades também foram utilizadas para compreender a divisão do Salgado Paraense e as características populacionais, associadas à dinâmica do território.

## 2 | FAMÍLIAS E GERAÇÕES DE CIDADES: DISCUSSÃO A PARTIR DA PROPOSTA DE SANTOS (1986)

Santos (1986) explicou que a formação do espaço urbano de uma dada região em determinado período da história se dá de acordo com fatores que originam o que ele considerou “famílias de cidades”. Para o autor, em função de diferentes períodos históricos, as famílias de cidades apresentam fatores que determinam similaridades entre elas, mas que também constroem singularidades.

Estas cidades se definem, em seu caráter único, original ou diferencial, pela pluralidade dos grupos sociais e dos atores e sujeitos (da história) que habitam e constituem o ente federado municipal, todos partícipes (de um modo ou de outro) da promoção do desenvolvimento das condições reais de vida e do crescimento das cidades. Milton Santos (*idem*) também afirmou que esses fatores seriam: sua localização geográfica (no meio físico e contexto de inserção social); padrões de provisão – de oportunidades, renda, bens, serviços, informações; espaços de vida condizentes com a dignidade humana e a cidadania; padrões de acessibilidade. Tais condições socioespaciais também são variáveis que constituem a realidade de uma cidade a outra, embora possam ser igualmente similares em dado contexto geral ou particular da formação socioespacial.

Assim, considerando as influências socioculturais e os embates aí implícitos, bem como as determinações econômico-produtivas, desde a colonização, adota-se a periodização proposta por Milton Santos para analisar a história territorial do país. Portanto, reconhece-se nessas influências e determinações, “as heranças e, ao mesmo tempo, as intencionalidades e a busca de sentido pela sociedade” (Santos; Silveira, 2001, p. 11), em acordo aos diferentes momentos históricos, demarcadores de novos e sucessivos fatores de transformação do meio geográfico e, aqui em foco, o espaço urbano.

Com o objetivo de reaver fundamentos para vislumbrar tendências, Santos e Silveira (2001, p. 12) afirmam que:

O território já usado pela sociedade ganha usos atuais, que se superpõem e permitem ler as descontinuidades nas feições regionais. Certas regiões são, num dado momento histórico, mais utilizadas e, em outro, o são menos. Por isso, cada região não acolhe igualmente as modernizações nem seus atores dinâmicos, cristalizando usos antigos e aguardando novas racionalidades.

Nesse sentido, frente às diversidades regionais, e para melhor entendê-las no contexto histórico e geográfico da formação social brasileira, é necessário reconhecer as “variáveis-chave que, em cada pedaço do tempo, irão comandar o sistema de variáveis, esse sistema de eventos que denominamos período” (Santos; Silveira, 2001, p. 23). Em razão dessa busca de reconhecimento, o geógrafo propõe que a história do território brasileiro subentende um transcurso de tempo que, das origens até o presente, conduz a transformação socioespacial do meio natural ao meio técnico-científico-informacional, a partir de estágios e mudanças de sistemas técnicos, “entendidos como objetos e também como formas de fazer e de regular” (Santos; Silveira, 2001, p. 11).

A análise deve objetivar o todo social em movimento no espaço tempo que lhe é devido, o que supõe interação entre variáveis sociais, “interação (que) se faz segundo um controle que assegura uma reprodução ordenada das características gerais, isto é, segundo uma organização” (Santos; Silveira, 2001, p. 24). A entrada de um novo período se daria pela evolução de um ou mais fatores que desmantelam este comando ou organização, vigente em dado período (de análise).

Na periodização adotada em Santos e Silveira (2001), o território assume a primazia como “a fala privilegiada da nação”, de forma que, na busca de apresentar a sucessão dos meios geográficos no Brasil, os autores propõem três grandes momentos nos quais podem ser identificados os meios “naturais”, os meios técnicos e o meio técnico-científico-informacional. No primeiro período dos meios naturais (também denominado de período pré-técnico), que se estende desde o início da história do país, sobretudo durante o século XVI, quando teríamos a unidade dada pela natureza, pelos “tempos lentos da natureza comandando as ações humanas de diversos grupos indígenas e pela instalação dos europeus, empenhados todos, cada qual a seu modo, em amansar esses ritmos” naturais (Santos; Silveira, 2001, p. 27). Os grupos sociais buscavam se adaptar aos sistemas da natureza.

Um segundo período é o dos meios técnicos — atenuantes dos imperativos da natureza —, edificados por meio de dois sistemas de técnicas que se sucedem, o das técnicas pré-máquinas (desde o século XVII, aproximadamente) e das técnicas da máquina (de início apenas na produção), definindo o Brasil, respectivamente, como “um arquipélago da mecanização incompleta”, e após a incorporação das máquinas ao território (ferrovias, portos, telégrafo), a partir da segunda metade do século XIX, um meio técnico da circulação mecanizada e dos primórdios da industrialização, da urbanização interior e da formação da Região Concentrada. Este período incluiria ainda a integração do território nacional, no pós-segunda guerra, graças à construção das estradas de rodagem, e também de novas ferrovias, a uma nova industrialização e integração de mercado, e a uma hegemonia do estado paulista (Santos; Silveira, 2001, p. 27-28).

No que se refere ao terceiro período, temos a construção e difusão do meio técnico-científico-informacional, com uma fase inicial caracterizando o Brasil dos anos de 1970, quando o meio técnico-científico realmente se difunde, e em etapa seguinte, com a globalização, quando a informação e as finanças tendem a configurar uma nova geografia, e quando as diferenças regionais se agravam e o aumento da importância da Região Concentrada se dá em paralelo à ocupação de áreas periféricas com produções modernas (Santos; Silveira, 2001, p. 28), como é o caso da Amazônia.

Em recorrência a essa ordem do tempo histórico, em busca de também contribuir para uma geografia urbana retrospectiva, como propunha Azevedo (1992), pode-se então indagar, para além da repartição geográfica dos aglomerados urbanos em território brasileiro, em que consiste a urbanização nestes três grandes períodos, identificando os fatores determinantes de gerações e famílias de cidades no país e, na Amazônia, particularizados à região de cidades do Salgado, no estado do Pará. Nesse decurso do tempo, e com essa identificação de fatores das gerações urbanas, busca-se compreender diferenças de fisionomia

e organização interna que distinguem as famílias de cidades, com o intuito de reunir elementos contributivos para um esboço tipológico definido pelos níveis de complexidade da atividade local e territorial das cidades.

### **3. FAMÍLIAS E GERAÇÕES DE CIDADES NA AMAZÔNIA: PRIMEIRAS OBSERVAÇÕES**

Pode-se retratar a questão histórica da formação e “gestação” territorial durante os primeiros séculos, tomando como ponto de partida uma rápida compreensão acerca da política urbanizadora de Portugal e suas bases representativas, como explicado em Reis (1968, p. 66-77). Simultaneamente, tal fato insere-se na releitura do processo de transformação das determinações institucionais e/ou normativas e dos instrumentos fundiários que incidiam nos fatores geradores da formação dos núcleos urbanos, até 1850, quando a Lei de Terras institui a apropriação das terras (agora tornadas mercadorias), pela relação de compra e venda (Marx, 1991).

Neste marco de ordenações e regulamentações do estado colonialista, teve início o processo de controle da organização do espaço urbano brasileiro, como parte importante das políticas de exploração econômica e ocupação territorial da colônia. Nesse sentido, iniciativas do poder régio ou delegado, com suas políticas, normativas e instrumentos de colonização e organização territorial são aqui entendidos em seu estatuto de fatores primordiais da geração de cidades coloniais, ainda que projetos territoriais concorrentes, a exemplo do caso dos jesuítas, devessem ser igualmente tomados, ao seu modo, a título de fatores geradores de diversos núcleos urbanos coloniais. Um exemplo foi a instalação da fazenda Bom Intento, fundada pelos Jesuítas em fins do século XVIII, que originou a cidade de Marapanim, da região do Salgado Paraense.

A instituição do regime das Capitanias Hereditárias visava não apenas a divisão administrativa e territorial para a ocupação das novas terras, mas também para sua urbanização, “como a solução mais eficaz de colonização e domínio” (Reis, 1968, p. 66). O poder de fundar vilas e cidades e empreender as tarefas da urbanização (cabíveis aos donatários e aos governadores gerais) constituíram um meio para o controle da dispersão das populações. Arquitetos e engenheiros militares eram enviados da metrópole para assistir aos governadores e demais autoridades coloniais no que se refere ao cumprimento de desígnios reais em obras de maior importância, respondendo pelo desenvolvimento das técnicas de construção arquitetônica e urbanística e o controle da organização espacial (Reis, 1968, p. 68-70).

*Esse poder de controle combina seus efeitos em pontos referenciais, a exemplo das primeiras vilas fundadas – São Vicente, Olinda, Porto Seguro – a sede do Governo Geral em Salvador e, ainda, as regiões da produção agrícola, no Recôncavo Baiano, em Pernambuco e na proximidade de Santos (Gomes, 2022, p. 12).*

Dessa forma, no século XVII importava reaver o povoamento direcionado ao nordeste, com alguma integração com o centro-sul do país e, ainda, a ocupação militar na embocadura do rio Amazonas e a afluência do percurso fluvial a novos apossamentos do território, com a fundação de São Luís (1615), Belém (1616),

Macapá (1636) e Manaus (1665), e em outras paragens da região norte. Neste aspecto, é preciso distinguir as vilas de cidades (com função de centro regional), tal como explica Reis:

até meados do século XVII, Portugal aplica no Brasil uma política urbanizadora que consistia em estimular, indiretamente, a formação de vilas nos territórios pertencentes aos donatários e a expensas desses, reservando-se as tarefas correspondentes à fundação, em seu território, de cidades com função de centros de controle regional. Deixando a organização espacial daquelas a critério dos donatários e seus representantes, orientados apenas pelas Ordenações, procurou, porém, exercer uma influência mais direta e [um] controle mais eficaz sobre as cidades reais, para cuja fundação e desenvolvimento procurou fornecer, quase sempre, pessoal e recursos (Reis, 1968, p. 73).

Depois, no contexto de uma política comercial e administrativa centralizadora, “tornou-se necessária a ampliação da ação urbanizadora da Metrópole e do Governo Geral” (Reis, 1968, p 73-74) quando, então, submeteram-se “ao controle mais direto da Coroa não apenas as povoações de menor importância, mas todas as aglomerações, em todos os níveis e regiões” (Reis, 1968, p. 73-74).

Ainda segundo Reis (1994, p. 9), “os procedimentos adotados pelo governo português nos últimos anos do século XVII e na primeira metade do século XVIII, para fundação de vilas e cidades no Brasil, foram consolidados no período Pombalino, de forma a constituir uma linha de suporte técnico para uma sólida política urbanizadora”, para o controle territorial.

Desde o século XVIII, à medida que os núcleos urbanos cresciam, conflitos fundiários, mais frequentes, também constituíam um marco para novas medidas legais do governo imperial, “como a Carta de Lei de 1º de outubro de 1828, verdadeira lei orgânica dos municípios brasileiros”, que determina a necessidade de “atenção das câmaras para com seu patrimônio”, no sentido de cuidar “da defesa do *rossio*, de seus limites e utilização, bem como zelar pelas vias e largos, sua regularidade e seu desimpedimento” (Marx, 1991, p. 84).

Até 1850, o antigo sistema de concessão de terras já havia sido suspenso, mas sem que outro o substituísse, legitimando a posse de fato como a única forma de obtenção de terras, o que agrava ainda mais o problema da concentração de terras na mão de poucos, terminando por desencadear a vigência da nova lei das terras. Junto à sua aplicação, irrompem, de modo premente e, sobretudo, no meio urbano, as exigências de outra precisão, medição e demarcação dos limites das terras (espaços públicos e privados, bairros, loteamentos, quadras e lotes, alinhamentos e nivelamentos das ruas), o que imprimiu, ao desenho urbano, a racionalidade dos novos tempos (Marx, 1991, p. 104-105), e de um Estado que se separa da Igreja e se moderniza, adequando-se aos ideais do mundo liberal, e da nascente sociedade industrial.

Nesse contexto, o processo de municipalização, na acepção trazida por Tavares (2011), de formação de municípios, tende a se dar não apenas pela necessidade de fundar vilas ou pelo enriquecimento das populações locais, mas

por um conjunto complexo de fatores. Na Amazônia se destacam: a localização isolada (Risério, 2013) e a expansão de atividades econômicas e do povoamento, a existência ou implantação de vias de circulação terrestre, as alianças políticas, e ainda, o processo de distribuição e estruturação fundiária<sup>1</sup>.

Com essa identificação de processos e fatores básicos da formação territorial e da urbanização, assenta-se uma base para que, a seu tempo, em outros estudos, se possa reconhecer, de forma mais circunstanciada, diferenças de organização interna e fisionomia dos centros urbanos que ajudem a melhor distinguir famílias de cidades, com o intuito de reunir elementos para contribuir a um esboço tipológico definido pelos níveis de complexidade da atividade local e territorial das cidades.

Para essa incursão futura de distinção de famílias de cidades, deve-se destacar, primordialmente, a origem militar da fundação urbana colonial, que remete à classificação de Santos (2008, p. 83), ao se referir às “cidades de afirmação de posse e defesa”, cuja localização obedeceu a necessidades estratégicas. Incluem-se aqui, também, os povoados que, ao longo dos rios da Amazônia, ora estabeleciam o marco das expedições de caça aos indígenas, ora escalonavam o aprovisionamento em madeira para o transporte a vapor, assim como ocorrera nas proximidades do rio São Francisco. Pode-se também cogitar - em outra família de cidades coloniais - as cidades portuárias; e, ainda, deve-se mencionar a identificação a que chegou Pierre Deffontaines (1938), dos tipos principais de cidades do “Brasil arquipélago” - considerando o desarticulado ou fraco sistema de comunicação entre os primeiros centros urbanos - do século XVIII às primeiras décadas do século XX: cidades do ouro e cidades do diamante. Assim, não apenas aqui, é inúmera a geração de vilas e cidades a partir das estações do trem e também significativa a região nucleada por colônias europeias. A estrada de ferro Belém-Bragança, no estado do Pará, é um exemplo desse processo.

Desse outro lado extremo, a região Amazônica estenderia ainda mais a sua área de núcleos de povoamento e de cidades em função da extração vegetal, e então, da riqueza advinda com a borracha, como na região das ilhas, inclusive Marajó e no estado do Pará, em regiões de maior navegabilidade e acessibilidade terrestre.

Da ausência de elementos de uma urbanização concentrada até, aproximadamente, meados do século XX, chega-se aos novos fatores de gerações urbanas e famílias de cidades, que podem ser reconhecidos no modelo de desenvolvimento e formação territorial, com o protagonismo do Estado e base na industrialização, integração territorial e no adensamento urbano, incluindo novas ramificações da rede urbana ao redor das principais capitais do país.

Sob o influxo de um ideal de modernização da economia e da vida social e na ação de novos agentes hegemônicos, como o Estado e as empresas multinacionais, o curso de processos da história do país concerne ao comprometimento com o progresso técnico e científico do pós-guerra, aos nexos integradores e a complementaridades sociais e funcionais que terminam por engendrar, na

---

1 Conforme explica Tavares (2011), é somente a partir da Constituição Federal de 1946 que a criação de municípios fica condicionada a certas exigências, sobretudo ligadas à possibilidade de progresso com recursos para manutenção de serviços públicos, em uma tendência clara de busca de fortalecimento da autonomia municipal, que se legitimou de fato com a Constituição Federal de 1988, mas configurando um trajeto que alterna restrições e surtos de municipalização.

contraparte ou defasagem de espaços não integrados, uma nova medida de “integração desarticulada” (Santos, 1980, p. 143) e as contradições de uma política social menos generosa, residual.

Vejamos o rebatimento dessa reorientação histórica no desenvolvimento e ocupação da Amazônia, e na sequência as particularidades da região do Salgado Paraense.

Conforme relatam Loureiro (1992) e Tavares (2011), a integração da Amazônia se potencializou, a partir de meados dos anos 1960, por razões econômico-produtivas, de criação e expansão de mercados, segurança nacional e colonização. O Estado promoveu um projeto de desenvolvimento para a região, por meio de planos nacionais de desenvolvimento; construção de rodovias e outras infraestruturas (energia e comunicação); incentivos fiscais a empresas agropecuárias e vantagens ao grande capital nacional e internacional; projetos de colonização, políticas de financiamento predadoras; exploração de potenciais hidroelétricos, minerários, madeireiros e pesqueiros, com a implantação de grandes empreendimentos na década de 1970, de caráter centralizador e ao modo de “enclaves”. Isto convergiu para uma ampla remodelação e desorganização da economia e vida social local e regional (Loureiro, 1992, p. 45-46), com migrações espontâneas e induzidas e intensa mobilidade populacional para o mercado de trabalho urbano; “inchaço” de centros urbanos consolidados e surgimento de povoados, vilas e cidades; deterioração das relações sociais e culturais, pobreza urbana e rural e comprometimentos ambientais, acompanhados de questões fundiárias, conflitos e movimentos de resistência; violência e ilegalidade com legitimação do Estado (Loureiro, 1992; Tavares, 2011).

Nesse contexto, tornam-se claros os fatores de criação de novos municípios, urbanização intensificada, crescimento de cidades pré-existentes, e então, de novas gerações urbanas e famílias de cidades. Dois padrões de organização espacial da Amazônia já são bem conhecidos: o padrão Rio-Várzea-Floresta, predominante até os anos de 1950, com uma organização às margens dos rios e exploração econômica da floresta, e o padrão Rodovia-Terra Firme-Subsolo, a partir da construção da rodovia Belém-Brasília, em 1955, com uma organização orientada pelas rodovias, ligada às atividades econômicas da terra firme, a partir da expansão da agricultura, pecuária e atividade minerária (Tavares, 2011).

Particularizam tais padrões as cidades ribeirinhas, cidades da floresta, cidades da maré, cidades das colonizações, cidades das rodovias, cidades-empresas e outras. Todas são configurações do mundo urbano organizado e em expansão que, se provêm de uma “fonte” comum, isto é, fatores similares de ordem natural, técnica, sociocultural ou político-econômica, não deixam de se diferenciar entre si, em razão de suas localizações e contextos regionais, estrutura social e produtiva e dinâmicas singulares de interdependência (globais, regionais ou locais).

## **4 | O SALGADO PARAENSE E O PROCESSO DE GERAÇÃO DE CIDADES**

A partir da discussão apresentada, nesta seção, desenvolve-se a discussão sobre as famílias e gerações de cidades na região do Salgado paraense. Para isso, apresenta-se a história regional, à luz do surgimento destas cidades, e a forma como ocorreu o processo de fusão e separação das terras municipais.

## 4.1 | A origem das cidades e as fases de organização territorial

Na análise sobre cidades é importante não as desconectar do contexto político, em nível estadual e nacional. É necessário também reconhecer as “variáveis-chave” que comandaram, ou irão comandar, o processo de organização do território nos diferentes momentos, na ideia de que a história do território brasileiro se relaciona a um percurso temporal, das origens até o presente, começando pela transformação (socioespacial) do meio natural ao meio técnico-científico-informacional (Santos; Silveira, 2001). Com essa perspectiva, o processo de formação da costa litorânea do Pará vivenciou três momentos-chave de organização (Quadro 1), em que a microrregião do Salgado esteve inserida, sendo crucial para a reconfiguração dos seus municípios (Figura 2).

**Quadro 1 – Períodos no processo de constituição do Pará.**

<b>Fase</b>	<b>Características</b>	<b>Estrutura espacial</b>
<b>Flúvio-marinha</b> (Séculos XVI a XVIII)	Marcada por controle territorial: esferas de circulação dos produtos e da força de trabalho.	Devido ao controle territorial dos rios e da várzea, se formou uma estrutura urbana dendrítica.
<b>Ferrovária</b> (Século XIX à primeira metade do século XX)	Período de maior interesse da atividade extrativista da borracha que influenciou outras atividades (pesca, comércio e outros produtos extrativistas).	Construção da ferrovia Madeira-Mamoré e Modernização do Porto em Belém; modernização da cidade de Belém fortalecendo sua importância regional.
<b>Rodoviária</b> (Segunda metade do século XX)	A ideologia do período militar de ocupar “vazios demográficos”, conter conflitos no campo com a migração e o projeto de integração nacional por meio das rodovias (I PND).	Construção de grandes rodovias como Belém-Brasília e Transamazônica; ampliação das estradas de ferro com as rodovias; políticas de financiamento da SUDAM.

Fonte: Elaborado a partir de Rocha *et al.* (2019).

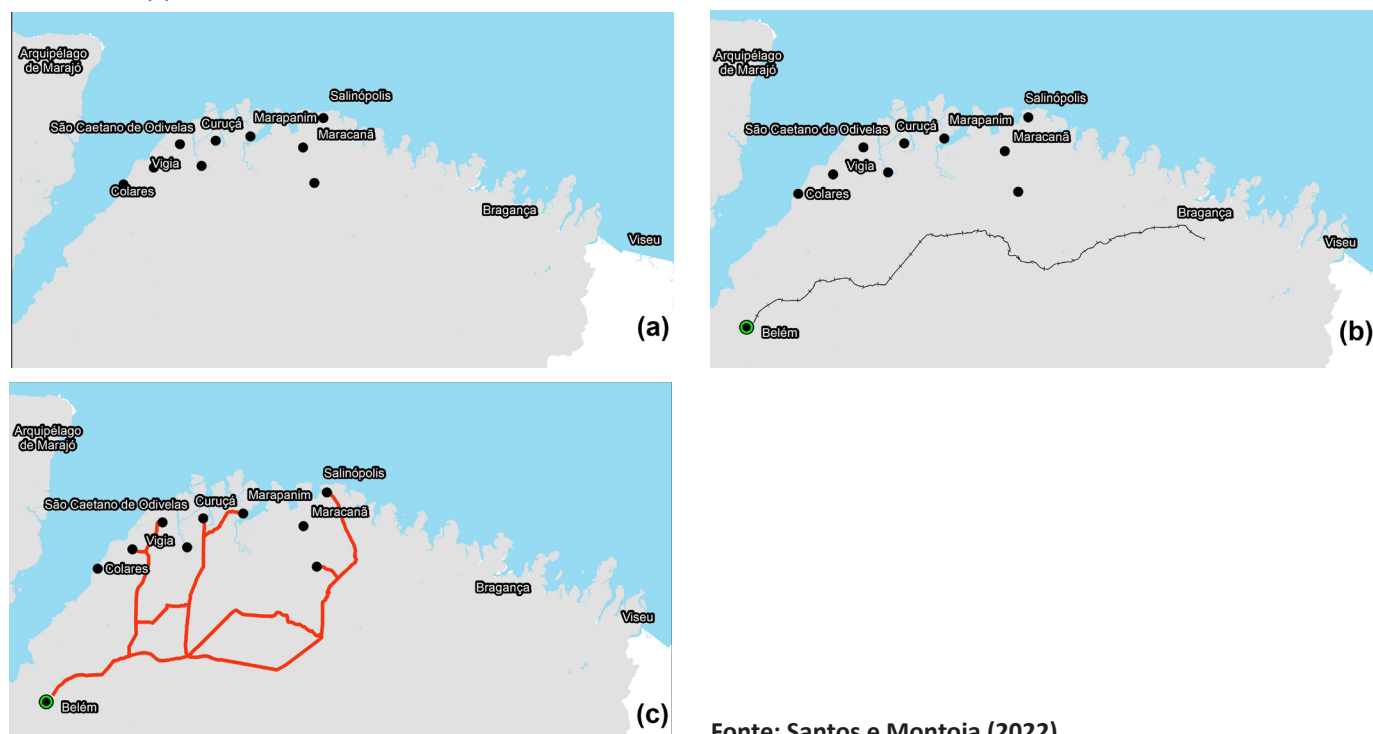
A origem do Salgado paraense remete ao processo de colonização, a fase flúvio-marinha, com predomínio das relações sociais ligadas diretamente ao ambiente natural, em que o surgimento de núcleos de povoamento acompanhou a hidrografia da região, formando-se um sistema urbano dendrítico, ou seja que se ramifica, como ramos de árvores, acompanhando a rede de drenagem (Quadro 1). A fase ferroviária (do final do século XIX à primeira metade do século XX), por outro lado, esteve ligada ao momento dos meios técnicos, das técnicas das máquinas, período em que a atividade extrativista da borracha influenciou outras atividades, como a pesca, o comércio e outros produtos extrativistas (Amaral Brito; Barbosa Silva; Silva Azevedo, 2020). A fase Rodoviária (segunda metade do século XX) também está relacionada ao período dos meios técnicos, proposto por Santos e Silveira (2001), considerando que esta estrutura é importante para a circulação mecanizada, facilitando o acesso da população oriunda da Região Metropolitana de Belém ao litoral.

A variável “infraestrutura técnica” envolve as estruturas espaciais que ligam essas famílias de cidades. No caso da microrregião do Salgado sobressai a transição das instalações espaciais que ao longo do tempo conectaram essas cidades entre si e com outros espaços. Na fase flúvio-marinha os destaques eram

a navegação e os portos; na fase ferroviária foi a Estrada de Ferro de Bragança e na fase rodoviária foram as rodovias que deram dinamismo para a região (ROCHA *et al.*, 2019).

Alguns núcleos das cidades de maré do Salgado já existiam antes da instalação da ferrovia ou da rodovia (Figura 2a). Entretanto, sem dúvida, essa infraestrutura técnica teve relação entre o surgimento de outras cidades e a implantação desses fixos que aumentaram as conexões entre a costa e a cidade de Belém, capital do estado (ou província) do Pará.

**Figura 2 – Croqui das estruturas Espaciais da Costa Paraense: (a) Flúvio-marinha; (b) Ferroviária; (c) Rodoviária.**



Fonte: Santos e Montoia (2022).

A função de entreposto comercial que a costa paraense exercia reforçou a dinâmica das vilas existentes, que também davam acesso ao interior do continente por meio dos rios que próximo delas desaguavam. A base econômica era voltada, principalmente, para a pesca, apresentavam um cotidiano intensamente ligado ao mar, e assim essa porção do litoral ganhou a denominação de região do Salgado (Égler, 1961).

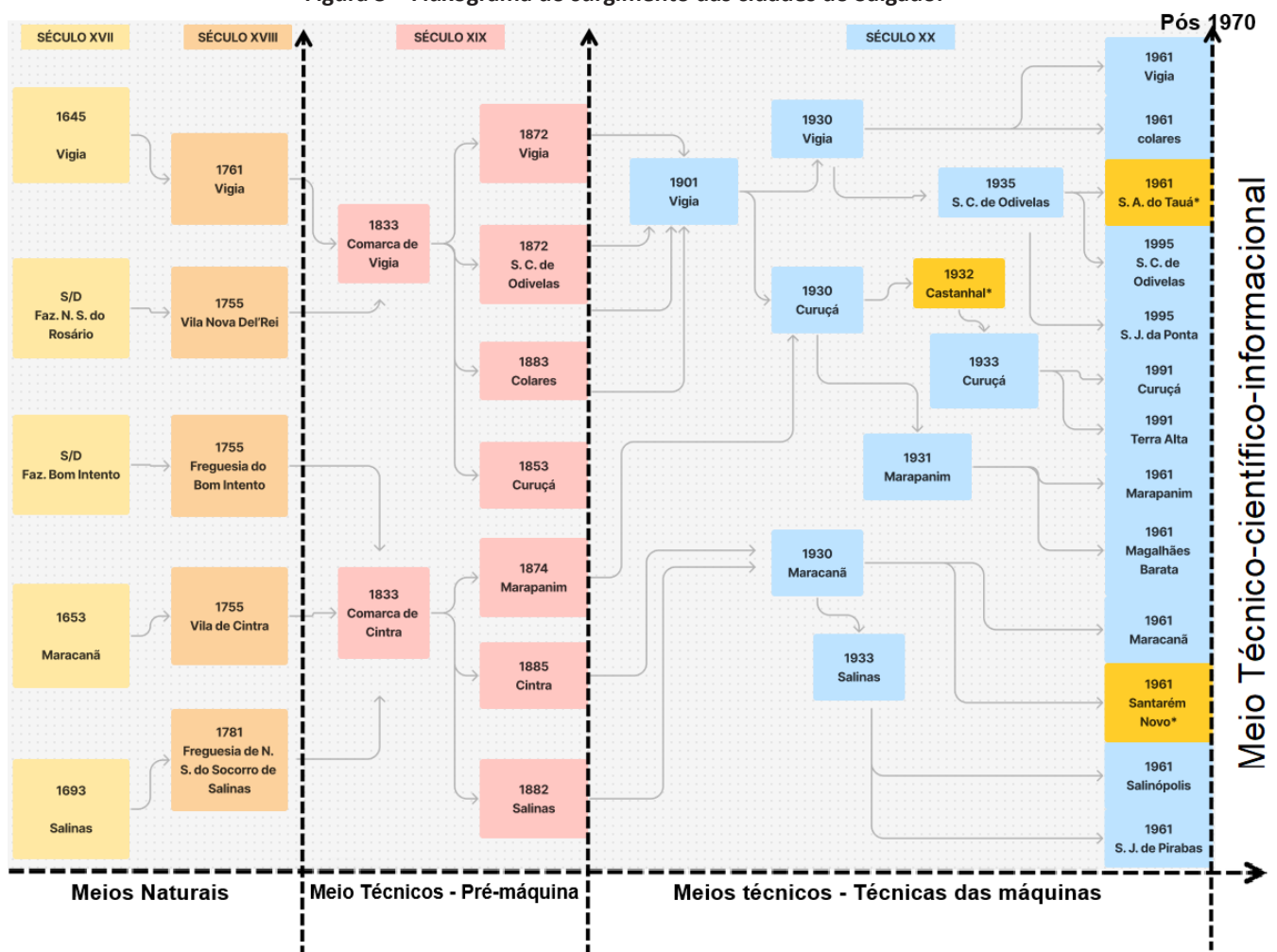
O caráter artesanal foi muito importante para o desenvolvimento da pesca no Pará, voltada tanto para a subsistência quanto para a comercialização. O Salgado, segundo Furtado (1981), ocupava o primeiro lugar na produção de pesca marítima, e foi por meio dessa atividade que o fluxo de comercialização do pescado se estabeleceu, fortalecendo as relações sociais e econômicas entre os centros produtores de peixe e a área metropolitana de Belém. Segundo a autora, além dos pesqueiros da costa da ilha do Marajó, a zona do Salgado tinha um grande manancial de peixe. No período de exploração da borracha, parte da produção de peixe que vinha do Salgado se destinava a Belém e outras cidades, uma parte era consumida localmente e a outra era enviada para os seringais (Furtado, 1981).

A partir da reconstrução do processo de formação dos núcleos de povoamento, é possível perceber a relação entre cidades neste processo. As discussões de Santos (1986), sobre as conexões que se estabelecem entre cada

fator gerador da formação do espaço urbano de uma região e uma família de cidades, permitem compreender, de um lado, o que estas cidades possuem em comum, a exemplo dos fatores históricos (determinações político-institucionais e econômicos), culturais e geográficos da gênese territorial de uma região; e de outro lado, de determinações político-institucionais e econômicas particulares, sem levar à perda das singularidades do lugar, em razão de condições socioespaciais específicas das cidades e do contexto regional em que se inserem.

Neste aspecto, a região do Salgado teve sua origem no século XVII, a partir de cinco núcleos iniciais. Esses núcleos consistiam em fazendas de catequização, administradas por Jesuítas, localizadas às margens da Baía do Marajó e do oceano Atlântico, sendo eles: Vigia, Fazenda Nossa Senhora do Rosário<sup>2</sup>, Fazenda Bom Intento<sup>3</sup>, Maracanã e Salinas<sup>4</sup> (Pimentel dos Santos; Fonseca da Costa, 2024). Este processo está representado no fluxograma de surgimento das cidades, organizado entre os séculos XVII, XVIII, XIX e XX (Figura 3).

Figura 3 – Fluxograma do surgimento das cidades do Salgado.



Fonte: Adaptado de Pimentel dos Santos e Fonseca da Costa (2024).

\*Cidades que não pertencem à microrregião do Salgado.

- 2 Atual cidade de Curuçá.
- 3 Atual cidade de Marapanim.
- 4 Atual cidade de Salinópolis.

O primeiro século em destaque, XVII, foi marcado pelos cinco núcleos de catequização mencionados. No século XVIII, na administração do Marquês de Pombal, conhecido como período pombalino, as ordens religiosas foram expulsas da região amazônica e as fazendas foram elevadas a Vilas. Ocorreram algumas mudanças de título: a Fazenda Nossa Senhora do Rosário ganhou o nome de Vila Nova Del' Rei, Maracanã foi denominada Vila de Cintra, e Salinas recebeu o nome de Freguesia de Nossa Senhora do Socorro de Salinas, todos com a denominação de cidades portuguesas (Tavares, 2011; Fapespa, 2021a; 2021b; 2021c). O século XIX foi marcado pela criação das comarcas de Vigia e Cintra, que em algumas décadas depois tiveram o desmembramento de territórios que a elas tinham sido anexados e o século XX seguiu com anexações e divisão dos limites municipais.

As mudanças políticas que ocorreram no País e nas províncias se refletiram no processo de ordenamento desses núcleos e surgimento de novos, a partir do desmembramento daqueles existentes, até chegar na organização atual. Os cinco núcleos originais foram essenciais para o domínio e a “catequização” dos indígenas e para a proteção do território. A partir do século XVIII, as missões passaram à condição de vilas com a denominação de cidades portuguesas (Tavares, 2011).

A criação das vilas esteve ligada à política pombalina de expulsão dos religiosos com confisco de seus bens pela Coroa, tendo sido a tutela dos indígenas retirada das ordens religiosas. É o momento da criação de novas unidades administrativas [...] e a incorporação das capitanias privadas à Coroa (Tavares, 2011, p. 110-111).

No ano de 1833, Vigia e Cintra foram elevadas à categoria de Comarca (Baena, 1885) e consequentemente os outros núcleos foram anexados em seus territórios. No final desse mesmo século ocorreu o desmembramento de alguns territórios e comunidades que se tornaram cidades, o último desmembramento dessa região ocorreu no final do século XX, em 1991, quando Terra Alta surge de uma parte do território de Curuçá.

Colares (1883) e São Caetano de Odivelas (1872) se desmembraram de Vigia. Mas também houve perda desse título e anexação entre núcleos, que antes eram autônomos, como o caso de Curuçá, que foi anexada a Vigia, e Bom Intento (Marapanim) e Salinas que foram anexadas à Cintra (Maracanã), todas em 1833.

Nesse período, Baena (1885) descreveu que existiam duas principais comarcas nesta região: Cintra e Vigia. A primeira era composta por quatro municípios: Cintra, Marapanim e Salinas, além das freguesias de São Miguel de Cintra (1757), N.S. da Victoria de Marapanim (1869), Santarém-Novo (1868) e Salinas (1781). Suas áreas próximas à costa eram propícias à plantação de algodão, mandioca, arroz etc., e as áreas mais ao interior eram boas para café, cacau, cana, milho e feijão. “Sua população se entrega quasi exclusivamente à pesca, a que se presta abundante” (Baena, 1885, p. 7), pela facilidade e abundância de rios e da maré; os principais gêneros comercializados com a capital eram farinha de mandioca e milho. Nesse período, não existia navegação a vapor que ligasse Cintra até a capital, sendo o trajeto feito por pequenas embarcações e canoas de pescadores.

A vila de Marapanim tinha “comercio próspero e já importante pela grande exportação de farinha, peixe salgado, milho, aves, frutas, etc” (Baena, 1885, p. 8). Possuía algumas fazendas de gado, pequenas indústrias de louça de barro, fábrica

cal etc. Além das pequenas canoas, que faziam a comunicação entre a capital e as comarcas vizinhas, possuía um serviço de lancha a vapor que fazia duas viagens mensais, a partir de Belém. Para evitar os perigos do mar, a navegação era feita pelos rios da Vigia, S. Caetano e Curuçá até o porto denominado de Barraca (Baena, 1885).

A vila de Salinas sempre se destacou pela navegação, um exemplo disso foi a implantação do famoso Farol que funciona desde 1852, e auxiliava os navegantes com a estação de práticos que tinha na vila (Baena, 1885, p. 8). Possuía clima saudável, terreno fértil, bastante vento, extensas praias de areia branca, com vegetação frutífera. A população vivia da pesca e comunicava-se com a capital por meio de pequenos barcos e canoas, e de embarcações a serviço dos práticos, pois não tinha navegação a vapor. As outras duas vilas próximas que pertenciam à Cintra eram São João de Pirabas, que se destacava com a pesca, e Santarém Novo, que era conhecida pelo cultivo da mandioca e pela pesca (Baena, 1885).

A comarca de Vigia, naquela época, tinha um centro de comunicação a vapor entre a capital e o Maranhão. A pesca era o seu principal gênero de indústria e comércio, sendo que exportava muito peixe salgado, grude, ovos, laranja e cocos, banana etc., e eram notáveis o gosto e a habilidade dos seus habitantes para a construção de canoas (Baena, 1885).

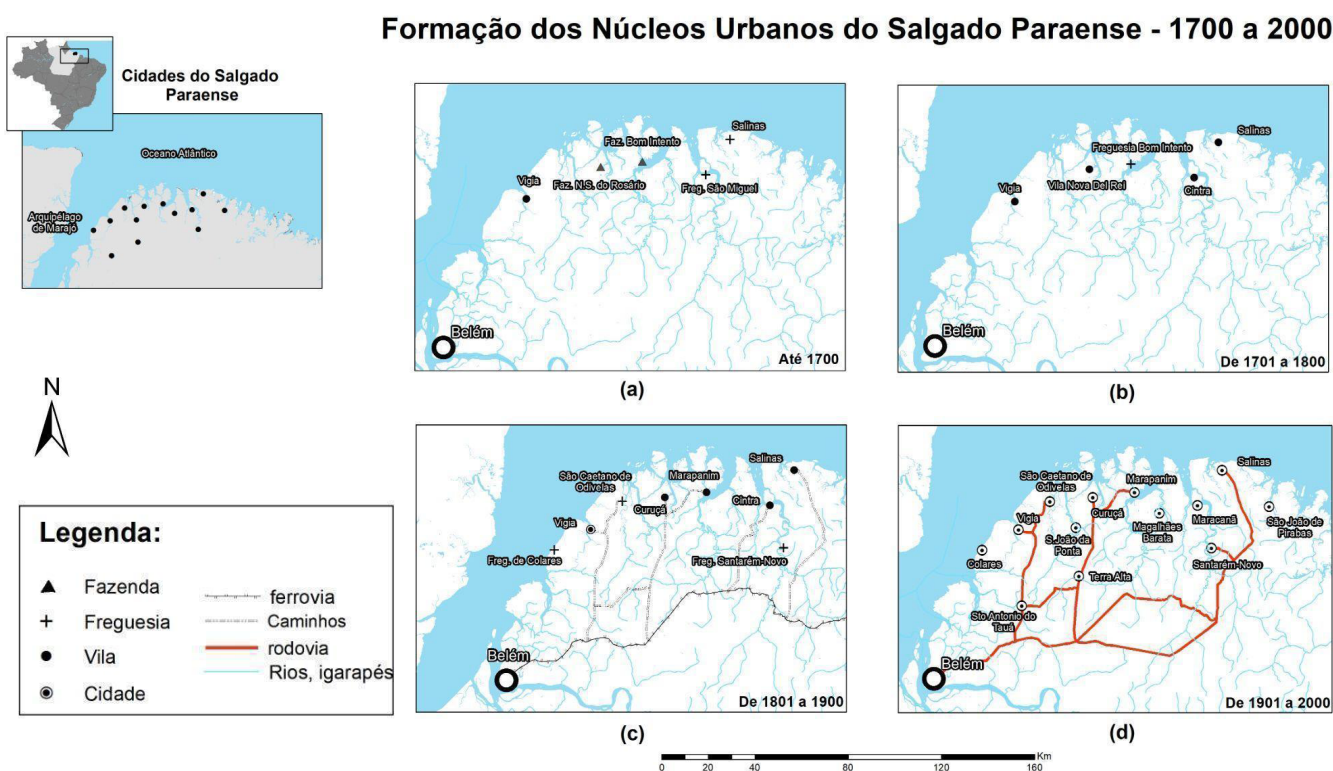
A vila de Colares possuía forte produção de mandioca para consumo e grande parte da população trabalhava com pesca e exportava peixe salgado e defumado, caranguejos e alguma fruta. A vila de São Caetano de Odivelas possuía uma cultura agrícola diversificada: mandioca, milho, feijão e arroz, em pequena escala. A mesma exportava para a capital farinha, peixe salgado, ostras, abacate, laranja, e ainda possuía um ponto de escala para as embarcações a vapor da costa do Salgado, subvencionada pela província (Baena, 1885).

A vila de Curuçá tinha excelente água potável e excelente pesca. Na agricultura destacava-se a produção de mandioca, milho, feijão, arroz, aves, porco, laranjas, abacate, melancia, ananás. A vila possuía um ponto de escala da lancha a vapor, que fazia a navegação pela costa duas vezes por mês (Baena, 1885).

Na primeira fase da organização territorial do Salgado, a flúvio-marinha, o cotidiano da região incorporava a dinâmica das marés, do oceano e dos rios, pois era o principal meio de deslocamento e uma fonte rentável para a atividade da pesca e coleta de mariscos. Ou seja, nos relatos de Baena (1885), a economia regional do pescado perpassava por todas as vilas, sendo que a economia das cidades se destacava por esta atividade, a pesca, e pela agricultura, que também tinha grande representatividade na produção e comercialização, ao menos para o consumo local.

Entre os séculos XVIII e XIX a ligação terrestre entre Belém e a vizinha província do Maranhão não ocorria de forma dinâmica, havia uma comunicação rudimentar com Bragança, na época um centro bem estruturado. A via marítima era perigosa e demorada, mas ainda representava importância ponderável. O trajeto era realizado mediante “pequenas embarcações a vela, obrigadas a aportar com frequência a fim de procurar reabastecimento e abrigo, resultou desta navegação um verdadeiro rosário de pequenos núcleos de povoamento ao longo da costa do Pará” (Égler, 1961, p. 74).

Figura 4 – Surgimento das cidades e formação da proto-rede e da rede urbana dendrítica: (a) núcleos urbanos até 1700; (b) núcleos de 1701 a 1800; (c) núcleos de 1801 a 1900; (d) núcleos de 1901 a 2000.



Fonte: Elaboração própria, a partir de Baena (1885).

No início do século XIX, de acordo com Égler (1961), Belém tinha adquirido status de centro urbano, com incipiente crescimento populacional e relativa produção agrícola, porém ainda sendo insuficiente para suprir seu abastecimento, pois grande parte da mão de obra estava destinada à extração do látex, concentrada nos seringais, e a atividade agrícola da província enfrentava problemas de produção.

Para solucionar tal problema foi iniciada a criação de colônias agrícolas na porção do território entre as regiões do Salgado e do Guamá, compreendida por extensa área de mata, que possuía uma precária estrada até Bragança. O projeto implementado, para suprir as necessidades de abastecimento e de acesso até a cidade de Belém, foi a Estrada de Ferro de Bragança (EFB), fator fundamental para reorganizar a rede urbana local, que não abandonou de vez o modelo dendrítico, mas elevou o destaque e dinamismo regional.

Rocha *et al* (2019) acentuam que Castanhal e Capanema passaram a exercer grande destaque na dinâmica regional, fugindo do padrão da rede dendrítica guiada pelo curso dos rios. Esse período trouxe uma nova dinâmica para as cidades da região do Salgado, conhecida como a fase ferroviária (Rocha *et al*, 2019). Pela distância até o trecho da estrada de ferro, foram criadas rotas e caminhos desses centros litorâneos até às estações ferroviárias, facilitando o acesso até a capital. Após a construção da ferrovia, surgem algumas vilas e freguesias que facilitaram a conexão com o litoral (Figura 4c).

Rodrigues (2003), em sua obra dedicada às memórias de Salinas, detalha essa conexão do Salgado até a capital nesse período. O autor retrata que existiam três maneiras de sair de Salinas para chegar à Belém (e vice-versa): a primeira

seguia pela estrada de 70 km até Capanema, e de lá tomava-se o trem até a capital; a segunda era ir de barco até Icoaraci, antigamente conhecida como Pinheiro, e de lá pegar uma caminhonete até Belém; a terceira era mais complicada, mas foi usada até 1940, seguia até a Vila de Nazaré, pela estrada que ligava a Capanema, esperar uma embarcação até Maracanã, e de lá seguir até Igarapé-Açú por caminhonete, onde iria esperar o trem passar. A cidade de Capanema encontra-se no entroncamento entre Salinas e a ferrovia (Figura 4c).

O trecho entre Salinópolis e Capanema também servia de entreposto comercial para as comunidades entre essas cidades e de acesso à capital. Rodrigues (2003) relata que era preciso sair às três horas da madrugada da primeira cidade para chegar pelo menos às sete horas da manhã em Capanema. O trem que saía de Bragança passava pela cidade por volta das sete e trinta e oito horas da manhã. Segundo o autor, havia paradas para tomar café entre esse trecho, nas vilas de Nazaré, Santa Luzia e Iraquara.

Outro exemplo dessa dinâmica é relatado na citação do periódico “Mensagem do Governador do Pará”, que demonstra a importância da construção da EFB para as cidades do Salgado, principalmente na função de ligar esses centros à capital:

Entre as obras publicas, merece menção especial a Estrada de Ferro de Bragança, cujo ramal para Salinas está sendo construído. Tem tido grandes melhoramentos o material fixo e rodante dessa ferrovia, este ultimo tendo sido muito augmentado. Não ha negar que a estrada de ferro em construção, destinada a ligar a esta capital toda a região chamada do Salgado, onde tantas cidades e villas ha properas, e tantas esperanças dá, de avigorar-se a agricultura, de que exclusivamente se ocupam os habitantes da mesma região, é um serviço, que deve prosseguir, seja qual fôr o systema adoptado para rematalo (Sodré, 1896, p. 51, digitação respeitando a grafia original).

Nesse outro trecho, de uma segunda edição do mesmo periódico, ressalta-se a importância da estrada que ligava a cidade de Curuçá até Castanhal, onde passava a EFB, como um ponto estratégico para a colonização dessa área, frisando a qualidade do solo rico para a atividade agrícola e desenvolvimento de novas comunidades:

A estrada do Castanhal a Curuçá, estudada no interesse da colonização, e apenas preparada no primeiro trecho de seu desenvolvimento, assume importancia notavel pelos seus pontos terminaes e pela natureza do sólo fertilissimo que atravessa, convindo incontestavelmente dispô-la inteiramente em condições de transito (Carvalho, 1901, p. 88, digitação respeitando a grafia original).

A história da trajetória de uma cidade ainda é viva na cultura e no cotidiano dos lugares, e a busca da identidade desses lugares tem sido fundamentalmente uma busca de passado (Abreu, 1998). A região do Salgado sempre apresentou

uma dinâmica muito ligada ao mar, desde o processo de formação das suas vilas e cidades e, a partir da EFB, esses centros passaram a ter maior interação com outros centros, principalmente para comercialização da sua produção.

Quando a EFB foi extinta, em 1965, as cidades próximas foram afetadas diretamente, o comércio que girava em torno da ferrovia deixou de funcionar e algumas cidades se tornaram “fantasmas” (Rodrigues, 2003). Esse processo afetou as cidades do Salgado, porém o planejamento que se seguiu trouxe mais integração.

A partir da metade do século XX, os municípios do Salgado começaram a conduzir seu crescimento urbano e a criação dos núcleos agrícolas ao longo das rodovias.

[...] a expansão da malha rodoviária foi um importante fator de reorganização do espaço e da dinâmica socioespacial da região do Salgado Paraense, chamando atenção para as transformações na estrutura produtiva da economia desta sub-região do Pará, em particular sobre a agricultura e a atividade pesqueira (Marinho, 2017, p. 157-158).

Neste sentido, a partir das décadas de 1950 e 1960, o governo brasileiro buscou implantar projetos de integração da Amazônia ao resto do país, reforçando a política rodoviarista e criando rodovias. A construção de Belém-Brasília propiciou um maior acesso para a região amazônica e buscas por terras devolutas, fator que foi responsável pela criação de dezenas de vilas, povoados e cidades (Tavares, 2011). Como mencionado, Santos e Silveira (2001) denominam este período como “meio técnico”, das técnicas das máquinas, considerando a rodovia como um elemento da circulação mecanizada.

As transformações na Amazônia passaram a refletir a intensa integração planejada para a região e o fortalecimento do urbano das pequenas cidades começou a se associar à dinâmica da rede urbana presente, a fase rodoviária (Rocha *et al*, 2019). A rede rodoviária estabelecida a partir dos anos 1960, foi circundada de investimentos que priorizaram a estrada em detrimento da circulação hidroviária (Amaral Brito; Barbosa Silva; Silva Azevedo, 2020), que ainda é usada por pescadores, no rio e no alto mar, e comunidades ribeirinhas.

Essas mudanças espaciais, que permitiram maior conexão entre a costa do Pará e a capital, trouxeram outro dinamismo para as pequenas cidades do Salgado, reforçando as dinâmicas urbanas em cada uma delas. A partir desse processo idêntico de formação, esses centros ganharam particularidades, o que está sendo apresentado na perspectiva de famílias e gerações de cidades, pois além de terem o processo de formação semelhantes, ainda hoje mantêm relações e conexões entre si. Na figura 4d observa-se esta dinâmica, a partir da construção das rodovias BR-316 e da PA-124.

As cidades do Salgado Paraense se conectam pela sua ascendência cultural a partir das comunidades tradicionais que partilham costumes do modo de vida com atividades artesanais, alimentação, grupos de carimbó etc. (Chagas Jr.; Rodrigues, 2013; Cordeiro, 2020), e também se conectam pelo fator locacional e econômico. A produção de pescado, os padrões de acessibilidade, por terra, que fez estes lugares se vincularem fortemente aos rios (até 1900), e a proximidade do

litoral deram a estas cidades similaridades e singularidades que as diferenciam de outras pequenas cidades, que gerou laços geracionais, como discorrido ao longo do texto.

## 4.2 | Variáveis-força e variáveis-suporte no Salgado Paraense

Variável-força e variável-suporte são expressões utilizadas por Milton Santos (1980) ao se referir à passagem do conceito para a análise e confrontação com a realidade empírica dos estudos de cidades. Por meio de um sistema de variáveis, agindo de forma concentrada, poderíamos compreender um período histórico e, nele, nosso objeto em processo de transformação.

No conjunto de variáveis ascendentes (Santos, 2000), isto é, aquelas que ascendem historicamente e revelam a produção de um novo período e um novo espaço, pode-se depreender de algumas obras do autor (Santos, 2013; 2014) que as variáveis-força são os vetores de modernização. Esses vetores, via de regra, são ainda, muitas vezes, de uso exclusivo dos atores hegemônicos, que os concebem e produzem, sendo elementos determinantes dos processos de transformação socioespacial, nas gerações urbanas, nos padrões de urbanização e organização espacial interna das cidades.

No caso das variáveis-suporte, subentende-se as condições necessárias para essas transformações e dinâmicas, a partir da incidência de variáveis-força em dado lugar, para que seu uso se difunda pela sociedade e espaço, por meio de processos de reprodução ampliada. Na análise espacial a forma é o aspecto visível das realidades socioespaciais, em arranjo ordenado de objetos presentes no espaço em um determinado instante no tempo. À sua vez, a função refere-se à tarefa ou à atividade que se espera de uma forma, pessoa, instituição ou empresas (Santos, 2014).

Para avançarmos no reconhecimento das gerações urbanas e família de cidades da região do Salgado Paraense, tais variáveis-força e variáveis-suporte podem ser progressivamente reconhecidas para melhor compreensão da história e dinâmica geográfica urbano-regional. Assim, é necessário pensar em variáveis que relacionam as onze cidades/municípios do Salgado e que consigam abarcar similitudes (elementos comuns) e particularidades (elementos diferenciais). Tendo como referência as considerações de Santos (1986), pode-se pensar em possibilidades de análise apoiadas em três grupos de variáveis comuns às estruturas das cidades: a base territorial, a base funcional e a infraestrutura técnica.

As particularidades podem ser comparadas a partir da análise regional. As microrregiões se caracterizam por serem aquele conjunto de municípios contíguos que, além de fazerem parte de uma mesorregião, apresentam especificidades em sua organização do espaço (IBGE, 1990). Sobre particularidade e singularidade, Sposito (2016, p. 46) afirma que

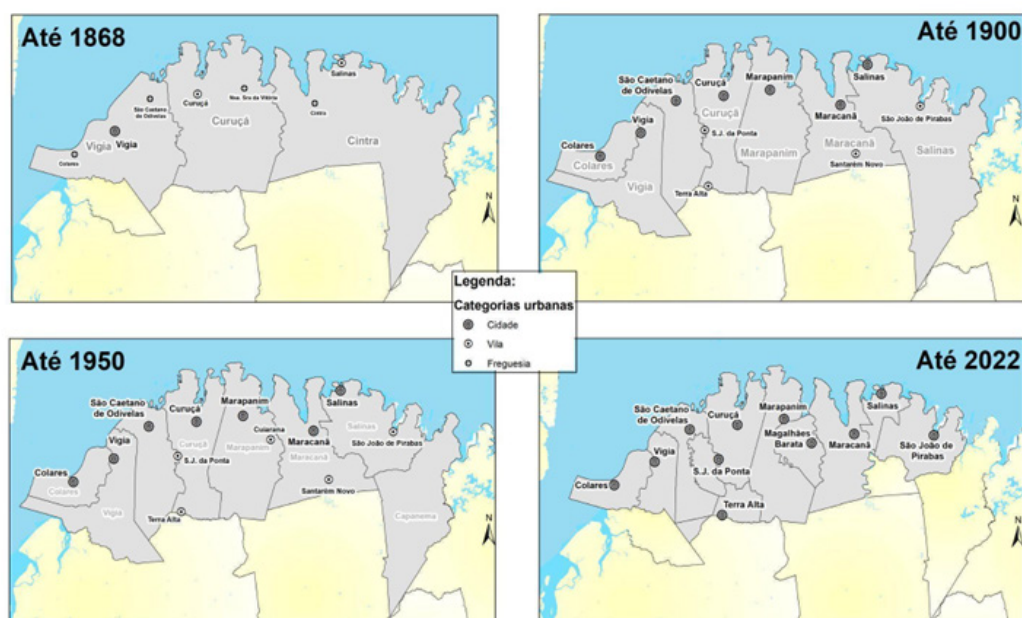
*Assim, as cidades não podem ser entendidas fora das redes urbanas que conformam, uma vez que cada estrato de uma rede urbana expressa particularidades relativas a um conjunto que desempenha papéis semelhantes,*

e a singularidade de cada cidade fica resguardada pela comparação que fazemos com o conjunto a que ela pertence (o particular) e a totalidade compreendida por uma rede ou sistema urbano, ou mesmo a totalidade compreendida como a urbanização contemporânea – totalidades que são estabelecidas conforme se elabora o pensamento e reconhecidas como o geral.

A particularidade não significa uniformidade de atributos, mas semelhança no seu conjunto regional, em que a estrutura de produção pode resultar da presença de elementos do quadro natural ou das próprias relações sociais e econômicas. Com base no foco desta pesquisa, a base territorial da microrregião do Salgado, comum às cidades, respeita praticamente à mesma formação inicial, envolvendo a força política que culminou na emancipação da unidade socioterritorial e constituição de novos municípios. Esse processo é sumarizado na Figura 5, ao apresentar a divisão dos municípios no Salgado Paraense.

Figura 5 – Croqui da evolução do processo de divisão municipal do Salgado Paraense.

### Processo de Divisão Municipal - Salgado Paraense



Fonte: Pimentel dos Santos e Fonseca da Costa (2024).

Esse mapeamento, que começa em 1868, retrata, na primeira divisão territorial, as comarcas de Vigia, Curuçá e Cintra. Vigia possuía certa importância, ao menos política, considerando que em 1868 era a única cidade da região e sua comarca abarcava as freguesias de São Caetano de Odivelas e Colares. A fazenda Nossa Senhora da Vitória (Marapanim) e a vila de Curuçá congregavam o território da comarca de Curuçá, a vila de Salinópolis compunha o território da comarca de Cintra, em conjunto com a vila de Cintra.

Entre 1868 e 1900, a região possuía sete cidades e quatro vilas, o que demonstra a importância dessas localidades, principalmente em relação ao poder das elites locais. De três comarcas, sete municípios surgiram, com suas respectivas sedes estabelecidas (Colares, Vigia, Odivelas, Curuçá, Marapanim, Maracanã e Salinas). As vilas de São João da Ponta, Terra Alta, Santarém Novo e São João de Pirabas se tornaram cidades no final do século XX.

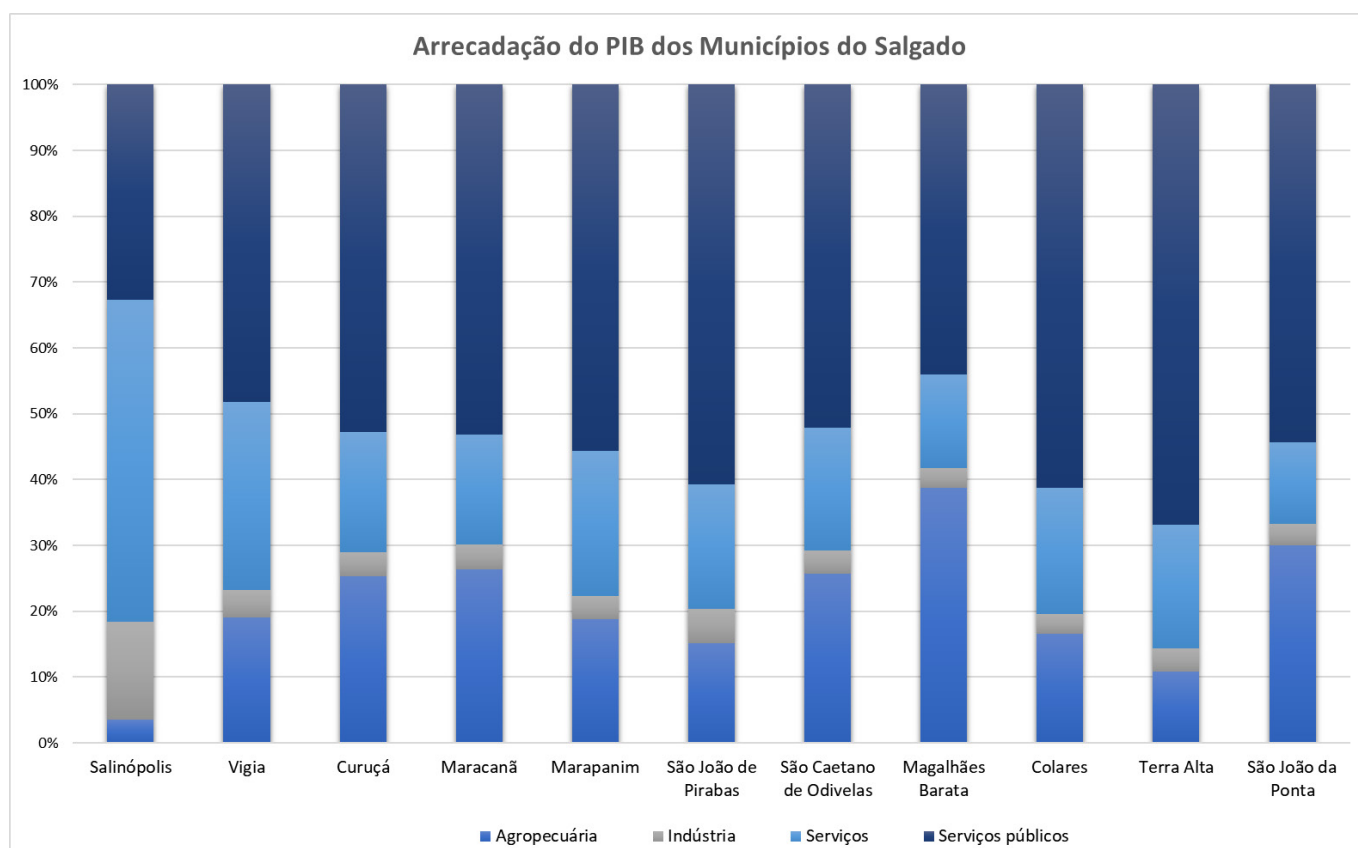
Entre 1900 e 1950, Terra Alta, Santarém Novo, São João de Pirabas e São João da Ponta se mantiveram vilas, tendo surgido a vila de Cuiarana, no município de Marapanim. Terra Alta e São João da Ponta, que não são banhadas pelo oceano, se tornaram municípios, a partir do desmembramento de Curuçá e São Caetano de Odivelas, respectivamente, na década de 1990. Entre 1950 e 2022, o município de Salinópolis é desmembrado em dois, tendo sido originado o município de São João de Pirabas, assim como Marapanim, que originou Magalhães Barata.

Essa situação geográfica condicionou o povoamento em áreas distantes da maré, sobretudo após a década de 1960, quando ocorreu uma expansão de atividades econômicas ao longo da rodovia, sendo esta uma variável-suporte que integra a infraestrutura técnica da região. Essa dinâmica diferencia esses centros daqueles que estão às margens da maré, pois eles apresentam um cotidiano mais íntimo com as rodovias. Porém, essa dinâmica diferenciada não anula as conexões e relações que Terra Alta e São João da Ponta têm com Curuçá e São Caetano de Odivelas, cidades das quais foram respectivamente desmembradas, ao contrário, a conectividade intermunicipal é relevante. As conexões de destino, estabelecidas pelo REGIC (IBGE, 2018), demonstram que a cidade de São João de Pirabas utiliza os serviços de lazer de Salinópolis e para ensino superior, assim como as cidades de Colares e São Caetano de Odivelas se conectam com Vigia, para ter acesso ao setor de comércio e serviços. O REGIC ainda menciona que para os atendimentos de saúde, de média e alta complexidades, a Região Metropolitana de Belém é a principal receptora de todos os municípios do Salgado (IBGE, 2018).

A base funcional das cidades do Salgado permite entender a vinculação das áreas urbanas com as principais atividades econômicas. De modo geral, os elementos que revelam a função de cada uma delas se materializam através de formas, adquirindo uma expressão territorial nas cidades (Santos, 2014). Assim, as cidades do Salgado paraense se conectam por atividades econômicas com dinâmicas parecidas, a exemplo da pesca artesanal em alto mar, a agricultura e o turismo, sendo que esta última atividade, apesar de ocorrer de forma distinta em cada cidade, não deixa de ser um atrativo essencial para esses centros, por possuírem elementos que proporcionam o lazer.

Essa base funcional rebate nos valores do PIB (Produto Interno Bruto) dos onze municípios do Salgado, que são bem variados, dependendo do tamanho populacional e da arrecadação de cada atividade. O Gráfico 1 apresenta os valores dos PIB (série revisada, por atividades econômicas, em porcentagem) dos onze municípios.

Gráfico 1 – Arrecadação do PIB das cidades do Salgado por setores de atividade.



Fonte: IBGE (2022).

Salinópolis, com o maior PIB, possui a sua arrecadação concentrada no setor de serviços, enquanto São João de Pirabas, com o menor PIB, concentra mais de 50% de sua arrecadação proveniente do setor público. Mesmo pertencendo à mesma família de cidades, cada centro teve seu desenvolvimento econômico segundo sua própria trajetória, apresentando cada uma, suas particularidades.

A propósito, Salinópolis é o único município não dependente, fortemente, dos repasses de recursos públicos. Isso se reflete na economia urbana, vinculada aos serviços, constituindo essa independência financeira e dinâmica dos serviços urbanos, variáveis-força ligadas à sua condição de centralidade destacada do conjunto regional. Além disso, é importante observar que Salinópolis apresenta o maior PIB ligado às atividades industriais da região. Magalhães Barata, o segundo município com menor dependência de repasses da União, possui uma arrecadação com forte influência do setor agropecuário e do setor público.

A última variável aqui analisada é a base de infraestrutura técnica. Esse elemento é resultado do trabalho humano no espaço, é a materialidade do mesmo, sendo o grupo de variáveis que melhor pode revelar as formas-conteúdo do espaço construído e como têm servido de suporte ou condição às novas dinâmicas de funcionamento da economia e sociedade local (Santos, 2014).

Um dos elementos da infraestrutura técnica, que liga a família de cidades do Salgado, perpassa pelas vias de acesso que as conectam, as rodovias, que são um aspecto chave para compreender as comunicações terrestres entre esses centros, como discutido no tópico anterior. Outros suportes, a serem destacados como infraestrutura similar, é a presença de portos e orlas nas cidades. Em função da proximidade com o mar e das atividades realizadas diretamente na maré,

esses elementos são fundamentais para a compreensão da dinâmica dessas cidades costeiras, e os portos, que serviam de conexão desde a primeira fase da organização territorial (Rocha *et al*, 2019), constituindo pontos estratégicos para a navegação e os fluxos de interdependência entre localidades, vilas e cidades nos primeiros séculos da formação territorial da região.

As três variáveis discutidas são os elementos que permitem compreender a dinâmica espacial da região e as conexões existentes entre as cidades, que se conectam também pelas suas trajetórias históricas similares. Além dos laços culturais, que são um elemento importante para compreender o cotidiano dessas cidades, as variáveis elencadas fortalecem os laços parentais existentes entre essas cidades do Salgado paraense, e contribuíram para a formação da rede urbana no Nordeste Paraense.

## 5. | CONSIDERAÇÕES FINAIS

A motivação desse estudo se firmou a partir da ideia de gerações urbanas e famílias de cidades, considerada de grande interesse para prosseguir com os esforços antecedentes ligados à definição de tipologias urbanas da região amazônica e à formação histórica do espaço brasileiro e suas diferentes regiões. O caso da região do Salgado Paraense tornou-se amostra significativa para aliarmos à compreensão teórico-metodológica dessas categorias da geografia histórica a disponibilidade de fontes adequadas para reconstituição de tempos e espaços, processos e formas espaciais, fatores e condições da origem e desenvolvimento de cidades e municípios.

A trajetória da formação e produção das cidades no Brasil envolveu um longo processo de políticas e planos territoriais desde o período colonial. A ocupação de pontos estratégicos no espaço serviu de proteção contra invasão, entreposto para trocas comerciais, circulação e exportação de produtos, e base territorial para a concentração populacional e a gestão político-administrativa que, pouco a pouco, fundaram vilas e cidades e criaram municípios.

O processo de desmembramento territorial e criação de novos municípios evidenciou os vínculos geracionais entre os lugares, relações e interdependências que podemos chamar de parentais. Essa foi a variável significativa para a compreensão inicial das gerações urbanas, configuradas em famílias de cidades. Outro recurso complementar foi a adoção da periodização proposta por Milton Santos — fundada em um estudo geográfico das técnicas, em suas relações indissociáveis com as instâncias sociais —, para orientar a identificação de fatores geradores das dinâmicas de organização e transformação do espaço urbano e a configuração de cidades, em suas similaridades e singularidades.

Nesse sentido, abordamos a microrregião do Salgado, no litoral do Pará, formada por onze municípios e cidades, para compreender as relações entre famílias e gerações de cidades, que historicamente passaram por um processo de formação a partir das dinâmicas territoriais de cinco núcleos originários e outras variáveis que revelam, na sucessão dos períodos históricos.

Compreendendo a ideia do tempo e da forma espacial em sua condição de categorias da ciência do espaço humano e, particularmente, dos estudos de história urbana e geografia histórica, esse esforço analítico inicial de confrontação

teórico-empírica para uma identificação mais circunstanciada de gerações urbanas e famílias de cidades levou ao reconhecimento preliminar de variáveis-força e variáveis-suporte que podem ser agrupadas para analisar as estruturas urbanas das diferentes cidades paraenses (tomadas aqui como objetos), a partir de sua base territorial, base funcional e base de infraestruturas técnicas, distinguindo suas similaridades e sua identidade singular de cidades da maré, com suas dinâmicas cotidianas em meio a orlas, praias e trapiches. ■

Recebido em: 13-10-2023

Aceito em: 11-03-2025

## REFERÊNCIAS

- ABREU, Maurício de Almeida. Sobre a memória das cidades. *In: Revista da Faculdade de Letras, Porto*, v. 14, p. 77-97, 1998.
- AMARAL BRITO, M.; BARBOSA SILVA; L.; SILVA AZEVEDO, F. O urbano no Salgado Paraense: a pequena cidade de Marapanim nas redes da pesca. *In: Revista de Geografia e Ordenamento do Território (GOT)*, n. 19 (junho), p. 29-56, 2020. Disponível em: [https://www.researchgate.net/publication/342620523\\_O\\_urbano\\_no\\_Salgado\\_Paraense\\_a\\_pequena\\_cidade\\_de\\_Marapanim\\_nas\\_redes\\_da\\_pesca](https://www.researchgate.net/publication/342620523_O_urbano_no_Salgado_Paraense_a_pequena_cidade_de_Marapanim_nas_redes_da_pesca). Acesso em: 30 abr. 2024.
- AZEVEDO, Haroldo. Vilas e cidades do Brasil colonial. *Terra Livre*, São Paulo, n. 10, p. 23-78, jan.-jul. 1992.
- BAENA, Manoel. *Informações sobre as comarcas da província do Pará organizadas em virtude do Aviso circular do Ministério da Justiça de 20 de setembro de 1883*. Pará: Typ. de Francisco da Costa Júnior, 1885.
- BANDECCHI, Brasil. O município no Brasil e sua função política (I). *Revista de História - USP*, n. 90, p. 495-530, 1972. Disponível em: <https://revhistoria2.webhostusp.sti.usp.br/wp-content/uploads/revistas/090/A006N090.pdf>. Acesso em: 20 out. 2022.
- BRASIL. *Constituição (1824)*. Lex: Constituição Política do Império do Brasil, de 25 de março de 1824. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao24.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao24.htm). Acesso em: 10 maio 2023.
- BRITO, Francinete Maria Oliveira de. *Salinópolis-PA: (Re)Organização Sócio-Espacial de um Lugar Atlântico Amazônico*. Dissertação (Mestrado em Geografia) – Universidade Federal De Santa Catarina, Florianópolis, 2004.
- CARVALHO, José Paes de. *Mensagem dirigida ao congresso do Estado do Pará pelo Dr. José Paes de Carvalho, Belém – PA*, n. 2, p. 88, 1 fev. 1901. Disponível em: <http://memoria.bn.br/DocReader/DocReader.aspx?bib=873586&Pesq=Curu%3%A7%3%A1&pagfis=951>. Acesso em: 12 maio 2022.
- CHAGAS Jr, Edgar Monteiro; RODRIGUES, Carmem Izabel. Fronteiras do imaterial: perspectivas dos inventários culturais a partir de uma manifestação cultural amazônica. *In: Vivência - Revista de antropologia*, v. 1, n. 42, 2013.
- CHAVES, Edneila Rodrigues. Criação de vilas em Minas Gerais no início do regime monárquico: a região Norte. *Varia Historia*, v. 29, p. 817-845, 2013.
- CIGOLINI, Adilar Antônio. Ocupação do território e a criação de municípios no período imperial brasileiro. *Mercator*, Fortaleza, v. 14, n. 1, p. 7-19, jan./abr. 2015. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/mercator/a/GPZRz7gnx97fWqPVbVf7d3c/?format=pdf&lang=pt#:~:text=Quando%20foi%20promulgada%20a%20Constitui%C3%A7%C3%A3o,como%20se%20criavam%20tais%20unidades>. Acesso em: 25 abr 2024.
- CORDEIRO, Raimundo Paulo Monteiro. *“Carimbó pau e corda”*: Antropização e cultura negra na região do Salgado Paraense. Dissertação (Mestrado em Estudos Antrópicos na Amazônia) – Universidade Federal do Pará, Castanhal, 2020.
- CORRÊA, Roberto Lobato. A periodização da rede urbana da Amazônia. *Revista Brasileira de Geografia*, Rio de Janeiro, v. 4, n. 3, p. 39-68, jul./set. 1987.
- DE PAULA, Maria Helena; DE ALMEIDA, Mayara Aparecida Ribeiro. Entre arraiais, vilas, cidades, comarcas e províncias: terminologia das representações do espaço no Sudeste goiano no século XIX. *Revista*

(Con) *Textos Linguísticos*, v. 10, n. 17, p. 153-167, 2016. Disponível em: <https://periodicos.ufes.br/contextoslinguisticos/article/view/14797>. Acesso em: 4 maio 2022.

DEFFONTAINES, Pierre. Como se constituiu no Brasil a Rede das Cidades I e II. *Bulletin de la Societé de Géographie de Lille*, Lille, ano 59, tomo 82, n. 9, dez., 1938.

DERNTL, Maria Fernanda. *Método e arte: criação urbana e organização territorial na capitania de São Paulo, 1765-1811*. Tese (Doutorado em História e Fundamentos da Arquitetura e do Urbanismo) - Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2010. Doi:10.11606/T.16.2010.tde-09062010-143444. Acesso em: 21 jun. 2022.

ÉGLER, Eugênia Gonçalves. A zona bragantina no estado do Pará. In: *Revista Brasileira de Geografia*, jul./set. 1961.

Fundação Amazônia de Amparo a Estudos e Pesquisas (FAPESPA). Estatísticas Municipais Paraenses: Curuçá. Belém, 2021a.

Fundação Amazônia de Amparo a Estudos e Pesquisas (FAPESPA). Estatísticas Municipais Paraenses: Marapanim. Belém, 2021b.

Fundação Amazônia de Amparo a Estudos e Pesquisas (FAPESPA). Estatísticas Municipais Paraenses: Salinópolis. Belém, 2021c.

FURTADO, Lourdes Gonçalves. Pesca artesanal: um delineamento de sua história no Pará. In: *Boletim do Museu Paraense Emílio Goeldi*, Antropologia, n° 79, Belém, abr., 1981.

GOMES, Cilene. *Recorrências do Olhar: Por uma história do espaço no Brasil*. São Paulo, 2022.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). *Divisão do Regional do Brasil em Mesorregiões e Microrregiões Geográficas*. v. 1. Rio de Janeiro: IBGE, 1990.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). *Regiões de influência das cidades: 2018*. Rio de Janeiro: IBGE, 2020. 192 p. Disponível em: <https://biblioteca.ibge.gov.br/index.php/biblioteca-catalogo?view=detalhes&id=2101728>. Acesso em: 30 abr. 2024.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). *Censo demográfico, 2022*. Disponível em: <https://censo2022.ibge.gov.br/panorama/index.html>. Acesso em: 30 abr. 2024.

LOUREIRO, Violeta R. *Amazônia: Estado, homem, natureza*. Belém: Cejup, 1992.

LUZ, Luziane Mesquita da; RODRIGUES, José Edilson Cardoso; DA PONTE, Franciney Carvalho; SILVA, Christian Nunes da. *Atlas Geográfico Escolar do Estado do Pará*. 1. ed. Belém: GAPTA/UFPA, 2013. 64 p. Disponível em: [https://www.livroaberto.ufpa.br/jspui/bitstream/prefix/127/1/Livro\\_AtlasGeograficoEscolar.pdf](https://www.livroaberto.ufpa.br/jspui/bitstream/prefix/127/1/Livro_AtlasGeograficoEscolar.pdf). Acesso em: 4 jun. 2022.

MARINHO, Rogério Souza. *Pequenas cidades do nordeste do Pará: maritimidades da Amazônia*. Tese (Doutorado em Geografia) — Universidade Estadual Paulista, Presidente Prudente, 2017.

MARX, Murillo. *Cidade no Brasil: Terra de Quem?* São Paulo: Nobel, 1991.

NUNES, Marcos Antônio *et al.* O Município no Brasil Colônia e sua transição para o Império: o primeiro “surto emancipacionista”. In: Encontro Nacional de Estudos Populacionais, n. 21, 2018, Caxambú/MG, *Anais Eletrônicos*. Campinas: ABEP, p. 1-21, 2019. Disponível em: <http://www.abep.org.br/publicacoes/index.php/anais/article/view/3082>. Acesso em: 3 jan. 2023.

PAULA, L. P. de.; Z Aidan, R. T.; CARRARA, A. A. Ordering territory of the Municipality of Visconde do Rio

Branco. *Research, Society and Development*, [S. l.], v. 10, n. 2, p. e50710212720, 2021. DOI: 10.33448/rsd-v10i2.12720. Disponível em: <https://rsdjournal.org/index.php/rsd/article/view/12720>. Acesso em: 25 abr. 2024.

PIMENTEL DOS SANTOS, K.; FONSECA DA COSTA, S. M. Turismo de veraneio no salgado paraense e as transformações socioespaciais nas pequenas cidades. *In: Revista Univap*, v. 30, n. 69, 2024. Disponível em: <https://doi.org/10.18066/revistaunivap.v30i69.4630>. Acesso em: 11 fev. 2025.

REIS, Nestor Goulart. A política urbanizadora. *Contribuição ao Estudo da Evolução urbana do Brasil*. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo/Livraria Pioneira Editora, p. 66-77, 1968.

REIS, Nestor Goulart. Notas sobre o urbanismo barroco no Brasil. *Cadernos de pesquisa do LAP – n. 3. Série Urbanização e Urbanismo*. São Paulo: Universidade de São Paulo, Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, nov./dez., 1994.

RIBEIRO, Fernando V. Aguir. A terra urbana colonial: o exemplo da vila de São Paulo. *Anais (Eletrônicos) do XXVI Simpósio Nacional de História – ANPUH*, São Paulo, 2011. Disponível em: <http://www.snh2011.anpuh.org/conteudo/view>.

RISÉRIO, Antônio. *A cidade no Brasil*. 2. ed. São Paulo, Editora 34, 2013.

ROCHA, Gilberto Miranda; SOARES, Daniel Araújo Sombra; MORAES, Sérgio Cardoso. Dinâmicas Territoriais na Zona Costeira do Estado do Pará, Amazônia Brasileira. *In: Confins: Revista Franco-Brasileira de Geografia*, n. 42, 2019.

RODRIGUES, Fernando Mariano. *Saudades da minha aldeia: tributo a Salinas de ontem*. São Paulo: Faculdade Paulista de Serviço Social, 2003.

SANTANA, Marilda. O Surgimento das Vilas e Cidades na América Portuguesa: as Particularidades da Criação das Vilas na Capitania Mineira. *Revista Trajetos*, v. 4, n. 7, 2016.

SANTOS, Karina Pimentel dos. *O Singular na Amazônia: A Dinâmica das Cidades de Maré na Microrregião do Salgado, PA*. Primeiro relatório de qualificação apresentado ao Programa de Pós-graduação em Planejamento Urbano e Regional, do Instituto de Pesquisa e Desenvolvimento da Universidade do Vale do Paraíba. São José dos Campos: UNIVAP, abril, 2022.

SANTOS, Karina Pimentel; MONTAIA, Gustavo Rodrigo Milaré. A organização socioespacial das cidades de maré do Salgado paraense: uma análise até meados do século XX. *In: ANAIS XVII SIMPURB*, Curitiba, 2022.

SANTOS, Milton. Do espaço sem nação ao espaço transnacionalizado. *In: RATTNER, Henrique. Brasil 1990*. São Paulo: Brasiliense, 1980, p. 143-161.

SANTOS, Milton. *Introdução ao Estudo da Urbanização no Terceiro Mundo*. 1986. Notas de aula da disciplina FLG638, FFLCH-USP.

SANTOS, Milton. *Por uma outra globalização*. Rio de Janeiro: Editora Record, 2000.

SANTOS, Milton; SILVEIRA, Maria Laura. *O Brasil: Território e Sociedade no Início do Século XXI*. Rio de Janeiro: Editora Record, 2001.

SANTOS, Milton. A Forma e o Tempo: A História da Cidade e do Urbano. *In: Técnica, espaço e tempo: globalização e meio técnico-científico-informacional*. 5. ed. São Paulo: EDUSP, 2013.

SANTOS, Milton. *Espaço e método*. São Paulo: EDUSP, 2014.

SANTOS, Paulo. *Formação de cidades no Brasil colonial*. 2ª ed. Rio de Janeiro: Editora UFRJ/UPHAN, 2008.

SODRÉ, Lauro. *Mensagem dirigida ao congresso do Estado do Pará pelo Dr. Lauro Sodré*. Belém – PA, 1. ed., p. 51, 1 fev. 1896. Disponível em: <http://memoria.bn.br/DocReader/DocReader.aspx?bib=873586&Pesq=Curu%c3%a7%c3%a1&pagfis=269>. Acesso em: 12 mai. 2022.

SPOSITO, M. E. B. Oportunidades e desafios da pesquisa urbana comparada. *In: FIRKOWSKI, O. L. C. F. et al (orgs). Estudos urbanos comparados: oportunidades e desafios da pesquisa na América Latina*. San Miguel de Tucumán: Universidad Nacional de Tucumán, 2016.

TAVARES, Maria Goretti da Costa. A Amazônia brasileira: formação histórico-territorial e perspectivas para o século XXI. *GEOUSP - Espaço e Tempo*, n. 29, São Paulo, p. 107 - 121, 2011.

# A POTENCIALIDADE DO USO COMO CONTRATENDÊNCIA À LÓGICA SOCIOESPACIAL FRAGMENTÁRIA

*As cidades, da mesma forma que os sonhos, são construídas por desejos e medos, ainda que o fio condutor de seu discurso seja secreto, que as suas regras sejam absurdas, ainda que as suas perspectivas sejam enganosas, e que todas as coisas escondam uma outra coisa.*

*Calvino (1990, p. 44)*

MARIA JOSÉ MARTINELLI SILVA CALIXTO

Universidade Federal da Grande Dourados

mjmartinelli@yahoo.com.br

SERGIO MORENO REDÓN

Universidade Federal do Sul e Sudeste do Pará

s.m.redon@gmail.com

## RESUMO

O presente artigo pretende destacar a relevância do uso, entendido como o conjunto de práticas pelas quais se destina o espaço à reprodução da vida. A questão central é discutir a importância da potencialidade de resistência e de fortalecimento de relações e/ou práticas alicerçadas no uso em cidades marcadas pela lógica fragmentária. A partir de um diálogo, sobretudo com Henri Lefebvre, e considerando práticas socioespaciais cotidianas observadas em cidades médias, pretende-se advogar que nas cidades contemporâneas, onde o processo de distanciamento e segmentação é cada vez mais profundo, o uso pode se revelar condição fundante para a possibilidade de mudanças no modo coletivo de viver.

**PALAVRAS CHAVE:** Uso; fragmentação socioespacial; novas práticas socioespaciais; Cidades médias.



Esta revista está licenciada sob a Creative Commons Attribution 4.0 License.

## THE POTENTIALITY OF USE AS A COUNTERTREND TO THE FRAGMENTARY SOCIO-SPATIAL LOGIC

### ABSTRACT

This article intends to highlight the relevance of use, understood as the set of practices through which space is destined for the reproduction of life. The central issue is to discuss the importance of the potential for resistance and strengthening of relationships and/or practices based on use in cities marked by fragmentary logic. From a dialogue, especially with Henri Lefebvre, and considering everyday socio-spatial practices observed in medium-sized cities, it is intended to advocate that in contemporary cities, where the process of distancing and segmentation is increasingly profound, the use can prove to be a founding condition for the possibility of changes in the collective way of living.

**KEYWORDS:** Use; socio-spatial fragmentation; new socio-spatial practices; medium-sized cities

## LA POTENCIALIDAD DEL USO COMO CONTRATENDENCIA A LA LÓGICA SOCIOESPACIAL FRAGMENTARIA

### RESUMEN

El presente artículo pretende destacar la relevancia del uso, entendido como el conjunto de prácticas por las cuales se destina el espacio para la reproducción de la vida. La cuestión central es discutir la importancia de la potencialidad de resistencia y de fortalecimiento de relaciones y/o prácticas fundadas en el uso en ciudades marcadas por la lógica de la fragmentación. A partir de un diálogo, sobre todo, con Henri Lefebvre, y considerando las prácticas socioespaciales cotidianas observadas en ciudades medias, se pretende defender que en las ciudades contemporáneas, donde el proceso de distanciamiento y segmentación es cada vez más profundo, el uso puede revelarse como condición de base para la posibilidad de campo en el modo colectivo de vivir.

**PALABRAS CLAVE:** Uso; fragmentación socioespacial; nuevas prácticas socioespaciales; Ciudades medias

## 1 | INTRODUÇÃO

O conjunto de mudanças associadas ao pós-fordismo e à constituição social e política do neoliberalismo tem implicado novas formas de produção na e da cidade. Esse processo, que torna mais complexas as dinâmicas de segregação socioespacial, interfere diretamente nas condições de uso do espaço para a reprodução da vida, dificultando o contato, a convivência e o diálogo entre diferentes.

Na contemporaneidade, com a fase da urbanização planetária (Lefebvre, 1999; Brenner, 2014), a cidade tem sido conformada por relações cada vez mais segmentadas, resultando na perda da unidade e no aprofundando das desigualdades. Essa segmentação mais complexa, que ganha força e se revela na escala do cotidiano, se constitui a partir da relação dialética entre “ordem próxima e ordem distante” (Lefebvre, 2000).

O processo que confere complexidade à cidade contemporânea impõe uma lógica de estruturação socioespacial que resulta numa nova forma de segmentação, ou fragmentação, como denominam alguns autores. Dentre eles, na escala das metrópoles, sobretudo as latino-americanas, podemos destacar Santos (1990), Monclús (1998), Prévôt-Schapira (2001), Duhau e Giglia (2016); no estudo das cidades médias, os trabalhos de Sposito e Góes (2013), Magrini e Catalão (2019), Morcuende González (2020, 2021), Sposito e Sposito (2020), Calixto (2021) e Legroux (2021a, 2021b).

Para Duhau e Giglia (2016), a crise do fordismo traz uma diversidade de ordens urbanas, com a descaracterização da unidade da cidade. Como afirma Prévôt-Schapira

(2001, p. 51), “*Vemos así dibujarse un modelo de ciudad estallada, fragmentada.*” Tomando como referência a realidade das cidades médias, Sposito e Góes (2013, p. 296) apontam que a fragmentação socioespacial está ligada a uma nova forma de segmentação, que não substitui ou elimina, mas “sucede e contém a segregação”. Magrini e Catalão (2019), por sua vez, consideram que a fragmentação se relaciona tanto à produção da morfologia urbana, quanto às práticas espaciais e à construção de referenciais imaginários. Por conseguinte, aglutina elementos materiais e simbólicos, objetivos e subjetivos.

Essas dinâmicas, que se constituem, articuladamente, em escala macro e no plano das práticas socioespaciais, têm apontado para lógicas que delimitam as condições de uso do espaço para a reprodução da vida cotidiana em suas diferentes dimensões. A cidade fragmentada é cada vez mais caracterizada pela dispersão do tecido urbano e pela criação de locais que impõem o distanciamento, na medida em que especializam suas funções, que restringem o acesso e o espaço público é esvaziado das funções e papéis sociais. Esse processo se acirra por meio das políticas públicas e da produção imobiliária sob a visão do neoliberalismo, conferindo novo conteúdo à segregação, revelado na autosegregação.

Neste texto, buscamos considerar o uso como possibilidade de enfrentamento e/ou contratendência às dinâmicas que dão sustentação à lógica socioespacial fragmentária em cidades médias, as quais têm recebido menos atenção do que as metrópoles nos debates relacionados ao tema. Nesse sentido,

o uso torna-se fundamental para o delineamento de novas práticas que, por sua vez, envolvem duas dimensões dialeticamente ligadas: a espacial e a social. Pelo fato de o uso ter centralidade na obra de Henri Lefebvre, nos baseamos principalmente nesse autor, mas também em outros que dialogam com suas concepções, como Seabra (1996, 2004), Carlos (2001, 2004, 2017) e Martins (1997), entendendo o conceito como um conjunto de práticas sociais em que o espaço é essencial à reprodução da vida cotidiana, não circunscrito e/ou subordinado completamente às práticas socioespaciais dominantes. O uso, assim, “tem o sentido dado pela reprodução da vida, tratando-se do espaço concreto dos gestos, do corpo, que constrói a memória, porque cria identidades, com base nos reconhecimentos” (Carlos, 2001 p. 219).

Seabra (1996), apoiada em Lefebvre, considera que a mercadoria tem o uso como precedente e, sendo assim, por mais que haja a prevalência do valor de troca, ele não suplanta o uso e o valor de uso (mesmo que esteja mediado pela abstração). Ou, como aponta Lefebvre, “não pode se emancipar [libertar] da atividade, do uso, da necessidade, do ‘ser social’ ” (2000, p. 125). Portanto, diante da realidade que marca as cidades contemporâneas, cabe o seguinte questionamento: que importância tem o fortalecimento de espaços, de relações ou de práticas socioespaciais pautados no uso?

A reflexão aqui proposta, ainda que objective debater o conceito de uso a partir da concepção de Lefebvre e, por conseguinte, não se limite a um objeto de análise estritamente empírico, tenta promover um diálogo que permita

dar centralidade a potencialidade das práticas socioespaciais cotidianas e sua luta pelo uso. Para tal, se considera experiências observadas em quatro cidades médias, de diferentes formações espaciais e portes demográficos - Dourados-MS, Maringá-PR, Presidente Prudente-SP e Ribeirão Preto-SP -, estudadas nos projetos de pesquisa: Fragmentação socioespacial e urbanização brasileira: escalas, vetores, ritmos, formas e conteúdos – FRAGURB, financiado pela FAPESP, na modalidade Projeto Temático, e Observatório Nacional de Monitoramento e Avaliação de Dinâmicas Fundiárias e Imobiliárias, financiado pelo CNPq.

Visando apreender as práticas socioespaciais e as possibilidades que elas podem impulsionar, nas pesquisas referenciadas, além de cartografia e banco de dados, foram adotadas estratégias metodológicas de natureza qualitativa, como: entrevistas; grupos de diálogos ou grupos focais; netnografia e estudos das redes sociais em geografia; percursos acompanhados urbanos e sua representação; análise das redes sociais. Esses instrumentos, nos permitiu observar as práticas socioespaciais que resultam, condicionam e impõem, concomitantemente, a relação com a cidade, instigando o debate a partir do conceito de uso.

Além da Introdução e dos Apontamentos Finais, este texto se divide em três seções, que versam sobre: 1) as contradições do espaço social; 2) a centralidade do cotidiano e o uso como condição fundante de novas práticas socioespaciais; 3) a potencialidade do uso como possibilidade de contratendência à lógica fragmentária.

## 2. | AS CONTRADIÇÕES DO ESPAÇO SOCIAL.

Buscando situar as bases desta discussão, adotaremos como chave interpretativa do espaço social, a tríade dialética preconizada por Lefebvre (1999): espaço concebido, ou as representações de espaço (ligado às relações hegemônicas, de dominação e de racionalidade); espaço vivido, ou os espaços de representação (ligado à vida social e sua multiplicidade de situações e interações); e espaço percebido (ligado à ação, ao uso e à percepção do espaço). Logo, essa tríade dialética revela as contradições que marcam o espaço social, as quais, para Lefebvre (2000), não podem ser vistas estritamente pelo prisma da dualidade ou antagonismo, mas devem ser consideradas na sua complexidade. Como afirma Seabra (1996, p. 80), com base em Lefebvre,

O percebido corresponde a algum nível de entendimento do mundo, funda atos, relações, conceitos, valores, mensagens, verdades...O percebido do mundo está, inexoravelmente, envolto em representações e, portanto, situa-se no movimento dialético, que nunca cessa, entre o concebido e o vivido.

Por expressar contradições permanentes, engendrando uma multiplicidade de possibilidades, o espaço é, dialeticamente, produto e produtor de relações. Portanto, é necessário compreender esse processo em seu movimento cotidiano, marcado por enfrentamentos e confrontações. Considerando o espaço como parte do movimento da sociedade, Smith (1988, p. 132) afirma que “nós não vivemos, atuamos ou trabalhamos ‘no’ espaço, mas sim produzimos o espaço, vivendo, atuando e trabalhando”.

Ao tratar a realidade social como “dupla, múltipla, plural”, Lefebvre assevera que, sendo resultado de ações passadas, o espaço “permite ações, as sugere ou as proíbe” (2000, p. 111-112). Para o autor, o espaço vai muito além da produção de mercadorias, incluindo a reprodução das relações sociais, portanto, é dimensão central na conformação das contradições:

As fronteiras visíveis (por exemplo, os muros, as cercas em geral) fazem nascer a aparência de uma separação entre espaços ao mesmo tempo **em ambiguidade** e em continuidade. O espaço de um ‘cômodo’, de um quarto, de uma casa, de um jardim, separado do espaço social por barreiras e muros, por todos os signos da propriedade privada, não é menos espaço social (2000, p.130. Grifo nosso).

E continua: “O espaço social começa a aparecer em sua hiper-complexidade: unidades individuais e particularidades, fixidades relativas, movimentos, fluxos e ondas, uns se compenetraram, outros se afrontam etc.” (Lefebvre, 2000, p.131-132. Grifo nosso). “Como espaço social, ele é obra e produto: realização do ‘ser social’. Mas em conjunturas determinadas, ele toma os caracteres fetichizados, autonomizados, da coisa (da mercadoria e do dinheiro)” (Lefebvre, 2000, p. 150). Ou seja, cada modo de produção se estrutura de forma a projetar espacialmente as relações que lhe dão sustentação.

O capitalismo, como formação econômico-social, gera contradições em seu processo de realização: ao mesmo tempo em que assegura e favorece a reprodução das relações de produção e de propriedade, invade e aprisiona a esfera de reprodução da vida. Revela-se, pois, a contradição entre a produção

do espaço, em função das atividades econômicas e políticas, e a reprodução do espaço da vida social (Carlos, 2001). E, assim, a necessidade de reprodução do capital tenta pautar e aprisionar a reprodução social.

A propriedade privada se coloca como suporte/alicerce do desenvolvimento capitalista que, em sua constituição, atravessa o cotidiano, estabelecendo o conflito entre valor de uso e valor de troca e marcando um embate entre as formas de reprodução do capital e as formas de reprodução da vida. Ou seja, as relações de propriedade, ao demarcarem o uso, submetem a reprodução social ou da vida à acumulação do capital, interferindo na prática criadora/transformadora.

Esse processo que diferencia e cerceia o direito de uso, faz com que muitos sejam “lançados pelas circunstâncias da vida numa situação social em que o conflito sai de seus ocultamentos, inclusive ideológicos, e ganha visibilidade e eficácia dramática na própria vida cotidiana” (Martins, 1997, p. 15).

Todavia, por estar ligado à dimensão da vida social, o uso se contrapõe, dialeticamente à dominação. Como diz Carlos (2001, p. 220), “a cidade pensada dentro dos estritos limites da produção econômica, enquanto condição da produção – se impõe o uso improdutivo do espaço centrado na vida cotidiana”. Se o espaço se reproduz, cada vez mais ditado pela reprodução capitalista (que também inclui parte das atividades da reprodução social), pelo fato de a realidade contemplar múltiplas determinações, também aponta para o possível enfrentamento dessa lógica, questionando a prevalência das relações de troca. Conforme Lefebvre,

Daí resulta um conflito e um curioso mal-estar. Esse espaço, de um lado, tende para um código único, para um sistema absoluto, o da troca e do valor de troca, da coisa lógica e da lógica da coisa. **Ao mesmo tempo, ele se torna pleno de subsistemas, de códigos parciais, de mensagens e de significantes que não entram no procedimento unitário que esse espaço estipula, prescreve, inscreve de todas as maneiras** (1999, p. 153. Grifo nosso).

A multiplicidade de situações impõe novas perspectivas ao processo de reprodução da vida ou mesmo novas maneiras de (re)existir. Se “tudo o que era estável e sólido desmancha no ar” (Marx; Engels, 2001, p. 29), as relações de troca, ao tentarem se impor (dissolvendo relações de uso e instaurando sua própria ordem), podem levar (pelo fato de a realidade ser múltipla) à “insurreição do uso” (Seabra, 1996), conforme práticas socioespaciais observadas a partir da pesquisa nas cidades médias citadas nesta introdução.

Tomando como base as contradições que envolvem o espaço social, é importante frisar que mesmo estando ligado à reprodução da vida e que seja, conforme consideramos neste texto, condição fundante, portanto, edificadora de práticas socioespaciais possíveis de se contrapor à lógica fragmentária, o uso não é suficiente para assegurá-las. Seabra (1996, p. 78) apresenta, baseada em Lefebvre (2000), a relação entre usuário e usador:

[...] para os usuários estão os modos de consumo, com o que se forja a identidade do consumidor, enquanto para o usador estão relações de qualidade que implicam fluxos de sentidos ligados à realização de energias vitais: o espaço do corpo, os alimentos, o sono [...].

Contudo, essa relação entre usuário e usador também precisa ser vista na perspectiva da complexidade, podendo o usador, em determinados contextos, também se colocar como usuário e vice-versa.

No capitalismo, por fazerem parte da sua estrutura, as formas de uso também acabam contribuindo para seu reforço ou legitimação. Então, o uso nem sempre se dá a partir da perspectiva do usador e, sendo assim, nem sempre é portador de novas práticas socioespaciais, porque a forma como ele se dá reforça a lógica fragmentária ou, em um sentido mais amplo, as relações de dominação.

E, nesse processo, as representações também têm papel muito importante, até pelo fato de que, na dinâmica que dá sustentação à lógica fragmentária, há elementos de ordem estrutural e elementos de ordem simbólica. Afinal, não se pode negar que as representações também interferem nas ações e nas práticas socioespaciais. Exemplo disso é o papel que tem a representação da ideia de segurança difundida na mercantilização de loteamentos fechados, mesmo em locais onde não há problemas sérios de segurança, como é, em geral, o caso das cidades médias, conforme demonstram Sposito e Góes (2013). Essa realidade, como defende Lefebvre (1966), reforça a ideia de que o símbolo está imbricado na estrutura e nas ideologias sociais, sendo a base do imaginário social.

Logo, um produto imobiliário como um loteamento fechado, cada vez mais comum nas cidades médias estudadas (com sistema de segurança, muros, cercas elétricas, guaritas, caracterizando uma “arquitetura do confinamento”), não detém apenas valor de uso e troca, mas também um valor simbólico muito significativo, por “criar”, para uma clientela definida, locais de moradia ligados não só a segurança, mas também a *status*. As formas e a arquitetura urbana, por exemplo, impactam as práticas socioespaciais e, por decorrência, o contato entre as pessoas, impossibilitando o uso para a reprodução da vida e revelando que o espaço é produto e produtor de relações.

A capacidade do uso em subverter a lógica fragmentária é ambígua, portanto, visto que a vida cotidiana faz parte das estruturas que a produzem e que são produzidas e legitimadas por ela, pois: “O espaço que contém as condições coincide com o espaço que impede o que elas permitem” (Lefebvre, 2000, p. 262). Por esse prisma, o cotidiano, marcado por uma multiplicidade de interações, torna-se estratégico.

### **3. | A CENTRALIDADE DO COTIDIANO E O USO COMO CONDIÇÃO FUNDANTE DE NOVAS PRÁTICAS SOCIOESPACIAIS**

Entre diversos autores, como Seabra (1996, 2004), Carlos (2001, 2004, 2017) e Martins (1997), é consensual que há um ponto de extrema importância no pensamento de Lefebvre: a centralidade do cotidiano. O cotidiano, por ser múltiplo e heterogêneo, condição e lugar de reprodução das relações sociais, é onde se constituem as lutas pelo uso (Seabra, 1996), estabelecendo o conflito entre o espaço abstrato e o imediato, vivido e percebido (Lefebvre, 2008), visto ser a dimensão em que os sentidos da vida não se deixam anular, fazendo com que novas e outras possibilidades possam ser gestadas e construídas. Como assegura

Reguillo (2000, p. 87), “[...] *si la vida cotidiana es el escenario de la reproducción y de la imposición de un orden constituido, es también el punto de ruptura de este orden*”.

Isso reforça que cotidiano (como campo de ação/prática concreta) e uso estão imbricados. Como já mencionado, por remeter a diferentes dimensões da existência social (prazer, o sonho, a alegria, o desejo e a luta), o uso pressupõe relações com o espaço (Seabra, 1996), sendo produto e produtor de práticas. Daí emerge sua potencialidade, visto ser capaz de impulsionar novas relações, sendo condição que também contém a contingência da tática (Certeau, 2014). E, nessa perspectiva, é portador da prática criadora, confrontando, diretamente, o espaço concebido, a partir do vivido.

Como lembra Sennet (2018, p. 25), na construção das primeiras cidades, “[...] os materiais, as formas e a localização do ambiente construído derivavam das práticas da vida cotidiana”. Portanto, quando a racionalidade do capitalismo não era prevalente, a produção espacial (as casas para morar, as ruas para circular, as muralhas para se proteger e assim por diante) se pautava nas práticas e nos ritmos da vida cotidiana, ou seja, nas relações de uso.

Sob a racionalidade do capitalismo (com ênfase no planejador e no planejamento), o espaço passa a ser estrategicamente pensado, impondo a prevalência do concebido sobre o vivido. Contudo, é no cotidiano que as contradições se inter-relacionam e/ou se manifestam como “lugar do embate entre o concebido e o vivido” (Lefebvre, 1992).

Isso porque o uso, como aponta Carlos (2001, p. 38), mesmo que submetido ao valor de troca, continua residual; “[...] o valor de uso e o valor de troca se encontram em uma relação dialética em que nenhum dos polos desaparece e ambos se situam no espaço diferencialmente”. Segundo ainda a autora, há “sempre um resíduo incapaz de ser absorvido pela lógica capitalista e que se sustenta face à irreducibilidade do humano à passividade e à generalização do mundo da mercadoria” (Carlos, 2017, p. 55). Na realidade, as relações de troca são incapazes de atender todas as necessidades (especialmente as coletivas), instigando possibilidades de resistência à sua lógica.

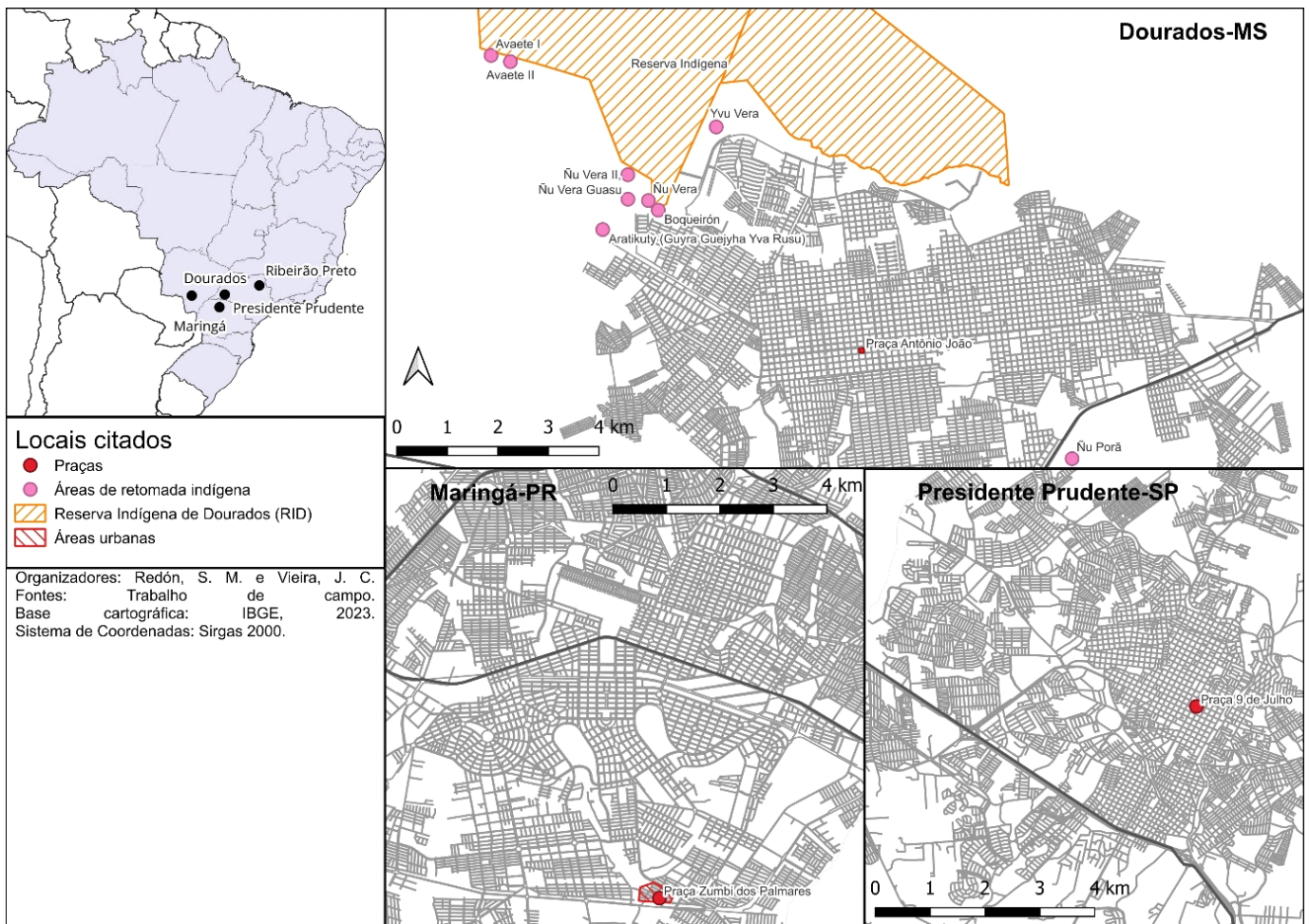
O espaço é “lugar e objeto das estratégias” (Lefebvre, 1999, p. 50). Contudo, as estratégias podem ser e são plurais, de modo que a prevalência de práticas socioespaciais que possam confrontar a lógica fragmentária vai depender de que a estrutura e os discursos sejam evidenciados de forma não alienada pelas relações de dominação. Se as práticas também reproduzem as relações de troca ou de dominação, há a necessidade de mudá-las para poder subverter essa lógica. Ou seja, esse processo se dá pela “rebelião do ‘vivido’, do cotidiano, da *práxis*” (Lefebvre, 1999, p. 166). Assim, se coloca o embate entre o espaço abstrato, imposto pela racionalidade (representação do espaço) e o espaço concreto (espaço de representação).

Ainda que para Lefebvre (2000) o espaço contemple uma dimensão “politicamente instrumental” (o que possibilita as estratégias de controle social), formas de subversão ou enfrentamento se colocam no cotidiano. E essa luta pelo uso se dá de diferentes maneiras e envolve diferentes dimensões da existência. A história nos mostra que, há mais de 500 anos, os povos originários, por exemplo, resistem contra a dominação representada pela hegemonia da propriedade da terra, lutam e tentam assegurar o direito de uso.

A área urbana de Dourados-MS é circundada pela presença das denominadas áreas de retomada dos Guarani e Kaiowá (Figura 1), que transpõem as fronteiras da propriedade privada e, por meio da ocupação ou da retomada (termo que utilizam de forma muito apropriada os povos originários), tentam assegurar o seu modo de vida e o direito de uso. A pesquisa, possibilitada pelos projetos mencionados na introdução, revelou que nessas áreas, diariamente, muitas famílias indígenas recriam alternativas para que seus filhos não sejam consumidos pela fome, mesmo que a saída seja viver em uma situação de trânsito de um lugar a outro, onde cada passo dado aponta para uma nova tentativa de reconstrução da própria vida, que resiste em não ser tragada pela propriedade privada da terra.

Para Lefebvre (1991a), o uso não está ligado apenas a um ato isolado, localizável, mas a uma prática. Nesse processo, gestam-se e projetam-se novas alternativas, visto que entre o concebido e o vivido, coloca-se o percebido. O embate e a luta emergem do cotidiano e do vivido, pressupondo a necessidade da desconstrução de referenciais que sustentam a lógica fragmentária, implicando a necessidade de outros usos, outras práticas.

**Figura 1 - Áreas Urbanas Consideradas (2025)**



Fonte: Trabalho de Campo. Base Cartográfica IBGE, 2023. Organizadores: Redeón, S. M e Vieira, J. C.

O cotidiano é o lugar das opressões e, dialeticamente, das possibilidades. Assim, a perspectiva e a oportunidade de ressignificação se colocam, mesmo que as relações de dominação invadam a vida diária, mesmo que o cotidiano seja condicionante de uma dinâmica socioespacial que diferencia o acesso e determina o próprio sentido da vida. Isso porque é no dia a dia que as necessidades de

reprodução da vida são concretamente ameaçadas. Ou seja, os sentidos da vida estão cada vez mais prescritos nas necessidades imediatas, como comer, ter acesso ao lazer, à escola, à creche etc., o que torna necessário tentar resgatá-los.

Para aqueles cuja vida é marcada por uma série de interdições ou carências cotidianas (falta de casa, de escola, de creche, de posto de saúde e, em alguns casos, falta de alimento e da própria condição de assegurar a vida), coloca-se um embate muito concreto e direto entre o concebido (homogêneo e homogeneizante) e o vivido (heterogêneo, plural). Ao serem submetidos a uma situação que impossibilita o uso do espaço e, portanto, dificulta a vida, lutam de diferentes formas para assegurar esse direito. Aqui podemos destacar a atuação dos movimentos de luta pela moradia, como o Movimento de União dos Sem-Teto de Ribeirão Preto-SP (MUST), com forte contraposição e que se articula em torno de um projeto político, conforme tratado por Oliveira (2005). Tais movimentos, na sua essência, tentam subverter a lógica imposta pela propriedade privada da terra, revelando que o mesmo espaço que cerceia o direito de uso, subjugando/submetendo a reprodução social ou a reprodução da vida à acumulação do capital, pode levar à luta pela sua realização.

Pelo fato de o espaço ser dimensão determinante, o processo de transformação – ou a desconstrução dos códigos e práticas que sustentam a lógica fragmentária – ocorre no cotidiano e por intermédio do confronto das diferenças, de outros referenciais, de outros códigos e símbolos, de outras formas de uso da rua e das áreas públicas, em sentido mais amplo, por meio da diminuição das distâncias socioespaciais. É a partir do cotidiano e do vivido que se sentem os problemas e que se pode buscar e explorar alternativas a fim de se contrapor à lógica fragmentária que marca a produção da cidade contemporânea. “No e pelo espaço, a obra pode atravessar o produto, o valor de uso dominar o valor de troca” (Lefebvre, 2000, p. 472).

Para que a mudança aconteça, portanto, é preciso ampliar os fóruns de discussão e as redes de diálogos. É por meio do resgate das formas de uso para a reprodução da vida, em suas múltiplas dimensões, que o novo/diferente pode se instaurar, colocando a contratendência à lógica fragmentária e apontando para a “inversão do mundo ao avesso”. “[...] No espaço podem reaparecer necessidades e desejos como tais, animando o produzir e o produto. Há, pode haver aí ainda espaços de jogo, espaços de gozo, arquiteturas da sabedoria ou do prazer” (Lefebvre, 2000, p. 472). Essa sociedade, marcada por novas práticas, “se apropria, ou seja, organiza para seus fins, o espaço preexistente, modelado anteriormente” (Lefebvre, 2006, p. 13).

#### **4. | AS PRÁTICAS SOCIOESPACIAIS PAUTADAS NO USO E SEU POTENCIAL DE CONTRATENDÊNCIA À LÓGICA FRAGMENTÁRIA**

Diante da complexidade dos processos que têm conformado a produção contemporânea da cidade marcada pela lógica fragmentária (que aprofunda a separação e o distanciamento), a questão que se coloca é como ampliar e/ou recriar a vida social, na perspectiva de uma cidade pautada nas relações e necessidades de uso.

Vale reforçar que um dos pressupostos deste texto é a potencialidade do uso. E, nessa perspectiva, quando pautado nas necessidades de reprodução da vida (o que inclui, conforme já apontado, diferentes dimensões da existência social: a festa, o prazer, o desejo, a luta...), o uso é condição fundante, portanto, edificadora e necessária à possibilidade de práticas socioespaciais diversas. Já que viver pressupõe se relacionar com e no espaço, este poderá ser transformado por meio de novas formas de uso cotidiano.

É importante reafirmar que o espaço produzido e a realidade vivenciada são decorrentes das práticas e se elas têm contribuído para reproduzir e reforçar a lógica fragmentária, é preciso ressignificá-las. E aí estão o caminho e o desafio colocados: que embates estão sendo travados para a construção de espaços pautados em relações que possam se contrapor à lógica fragmentária? Esse é um questionamento que precisa ser feito. Se a elaboração de outros referenciais passa pela mudança das práticas socioespaciais, pela práxis criadora potencializada no usuário, é no cotidiano que ela é possibilitada.

Na cidade contemporânea, marcada pelo distanciamento socioespacial e pelo distanciamento entre as pessoas, as práticas são cada vez mais individualizadas e segmentadas. Por isso, tornam-se essenciais a primazia dos usuários e a ampliação dos espaços de convivência entre as diferenças, condições necessárias para a criação e o reforço da identidade coletiva, em contratendência à lógica que produz a cidade fragmentada. Ou seja, esse redirecionamento, ou transcendência, está ligado à perspectiva de colocar em prática relações pautadas nas necessidades de reprodução da vida social.

Se apenas os que vivenciam os problemas podem se tornar sujeitos da realização da mudança, cabe a ampliação das possibilidades cotidianas. E como alargar as possibilidades? Aqui vale reforçar a ideia de Lefebvre (1999), para quem a sociedade urbana, que nasce da industrialização, ainda não se efetivou. Ou seja, encontra-se em processo de construção e, exatamente por isso, a condição de redirecionamento está constantemente colocada, abrindo espaço para ações necessárias como, entre outras, a ampliação das redes de relações horizontais e o reforço da interlocução.

Movimentos e vozes, pois, pautados no uso para a reprodução da vida, são imprescindíveis na luta contra a “raridade do espaço social”, procurando assegurar o diálogo entre as diferenças, o encontro, o debate, a festa, a arte e a urbanidade. Ainda que o concebido tente aprisionar o vivido, a prevalência deste sobre aquele pode ser edificada por meio da amplificação de experiências de construção coletiva, tanto de projetos, quanto de utopias: ocupação e vivência diversas dos espaços públicos; promoção e intensificação dos “usos da rua” (Frehse, 2009); ampliação dos espaços de diálogo, inclusive no meio acadêmico; participação nos diferentes fóruns de debates que buscam pensar os rumos da cidade e a construção de uma legislação mais democrática (até porque a legislação orienta as formas de uso e de intervenção na cidade, podendo favorecer, ou não, a segmentação dos espaços). Para tanto, reforça-se a importância da constituição de conselhos democráticos, da realização de plebiscitos, orçamentos participativos e audiências públicas, entre outras ações que possam aprofundar as práticas democráticas, coletivas e pautadas no uso para a reprodução da vida social. Como enfatiza Lefebvre (1991b, p. 204), “é preciso que se supere o cotidiano, dentro do cotidiano, a partir da cotidianidade!”

Desse modo, colocam-se as possibilidades de as práticas socioespaciais serem reconstruídas a partir de outra perspectiva. Afinal, “‘Mudar a vida’, ‘mudar a sociedade’, isso não quer dizer nada se não há produção de um espaço apropriado” (Lefebvre, 2000, p. 93). Este é o caso do ocorrido em Maringá-PR, onde a praça Zumbi dos Palmares – Figura 1 - (referência histórica da resistência negra, afro brasileira, reconhecida pela Lei Municipal n.º 4.044/96) foi construída, na década de 1990, por meio de um mutirão dos moradores dos Conjuntos Habitacionais João de Barro I e Santa Felicidade, que revitalizaram e transformaram, para uso diverso, uma área desocupada, numa clara demonstração de que as ruas, as praças, as áreas públicas (que na cidade contemporânea têm sido vistas como o lugar do medo) também podem ser locais de instauração da prática criadora/transformadora, pautada no uso do espaço para a construção de áreas com significado para as pessoas, como local da identidade, da memória, da arte, do encontro, do diálogo, do compartilhamento. É importante reforçar que, por ser ele produto e produtor de relações, quando o espaço se modifica, as práticas também se redefinem e rearticulam, podendo apontar para novas maneiras de ser, pensar e, sobretudo, de agir, conforme revela a experiência vivenciada na cidade de Maringá-PR.

Nesse movimento, de diferentes maneiras, os espaços que Lefebvre chama de heterotópicos têm insurgido, indicando novas perspectivas de uso. Nas cidades pesquisadas e consideradas neste texto, observam-se iniciativas de vivência promovidas pelos denominados coletivos sociais, que têm buscado assegurar o direito de uso, o direito à diferença (pressuposto para o direito à cidade), à festa, ao encontro e às práticas educativas, independente da participação e/ou apoio institucional. O Coletivo *Slam* Quilombo de Dandara (formado predominantemente por jovens mulheres negras), por exemplo, promove um espaço informal de aprendizagem, no centro da cidade de Presidente Prudente-SP – Figura 1. Turra Neto e Alves (2022) analisaram os processos educativos do *Slam* e as relações com os saberes escolares, a partir desse Coletivo que, de acordo com os autores, é um exemplo de prática espacial de cunho insurgente, pois, “educa, ao discutir temas como racismo e sexismo, ao acolher múltiplas manifestações, ao dar a palavra aos que normalmente não têm voz e ao se conectar com outros contextos educativos que formam um circuito político e cultural alternativo na cidade”. E é também por isso que, segundo Lefebvre (2006), há uma multiplicidade de práticas próximas de transbordar e, ao transbordar, podem descortinar outras formas de se relacionar com o espaço.

No carnaval de 2018, em Dourados-MS, um grupo de amigos se articulou e montou o bloco independente “Balanga Teta” que, surpreendendo os moradores da cidade, saiu às ruas por dois anos consecutivos. Em fevereiro de 2020, o referido bloco idealizou e organizou um carnaval de rua, que ocupou a praça central da cidade (praça Antônio João – Figura 1), assegurando o direito de uso, o direito à festa, ao encontro, à diferença, independente da participação do poder público e/ou de qualquer outra instituição. O evento, que em sentido mais amplo, marca a insurgência do vivido sobre o concebido, foi organizado por meio das redes sociais e atraiu grande quantidade de jovens e adolescentes de áreas centrais e periféricas. Tinha como uma das principais bandeiras chamar a atenção para a importância do uso do espaço público e para a ausência de políticas públicas voltadas ao lazer e ao entretenimento na cidade.

Certamente que essa livre manifestação não se deu sem conflito, tanto com alguns moradores (que, de acordo com os veículos de comunicação, alegaram baderna, barulho, desordem etc.), quanto com a administração municipal, que chegou a determinar a ação da força policial, visando à desocupação da praça. Isso reforça, conforme Lefebvre (1999, p. 30), ao se referir às contradições colocadas pelo uso da rua, que esta tornou-se “o local privilegiado de uma repressão”. E continua: “A passagem na rua, espaço de comunicação, é a uma só vez, obrigatória e reprimida. Em caso de ameaça, a primeira imposição do poder é a interdição à permanência e à reunião na rua”. (Grifos nossos)

A criação do bloco independente “Balanga Teta”, as ações do Coletivo *Slam* Quilombo de Dandara, e/ou a praça Zumbi dos Palmares revelam que, apesar do conjunto de determinações que sustentam a lógica fragmentária, práticas pautadas no uso da rua e dos espaços públicos se contrapõem, criando outros e novos circuitos políticos e culturais nessas cidades. E esse embate coloca-se como possibilidade de confrontar os processos de institucionalização da vida (Seabra, 1996), reforçando a potencialidade do uso como contratendência à lógica fragmentária.

Na reserva indígena de Dourados-MS – Figura 1, formou-se o primeiro grupo de rap indígena no Brasil, o Brô Mc’s, que adotou a melodia como forma de resistência e luta, como expressa o verso de uma das músicas, que acena para a perspectiva do novo: “*Vive em mim a esperança de uma nova vida*”.

No contexto pandêmico, por exemplo, vimos, como alerta o ambientalista e líder indígena Ailton Krenak (2019), muitas “ideias para adiar o fim do mundo”, por meio de atitudes e práticas coletivas fundadas na defesa dos serviços públicos, na segurança alimentar, na produção e circulação de alimentos, na produção de máscaras, na ajuda colaborativa entre vizinhos etc. Portanto, isso pode fazer emergir uma nova prática socioespacial pautada na sustentabilidade, na importância da agricultura camponesa ou orgânica etc.

Por ser plural e dinâmico, o cotidiano tem aberto e/ou pode abrir novos caminhos. No cotidiano se colocam outras possibilidades, por meio da prevalência do uso e do valor de uso, levando à negação e transformação do concebido, pela rejeição a suas imposições. Nesse processo, o espaço concebido também pode se tornar o espaço percebido e isso se dá no e pelo espaço vivido. Como também aponta Lefebvre, é no cotidiano que se coloca o “projeto de um outro espaço e de um outro tempo numa sociedade outra, possível ou impossível” (2000, p. 137).

Conforme afirma Calvino (1990, p.44), na epígrafe deste texto, se “todas as coisas escondem uma outra coisa”, as possibilidades estão colocadas, ainda que possam estar adormecidas, enclausuradas ou “escondidas”. São as relações tecidas no cotidiano, por meio do uso para a reprodução da vida em suas diferentes dimensões, que podem provocar fissuras capazes de abalar as dinâmicas que sustentam a lógica fragmentária.

## 5. | APONTAMENTOS FINAIS

Nesta seção final do texto, é pertinente recolocar o questionamento que, instigado pelas pesquisas realizadas nas cidades referenciadas, orientou a reflexão proposta: na cidade contemporânea, marcada pela complexidade e pela

racionalidade imposta pela lógica fragmentária (que tenta aprisionar o espaço vivido), qual é a importância das relações e/ou práticas socioespaciais ancoradas no uso?

Considerando que vivemos em uma sociedade sustentada pelas relações de troca, é premente ressaltar que o uso, pautado na reprodução da vida em suas diferentes e múltiplas dimensões, revela sua potencialidade e sua capacidade de insurgência, visto que afronta a racionalidade da troca, reforçando que o espaço social contém uma multiplicidade de interações e que, entre o concebido e o vivido, pode se colocar o percebido.

Se o futuro é contingente, não está determinado, daí advém a força do cotidiano (Lefebvre, 1999). Há possibilidades contidas nas relações cotidianas que podem fazer enfrentamento à lógica fragmentária que, de diferentes formas, tem marcado o distanciamento, cerceado e negado o protagonismo dos usuários e interferido nas formas de uso para a reprodução da vida. Apesar da complexidade que tem conformado a cidade contemporânea, as experiências identificadas revelam que, nas cidades médias consideradas neste texto, há movimentos e vozes que lutam, tanto pelas necessidades mais concretas ou imediatas (como a de morar ou de reproduzir o modo de vida), quanto pelo lúdico, pelo lazer e pela arte, demarcando um circuito político e cultural alternativo, assegurado, por exemplo, pelo uso da moradia, da rua e do espaço público.

Sob essa perspectiva, na cidade marcada pela lógica fragmentária, o cotidiano ganha centralidade e a cotidianidade coloca-se como dimensão do possível, acenando para a emergência do novo, seja por meio da luta pela moradia e pelo direito à cidade, seja por meio dos grupos de teatro de rua, das festas ritmadas pela dança de coco (resgatando uma dança tradicional, com influências africanas e indígenas, surgida nos engenhos de açúcar do nordeste do Brasil) ou, ainda, dos fóruns de debates, conselhos populares e audiências públicas que, em diferentes locais, tentam, coletivamente, pensar os rumos da cidade.

A pesquisa desenvolvida, a partir dos projetos mencionados neste texto, permite apontar que as novas formas de estabelecer relações entre as pessoas e, conseqüentemente, com o espaço, se expressam tanto no Movimento de União dos Sem-Teto de Ribeirão Preto, quanto na retomada de áreas promovida pelos Guarani e Kaiowá na região de Dourados. Estão presentes também nos movimentos que preconizam a importância da rua e do espaço público como locais de instauração da prática criadora/transformadora, como nos exemplos citados: a praça Zumbi dos Palmares, em Maringá; o Coletivo *Slam* Quilombo de Dandara, em Presidente Prudente (com letras que retratam questões cotidianas, como o racismo, o machismo, a homofobia, a violência do Estado); o Bloco “Balanga Teta”, em Dourados (que elegeu a rua como local onde a festa, a arte e a vida devem acontecer); ou mesmo o rap indígena do Brô Mc’s, também em Dourados, que faz da música uma forma de resistência e luta. Todos eles revelam iniciativas que fazem/podem fazer emergir uma prática socioespacial pautada no uso para a reprodução das múltiplas dimensões da vida, que, de diversas formas, permitem a prática criadora, permitem a criação/construção de identidades, pois: “Quando uma sociedade se transforma, os materiais de uma tal mutação provêm de uma outra prática social” (Lefebvre, 2000, p. 262).

A vida cotidiana pode provocar ou não fissuras no tecido social, na dependência de como ela se dá. Nesse movimento (que precisa ser compreendido na sua complexidade e em seu ritmo ou em sua cotidianidade), colocam-se as possibilidades dialeticamente opostas de (re)produzir o espaço por meio de outras formas de uso, conforme experiências e vivências identificadas nas quatro cidades médias pesquisadas. O espaço é pleno de contradições e sua transformação não pode ser gestada sem confrontar a estrutura socioespacial que representa e sustenta a lógica fragmentária. ■

Recebido em: 08-10-2024

Aceito em: 05-06-2025

## REFERÊNCIAS

- BRENNER, N. Teses sobre a urbanização. *E-metropolis*, n. 19, dez. 2014.
- CALIXTO, M. J. M. S. Da lógica centro-periferia à lógica socioespacial fragmentária em uma cidade média. *Mercator*, Fortaleza, v. 20, 2021. DOI: <https://doi.org/10.4215/rm2021.e20028>.
- CALVINO, I. *As cidades invisíveis*. São Paulo: Companhia das Letras, 1990.
- CARLOS, A. F. A. A privação do urbano e o “direito à cidade” em Henri Lefebvre. In: CARLOS, A. F. A.; ALVES, G.; PADUA, R. (org.). *Justiça espacial e o direito à cidade*. São Paulo: Contexto, 2017. p. 33-62.
- CARLOS, A. F. A. *Espaço-Tempo na MetrÓpole: a fragmentação da vida cotidiana*. São Paulo: Contexto, 2001.
- CARLOS, A. F. A. *O espaço urbano: novos escritos sobre a cidade*. São Paulo: Contexto, 2004.
- CARVALHO, L. de. Praça Zumbi dos Palmares faz 25 anos e é palco de manifestações da comunidade afro de Maringá. *Maringá Post*, 20 nov. 2021. Disponível em: <[https://maringapost.com.br/cidade/2021/11/20/praca-zumbi-dos-palmares-de-maringa-faz-25-anos/#.Y9\\_OthfMLIU](https://maringapost.com.br/cidade/2021/11/20/praca-zumbi-dos-palmares-de-maringa-faz-25-anos/#.Y9_OthfMLIU)>. Acesso em: 5 fev. 2023.
- CERTEAU, M. de. *A invenção do cotidiano*. Petrópolis: Vozes, 2014.
- DUHAU, E.; GIGLIA, A. El orden metropolitano contemporáneo: entre la fragmentación y la interdependencia. In: *MetrÓpoli, espacio público y consumo*. México: Fondo de Cultura Económica, 2016. p. 27-62.
- FREHSE, F. Usos da rua. In: FORTUNA, C.; LEITE, R. P. (org.). *Plural de cidade: novos léxicos urbanos*. Coimbra: Almedina, 2009. p. 151-170.
- KRENAK, A. *Ideias para adiar o fim do mundo*. São Paulo: Companhia das Letras, 2019.
- LEFEBVRE, H. *A revolução urbana*. Trad. Sérgio Martins. Belo Horizonte: Ed. UFMG, 1999.
- LEFEBVRE, H. *A vida cotidiana no mundo moderno*. São Paulo: Ática, 1991b.
- LEFEBVRE, H. *Critique de la vie quotidienne*. Paris: L’Arche Editeur, 1961.
- LEFEBVRE, H. *De lo rural a lo urbano*. 3. ed. Barcelona: Península, 1975.
- LEFEBVRE, H. *Espaço e política*. Trad. Margarida M. de Andrade; Sérgio Martins. Belo Horizonte: Ed. UFMG, 2008.
- LEFEBVRE, H. *La production de l’espace*. Paris: Éditions Anthropos, 1974. Trad. Doralice Barros Pereira; Sérgio Martins. A produção do espaço. 1. ed. Belo Horizonte: Editora da UFMG, 2006.
- LEFEBVRE, H. *Le langage et la société*. Paris: Gallimard, 1966.
- LEFEBVRE, H. *O direito à cidade*. São Paulo: Moraes, 1991a.
- LEGROUX, J. A lógica urbana fragmentária: delimitar o conceito de fragmentação socioespacial. *Caminhos de Geografia*, Uberlândia, v. 22, n. 81, p. 235–248, jun. 2021a. Disponível em: <<http://www.seer.ufu.br/index.php/caminhosdegeografia/>>. Acesso em: 10 jul. 2021.
- LEGROUX, J. A triplicidade do espaço e das práticas cotidianas de mobilidade para o estudo da fragmentação socioespacial. *GEOgraphia*, v. 23, n. 51, 2021b. DOI: <https://doi.org/10.22409/GEOgraphia2021.v23i51.a47518>.
- MAGRINI, M. A.; CATALÃO, I. Direito à cidade e consumo: contradições e convergências. In: GÓES, E. M. et al. *Consumo, crédito e direito à cidade*. Curitiba: Appris, 2019. p. 133-158.
- MARTINS, J. de S. *A degradação do outro nos confins do humano*. São Paulo: Hucitec, 1997.

- MARX, K.; ENGELS, F. *Manifesto do Partido Comunista*. Porto Alegre: L&PM, 2001.
- MONCLÚS, F. J. Suburbanización y nuevas periferias: perspectivas geográfico-urbanísticas. In: *La ciudad dispersa: suburbanización y nuevas periferias*. Barcelona: CCCB, 1998. p. 5-15. Disponível em: <<http://archivouel.tripod.com/dispersa.pdf>>. Acesso em: 5 nov. 2020.
- MORCUENDE GONZÁLEZ, A. Interpreting sociospatial fragmentation, differential urbanization and everyday life: a critique for the Latin American debate. *GEOgraphia*, v. 22, n. 49, 27 nov. 2020.
- MORCUENDE GONZÁLEZ, A. *Por trás das origens da fragmentação socioespacial*. Mercator, Fortaleza, v. 20, 2021. ISSN 1984-2201. DOI: <https://doi.org/10.4215/rm2021.e20022>. Disponível em: <[http://www.mercator.ufc.br/HYPERLINK 22](http://www.mercator.ufc.br/HYPERLINK%20)>. Data de acesso: 03 dez. 2022.
- OLIVEIRA, V. C. de. *O espaço social em questão: o Movimento de União dos Sem-Teto em Ribeirão Preto*. 2005. Dissertação (Mestrado em Serviço Social) – Universidade Estadual Paulista, Ribeirão Preto, 2005.
- PRÉVÔT-SCHAPIRA, M.-F. Fragmentación espacial y social: conceptos y realidades. *Perfiles Latinoamericanos*, n. 19, p. 33-56, dez. 2001. Disponível em: <<https://perfilesla.flacso.edu.mx/index.php/perfilesla/article/view/315/269>>. Acesso em: 9 nov. 2020.
- REGUILLO, R. La clandestina centralidad de la vida cotidiana. In: LINDÖN, A. (Org.). *La vida cotidiana y su espacio-temporalidad*. Barcelona: Anthropos Editorial; Mexico: El Colegio Mexiquense Centro Regional de Investigaciones Multidisciplinarias (UNAM), 2000, p. 77-93.
- SANTOS, M. *Metrópole corporativa fragmentada: o caso de São Paulo*. São Paulo: Nobel, 1990.
- SEABRA, O. C. de L. Insurreição do uso. In: MARTINS, J. de S. (org.). *Henri Lefebvre e o retorno à dialética*. São Paulo: Hucitec, 1996. p. 71-86.
- SEABRA, O. C. de L. Territórios do uso: cotidiano e modo de vida. *Cidades*, v. 1, n. 2, p. 181-206, 2004.
- SENNET, R. *Construir e habitar: ética para uma cidade aberta*. São Paulo. Record, 2018.
- SMITH, N. *Desenvolvimento desigual*. Rio de Janeiro. Bertrand Brasil, 1988.
- SPOSITO, E. S.; SPOSITO, M. E. B. Fragmentação socioespacial. *Mercator*, n. 19, p. 1-13, 2020.
- SPOSITO, M. E. B.; GÓES, E. M. *Espaços fechados e cidades: insegurança urbana e fragmentação socioespacial*. São Paulo: Editora UNESP, 2013.
- TURRA NETO, N.; ALVES, M. C. P. Slam Quilombo de Dandara de Presidente Prudente-SP: um território insurgente e suas práticas educativas. *Revista Latino-Americana de Geografia e Gênero*, v. 13, n. 1, p. 195-222, 2022.

# O DESAFIO DA PARTICIPAÇÃO DOS USUÁRIOS NAS POLÍTICAS HABITACIONAIS DO BRASIL\*

FRANCISCO PEREIRA NETO

Universidade Federal de Pelotas

francisco.fpneto@gmail.com

CLÁUDIA TIRELLI

Universidade de Santa Cruz do Sul

ctirelli@unisc.br

TUIZE SILVA ROVERE

Universidade Federal de Pelotas

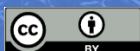
tuize.rovere@gmail.com

## RESUMO

O artigo discute a ausência dos usuários no processo de planejamento e implementação das políticas habitacionais no Brasil. Através de uma revisão bibliográfica e de uma investigação etnográfica em um conjunto residencial do Programa Minha Casa Minha Vida e em setores da administração pública do município de Pelotas/RS, pôde-se perceber a permanência do modelo *top down* de elaboração e execução das políticas habitacionais no país, caracterizado pela sobrevalorização do saber técnico e a desconsideração dos conhecimentos e experiências cotidianas dos moradores da periferia ao fazer-cidade. Por meio de um diálogo com os estudos amparados na sociologia relacional, na teoria das (i) mobilidades e no debate sobre a implementação de políticas públicas, propõe-se uma mudança epistemológica que possibilite incluir, do ponto de vista teórico e metodológico, as experiências cotidianas dos moradores na construção das políticas habitacionais e do direito à cidade.

**PALAVRAS CHAVE:** Política habitacional; Programa Minha Casa Minha Vida; Participação dos usuários.

\*Texto resultado de projeto contemplado pela chamada CNPq/MCTI/FNDCT Nº 18/21 – Faixa A – Grupos Emergentes, sob o título “Disputas e resistências: a cidade (re)construída entre a norma instituída pela política habitacional e os modos de existência dos habitantes das periferias”.



Esta revista está licenciada sob a Creative Commons Attribution 4.0 License.

## **THE CHALLENGE OF USER PARTICIPATION IN BRAZIL'S HOUSING POLICIES: A METHODOLOGICAL PROPOSAL.**

### **ABSTRACT**

The article discusses the absence of users in the planning and implementation process of housing policies in Brazil. Through a bibliographical review and an ethnographic investigation in a residential complex of the Minha Casa Minha Vida Program and in public administration sectors in the city of Pelotas/RS, it was possible to perceive the permanence of the top-down model of elaboration and execution of housing policies in the country, characterized by the overvaluation of technical knowledge and the disregard of the knowledge and daily experiences of residents of the outskirts of the city. Through a dialogue with studies based on relational sociology, the theory of (im)mobilities and the debate on the implementation of public policies, an epistemological change is proposed that makes it possible to include, from a theoretical and methodological point of view, the daily experiences of residents in the construction of housing policies and the right to the city.

**KEYWORDS:** Housing policy; Minha Casa Minha Vida Program; User participation.

## **EL DESAFÍO DE LA PARTICIPACIÓN DEL USUARIO EN LAS POLÍTICAS DE VIVIENDA DE BRASIL: UNA PROPUESTA METODOLÓGICA.**

### **RESUMEN**

El artículo analiza la ausencia de los usuarios en el proceso de planificación e implementación de políticas de vivienda en Brasil. A través de una revisión bibliográfica y una investigación etnográfica en un conjunto residencial del Programa Minha Casa Minha Vida y en sectores de la administración pública de la ciudad de Pelotas/RS, fue posible percibir la permanencia del modelo top-down de elaboración y ejecución de políticas de vivienda en el país, caracterizado por la sobrevaloración de los conocimientos técnicos y el desprecio de los saberes y experiencias cotidianas de los residentes de la periferia de la ciudad. A través de un diálogo con estudios basados en la sociología relacional, la teoría de las (in)movilidades y el debate sobre la implementación de políticas públicas, se propone un cambio epistemológico que permita incluir, desde un punto de vista teórico y metodológico, las experiencias cotidianas de los residentes en la construcción de políticas de vivienda y el derecho a la ciudad.

**PALABRAS CLAVE:** Política de vivienda, Programa Minha Casa Minha Vida, Participación de los usuarios.

## 1 | INTRODUÇÃO

Na última década, muitos analistas de políticas públicas e urbanistas se dedicaram a estudar os efeitos das políticas habitacionais implementadas no Brasil contemporâneo, sobretudo dos resultados alcançados pelo Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV), criado em 2009 durante o segundo governo de Luís Inácio Lula da Silva como Presidente da República (2007–2010). No âmbito desse programa foram previstas ações específicas para responder ao problema da falta de moradia vivenciado pela população de baixa renda (com renda familiar de até 3 salários-mínimos), considerada a Faixa 1 do programa. Na formulação do PMCMV, o déficit de moradia desse segmento populacional seria atendido por meio da construção de conjuntos habitacionais, com preços subsidiados pelo Governo, envolvendo uma articulação entre empresas privadas do setor da construção civil e a Caixa Econômica Federal, com a contrapartida de municípios no que se refere à provisão da infraestrutura urbana necessária à sua implementação e ao trabalho social de seleção e preparação dos futuros moradores.

Os números produzidos pelos documentos do PMCMV indicam que seus resultados foram robustos ao propiciar o acesso à moradia para a população de baixa renda, perfazendo um total de 1,5 milhões de unidades habitacionais desde 2009 até 2020 (Brasil, 2020).<sup>1</sup> No entanto, vários estudos de avaliação desta política evidenciaram que os seus efeitos não

---

1 O relatório de avaliação do Programa Minha Casa Minha Vida (Brasil, 2020) aponta que o déficit habitacional de 6 milhões de moradias não arrefeceu com a implementação do Programa, mas salienta que é provável que o seu não incremento esteja vinculado aos seus resultados.

foram homogêneos e nem somente positivos, indicando a necessidade de rever vários de seus pressupostos, especialmente com a continuidade ao Programa pelo governo eleito para o quadriênio 2023-2026.

Os estudos já realizados apresentam vários pontos em comum, dentre os quais se destacam: i) os limites da política de enfrentamento ao déficit habitacional através da edificação de unidades novas de moradia nas periferias urbanas; ii) a padronização do modelo arquitetônico das edificações, nem sempre condizente com as necessidades específicas dos territórios; iii) a invasão, comercialização e/ou abandono das moradias; iv) o recrudescimento da violência pela transferência de grupos ligados ao tráfico de drogas para o interior dos conjuntos habitacionais; v) a falta de espaços de convivência comunitária; vi) as dificuldades de acesso aos serviços públicos e de infraestrutura urbana; vii) a ausência de um trabalho social continuado junto aos moradores; e viii) o acesso restrito ao mercado de trabalho e a possibilidades de mobilidade social ascendente (Bonduki, 2009; 2018; Maricato, 2009; Amore *et al.*, 2015; Rolnik, 2015).

O que chama atenção nas análises realizadas é que grande parte das avaliações do PMCMV aponta para os seus efeitos colaterais, mas ainda preserva uma perspectiva predominantemente *top down*, ou seja, baseada na necessidade de revisão e qualificação do seu planejamento pelo alto. De uma forma geral, as pesquisas apontam para o hiato existente entre os objetivos propostos na formulação dessas políticas e a sua implementação e

resultados nos distintos territórios, ou seja, entre a política projetada e a política de fato.

A pergunta que se coloca, a partir dessa constatação, é como estruturar uma política habitacional mais efetiva levando em consideração as experiências cotidianas dos moradores das periferias sobre o que significa a cidade e o fazer-cidade? Em outras palavras, como promover uma articulação mais orgânica entre o planejado e o mundo vivido?

Sem desconsiderar a importância do processo de formulação da política, incluindo aí o seu planejamento, parece-nos fundamental trazer para as investigações e proposições, o elemento que parece estar ausente nesse processo: as experiências dos moradores ao vivenciar e construir a cidade a partir do seu cotidiano. Para trazer à baila essa dimensão das experiências do vivido, precisamos escapar das armadilhas que nos fazem afirmar, de antemão, quem é e o que quer esse indivíduo que habita as periferias urbanas e, mais ainda, como essas experiências se colocam frente a figura do “beneficiário” prevista pela política habitacional. Buscando responder a esse desafio, estabelecemos um diálogo com algumas abordagens teóricas e metodológicas que podem contribuir para preencher essa lacuna nos estudos referentes às políticas habitacionais. Dentre essas abordagens, destacam-se os estudos recentes desenvolvidos a partir das contribuições da sociologia relacional, da perspectiva das mobilidades e da implementação de políticas públicas, as quais apontam para a necessidade de se utilizar outras lentes e instrumentos metodológicos para compreender como se estabelece a relação entre a formulação e

implementação das políticas públicas habitacionais e os moradores que habitam e fazem a cidade. Para evidenciar empiricamente os argumentos propostos traremos alguns relatos e informações da pesquisa que desenvolvemos, desde o ano de 2022, junto a conjuntos habitacionais construídos através da Faixa 1 do Programa Minha Casa, Minha Vida nos municípios de Santa Cruz do Sul e Pelotas, no Estado do Rio Grande do Sul - Brasil.

O artigo encontra-se estruturado em três seções, excetuando-se esta introdução e as considerações finais. A primeira seção retoma a história da construção do Programa Minha Casa, Minha Vida, com ênfase nas suas ações destinadas à fase de pós-ocupação. A segunda seção discute o problema da participação no processo de elaboração das políticas públicas, apontando para os seus limites e dificuldades no processo de materialização dessas políticas. Esta seção também analisa os resultados empíricos da pesquisa realizada em um conjunto residencial do PMCMV localizado no município de Pelotas/RS. Por fim, na terceira seção, apresenta-se o embrião de uma proposta de análise que possibilite considerar a percepção e os modos de vida dos moradores no processo de formulação das políticas habitacionais.

## 2. | O PROGRAMA MINHA CASA MINHA VIDA: BREVE HISTÓRICO E ANÁLISES PÓS-OCUPAÇÃO

O Programa Minha Casa Minha Vida surgiu em 2009, durante o segundo Governo Lula, como um pacote de medidas para mitigação do déficit habitacional que, além de suprir a crescente demanda por moradia, despontava como uma medida fundamental para o aquecimento da economia a partir do incentivo ao consumo interno. Segundo Rolnik (2015), o programa foi inicialmente elaborado em conjunto com o setor da construção civil e alcançou seu objetivo inicial de fomentar o crescimento da economia através da geração de emprego e renda. No final de 2008, pós-crise hipotecária americana, o cenário era desfavorável e o Brasil entrava em retração econômica. Inicialmente a meta do PMCMV era de construir 200 mil moradias voltadas para a faixa de 4 a 10 salários mínimos, mas, posteriormente, o Governo Federal ampliou sua meta para cerca de 1 milhão de unidades habitacionais, parte delas totalmente subsidiadas. Em relação a programas habitacionais anteriores, como o Banco Nacional da Habitação (BNH), a grande novidade era justamente o atendimento às classes mais baixas (0 a 3 salários-mínimos), para as quais deveriam ser destinadas 40% da meta de construções e 70% do aporte de recursos, perfazendo aproximadamente 16 milhões de reais (Rufino; Shimbo; Amore, 2015, p. 17). Em sua versão final, o PMCMV contava com as modalidades: MCMV – Entidades, prevendo subsídios que seriam destinados à produção de moradias por associações e cooperativas; Plano Nacional de Habitação (PNH) – Rural, para construção de casas na área rural, destinadas a pequenos agricultores familiares, cooperativas rurais, reassentamentos rurais, etc.; MCMV – sub-50, destinado aos municípios com menos de 50 mil habitantes, além do “carro-chefe” do programa, o MCMV – Empresas, que apresentava condições específicas para variadas faixas de renda, com valores distintos para os subsídios, mecanismos financeiros e valores das unidades habitacionais a serem produzidas (Rolnik, 2015).

Apesar do sucesso em termos econômicos, o programa deixou a desejar no que tange a questão social urbana. Segundo afirma Ermínia Maricato, em editorial da revista Carta Maior (2009)<sup>2</sup>, na medida em que abandonou as discussões que vinham sendo realizadas junto ao Ministério das Cidades sobre a mitigação dos problemas sociais resultantes da questão habitacional, o programa passou a funcionar mais como medida econômica do que como um programa social. O PMCMV teve como “efeito colateral” a geração de novos problemas de localização das classes mais baixas na cidade, perpetuando a segregação urbana e os padrões de ocupação territorial baseados na especulação imobiliária. Essas lacunas do programa em relação à segregação urbana já eram discutidas antes mesmo de sua implementação:

O perigo de se repetirem os erros reconhecidos do BNH, de produção periférica em locais mal servidos por infraestrutura urbana, já era mencionado, tendo em vista a desarticulação da produção habitacional em relação às matérias urbanísticas, em relação às ações municipais de regulação do uso e ocupação do solo, que estariam apoiadas na efetivação da função social da propriedade, na implementação dos instrumentos do Estatuto

---

2 Editorial da revista Carta Maior em maio de 2009 em [http://www.cartamaior.com.br/?/Editoria/Politica/O-Minha-Casa-e-um-avanco-mas-segregacao-urbana-fica\[1\]intocada/4/15160](http://www.cartamaior.com.br/?/Editoria/Politica/O-Minha-Casa-e-um-avanco-mas-segregacao-urbana-fica[1]intocada/4/15160) ou Criado o programa habitacional Minha Casa Minha Vida (ufba.br)

da Cidade, na elaboração dos Planos Diretores em bases diferentes daquelas que os tinham caracterizado durante os anos 1970 e 1980. (Rufino; Shimbo; Amore, 2015, p. 18)

Ainda assim, é indiscutível o efeito contracíclico do PMCMV sobre a indústria da construção civil. Segundo Rolnik (2015), com informações da Revista do Sinduscon (Sindicato da Indústria de Construção), o setor cresceu 47,1% no período de 2003-2013, enquanto o PIB no mesmo período cresceu 45,9%. Foram criados 2,23 milhões de postos de trabalho formais. A partir de 2010, cerca de 1 milhão de unidades financiadas pelo FGTS (Fundo de Garantia do Tempo de Serviço) e SBPE (Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo) foram lançadas por ano, um número quatro vezes maior do que em 2013; a produção de tintas cresceu 75% e a de vergalhões, 72%, no mesmo período (Rolnik, 2015, p. 306). Além disso, incorporaram-se ao programa diretrizes mínimas para os projetos e construções, estabeleceram-se parâmetros para o trabalho social a ser realizado e definiram-se metas e responsabilidades na implementação dos equipamentos públicos que deveriam acompanhar cada um dos empreendimentos construídos (Rufino; Shimbo; Amore, 2015), entre outras medidas que vieram a qualificar o programa. A partir de 2011, surge o PMCMV II, compromisso assumido pela presidenta Dilma para a construção de mais 2 milhões de unidades habitacionais. Nesta fase foram feitas importantes modificações no programa, tais como o aumento dos custos máximos das unidades, a incorporação de exigências de acessibilidade universal para um número mínimo de habitações, aumento da dimensão dos ambientes e elevação do padrão mínimo de acabamentos. Além disso, na fase II a faixa de renda de até 3 salários-mínimos passou a responder por 60% das contratações. Segundo o Ministério do Planejamento, quando foi lançada a terceira fase do programa (PMCMV III), em 2014, o programa já havia contratado 3,5 milhões de unidades e entregue cerca de 1,7 milhão de casas ou apartamentos.

Uma das questões-chave que se apresenta quanto à efetividade do programa no que diz respeito à solução dos problemas sociais aprofundados pela falta de moradia digna, é a desconexão do PMCMV com o trabalho que vinha sendo desenvolvido pelo Ministério das Cidades desde 2003 (Bonduki, 2009, 2018; Amore *et al.*, 2015; Maricato, 2009; Rolnik, 2015). Mesmo com as mudanças ocorridas em 2015, a Secretaria Nacional de Habitação (SNH) buscava implementar o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS), nascido do primeiro projeto de lei de iniciativa popular apresentado ao Congresso Nacional em 1991 e aprovado em 2003, com o intuito de elaboração do Plano Nacional de Habitação através de um processo participativo com diferentes segmentos sociais que compunham o Conselho das Cidades (Amore, 2015). No SNHIS estavam previstos fundos articulados, controlados socialmente por conselhos de participação popular, e a elaboração dos Planos Locais de Habitação de Interesse Social (PLHIS). Estes últimos seriam responsáveis por definir claramente as necessidades habitacionais de cada município e as possíveis estratégias para enfrentá-las, buscando constituir uma conexão mais efetiva com os territórios. Com a desarticulação do PMCMV com o Ministério das Cidades foram abandonadas as possibilidades de interlocução com os atores presentes nos territórios, diminuindo o espaço para a dimensão participativa e deixando de lado a perspectiva desses atores sobre questões relacionadas à mobilidade, zoneamento, tipologia, vitalidade urbana

e conexão com a cidade. Ao invés disso, na etapa de elaboração do programa, foi dada prioridade para a solução da questão habitacional baseada em dados quantitativos sobre o déficit habitacional (Amore, 2015).

No que diz respeito às avaliações pós-ocupação do PMCMV, as pesquisas têm buscado abordar as diferentes escalas, modalidades e fases do programa, trazendo resultados sobre a qualidade dos empreendimentos, seus impactos sociais e urbanísticos, além dos seus efeitos sobre a vida dos indivíduos que se beneficiam das moradias. Porém, essas abordagens, de forma geral, se mantêm na perspectiva universalista (sujeito universal/médio) e verticalizada (*top down*) adotada no planejamento urbano normativo. Entre os aspectos analisados estão: 1) as questões de qualidade construtiva e do processo de planejamento e efetivação das construções; 2) o desenho e projeto dos empreendimentos; 3) a inserção no espaço urbano; 4) a segregação socioespacial e 5) a política habitacional e produção das cidades. As pesquisas têm focado, preponderantemente, na investigação a respeito do cumprimento das metas previstas na formulação do programa (montante de recursos despendidos, número de unidades entregues e de famílias beneficiadas), na análise do papel dos agentes implementadores locais e no levantamento da satisfação dos usuários. Poucas ainda são as pesquisas que empreendem a interlocução com a forma como os moradores vivenciam a cidade, investigando suas práticas cotidianas, seu fazer-cidade (Agier, 2015) e suas formas de apropriação do espaço urbano. Um dos estudos que rompeu com esse padrão de investigação foi o da equipe formada por uma parceria entre o Laboratório de Estudos do Ambiente Urbano Contemporâneo (LEAUC) do Instituto de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo (IAU-USP) e a assessoria técnica Peabiru – Trabalhos Comunitários e Ambientais, que realizou incursões etnográficas para compreender a adesão das camadas populares ao PMCMV. Essa investigação se deu por meio de trajetórias de vida (abordando temas como moradia, trabalho e vida familiar/comunitária) de representantes das 894 famílias que se organizaram em consórcio para assinar contratos com a Caixa Econômica Federal que viabilizaram a compra de terrenos e execução dos projetos e licenciamentos para a construção de um empreendimento do PMCMV – Entidades, na cidade de Tiradentes – MG (Rizek *et al.*, 2015). Esse estudo está presente no livro “*Minha Casa... E a cidade?*” (Amore *et al.*, 2015), no qual foram publicados relatos de estudos que analisaram diferentes aspectos do PMCMV a partir de projetos aprovados pelo Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico (CNPq) e pelo Ministério das Cidades, em edital lançado em 2012. Essas equipes estavam articuladas na Rede Cidade e Moradia, e estudaram a inserção urbana dos conjuntos habitacionais sob diferentes abordagens em seis estados brasileiros.

No livro *Avaliação Pós-ocupação no Programa Minha Casa Minha Vida: uma abordagem metodológica* (Villa; Saramago; Garcia, 2015) foram publicados os resultados de uma pesquisa financiada pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) que, da mesma forma que a maior parte dos estudos sobre o programa, baseava-se em dados primários e amostra de beneficiários na cidade de Uberlândia – MG. O objetivo da pesquisa era desenvolver uma metodologia de pesquisa aplicável nos demais empreendimentos do gênero. Da mesma forma, o LabCidade (2014) (Laboratório Espaço Público e Direito à Cidade), coordenado pela professora Raquel Rolnik e ligado à FAU/USP, publicou em 2014 o relatório dos resultados de suas pesquisas intitulado “Ferramentas para avaliação da

inserção urbana dos empreendimentos do MCMV”. Neste relatório é descrita a metodologia desenvolvida para analisar os padrões de inserção urbana dos conjuntos do programa, estruturada a partir de três níveis de análise: escala metropolitana/regional, escala municipal e escala do empreendimento, através de mapeamentos realizados com base em dados secundários e indicadores socioespaciais. Apesar da evidente riqueza de dados e análises sobre o programa, em geral, as pesquisas realizadas obedecem a semelhantes formas de abordagem (*top down*) e não dão conta de preencher o hiato existente entre os objetivos e demandas presentes na formulação das políticas públicas habitacionais, de modo a efetivá-las como políticas sociais, e os resultados de sua implementação nos territórios – a política projetada e a política de fato.

### **3. | A ALEGORIA DA PARTICIPAÇÃO NAS POLÍTICAS PÚBLICAS**

Uma rápida passagem de olhar sobre análises e avaliações sobre políticas públicas no Brasil alertam para o problema da participação da população beneficiada nos processos de concepção e implementação das mesmas, mesmo que a legislação sobre políticas públicas, desde a constituição de 1988, indique a consulta e participação ativa da população beneficiada no processo. No âmbito das políticas habitacionais não é diferente, como ficou demonstrado anteriormente. Esse fato leva ao desafio de tentar descobrir como se dá a falta de influência dos moradores no planejamento e implementação das políticas públicas.

De início, podemos destacar que tal situação é efeito da desigualdade presente no país. Sem dúvida, classificações de classe, gênero e raça contribuem fortemente para dificultar o acesso de grupos inferiorizados socialmente aos benefícios de uma vida digna. Esse problema não é desconhecido no momento da elaboração das políticas públicas, inclusive porque a superação dele é a principal finalidade de muitas delas. Porém, mesmo com o avanço das políticas na diminuição dos efeitos da desigualdade social, é evidente que este continua sendo o principal limitador para o avanço da sociedade brasileira na ampliação dos direitos sociais. Diante deste desafio, nos parece que é fundamental investir na maior participação da população na definição das políticas públicas, garantindo o protagonismo da população de beneficiários em todas as etapas das políticas públicas, desde sua concepção até a sua execução. Essa radicalização de práticas democráticas no contexto de produção de políticas públicas, além de um dever moral, oferece a possibilidade de um maior conhecimento sobre as realidades que as políticas pretendem interferir, potencializando a contribuição dos cidadãos no espectro de atores que estão envolvidos na sua promoção: agentes do Estado, do mercado e da sociedade civil. Porém, se esse é um caminho a ser conquistado na produção e implantação das políticas públicas, o desenvolvimento das mesmas mostra um arrefecimento dos processos de implementação de uma participação cidadã efetiva no desenvolvimento das políticas públicas.

Para entender essas dificuldades, trazemos algumas reflexões sobre o processo de implementação das políticas públicas na área de habitação, desde que elas foram orientadas pelos princípios constitucionais democráticos, com a Constituição de 1988. Como já saudamos, houve um avanço considerável na

capacidade das políticas públicas de alcançar uma parcela maior da população desfavorecida com benefícios. Porém, há entraves importantes e a reflexão sobre os processos de implantação das políticas públicas é urgente.

Para um início de abordagem sobre o tema, trazemos algumas reflexões de Varella (2011) sobre o Plano Diretor Participativo, lançado pelo governo federal em 2004. De imediato o autor faz algumas ponderações sobre o documento e, logo, lança uma pergunta importante:

[...] o Plano Diretor Participativo é uma lei, um ente jurídico, cifrado nos modos da tradição formalista positiva, que constitui a conduta legal e legítima a partir de regras *a priori* que não supõem, em sua formação (gênese) e aplicação, a ‘participação’ dos atores cujos comportamentos regula. No Brasil, a participação popular em processos de planejamento é ‘constitucional’. Significa que teríamos passado diretamente, num intervalo que pode ser contado em meses, desde a ditadura militar, cujo projeto de modernização criou o Ministério do Planejamento e consolidou o prestígio dos técnicos, a uma nova espécie de república participativa? (Varella, 2011, p. 322)

A boa dose de ironia do autor na pergunta que faz ao final da citação é estimulada por uma argumentação bem fundamentada de que os limites da participação popular nos processos de concepção e de aplicação de políticas públicas, no Brasil, está assentada na ênfase da gestão burocrática como a base dos processos. Ela estaria pautada no autoritarismo positivista, no qual o prestígio dos técnicos os leva a serem os fiadores dos “regimes de verdade” que legitimam as ações do Estado brasileiro no campo das políticas públicas. Em se tratando das políticas habitacionais brasileiras a partir dos anos 70, há uma mudança na perspectiva dos urbanistas e arquitetos em relação aos princípios do planejamento calcados no ideário da primeira fase do modernismo, mais focado no saber e competência dos técnicos/pensadores/artistas. Esse movimento, muito influenciado por mudanças ocorridas na Europa e nos EUA, colocava no centro da crítica a questão da “participação”. De acordo com Varella (2011),

[...] são os próprios urbanistas e arquitetos que passam a admitir e defender a presença do público na definição dos meios e fins do planejamento urbano, o modelo hermenêutico do aplicativo que, em oposição à aplicação universal autoritária, envolve o reconhecimento dos atores, circunstâncias e contextos que demandam alterações, adaptações ou, quem sabe, até mesmo o arquivamento dos planos da cidade dos urbanistas, elaborados na presunção de ignorância e incapacidade de público, cliente ou usuário, de definir, ou pelo menos de “participar” da tomada de decisão sobre aquilo que incide diretamente sobre sua vida presente e futura. (Varella, 2011, p. 326)

Essas ideias irão influenciar, de muitas formas, a inserção do conceito de “participação” na formulação dos marcos legais para a regulação das ações próprias ao planejamento urbano e à política habitacional instituídas pela Constituição de 1988, mais do que propriamente a influência de movimentos sociais no processo constituinte. A título de comparação com o processo estadunidense, onde o conceito de participação foi inserido nas políticas públicas a partir de uma

lógica constituída pela conexão entre as posições da *new left* (nova esquerda) e a tradição cultural do liberalismo e do pragmatismo americano, no caso brasileiro a tradição positivista se manteve no ordenamento das políticas públicas, uma tradição constitutiva da lógica da ação estatal e institucional caracterizada pela baixa aderência aos anseios das visões de mundo que referenciam a vida na sociedade brasileira.

O resultado desse processo pode ser percebido no fato que, entre os norte-americanos, a “cultura liberal do indivíduo consumidor tende a representar a ‘participação’ como um direito de mercado, que afeta clientes e usuários como “consumidores”(Varella, 2011, p. 328); já no caso brasileiro, o conceito de “participação” acaba sendo um “anexo”, uma dimensão paralela e secundária na formulação e aplicação dos planos diretores de ordenamento urbano, muito em função da tradição não participativa do positivismo à brasileira. Concluindo a análise do Plano Diretor Participativo, o autor vai dizer que:

[...] o PDP não é um modo prático e receptivo de conjugar a pauta da ação planejada com demandas de participação e inclusão social; mas um meio e instrumento simbólico de uma ocasião paradigmática e ritual, renovada periodicamente, de comemorar os valores da vida planejada e os vínculos tradicionais de lealdade dos súditos para com a unidade da federação. (Varella, 2011, p. 342)

Alguns elementos empíricos de processos de constituição de habitações nas cidades contemporâneas mostram a presença dessa lógica autoritária nos processos de conformação urbana brasileira, mesmo em períodos em que a relação entre a sociedade e o Estado se deu de forma mais democrática. Os limites para o estabelecimento de políticas públicas que incorporem efetivamente a participação da população, tanto na sua concepção como na sua implementação, pode ser vista na pesquisa que Cunha (2019) realizou, entre 2010 e 2014 (portanto, na vigência de diretrizes democráticas para as políticas públicas), ao analisar processos que tiveram como foco as favelas cariocas de Cantagalo e de Pavão-Pavãozinho. As ações corresponderam ao Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), a implantação da Unidade de Polícia Pacificadora (UPP) e aos processos de regularização urbanística e fundiária. A análise da autora sobre as ações de implementação dessas políticas públicas acentua o paradoxo entre o viés “democrático” que configura a proposta da política pública e as práticas de implementação, que em todos os casos desconhece a posição dos moradores sobre as políticas e são insensíveis aos modos de habitar, às lógicas de utilização dos territórios pelos moradores das favelas.

Neste caso específico, a centralidade das favelas na aplicação das políticas públicas decorreu do interesse dos diferentes níveis de governo (municipal, estadual e federal) em constituir um ambiente favorável para receber dois megaeventos na cidade do Rio de Janeiro, a Copa do Mundo em 2014 e as olimpíadas em 2016. Portanto, “o problema das favelas” precisava ser contornado pelos governos e essas ações, que ficaram conhecidas como o “PAC-favelas”, traziam uma proposta de conexão entre ações urbanísticas e de segurança pública que visavam “resgatar” a segurança nesses territórios, estabelecendo a vigência de normas democráticas de convivência. O conceito de “policiamento comunitário” está presente no projeto de implantação das UPPs como uma proposta para aproximar os policiais

dos moradores, grupos historicamente em conflito, uma vez que o policiamento repressivo foi sempre a marca das ações policiais em territórios marginalizados na sociedade brasileira. O texto de Cunha (2019) mostra a dificuldade deste projeto de “policiamento comunitário” se estabelecer nestas favelas, ao ponto das UPPs passarem a operar através da lógica do policiamento repressivo e o “policiamento comunitário” resistir como ações esparsas em um ou outro território, bem longe de representarem ações estruturadas de uma política de segurança pública. Esses territórios se mantêm orientados pela lógica da violência e da insegurança, tornando o ato de habitar um risco para os moradores e, por outro lado, uma possibilidade de lucro para os detentores da violência oficial e extraoficial.

A desconexão entre as propostas das ações das políticas públicas e a organização da vida nos territórios da periferia em que essas políticas pretendem incidir para melhorar a vida nestes locais pode ser vista nos processos de implementação de uma série de decretos normatizando o Uso e Ocupação do Solo do “complexo” das favelas Pavão-Pavãozinho/Cantagalo:

Com os decretos, a construção de novas casas fica proibida em todo o complexo. O poder público agora passava a intervir através da regulação da forma como os moradores usavam e se apropriaram do espaço de uso comum dessas favelas e até mesmo no interior de suas casas. Através de decretos, o poder público classificava áreas como impróprias à moradia (de risco) e determinava o número de andares que cada edificação poderia ter de acordo com as subzonas. Os decretos procuravam regulamentar também se as lajes das casas deveriam ser fechadas ou abertas, a forma como o interior das casas tinha de ser construída e até o número de janelas necessárias à ventilação adequada (Cunha, 2019, p.105)

É esperado que o poder público procure ordenar a ocupação dos espaços urbanos através de normas construtivas. O que torna esta situação extremamente opressiva é o fato de que esses territórios foram constituídos por processos de ocupação e autoconstrução, portanto, através de uma lógica construtiva autônoma em relação aos ordenamentos do poder público oficial, dependente dos acordos que se estabeleciam entre os moradores e os “controladores” não oficiais do território, nos dias atuais os representantes do tráfico de drogas. O Estado esteve ausente na maior parte deste processo, tanto através da falta de apoio financeiro para as moradias como na falta em proporcionar infraestrutura básica para constituir condições de moradia digna. Impor normas construtivas que se adequem a modelos distantes das estruturas construtivas desses territórios é desconhecer a realidade destes lugares e de seus habitantes. A falta de uma efetiva interlocução entre os moradores e os representantes das instâncias de gestão do poder público é, no limite, colocar em risco o direito à moradia destes sujeitos das periferias, pela dificuldade imposta pelas exigências da legislação<sup>3</sup>.

No Rio de Janeiro, o PMCMV aparece como uma ação importante para reorientar a experiência da habitação popular para uma condição mais digna, em que os meios oficiais procuram estabelecer um espaço ordenado para a moradia

---

3 Esta discrepância entre modelos construtivos legalmente estabelecidos pelo Estado e os processos construtivos próprios às populações de baixa renda é uma realidade histórica no Brasil, como demonstra Valladares (1980).

nas periferias da cidade. Em seu estudo etnográfico sobre o processo de remoção de moradores de uma favela para um condomínio do PMCMV, na cidade do Rio de Janeiro, Petti (2020) insere essa realidade nos termos das formas de governo dos outros, conceito foucaultiano que entende a mudança de concepção do espaço e da moradia que ocorre neste trânsito como uma expressão do modelo de poder disciplinar. Neste caso há a violência e a assertividade do controle do uso do território pelo Estado e pelo mercado imobiliário capitalista. Por parte dos moradores, a insegurança, a vulnerabilidade, mas também ações contra hegemônicas expressas na redefinição do espaço das casas/apartamentos nos condomínios, que são ressignificados para responder às lógicas de uso dos moradores. Nestas ações, as normas constituídas para ordenar a vida nos condomínios são desconsideradas, em favor da criação de um modo de habitar mais condizente com as realidades dos moradores. No caso da realidade pesquisada por Petti (2020), essa situação é vivida como um conflito intenso, o que leva muitos moradores a mostrarem o desejo de um retorno aos modos de habitar da favela.

É perceptível nesses exemplos do Rio de Janeiro que a moradia popular, mesmo quando estimulada por formas de fazer mais democráticas, acaba sendo um movimento de resistência. Nos parece que a decisão de resolver a carência de moradias pela via dos condomínios populares do PMCMV, sua estrutura arquitetônica e as condições de habitação que esse modelo impõe para os moradores, esteve distante da participação de seus usuários. Essa característica impositiva da política na sua execução se expressa no fato de que o modelo dominante de construção dos conjuntos habitacionais é o MCMV/Empresas, onde os empreendimentos de modo geral atendem as potencialidades de lucro das empresas de construção e não às necessidades de uma moradia ambicionada pelos usuários do programa. Assim como neste caso, fica claro que os moradores estiveram alheios na constituição dos decretos normatizando o Uso e Ocupação do Solo do “complexo” das favelas Pavão-Pavãozinho/Cantagalo. Como mostra Cunha, a relação das lideranças comunitárias e dos moradores com os decretos é no momento de sua execução, através de uma performance política que visa minorar os danos dos decretos nas suas vidas. A própria organização comunitária é fragmentada, não chegando a se constituir como uma representação que, num modelo participativo, articularia as demandas da comunidade ao ponto de influenciar a constituição dos planos de ação. Os moradores de Pavão-Pavãozinho e Cantagalo se unem para combater os riscos dos decretos para, logo depois, desarticularem os seus grupos de representação política.

### **3.1. | Uma breve passagem pelo campo de pesquisa: um síndico em apuros.**

Para trazermos mais elementos para o debate em torno do que consideramos efeitos da falta de participação dos usuários dos programas habitacionais no Brasil, traremos uma situação específica que se apresentou durante o trabalho de campo que desenvolvemos na pesquisa que pretende entender a realidade da fase pós-ocupação em condomínios do PMCMV, situados nos municípios de Pelotas e Santa Cruz do Sul, ambas consideradas cidades médias do Estado do Rio Grande do Sul/Brasil.

A situação se apresentou nos primeiros contatos no condomínio da cidade de Pelotas selecionado para a pesquisa. Sr. Alexandre foi nosso primeiro contato, dublê de síndico e porteiro, morador desde o início do condomínio, em 2017,

quando sua esposa foi contemplada com um dos apartamentos. Intercalou alguns períodos como síndico do condomínio até que, há pouco mais de dois anos, alguns vizinhos “foram até minha porta” (relato dele) pedir para que ele retornasse à função. Ele aceitou e, desde lá, diz que não dorme direito. Com expressão de arrependimento ele lamenta: “já tinha me livrado disso e aceitei voltar”. Para dar conta das demandas do condomínio, largou a profissão de açougueiro e se dedica ao trabalho de porteiro, para o qual recebe salário do condomínio, e a função de síndico. Como apoio para cumprir as tarefas da portaria e da zeladoria do condomínio, tem o apoio de seu filho, contratado como porteiro e mais outro morador, que também é contratado como porteiro pelo condomínio.

Alexandre traz na memória as diversas fases de organização do condomínio, desde quando, no início da ocupação, havia a presença constante dos agentes da secretaria de habitação do município, empenhados em organizar o estabelecimento dos moradores no condomínio. Ele se mostra satisfeito com os primeiros momentos no condomínio Hortência, especialmente pela boa organização do processo de ocupação. Assim como está satisfeito com as unidades habitacionais, de bom tamanho e boa organização do espaço interno. Neste período foram oferecidos cursos sobre organização condominial, zeladoria, entre outros. Enfim, havia um suporte para que moradores que vinham de diferentes lugares da cidade, muito deles sem experiência de residir em condomínios o que, de imediato, traz novos custos fixos, tais como a prestação do apartamento, as taxas de condomínio, as contas de luz e água, enfim, despesas que os moradores que viviam em regiões de ocupação irregular não computavam em seu orçamento.

Essa situação contrasta com os períodos posteriores a implantação, quando, segundo Alexandre, “a secretaria de habitação prendeu os pés e disse que o serviço deles era fornecer habitação, e isto estava feito”<sup>4</sup>. Este momento é um marco para o atual síndico porque a resolução das dificuldades na condução do condomínio deixou de contar com o apoio da prefeitura e outros agentes públicos que apoiavam as ações. O processo de afastamento da secretaria e de “autonomização” da gestão do condomínio pelos moradores é também o processo em que a estrutura administrativa protocolar do condomínio, orientada pelos documentos oficiais do PMCMV, deixa de ser referência de organização do local. O que já era um grande desafio com o apoio dos agentes e dos recursos públicos, ou seja, a formalização legal do condomínio e de suas rotinas administrativas, se torna algo muito mais difícil.

Essa realidade é vivida com um misto de sofrimento e resignação por Alexandre. Há muitos indícios de engajamento do síndico/zelador/porteiro para que o condomínio tenha uma existência dentro dos parâmetros legais. Na guarita de entrada do condomínio, local de funcionamento da portaria, ele mantém uma série de planilhas com o controle de pagamento do condomínio (as de “computador” — criadas quando havia suporte da secretaria de habitação para tarefas administrativas — e as “escritas a mão”; categorias de Alexandre para designar as planilhas), pastas com atas de reuniões do condomínio (estas cada vez menos frequentes) e pastas com notas fiscais. Nas planilhas ele mostra que conta com o recurso do pagamento da taxa condominial de cerca de 40% dos moradores,

4 . Esse comentário pode estar indicando que a Secretaria de Habitação, ao distribuir os apartamentos para os usuários e auxiliar sua instalação, considera sua tarefa cumprida. Indica que a definição de habitação da gestão pública está sustentada pelo acesso ao local privado de moradia, colocando em segundo plano o contexto mais amplo em que faz parte do ato de habitar.

ou seja, daqueles que pagam o condomínio de forma regular para fazer frente às despesas do conjunto habitacional. Alguns não pagam o condomínio há seis anos, desde que vieram morar no local<sup>5</sup>. O descumprimento das normas legais também se estende para a venda e aluguel das unidades habitacionais. Relata que por algum tempo tentou controlar essa situação, mas viu que era impossível. Não tinha a quem solicitar apoio e, portanto, deixou de se preocupar com isso. Como não tinha nenhum apoio dos órgãos públicos de fiscalização sobre o destino dos apartamentos, ele considerou arriscado se manter nessa posição de fiscal solitário. O sentimento de abandono também surge quando ele manuseia as planilhas e atas que mantém guardadas, “eles [gestores da Secretaria de Habitação e agentes do Ministério Público] não têm o mínimo interesse sobre isso. Por aqui, nós vamos sobrevivendo”.

A situação de “autonomia” na gestão do condomínio, promovida por um processo lento e constante de retirada do apoio da Caixa Econômica Federal, órgão público financiador e fiscalizador do empreendimento, e da Secretaria Municipal de Habitação, responsável pela organização da ocupação e assessoria na organização do condomínio, motivam o desenvolvimento de práticas locais de organização do espaço já tradicionais nos modos de ocupação das periferias da cidade, com a diferença que o espaço é uma novidade, pois são blocos de apartamentos e não casas que devem se tornar lugares de moradia. Assim, novos desafios e novas soluções são produzidas. Essas têm como desafios a falta de recursos, a ambiguidade na definição sobre o que é público e privado e, muito importante, a dificuldade de produzir uma noção de pertencimento e responsabilidade dos moradores em relação ao condomínio.

As reclamações de falta de apoio dos órgãos públicos não acompanham a avaliação de Alexandre sobre as condições de vida no condomínio Hortênciã. Ele comenta com orgulho que nunca “perdeu” ninguém no condomínio (se refere a morte violenta), como diz ocorrer em outros condomínios, especialmente pela ação dos grupos que fazem tráfico de drogas (presentes no Hortênciã). Também fala de um grupo de moradores que colabora na administração do condomínio, tanto por meio do pagamento em dia das mensalidades do condomínio como através do envolvimento em tarefas que ajudam a manter o seu bom funcionamento e um mínimo de “imagem” no local. A expressão imagem está relacionada a questões estéticas e uma das responsáveis por isso é uma senhora idosa, moradora, que, em troca de R\$ 800,00, corta a grama e cuida das plantas na área do condomínio três vezes por semana (com a ajuda do síndico e de seu filho). Alexandre tem orgulho deste arranjo que fez, já que repassa recursos que ajudam a idosa e arca com um custo muito baixo para manter a área verde do condomínio. Para exemplificar o que considera de apoio, Alexandre conta sobre quando apareceu no grupo de “whats” do condomínio uma postagem da idosa responsável pelo jardim, justificando sua falta ao trabalho por uma semana em função de problema de saúde. Prontamente uma outra moradora do condomínio propôs um mutirão entre moradores para cobrir as tarefas da idosa enferma, o que foi acatado por outros moradores.

---

5 . Em contraste, Alexandre mostra com ironia os automóveis que os moradores inadimplentes mantêm no estacionamento. O recurso aos automóveis e o comentário sobre qualidade deles é comum entre moradores em dia com as mensalidades do condomínio, serve como prova da crítica moral que os inadimplentes recebem.

Fatos como esse, entre outros, indicam a criação de soluções, realizada pelos moradores, para manter a vida no condomínio. Porém, essa sensação de apoio não alivia a pressão da vida de síndico/porteiro de seu Alexandre. Ele reclama muito do fato de não poder sair nunca da área do condomínio. Diz que quando quer passear com a esposa, eles precisam montar uma estratégia. Por volta das 23h ela desce à portaria trazendo seu “mocassim” (um calçado considerado de boa qualidade) e eles saem de forma discreta para se divertir em algum bar ou restaurante que os receba neste horário. Porém, não podemos desconsiderar que Alexandre trouxe seu filho e sua família (filha e esposa) para o condomínio utilizando-se do mercado alternativo de apartamentos, ampliando sua rede familiar e, em consequência, reforçando seus laços afetivos e políticos no seu lugar de moradia. O funcionamento e os recursos para a zeladoria e a portaria do apartamento estão concentrados em seu grupo familiar.

Para nossa surpresa, ao conversar com a equipe de gestores da Secretaria de Habitação do município de Pelotas, foi nos dito que o condomínio Hortência é considerado um dos conjuntos habitacionais do PMCMV que apresenta melhor estrutura. Porém, mesmo assim o condomínio é visto como uma situação longe do ideal. É verdade que, entre os integrantes da equipe da Secretaria de Habitação de Pelotas (desde os responsáveis por cargos político-administrativos até as assistentes sociais), é frequente a crítica aos condomínios como modelo de construção para um programa de habitação popular como o PMCMV. Defendem que o modelo de loteamento é mais interessante por não demandar uma organização coletiva na dimensão que os condomínios exigem. No caso dos loteamentos, a administração da moradia é mais individualizada. Nos parece que essa preocupação se vincula as dificuldades para a gestão dos processos de organização coletiva dos moradores.

Queremos, porém, chamar a atenção para as bases de organização burocrática dos gestores públicos que estruturam o atendimento aos condomínios populares. Nos primeiros contatos com a equipe, se mostrou presente uma hierarquia na enunciação da fala sobre as atividades da mesma junto aos condomínios. A fala era capturada pelo chefe do setor, um dirigente que tinha tido acesso ao cargo por sua inserção política, e este conduzia a conversa enfatizando a prevalência na resposta aos documentos que regem a política habitacional. A sensação que se tem é que, diante das dificuldades do trabalho, os protocolos e as orientações dos documentos dão sentido ao trabalho da equipe, indicam seus resultados objetivos. Portanto, preencher corretamente os formulários dos relatórios parece ser a maior preocupação da equipe de gestores. Para isso é importante que a relação com a realidade dos condomínios crie o conteúdo necessário para que esses documentos sejam bem preenchidos, seguindo os critérios que eles indicam para expressar a realidade dos mesmos. A ação da equipe nos condomínios é fortemente influenciada pelos documentos que, via de regra, enfatizam a produção de dados quantitativos. Estes prevalecem na orientação do trabalho da equipe de gestores. Por vezes, ficamos tentados a relacionar essa orientação para o trabalho com a preocupação de Alexandre, síndico/porteiro/zelador do condomínio Hortência, em apresentar os registros e a documentação das atividades do condomínio, procurando expressar a ideia de rigor e clareza no registro das suas ações, mas que, no final das contas, expressa frustração ao afirmar que os gestores públicos “não têm nenhum interesse por isso”. Ou seja, é um trabalho ineficaz que precisa ser feito. Mesmo que esta seja uma comparação forçada, pode trazer conexões da relação com os documentos entre gestores e moradores.

A relação mais pessoalizada entre a equipe da secretaria de habitação e os moradores dos condomínios se dá através do trabalho das assistentes sociais. Entre os técnicos é reconhecida a capacidade que as assistentes sociais têm de se envolver de forma mais intensa com a vida do condomínio, com o cotidiano dos moradores. Chegamos a ouvir de um dos gestores que as assistentes sociais são “tesouros” porque teriam o verdadeiro acesso a realidade dos condomínios, ao conhecer as necessidades dos moradores por sua relação mais íntima e afetiva. É possível perceber uma certa crítica das assistentes sociais, nunca explícita, à forma como a equipe se aproxima da realidade dos condomínios. Porém, as profissionais mantêm em seu trabalho a prioridade aos documentos, relegando os “efeitos de conhecimento” proporcionado pela relação pessoalizada a motivações de ordem individual/afetiva, exaltando um envolvimento romantizado com os moradores. Se por um lado essa forma de reconhecer o trabalho mais próximo com os moradores intensifica a vinculação e a adesão pessoal das profissionais aos interesses dos moradores, por outro, seus resultados têm pouca ressonância como conteúdo capaz de orientar e redefinir os modelos de relação da equipe de gestores com a realidade dos moradores dos condomínios. Para efeitos de ação política, essa realidade continua sendo prioritariamente mediada pela “linguagem” dos documentos impessoais e estatisticamente procedentes.

Com esta descrição e comentários não estamos querendo defender que os registros, os dados quantitativos, as planilhas, não sejam um recurso válido para a administração de uma política pública da grandeza de um programa de habitação popular como o MCMV. O que queremos alertar é para o tipo de ação que estão induzindo na relação entre os gestores públicos e os moradores dos condomínios, e se essas são capazes de reconhecer com mais efetividade a realidade desafiadora que é a estruturação de modos de vida digno para os moradores dos condomínios. Desde condições para a reprodução da vida econômica dos moradores até outras como o direito a educação e a proteção contra todas as violências, tanto físicas quanto psicológicas, as quais estão muito presentes entre as classes menos favorecidas de nossa população.

Esta dinâmica da relação dos gestores públicos como os condomínios nos parece ser muito próxima em sua lógica da relação do poder público com os territórios periféricos das cidades brasileiras, como procuramos exemplificar com as situações etnográficas das periferias do Rio de Janeiro. A mediação burocrática como os moradores destas regiões é uma expressão importante do baixo nível de cidadania conferida a essa população, uma vez que essa mediação produz um morador “hiper-real”, idealizado, estigmatizado, em razão dos sérios limites que esses instrumentos de conhecimento têm para promover uma efetiva interlocução com os modos de vida e necessidades dos moradores. Certamente a mediação que se estabelece entre gestores e moradores nas políticas habitacionais está fortemente configurada pelos efeitos da desigualdade social no país.

Diante do que foi posto, concordamos que os limites para a “participação” nos processos de elaboração e implementação das políticas públicas no Brasil é um sério empecilho para que seus objetivos sejam alcançados. No nosso ponto de vista, uma das possibilidades de atacar o problema é lidar com o paradoxo presente nos programas e projetos de políticas públicas pós-1988, em que geralmente contam com exigência e o incentivo para a participação dos beneficiários, mas que na sua implantação apresentam muitas dificuldades para que ela seja efetiva e impacte tanto na elaboração quanto na implementação de suas ações. Ou seja, achamos importante refletir sobre como os processos de participação são pensados e

efetivados nas políticas públicas e contribuir com abordagens que apontem para uma qualificação dos princípios que orientam a relação dos gestores das políticas públicas e os seus usuários.

#### 4. | CONSTRUINDO UMA PROPOSTA DE ANÁLISE

Nesta seção buscamos integrar novas questões aos estudos prévios referentes às políticas habitacionais, propondo a realização de investigações empíricas e a incorporação de perspectivas teóricas que possibilitem evidenciar outras formas de interpretar e viver a cidade. Amparando-se em uma abordagem relacional do território, nas análises sobre implementação das políticas públicas e na perspectiva das mobilidades, esta proposta analítica pretende trazer a agência dos atores do território, suas redes sociais e instituições para o centro da análise. Nesse sentido, almeja-se propor uma abordagem que permita olhar para as tensões, disputas e resistências decorrentes da normatização, prevista na formulação das políticas habitacionais, e os modos de existência e de reprodução de grupos populacionais de baixa renda. Nesse processo, os territórios habitados vão sendo constantemente (re)produzidos e modificados pelos atores e pelas normas das políticas públicas que buscam discipliná-los. Busca-se, portanto, estabelecer um diálogo crítico com estudos focados em uma cidade utópica contida na perspectiva do “direito à cidade” e da cidade-norma, prevista nos planos urbanísticos e nas políticas habitacionais, a partir da concepção de uma perspectiva móvel, voltada a olhar para a cidade que está sendo construída e significada pelos atores periféricos que nela habitam.

A forma sedentária como a cidade tem sido tratada nos processos de formulação das políticas urbanas e habitacionais possui uma estreita relação com as maneiras pelas quais o conceito de território tem sido incorporado na literatura sobre políticas públicas no Brasil. Segundo Lotta e Favareto (2016, p. 50), apesar do conceito de território estar presente no planejamento de diversas políticas públicas formuladas na última década, em geral ele aparece como um “mero repositório de investimentos”, isto é, como um espaço estático e delimitado por normas administrativas. Em contraposição a essa posição, a perspectiva relacional permite pensar o território - e as territorializações - como expressão das forças sociais.

De acordo com Claude Raffestin (1993), os territórios irão resultar das múltiplas relações de poder - móveis e assimétricas - estabelecidas entre os atores em um dado espaço. A partir dessas relações de poder, vão sendo construídas diversas territorializações, nem sempre de forma harmônica e consensual. Essas relações engendram discursos e apropriações sobre o espaço, definindo e delimitando a sua ocupação. Nesse sentido, o território é concebido como o resultado das relações de poder que foram construídas ao longo do tempo pelos atores sociais sobre um determinado espaço (concreto ou imaginado).

Se em relação à construção social do território verifica-se um certo consenso na literatura, não se pode afirmar o mesmo sobre os fatores condicionantes que explicariam os processos e as dinâmicas territoriais. Para isso, segundo Reis (2005), seria necessário interpelar o território, saber por que ali se produzem determinados processos que não ocorrem em outros espaços. Fazendo frente às interpretações que ora definem o território como um receptáculo ou suporte de

processos externos, ora o percebem como um espaço autônomo, de resistência das forças endógenas à uma lógica de dominação que busca subordiná-lo, o autor propõe a adoção de uma perspectiva relacional do território, na qual este seja percebido com um elemento ativo e definidor das dinâmicas e déficits que nele se produzem. Para Reis (2005, p. 59), o território é “[...] expressão e produto das interações que os atores protagonizam. O território, nestas circunstâncias, é proximidade, atores, interações. E é também um elemento crucial da matriz de relações que define a morfologia do poder nas sociedades contemporâneas”. A partir dessa concepção, o autor considera como contingentes os desdobramentos dos processos que ocorrem nos territórios, pois eles dependerão, por um lado, das trajetórias institucionais e das redes que os atores construíram ao longo do tempo nesses espaços e, por outro, das formas de inserção do território dentro de uma ordem mais ampla, cujo sentido e resultado não estão predeterminados. A partir dessa crítica, Reis (2005) indica a construção de uma epistemologia do território que responda sobre o seu papel e lugar nas dinâmicas sociais. A seu ver, as territorialidades não “[...] são meras formas de reprodução das mobilidades e das capacidades de dominação dos fatores móveis [...]” (Reis, 2015, p. 55). Da mesma forma, o autor acentua que a simples afirmação de que os processos e dinâmicas territoriais resultam de um equilíbrio entre os condicionantes externos e as territorializações não seria suficiente para explicar como esses se articulam nos territórios. Para isso, seria necessário considerar que há uma tensão entre esses elementos, cujos desdobramentos e consequências não podem ser determinados *a priori*.

Os estudos sobre implementação de políticas públicas, desenvolvidos com maior vigor na última década no Brasil, aportam elementos importantes para essa reflexão, na medida em que contribuem para a compreensão sobre o porquê as mesmas políticas públicas produzem efeitos diversos ao serem implementadas em distintos territórios. Ao evidenciar que a fase da implementação das políticas públicas não se trata de uma mera operacionalização administrativa do que foi projetado na sua formulação, as análises chamam atenção para o fato de que a política implementada é a política de fato, ou seja, a política como acontece nos territórios, envolvendo todos os seus fatores intervenientes. Ou seja, o foco da análise recai sobre os atores e os espaços onde as ações ocorrem e não sobre o que foi planejado durante a formulação das políticas, embora se reconheça que não exista uma ruptura entre essas fases (Lima; D’Ascenzi, 2013; Lotta, 2012; 2019).

Nesse sentido, as análises da implementação demonstram que é preciso compreender como os atores agem nesse processo, quais redes são estruturadas, quais são os recursos disponíveis aos diversos atores envolvidos na implementação e de que forma as suas ideias, crenças e valores produzem efeitos práticos por meio de estratégias e ações engendradas nos territórios. Entre os autores que adotam uma perspectiva *bottom-up* ou híbrida (Lima; D’Ascenzi, 2013; Lotta, 2019), considerar o papel desempenhado pelas burocracias implementadoras é fundamental nesse processo, sobretudo dos burocratas de nível de rua (policiais, professores, assistentes sociais, agentes comunitários de saúde, entre outros). Estes agentes implementadores de nível de rua, por estarem na linha de frente da execução das políticas, precisam lançar mão da sua discricionariedade, ou seja, do seu poder de decisão sobre como a política irá ser implementada no território, definindo as prioridades de atendimento, os seus fluxos e as formas de prestação

dos serviços (Lotta, 2019). A discricionariedade, nesse sentido, é percebida como sendo resultante dos recursos disponíveis a esses agentes implementadores, das suas habilidades profissionais e conhecimentos prévios, bem como dos seus valores e ideias.

Cabe destacar, no entanto, que as decisões que cercam as ações dos agentes implementadores não são tomadas de forma estanque, pois se encontram imbricadas com as relações que estabelecem com os usuários das políticas nos distintos territórios. Há nesse processo todo um jogo de tensões, conflitos, aprendizados e negociações entre a normatização, prevista na formulação das políticas, e a forma como estas vão sendo traduzidas e executadas por esses agentes. Nesse sentido, a implementação da política precisaria ser pensada em relação ao espaço vivido e seus sujeitos, e não como algo apartado desses. As análises demonstram que o conhecimento desenvolvido pelos burocratas de nível de rua, a partir das suas experiências, nem sempre vai produzir uma reflexão sobre a forma como é prevista e normatizada a sua atuação profissional.

Tomando como exemplo o trabalho social pós-ocupação realizado pelos assistentes sociais nos conjuntos habitacionais do PMCMV, percebe-se, muitas vezes, uma desconexão entre as atividades realizadas e o modo de vida dos moradores desses empreendimentos. Ou seja, o saber desses agentes implementadores, forjado pelas experiências vividas no cotidiano do seu trabalho e nas relações com os moradores, é desconsiderado quando se formula a política e se projeta as ações necessárias à sua implementação. As atividades realizadas parecem não guardar nenhuma relação com a forma como os moradores vivem e constroem sua presença na cidade.

Em conformidade com a proposta relacional discutida anteriormente, sugerimos perceber a cidade através dos modos de habitá-la. Com base na experiência de grupos que ocupam as margens urbanas em contextos precarizados, marcados normalmente por uma urbanização informal, pretendemos partir para um desvelamento de suas formas (criativas) de produção do território e da memória, ou seja, de seus modos de “fazer cidade” (Agier, 1999; 2011). Nesta dinâmica, interessa-nos entender o universo de relações nos quais os ocupantes das margens estão inseridos para produzir suas vidas; tanto no nível entendido como “local”, quanto em termos das relações institucionais com agências e agentes do poder público e do mercado.

Pretendemos, deste modo, situar esta proposta no diálogo com os estudos urbanos nos termos de Agier (2011), que interpreta a cidade não como uma dimensão externa aos habitantes e tampouco numa perspectiva individualizante. Para o autor, uma “antropologia da cidade” deve “emancipar-se de qualquer definição normativa e *a priori* de cidade para poder procurar a sua possibilidade por toda a parte, trabalhando para descrever o processo” (Agier, 2011, p. 37).

Há, neste sentido, um movimento chave no pensamento da Agier para a construção do seu argumento, que nos incita a deslocar a pergunta a respeito de “o que é a cidade?”, onde a categoria “cidade” é entendida como um objeto universal e *a priori*, para o questionamento a respeito de “o que faz cidade?”, quando a “cidade” deixa de ser entendida como uma totalidade acessível empiricamente e passa, no lugar disso, a ser interpelada como um significante vazio que, a depender dos sentidos que recebe, adquirirá significados distintos, que necessitam ser reconstituídos pela observação empírica.

Tendo como plano de referência essas reflexões pretendemos, assim, contribuir para o fortalecimento das perspectivas teóricas que buscam pensar a cidade através das relações sociais que configuram seus territórios de vida. Nesse sentido, é preciso transcender o conceito de cidade como um território administrativo. Nossa intenção é dar foco para o que os habitantes fazem no território da cidade e como essas ações (re)inventam códigos de urbanidade. Sem desconsiderar, portanto, as narrativas administrativas sobre a cidade, representada por ações jurídico-normativas e pelos saberes de urbanistas, engenheiros e empresários, o que propomos é estimular a investigação em saberes e práticas que inovam sobre os conceitos normativos e objetivados a respeito da cidade, que os condomínios populares representam. Por este ponto de vista é que consideramos importante estudá-la a partir de suas margens, em seus espaços de fronteira, em suas periferias.

Ao pesquisar as práticas e os significados que os “beneficiários” das políticas habitacionais criam na experiência de habitar a cidade, reforça-se o protagonismo dos usos na qualificação dos espaços e denuncia-se a arbitrariedade de ações de projeção da cidade referenciadas em pressupostos teóricos e conceituais que não se vinculam às perspectivas construídas na experiência vivida.

Em relação à constituição de projetos habitacionais, defende-se a ideia de que qualquer política habitacional não pode ser reduzida à produção de edificações como algo em si, estático e apartado do modo de vida de seus ocupantes. As edificações são uma objetificação desses modos de vida e das relações socioculturais que os engendram.

Neste sentido, considera-se as políticas habitacionais como uma proposta ativa no léxico das perspectivas que referenciam a experiência de habitação das populações de baixa renda nas cidades. A ideia é que os sentidos de “moradia” contidos nos projetos habitacionais se objetivam nas relações de poder com outras perspectivas de “moradia”, constituídas na experiência de habitar a cidade das populações de baixa renda.

Conforme pondera Jirón (2017, p. 269, tradução nossa), “estudos sobre problemáticas habitacionais geralmente entendem os espaços como unidades discretas, com limites definidos e dinâmicas localizáveis”. Todavia, ainda de acordo com esta autora:

*Enfrentar el hábitat residencial desde un enfoque de movilidad cotidiana implica repensar las escalas, bordes y relaciones que suceden en este espacio. Específicamente, a partir de la experiencia de movimiento que tienen las personas se puede observar la manera en que se vive la cotidianidad con todas sus complejidades. Este enfoque puede ofrecer una forma más situada de comprender el espacio habitado, lo que a su vez puede facilitar futuras intervenciones que tienen como fin generar mejores condiciones de vida para los habitantes (Jirón, 2017, p. 269).*

No centro da crítica de Jirón (2017), assim como de toda uma corrente de autores dedicados à reflexão contemporânea sobre as cidades, se situa o entendimento de que o predomínio de tendências analíticas, assim como de políticas de planejamento, centradas nas dimensões estruturais e estáticas

da vida urbana, estimula o desenvolvimento de “projetos” que negligenciam processos participativos e que, amiúde, desprezam as experiências cotidianas dos habitantes e suas formas de uso e apropriação dos territórios.

Neste sentido, as chamadas “políticas públicas”, assim como os “desenhos” e “projetos” urbanísticos que as acompanham, deixam de ser interpretadas como simples suportes técnicos, neutros e objetivos e passam a ser percebidas como “tecnologias políticas” a serem submetidas ao escrutínio analítico (Name; Freire-Medeiros, 2017; Jirón; Imilán, 2018).

Em um estudo paradigmático, Jirón e Gómez (2018) problematizam implementações urbanísticas supostamente “neutras”, chamando a atenção para o modo como as mesmas, ao se apoiarem em concepções sedentárias e dualistas, que supõem, por exemplo, a divisão da rotina entre lugar de moradia e lugar de trabalho, desconsideram o fato de que as dinâmicas do cuidado não se acomodam nesta lógica binária (domicílio/trabalho), o que tem implicações extremamente relevantes, sobretudo, para a mobilidade das mulheres, principalmente as de renda mais baixa que, em geral, se encarregam destas responsabilidades de manutenção da “casa”.

Assim, como mostram as autoras, políticas que desconsideram a dimensão móvel e dinâmica do habitar, assim como as desigualdades de gênero em relação ao uso dos espaços urbanos, tendem a aprofundar relações de poder que dificultam a vida cotidiana daqueles que se veem submetidos a elas. Com base nessa perspectiva, portanto, verifica-se *“la urgencia de incorporar en los estudios urbanos al habitante, su habitar y el hábitat, y también relevar la dimensión en movimiento de ese habitar”* (Jirón; Imilán, 2018, p. 17).

Tendo em vista os desafios apontados por esta literatura, com a qual temos dialogado, justificamos nossa aposta na construção de um modelo centrado num enfoque analítico que nos permita considerar colaborativamente as experiências cotidianas (e móveis) daqueles que se veem diretamente afetados pelos impactos das políticas habitacionais.

Entendemos que, para compreender mais profundamente a (in) capacidade de intervenções como as do PMCMV em construir formas mais democráticas de inserção urbana, devemos enxergar tal política a partir da perspectiva cotidiana dos moradores e não o contrário. Apenas desta maneira poderemos verificar empiricamente os efeitos da sua implementação concreta na vida cidadina.

A perspectiva “móvel” e cotidiana, neste sentido, nos alerta para a importância epistêmica de evitarmos confundir os espaços administrativos com os espaços vividos. Em nossa percepção – informada pelo diálogo com a densa literatura socioantropológica mencionada –, o habitat residencial de nossos interlocutores não pode, de maneira alguma, ser pensado de forma “sedentária”, com base em concepções petrificadas do ambiente urbano, como se seus territórios de vivência correspondessem a um mero reflexo das políticas urbanísticas ou das concepções binárias fixas, do tipo centro/periferia. Isso porque a experiência de habitar se dá num movimento que aglutina em torno de si temporalidades e territorialidades diversas.

A experiência vivida acontece sempre com base num contínuo, que embaralha as escalas do cálculo urbanístico (não se acomoda facilmente, por exemplo, em noções pré-concebidas como domicílio, bairro, origem, destino,

lugar de trabalho, lugar de residência, centro e periferia). Neste sentido, quando evitamos reduzir o hábitat a algo somente físico, privilegiando sua interpretação enquanto experiência espaço-temporal incorporada, logo nos damos conta de que a espacialidade se transforma à medida que se vive, o que, de outra maneira, significa que o espaço, da perspectiva de seu uso, não pode ser tomado como um dado *a priori*. Habitar, assim, como pondera Jirón (2017) – inspirada no diálogo com Michel de Certeau e Henry Lefebvre – implica na experiência de nos apropriarmos de algo, não no sentido de propriedade, mas no sentido de modelagem.

Dessa forma, seguir trajetórias e itinerários de pessoas ou grupos humanos (no tempo e no espaço) implica também em nos abriremos para a descoberta de territorialidades específicas que podem nos levar ao (re)conhecimento de outros regimes de urbanidade, capazes de nos fornecer subsídios epistêmicos para a interpelação crítica das concepções hegemônicas e normativas, típicas das lógicas *top down*, muitas vezes empregadas pelas implementações urbanísticas e administrativas “oficiais”. É para isso, aliás, que Michel Agier chama atenção, ao enfatizar a necessidade de nos voltarmos ao movimento (já descrito), que ele denomina como “fazer cidade” (Agier, 1999; 2011).

Ao considerar o hábitat com base na perspectiva vivida, portanto, nós não estamos desconsiderando a importância da materialidade urbana, mas, estamos privilegiando a análise dos sentidos que esta materialidade assume com base na relação estabelecida com e pelos habitantes. Trata-se de uma proposta que visa complementar aspectos obscurecidos por modelos analíticos meramente técnicos e distanciados da linguagem e dos usos cotidianos da cidade.

## 5. | CONSIDERAÇÕES FINAIS

Apesar do tema da participação social no processo de elaboração das políticas públicas já ter sido amplamente trabalhado no Brasil, especialmente nos anos de retomada da democracia a partir de 1988, nos parece que os resultados práticos dessas discussões ainda estão longe de ser esgotados. Em se tratando da política habitacional, o fracasso na implementação do projeto de lei de 2003 que definia as bases do Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS) é uma expressão desta dificuldade, sendo emblemático para isso a desconexão entre o PMCMV e o Ministério das Cidades, que tinha nos seus princípios de ação a participação como eixo na estruturação das políticas públicas (Amore, 2015). Este evento indica a força dentro do programa habitacional da modalidade MCMV/ Empresas sobre outras modalidades, como o MCMV/Entidades, por exemplo, com uma orientação mais coletivista na definição de seus produtos. No PMCMV, para a solução do déficit habitacional, a dimensão quantitativa se estabelece como princípio norteador do programa. Esta é uma lógica que favorece a dimensão financeira e o lucro em detrimento de critérios mais justos de moradia, que privilegia as necessidades dos moradores.

Mesmo entendendo o avanço das políticas públicas no Brasil pós-Constituição de 1988, quando o tema da participação passa a ser uma preocupação na elaboração das políticas públicas, ao observarmos sua aplicação percebe-se a influência dos modelos positivistas, pouco afeitos a incorporar processos de participação na gestão pública do Estado brasileiro. Ao trazermos a crítica ao predomínio dos chamados modelos de *top down* na condução das políticas, estamos alertando

para a manutenção de processos de gestão com características autoritárias, mesmo que no discurso a intenção seja promover processos democráticos. Isso se expressa na validação das ações das políticas públicas, quando as mesmas se estruturam em “regimes de verdade” que colocam o saber técnico como o centro das ações e percebem as contribuições dos processos participativos como um anexo, algo paralelo ou alternativo às ações que definem o desenvolvimento do projeto. Varella (2011) chama a atenção para a falta de definição do que seria o âmbito da participação na execução dos projetos. Assim, o que é entendido como ações participativas ganha um âmbito tão extenso e, portanto, indefinido, que fragiliza sua influência na implementação dos projetos.

Neste artigo procuramos chamar a atenção para a necessidade de uma mudança epistemológica na constituição das políticas públicas, para que se avance numa direção que efetivamente incorpore a participação como um vetor propositivo das políticas públicas. Ao concebermos que as ações do âmbito da participação devam ser colocadas no centro, tanto da concepção como da implementação das políticas públicas, estamos propondo uma mudança epistemológica no desenvolvimento das mesmas, articulando teorias e metodologias que tenham como centro a incorporação da perspectiva do usuário como interlocutor efetivo nos distintos estágios de realização das políticas públicas.

Realidades importantes para a definição das ações, como a de território, por exemplo, podem passar a ser vistos como algo móvel, como espaço constituído pelas relações de poder entre os atores que interagem nas disputas para a configuração dos mesmos. O território não deve ser visto como algo estático, dado *a priori*, uma totalidade a ser descrita e analisada, mas como um espaço dinâmico, realidade relacional, afetada pela ação dos diferentes atores que disputam a legitimidade na definição de seu estatuto de realidade, de um lugar para a ação. Neste caso, por exemplo, os agentes públicos e seu poder oficial, os planejadores e seu conhecimento, não são vistos como aqueles que definem o que são os territórios e como agir sobre eles, mas como atores num espaço de relações que buscam produzir consensos mínimos para que se possam estabelecer referências para a ação numa realidade construída por um jogo de forças mais plural e democrático. Desta forma, os meios de ação dos gestores e planejadores, seus meios legais, seus instrumentos de conhecimento, passam pelo escrutínio das relações de poder que definem os territórios, num procedimento simétrico ao escrutínio dos meios de ação dos moradores e de outros atores que conformam a realidade de espaços objetificados, como é o caso dos condomínios MCMV.

Para uma reconfiguração da realidade onde as políticas públicas se inserem é necessário que, junto a mudança na abordagem teórica, se recolocque novas possibilidades metodológicas. No nosso caso, interessados no problema da participação na realização das políticas públicas, o foco na experiência dos moradores necessariamente leva ao interesse no estudo do cotidiano como possibilidade de conhecimento sobre políticas públicas. Nessa direção, a teoria das mobilidades e os métodos que a acompanham pretendem estabelecer outro regime de conhecimento dos territórios, criticando a exclusividade da compreensão dos mesmos através de perspectivas teóricas que o atrelam aos princípios do Estado-Nação, que promove uma lógica sedentária de reconhecimento da realidade social. A teoria das mobilidades desloca o eixo de percepção dos territórios

para o movimento, ao propor que a realidade esteja vinculada aos “regimes de mobilidade” que caracterizam as relações que constituem um determinado lugar ou território.

Assumir essas referências de abordagem para pensar tanto a realidade dos territórios habitados como a implementação das políticas públicas nos mesmos, requer um desvio epistemológico que mude a percepção do território como algo “dado”, onde a multiplicidade de atores do mercado, do poder público e da sociedade civil não sejam vistos como “entidades” definidas *a priori*, com uma lógica de atuação, uma racionalidade e interesses previamente definidos, **mas como sujeitos constituídos nas relações sociais engendradas nos processos de presença nos territórios, definidos como os lugares em que o ato de habitar conecta múltiplas experiências que se estabelecem no jogo de poder que instaura a realidade do lugar: a da moradia propriamente dita, a de trabalho para muitos moradores, a de investimento financeiro e de exercício de poder político para outros.** As disputas pela configuração do lugar dependem das relações de forças que se dão nas situações que se expressam nos territórios e que só serão percebidas através de uma observação aguçada do cotidiano dos mesmos. Portanto, no nosso ponto de vista, a própria configuração dos sujeitos da ação depende profundamente dos movimentos possíveis, mas também dos interditados para alguns, e das redes de relação que estabelecem possibilidades e limites para incidir sobre esses territórios. Neste caso o conceito de participação é próprio a todos os atores, porque dessa participação depende a convergência para constituição de um lugar através de um consenso mínimo e democraticamente encaminhado. **As políticas públicas de habitação de viés democrático precisam intervir para a reversão da lógica dominante que define alguns como atores propositivos, como os agentes do mercado e do Estado, e outros como atores passivos, como os moradores,** para quem a participação nos processos de construção dos espaços de moradia tem uma função “alegórica”, alheia aos atos de definição do que virá a ser o espaço habitado. ■

Recebido em: 16-10-2023

Aceito em: 20-08-2025

## REFERÊNCIAS

- AGIER, Michel. *L'invention de La ville*. Paris: Archives Contemporaines, 1999.
- AGIER, Michel. *Antropologia da Cidade: lugares, situações, movimentos*. São Paulo: Terceiro Nome, 2011.
- AMORE, Caio Santo *et al.* "Minha casa minha vida" para iniciantes... *In*: AMORE, Caio Santo; SHIMBO, Lúcia Zanin; RUFINO, Maria Beatriz. *Minha Casa... E a Cidade?* Avaliação do Programa Minha Casa Minha Vida em seis estados brasileiros. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2015. p. 11-27.
- BONDUKI, Nabil. Do projeto Moradia ao Programa Minha Casa. *Teoria e Debate*, n. 82, p. 8-14, 2009.
- BONDUKI, Nabil. Sobre a ausência de projetos sociais de qualidade. [Entrevista concedida a] Romullo Baratto. *ArchDaily*, 09/04/2018.
- BRASIL. *Relatório de Avaliação: Programa Minha Casa, Minha Vida*. Brasília: Ministério da Economia, 2020.
- CUNHA, Juliana Blasi. "Nossa casaca é dupla-face": uma análise situacional da trama articulada em torno da atuação de políticas públicas no complexo Pavão-Pavãozinho-Cantagalo". *In*: Frúgoli Jr., H.; Spaggiari, E. Aderaldo, G. (org.). *Práticas, conflitos, espaços: pesquisas em antropologia da cidade*. Rio de Janeiro, Gramma, 2019. p. 97-120.
- JIRÓN, Paola. El hábitat residencial observado desde la movilidad cotidiana urbana. *In*: Imilan, W.; Larenas, J.; Carrasco, G y Rivera, S. (Org.). *Hacia dónde va la vivienda en Chile?: nuevos desafíos en el hábitat residencial*. Santiago de Chile: INVI, 2017. p. 269-279.
- JIRÓN, Paola; IMILÁN, Walter. Moviendo los estudios urbanos. La movilidad como objeto de estudio o como enfoque para comprender la ciudad contemporánea. *Quid*, v. 16, n. 10, p. 17-36, 2018.
- JIRÓN, Paola; GÓMEZ, Javiera. Interdependência, cuidado e gênero: estratégias de mobilidade na cidade de Santiago. *Tempo Social*, v.30, n. 2, p. 55-72, 2018.
- LABCIDADE. *Ferramentas para avaliação da inserção urbana dos empreendimentos do MCMV*. São Paulo: Ministério das Cidades, 2014.
- LIMA, Luciana Leite; D'ASCENZI, Luciano. Implementação de políticas públicas: perspectivas analíticas. *Revista de Sociologia e Política*, Curitiba, v. 21, n. 48, p. 101-110, dez. 2013.
- LOTTA, Gabriela. Desvendando o papel dos burocratas de nível de rua no processo de implementação: o caso dos agentes comunitários de saúde. *In*: FARIA, C. A (Org.). *Implementação de Políticas Públicas: teoria e prática*. Belo Horizonte: Ed. PUCMINAS, 2012. p. 20-49.
- LOTTA, Gabriela; FAVARETO, Arilson. Desafios da integração nos novos arranjos institucionais de políticas públicas no Brasil. *Revista de Sociologia e Política*, v. 24, n. 57, p. 49-65, 2016.
- LOTTA, Gabriela. A política pública como ela é: contribuições dos estudos sobre implementação para a análise de políticas públicas. *In*: LOTTA, G. (Org.). *Teoria e análises sobre a implantação de políticas públicas no Brasil*. Brasília: Enap, 2019. p. 11-38
- MARICATO, Ermínia. Ermínia Maricato sobre Minha Casa Minha Vida. [Entrevista concedida a Rosa Simansky e Roberto Malwakdiye. *AU*, 17/09/2009. Disponível em: < 5 - Erminia Maricato Sobre Minha Casa Minha Vida - Revista AU 2009 | PDF | Planejamento urbano | Brasil (scribd.com)>. Acesso em: 21 dez. 2022.

- NAME, Leo; FREIRE-MEDEIROS, Bianca. "Teleféricos na paisagem da 'favela' latino-americana: mobilidades e colonialidades". *Revista de Geografia e Ordenamento do Território*, v. 11, p. 263-282, 2017.
- PETTI, Daniela Ramos. "Perdi minha casa, aqui eu tenho outra vida": uma etnografia sobre espaços, sujeitos e economias em um condomínio popular do Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV). Dissertação de Mestrado, PPGSA/UFRJ, 2020.
- RAFFESTIN, C. *Por uma geografia do poder*. São Paulo: Ática, 1993.
- REIS, José. Uma epistemologia do território. *Estudos Sociedade e Agricultura*, Rio de Janeiro, vol. 13, n. 1, p. 51-74, 2005.
- RIZEK, Cibele S.; AMORE, Caio S.; CAMARGO, Camila M. de; et al. Viver na cidade, fazer cidade, esperar cidade. Inserções urbanas e o PMCMV-Entidades: incursões etnográficas. In: AMORE, Caio Santo; SHIMBO, Lúcia Zanin; RUFINO, Maria Beatriz. *Minha Casa... E a Cidade? Avaliação do Programa Minha Casa Minha Vida em seis estados brasileiros*. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2015. p. 289 - 322.
- ROLNIK, Raquel. *Guerra dos Lugares: a colonização da terra e da moradia na era das finanças*. São Paulo: Boitempo, 2015.
- VALLADARES, Licia. *Passa-se uma casa: análise do programa de remoção de favelas do Rio de Janeiro*. Zahar, 1980.
- VARELLA, Alex. "O dever de cidadania: Políticas públicas de planejamento urbano e participação popular no Brasil". In: Cefai, D. Mello, M.A.S. Mota, F.R. e Veiga, F.B.(org.) *Arenas públicas: por uma etnografia da vida associativa*. Niterói: Editora da UFF, 2011. p. 321-345
- VILLA, Simone Barbosa; SARAMAGO, Rita de Cássia Pereira; GARCIA, Luciane Casasanta. *Avaliação pós-ocupação no Programa Minha Casa Minha Vida: uma experiência metodológica*. Uberlândia: UFU/PROEX, 2015. 150 p.

# EXPANSÃO URBANA E BACIAS HIDROGRÁFICAS: UM ESTUDO DOS LOTEAMENTOS IMPLANTADOS ENTRE 2004 E 2018 EM CHAPECÓ/SC

CÁSSIA REGINA SEGNOR

Universidade Federal de Santa Catarina

cassiasegnor@gmail.com

ANDREY LUIS BINDA

Universidade Federal da Fronteira Sul

abinda@uffs.edu.br

## RESUMO

Este estudo analisa a expansão urbana do município de Chapecó entre os anos de 2004 e 2018, com foco na distribuição espacial dos loteamentos em relação às bacias hidrográficas locais. Foram identificados 70 loteamentos no município cujos resultados revelam um padrão de urbanização periférico e disperso, com significativa concentração em oito das vinte bacias hidrográficas mapeadas. Destaca-se a bacia do Lajeado Passo dos Índios, devido à sua centralidade na malha urbana, que concentrou 30 loteamentos e a bacia do Lajeado São José, que mesmo responsável pelo abastecimento de água potável da cidade, recebeu 16 loteamentos. A expansão sobre áreas ambientalmente sensíveis tem intensificado o processo de impermeabilização do solo, evidenciando a desarticulação entre o urbano e o ambiental. Nesse quesito, reforça-se a necessidade de integrar o ordenamento territorial considerando as bacias hidrográficas como espaços úteis para a gestão e o planejamento de cidades mais sustentáveis e resilientes.

**PALAVRAS CHAVE:** Planejamento urbano; Urbanização; Hidrologia Urbana.

\*O presente trabalho foi realizado com apoio da à Fundação de Amparo à Pesquisa e Desenvolvimento Científico e Tecnológico do Estado de Santa Catarina (FAPESC).



Esta revista está licenciada sob a Creative Commons Attribution 4.0 License.

**URBAN EXPANSION AND WATERSHEDS: A STUDY OF SUBDIVISION IMPLEMENTED BETWEEN 2004 AND 2018 IN CHAPECÓ, SANTA CATARINA STATE, BRAZIL**

**ABSTRACT**

The present study analyzes the urban expansion of the municipality of Chapecó between 2004 and 2018, focusing on the spatial distribution of subdivisions in relation to local watersheds. A total of seventy subdivisions were identified within the municipality, indicating a pattern of peripheral and dispersed urbanization, with a notable concentration in eight of the twenty mapped watersheds. The Lajeado Passo dos Índios watershed merits particular attention due to its central position within the urban grid, which encompasses 30 subdivisions. Similarly, the Lajeado São José watershed, despite its role in supplying drinking water to the city, is noteworthy as it serves 16 subdivisions. The urban expansion into environmentally sensitive areas has led to an increased focus on soil sealing, thereby drawing attention to the divide between urban and environmental concerns. In this regard, there is an imperative for integrated land use planning, considering watersheds as useful spaces for the management and planning of more sustainable and resilient cities.

**KEYWORDS:** Urban planning; Urbanization; Urban hydrology.

**EXPANSIÓN URBANA Y CUENCAS HIDROGRÁFICAS: UN ESTUDIO DE LAS URBANIZACIONES IMPLANTADAS ENTRE 2004 Y 2018 EN CHAPECÓ, SANTA CATARINA, BRASIL**

**RESUMEN**

El presente estudio analiza la expansión urbana del municipio de Chapecó entre los años 2004 y 2018, con un enfoque en la distribución espacial de las urbanizaciones en relación con las cuencas hidrográficas locales. Se identificaron un total de setenta urbanizaciones dentro del municipio, lo que revela un patrón de urbanización periférico y disperso, con una concentración significativa en ocho de las veinte cuencas hidrográficas mapeadas. Destaca la cuenca del Lajeado Passo dos Índios, debido a su posición central dentro de la trama urbana, que concentra 30 urbanizaciones. De manera similar, la cuenca del Lajeado São José, a pesar de ser responsable del abastecimiento de agua potable de la ciudad, alberga 16 urbanizaciones. La expansión sobre áreas ambientalmente sensibles ha intensificado el proceso de sellado del suelo, evidenciando la desconexión entre el crecimiento urbano y las consideraciones ambientales. En este sentido, se refuerza la necesidad de una planificación territorial integrada, considerando las cuencas hidrográficas como unidades espaciales útiles para la gestión y planificación de ciudades más sostenibles y resilientes.

**PALABRAS CLAVE:** Planificación urbana; Urbanización; Hidrología urbana.

## 1 | INTRODUÇÃO

O aumento da população e sua concentração nas cidades são processos recentes e têm promovido importantes repercussões nas formas de uso e ocupação da Terra em todo o mundo (Bongaarts, 2009; ONU, 2019). No Brasil, isso pode ser observado a partir da década de 1960 e, junto com o processo de desmetropolização, proporcionou uma verdadeira mudança no quadro populacional e urbano brasileiro, com destaque para aquelas cidades que já apresentavam destaque regional (Santos, 1993). No entanto, a falta de infraestrutura e planejamento nas cidades conduziram a diversos problemas socioambientais urbanos (Mendonça, 2009). Além disso, estudos acerca da interferência da urbanização nos processos hidrológicos têm demonstrado que, a impermeabilização do solo se repercute no aumento do escoamento superficial (Botelho, 2011; McGrane, 2016), fato que induz o que Tucci (2003) chama de “inundações devido à urbanização”.

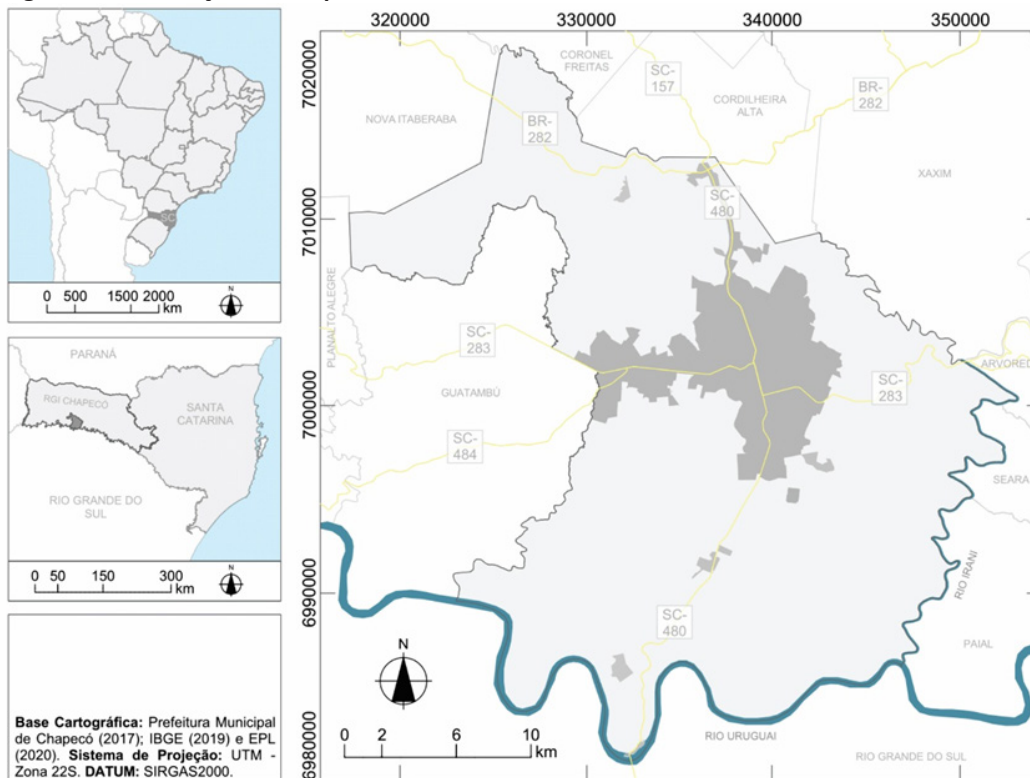
É importante salientar que a problemática que envolve as águas urbanas, não se restringe apenas às mudanças hidrológicas impostas pela urbanização. Tucci (2008, p. 100) considera que as águas urbanas integram “(...) o sistema de abastecimento de água e esgotos sanitários, a drenagem urbana e as inundações ribeirinhas, a gestão dos sólidos totais, tendo como metas a saúde e conservação ambiental”. Ainda, conforme o mesmo autor, a gestão das águas urbanas deve considerar a(s) bacia(s) hidrográfica(s) na qual se insere o sítio citadino. Inclusive, a própria Lei das Águas (Lei nº. 9.433/1997), no art.1, inciso V, admite a bacia hidrográfica como unidade territorial ideal para a gestão dos recursos hídricos. Outro ponto

salutar, é a necessidade de se (re) conhecer a bacia hidrográfica como um fato do cotidiano das pessoas, uma vez que segundo Botelho (2011, p. 79) “poucos são os indivíduos que têm a noção que habitam uma bacia hidrográfica”.

Diante disso, o presente trabalho tem como objetivo analisar a expansão urbana em Chapecó/SC, com foco na relação locacional entre os loteamentos implantados entre 2004 e 2018 e as bacias hidrográficas urbanas nas quais estão inseridos. Semelhante a outras tantas cidades brasileiras, Chapecó experimentou um vultoso crescimento populacional e urbano, passando de cerca de 50 mil habitantes na década de 1960 (21% urbana), para cerca de 255 mil em 2022, onde mais de 95% habitam a área urbana (Nascimento, 2015; IBGE, 2022).

Chapecó se destaca como uma importante cidade média brasileira. Localizada no Oeste Catarinense (Figura 1), é simultaneamente, a sede de sua Região Geográfica Intermediária (109 municípios) e de sua Região Geográfica Imediata (32 municípios) (IBGE, 2017). A expansão urbana municipal, por meio da implantação de loteamentos, tem se constituído com uma constante, principalmente, a partir da década de 1970 (Facco; Engler, 2017). Durante esse período, a consolidação do setor agroindustrial impulsionou não somente o aumento populacional e a urbanização, mas também moldou o espaço urbano chapecoense e permitiu uma crescente malha urbana que continuou se estendendo a partir da inserção de novos loteamentos periféricos (Monteiro, 2006; Nascimento, 2015).

Figura 1 – Localização de Chapecó.



Fonte: Prefeitura Municipal de Chapecó (2017), IBGE (2019) e EPL (2020). Org.: Autores (2021).

Contudo, conflitos urbanos se acentuaram, principalmente pela valorização desigual da área urbana (Facco; Engler, 2017) e a proliferação de vazios urbanos, resultando na especulação imobiliária e no espraiamento de novas manchas de ocupação (Matiello *et al.*, 2016). A expansão horizontal, comum às cidades brasileiras, se constitui como uma forma de ocupar áreas cada vez mais distantes. Esse espraiamento da malha urbana se difunde pelos fundos de vale e encostas, rompendo os divisores topográficos e ocupando desigualmente as bacias hidrográficas. Com isso, compreender esse processo auxilia no entendimento das interações sociedade-natureza e permite repensar o planejamento das cidades e a gestão das águas urbanas, ainda mais quando essas interações têm sido historicamente controversas.

A ocupação da atual sede urbana de Chapecó, por exemplo, ocorreu na anteriormente chamada “Vila Passo dos Índios”, nome este, uma alusão ao Lajeado Passo dos Índios, curso

d’água que cruza bairros e o centro da cidade (Zeni, 2007). Associada a concepção da drenagem urbana tradicional, o emprego de medidas estruturais intensivas, principalmente, a canalização e retificação dos rios urbanos se tornaram comuns em todo o Brasil (Botelho, 2011; Christofidis; Assumpção; Kligernam, 2019). Assim, a histórica tentativa de solucionar os episódios de inundações urbanas em Chapecó, promoveu com que diversos trechos dos rios urbanos fossem canalizados, muitos deles em estruturas fechadas (Binda; Fritzen, 2013). A expansão e consolidação da cidade em determinados setores das bacias hidrográficas, amplificou o escoamento superficial, criando pontos críticos, onde a seção canalizada é, hoje, insuficiente para escoar o volume de água (Binda; Buffon; Fritzen, 2012; Binda, 2015). Acredita-se que o planejamento da cidade, associado à compreensão da bacia hidrográfica enquanto entidade hidrológica pode auxiliar na gestão das águas urbanas.

## 2 | METODOLOGIA

Mediante solicitação à Secretaria de Desenvolvimento Urbano de Chapecó (SEDUR) foi obtido os dados referentes aos loteamentos implantados no município de Chapecó, no período entre os anos de 2004 a 2019. A partir desses dados, foram contabilizados o número de loteamentos por ano e por quinquênio (2004-2008, 2009-2013 e 2014-2018). Para efeitos de análise, optou-se por desconsiderar o último ano da série (2019, no caso) devido ao fato de apresentar informações parciais referentes aos cinco primeiros meses.

A identificação da localização dos loteamentos foi feita com auxílio do software *Google Earth Pro*® 2020 *Google LLC* e a partir dos croquis das quadras disponíveis no sítio da Prefeitura Municipal de Chapecó<sup>1</sup>. Com essas informações, obteve-se as coordenadas do ponto central dos loteamentos, para espacialização dos mesmos no município. As bases cartográficas utilizadas para confecção dos mapas foram a malha municipal<sup>2</sup> do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) do ano de 2019 (formato *shapefile*) e a malha urbana da Prefeitura Municipal de Chapecó (2017) disponibilizada em formato nativo do *AutoCad* (dwg). Com o auxílio do software *QGIS3.4.0*® 2018 *General Public Licence* os arquivos acima foram convertidos para o formato *drawing inter change format (dxf)* para posterior uso no *ARCHICAD 21*® 2017 *Graphisoft*.

Por fim, a delimitação das bacias hidrográficas foi realizada com base na proposta inicial de Binda (2015) e seguiu as recomendações de Sperling (2007). O processo consistiu na vetorização das linhas de divisores d'água, utilizando como referência cartográfica curvas de nível com equidistância de 20m (formato *.dxf*) obtidas na Mapoteca Topográfica Digital<sup>3</sup> do Centro de Informações de Recursos Ambientais e de Hidrometeorologia de Santa Catarina da Empresa de Pesquisa Agropecuária e Extensão Rural de Santa Catarina (Epagri/Ciram) em convênio de cooperação técnica com o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), referentes à folha Chapecó (SG-22-Y-C-III-2).

## 3 | RESULTADOS E DISCUSSÕES

Tanto a urbanização como o aumento populacional que transcorreram nas últimas décadas do século XX em Chapecó, denotam como a dinâmica econômica interferiu na produção do espaço urbano. Esse crescimento seguiu ocorrendo no século XXI e a cidade continuou a se estender horizontalmente através dos novos loteamentos, expondo ainda mais as desigualdades socioespaciais e degradação ambiental em seu território (Nascimento, 2015).

Entre 2004 e 2018, Chapecó apresentou um crescimento populacional estimado relativamente contínuo, conforme dados do IBGE. No primeiro quinquênio (2004-2008), a população estimada de 165 mil habitantes ultrapassou para mais de 171 mil habitantes no final do período considerado, um incremento de quase 4% em relação ao primeiro ano. Já no segundo intervalo (2009-2013), houve um acréscimo em torno de 13%, valor expressivo que mais do que triplica quando considerado o recorte temporal anterior. Por fim, no terceiro quinquênio

1 Disponível em: <<https://web.chapeco.sc.gov.br/documentos/Croquis/>>. Acesso em: 05 fev. 2021.

2 Disponível em: <<https://portaldemapas.ibge.gov.br/portal.php#homepage>> Acesso em: 05 fev. 2021.

3 Disponível em: <<https://ciram.epagri.sc.gov.br/mapoteca/index.jsp>>. Acesso em: 17 jan. 2021.

(2014-2018), o crescimento populacional estimado reduziu em relação ao intervalo precedente, ficando um pouco acima de 7%, com população estimada para 2018 de pouco mais de 216 mil habitantes. Esses dados ainda que apontem para uma tendência de crescimento populacional constante ao longo dos 15 anos analisados, deixa claro que houve um maior incremento populacional entre 2009 e 2013 (IBGE, 2004, 2005, 2006, 2007, 2010).

Em se tratando dos loteamentos, no período de análise, um total de setenta loteamentos foram aprovados em Chapecó. A distribuição anual desses empreendimentos, contudo, não é homogênea, tal qual nas décadas que o antecedem (Facco; Engler, 2017). Constata-se que o maior número ocorreu em 2010, totalizando dez loteamentos aprovados. Já os menores números foram registrados em 2005, 2006 e 2017, com dois loteamentos aprovados em cada um desses anos. Nos demais anos, a quantidade de aprovações variou entre três e oito loteamentos (Figura 2). No entanto, uma análise visual ampla permite observar um padrão que se assemelha a uma distribuição triangular, com início de crescimento a partir de 2005, que após atingir seu ápice no ano de 2010, volta a decrescer, mesmo com um pico secundário no biênio 2012-2013. Não foi identificado se houve um fator influente que colaborou para esse padrão de distribuição, ao ponto que, os picos e vales representados graficamente, poderiam ser apenas uma excepcionalidade dentro do período de estudo.

Quando visualizado essa relação entre os loteamentos e os três quinquênios, percebe-se uma correlação evidente entre o aumento populacional e os picos de aprovação de loteamentos. Assim como no padrão populacional estimado, a tendência de aprovações de loteamentos inicia com apenas 15, aumenta para 33 no segundo quinquênio e volta a diminuir para 22 no terceiro. O aumento mais acelerado da população, aliado a outros fatores econômicos e à demanda habitacional podem ter colaborado para estimular uma intensificação dos processos de parcelamento do solo nesse período. Contudo, a partir de 2014, mesmo com a continuidade do crescimento populacional, o número de aprovações de loteamentos diminuiu, indicando uma mudança na dinâmica de expansão urbana. As razões que podem ter influenciado nessas oscilações não são objeto de debate neste trabalho, porém considerou-se pertinente, ao menos, elencar a relação entre a urbanização, a demografia e o quantitativo de loteamentos em Chapecó no período estudado para ilustrar o contexto.

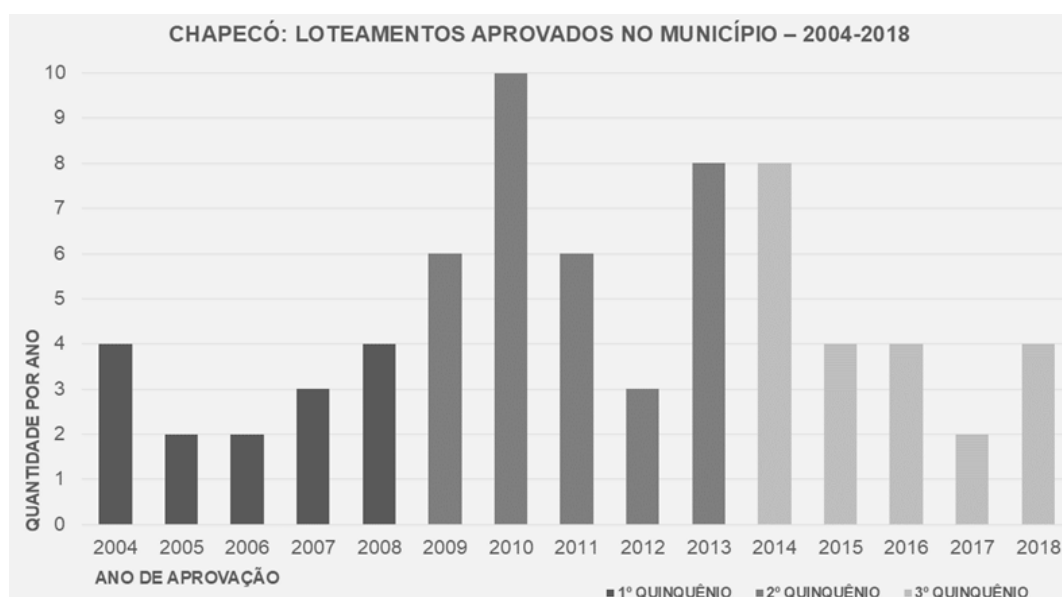
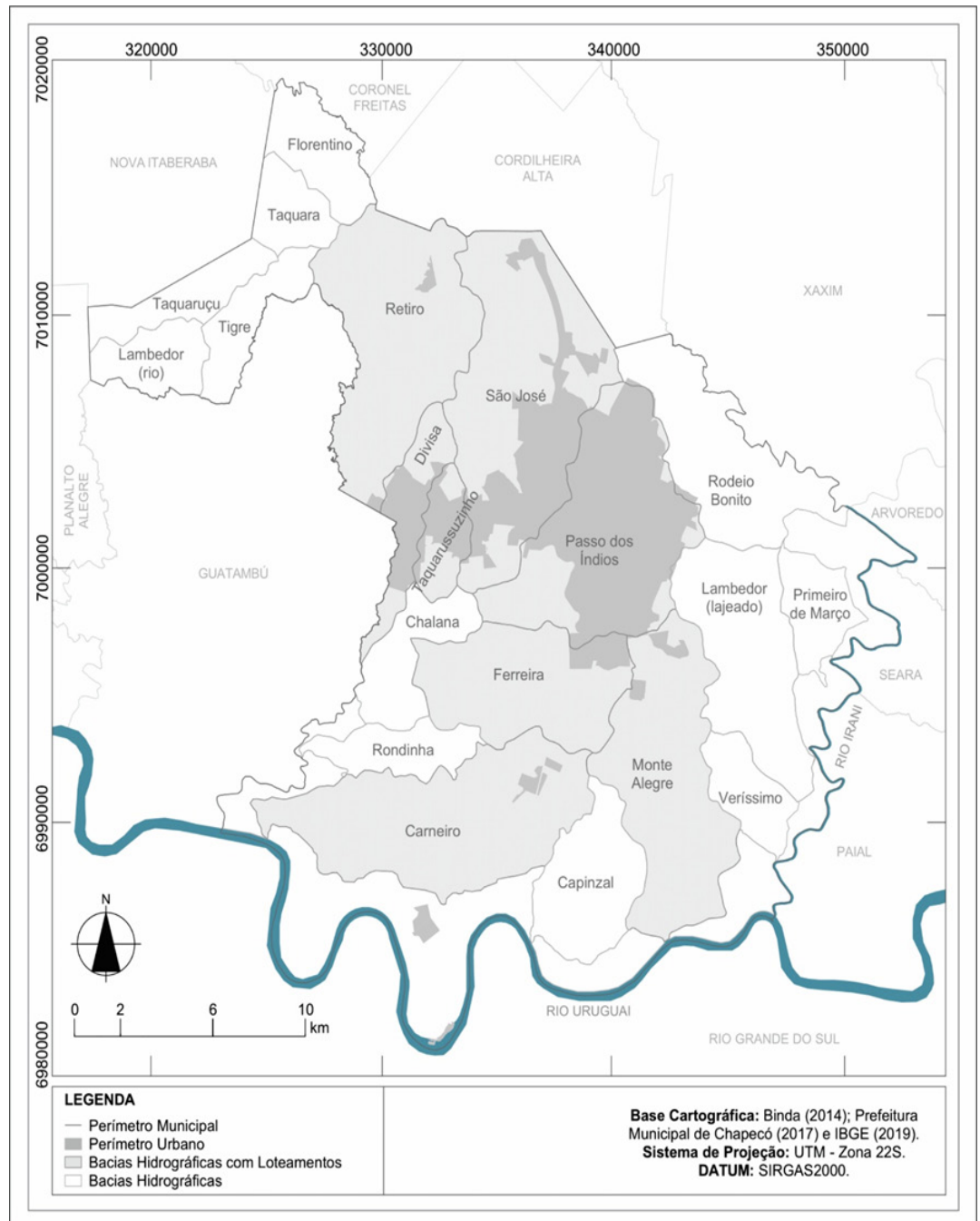


Figura 2 – Chapecó: quantidade de loteamentos aprovados no município – 2004-2018.

Fonte: SEDUR (2019).  
Org.: Autores (2021).

Esses loteamentos identificados estão concentrados em oito das 20 bacias hidrográficas catalogadas no município de Chapecó (Figura 3; Tabela 1), revelando um contraste marcante na distribuição da urbanização. As bacias do Passo dos Índios, Taquarussuzinho, Divisa e São José apresentam elevados índices de ocupação urbana, com mais de 30% de suas áreas urbanizadas (75%, 53%, 48% e 33%, respectivamente). Em contrapartida, as bacias hidrográficas do Lajeado Ferreira, Monte Alegre, Carneiro e Retiro registram baixos níveis de urbanização, com menos de 10% de suas áreas ocupadas pela malha urbana (7%, 2%, 1% e 1%, respectivamente).

**Figura 3 – Chapecó: bacias hidrográficas (com loteamentos)**



Fonte: Binda (2014), Prefeitura Municipal de Chapecó (2017) e IBGE (2019). Org.: Autores (2021).

**Tabela 1 – Chapecó: percentual urbano (%) na área total das bacias hidrográficas do município (km<sup>2</sup>)**

Bacia Hidrográfica	Área Total* da Bacia Hidrográfica (Km <sup>2</sup> )	Área inserida no Perímetro Urbano (Km <sup>2</sup> )	% inserida no Perímetro Urbano
Afluentes Uruguai	33,75	1,29	3,82
Carneiro	56,34	1,02	1,81
Divisa	13,11	6,42	48,97
Ferreira	36,17	2,88	7,96
Monte Alegre	48,11	1,44	2,99
Passo dos Índios	54,31	41,10	75,67
Retiro	52,70	0,83	1,57
São José	64,51	21,58	33,45
Taquarussuzinho	9,05	4,86	53,70

\* Levando em consideração que algumas das bacias hidrográficas elencadas são compartilhadas por mais de um município, nesta tabela considerou-se como “Área total da bacia hidrográfica”, somente aquela incluída no município de Chapecó.

**Fonte: Prefeitura Municipal de Chapecó (2017). Org.: Autores (2021).**

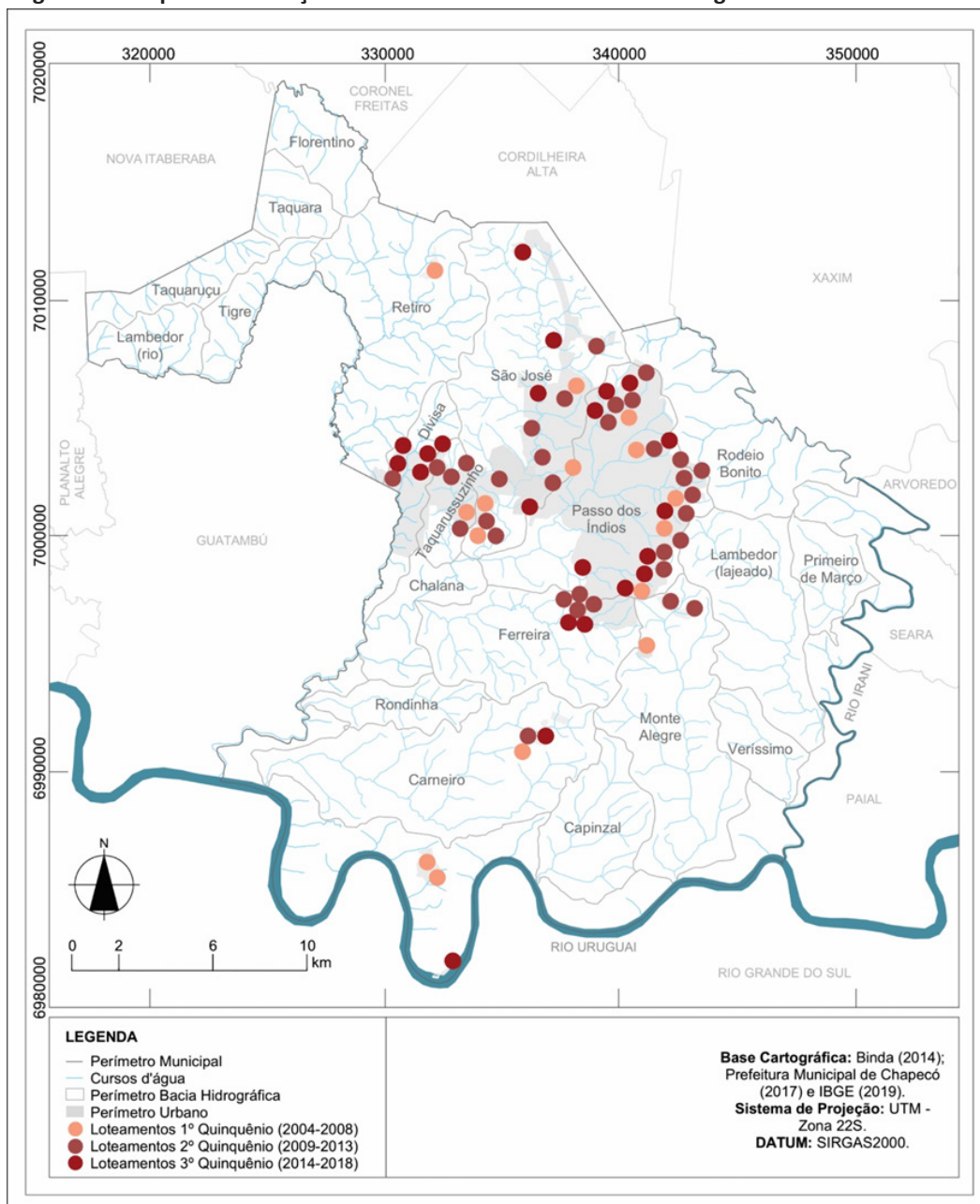
Há ainda o caso de loteamentos que dado as suas localizações, encontram-se em pequenas bacias hidrográficas de afluentes contíguos do rio Uruguai (com área total de 33 km<sup>2</sup>), cujo percentual urbano é inferior a 4% (Tabela 1). O fato de corresponder a um agrupamento de pequenos cursos d’água, incrustados no vale do rio Uruguai com área definida entre a foz do rio Chalana e Irani, conduziu a desconsideração desses enquanto uma bacia hidrográfica individualizada.

A Figura 4 apresenta os loteamentos implantados no período de 2004-2018, evidenciando sua distribuição em relação à malha urbana e às bacias hidrográficas do município. Além da visão do amplo quadro delineado pelo período, torna-se relevante conhecer como os loteamentos foram sendo inseridos ao longo do tempo. Para isso, dividiu-se a temporalidade em três quinquênios, os quais serão apresentados a seguir.

No primeiro (2004-2008), ainda que a maior parte dos loteamentos fossem implantados nas imediações do tecido urbano consolidado, já era perceptível, mesmo que de forma incipiente, um avanço desses empreendimentos para além da malha urbana existente. Esses loteamentos, embora de modo muito pontual, surgem principalmente, no eixo sudoeste e noroeste, nas bacias hidrográficas do Lajeado Retiro e do Lajeado Carneiro, além do setor inserido nos afluentes contíguos ao rio Uruguai. A demasiada distância (em alguns casos chegando a quase 25 km) de alguns desses empreendimentos em relação à malha urbana principal, tem a ver com as características desses loteamentos, com caráter mais privativo (loteamentos fechados), de médio/alto padrão, criados para um público específico de moradores cuja locomoção diária não é um problema.

No quinquênio seguinte (2009-2013), essa dinâmica começa a se alterar aos poucos, junto ao fato de que o número de loteamentos mais que duplica em relação à temporalidade anterior. A concentração na porção leste da bacia hidrográfica do Lajeado Passo dos Índios se intensifica, ocupando neste momento o alto curso, tanto do rio principal como de seus afluentes. Isso fez com que a malha urbana se aproximasse de áreas de nascentes e dos próprios divisores d’água. Todavia, a ocupação nesse setor, nos anos seguintes (a partir de 2014) tende a se estagnar pela limitação topográfica que ocorre entre essa bacia hidrográfica e a do Lajeado Rodeio Bonito e do Lajeado Lamedor.

**Figura 4 – Chapecó: localização dos loteamentos e suas bacias hidrográficas – 2004-2018**



**Fonte:** Binda (2014), Prefeitura Municipal de Chapecó (2017) e IBGE (2019). **Org.:** Autores (2021).

Ainda nesse período é possível, também, verificar a intensificação da ocupação a noroeste, para além da bacia hidrográfica do Lajeado São José, em direção a do Lajeado Taquarussuzinho e da Divisa, próximo da divisa com o município de Guatambu. Esse crescimento indica uma apropriação iniciada na década de 1970 e legitimada pelas leis de zoneamento municipal. Ocorre também, um pequeno aglomerado de loteamentos no eixo sudoeste, nas imediações da malha urbana e próximo do divisor topográfico das bacias hidrográficas do Lajeado Passo dos Índios e Ferreira.

No último quinquênio (2014-2018), o número de loteamentos implantados voltou a diminuir. Esses loteamentos se distribuíram por diferentes áreas da malha urbana, embora com predominância no eixo noroeste, mesma direção de expansão que começou a se consolidar no quinquênio anterior. A bacia

hidrográfica do Lajeado Passo dos Índios, se configura como a detentora do maior número de loteamentos (nove no total), com concentração nos extremos norte e sul. Já a concentração na bacia hidrográfica do Lajeado da Divisa, diferentemente do período que antecede, se acentua, com o propósito de urbanizar e desenvolver esse setor de Chapecó. Nesse mesmo período se observa novamente a ocorrência de loteamentos mais distantes da malha urbana consolidada, em direção ao vale do rio Uruguai.

Ao se analisar a disposição destes loteamentos no tecido urbano, fica evidente que a implantação dos loteamentos em Chapecó acaba por reproduzir o modo brasileiro de loteamento periférico, nas franjas urbanas, o que acarreta a criação de vazios urbanos e especulação imobiliária (Monteiro, 2006). Isso é mediado pela dinâmica econômica e demográfica que aconteceu durante o processo de urbanização e trouxe mudanças expressivas no espaço urbano chapecoense, manifestada através da expansão horizontal da malha urbana (Nascimento, 2015). Coube aos loteamentos, o protagonismo dessa horizontalização à medida que o aumento no número desses empreendimentos refletiu, dessa forma, no aumento do tecido urbano de Chapecó nos últimos 50 anos.

Nas análises que seguem, os loteamentos implantados na temporalidade de estudo, foram relacionados com suas respectivas bacias hidrográficas. A Figura 5 apresenta o quantitativo por bacia hidrográfica urbanizada. Destaca-se a bacia hidrográfica do Lajeado Passo dos Índios, que se reafirma como a principal bacia hidrográfica urbana de Chapecó, conforme já apontado em estudos anteriores (Binda, 2015). Para ilustrar essa característica, observa-se que a maioria absoluta dos loteamentos (30 no total) foram instalados nessa área, consolidando seu processo de urbanização que, no período analisado, já alcança os divisores d'água. A bacia hidrográfica do Lajeado São José (16 loteamentos) também chama a atenção pelo fato de ser o manancial de abastecimento urbano de água. Avalia-se como pertinente, ainda, os resultados observados para os Lajeados da Divisa (seis no total) e Taquarussuzinho (cinco no total), que ratificam o eixo do crescimento no setor oeste da área urbana, a partir da expansão do bairro Efapi.



**Figura 5 – Chapecó: loteamentos implantados por bacia hidrográfica – 2004-2018**

**Fonte: SEDUR (2019). Org.: Autores (2021).**

Acerca dessas bacias hidrográficas, traça-se a seguir, alguns comentários com a finalidade de compreender e interpretar esses resultados. Embora a grande quantidade de loteamentos sobre a bacia hidrográfica do Lajeado Passo dos Índios chame a atenção, isso condiz com o fato desta bacia hidrográfica estar centralizada

no município e cuja ocupação, remonta à anteriormente chamada “Vila Passo dos Índios” que veio a se tornar a sede municipal em 1931 (Bellani, 1990 *apud* Facco; Engler, 2017). Os poucos espaços que restam passíveis de ocupação, são dessa forma utilizados de maneira intensa para parcelamento do solo nesta bacia hidrográfica já amplamente ocupada e impermeabilizada, com seus cursos d’água extensamente modificados (Binda; Fritzen, 2013).

Já a bacia hidrográfica do Lajeado São José, antes mesmo de se tornar a bacia de captação de água para abastecimento público (década de 1970), já continha indícios de urbanização, conforme atesta Facco (2011). Ainda segundo a autora, a falta de preocupação futura com essa bacia hidrográfica e seus aspectos ambientais, junto da permissividade da legislação municipal via Planos Diretores, legitimou cada vez mais sua ocupação. Esse processo ocorreu por meio da instalação de atividades comerciais, agroindustriais, regularizações fundiárias e a implantação de novos loteamentos. Inclusive, a maioria dos loteamentos implantados nessa bacia hidrográfica no período de análise (11 de 16 no total), está a montante da captação d’água, fator esse que pode além de impactar o regime hidrológico, reduzir a qualidade das águas.

Além disso, a construção da macroadutora do rio Chapecozinho, cuja conclusão total da obra está prevista para 2027 após sucessivos atrasos (Casan, 2024), poderá flexibilizar e incentivar ainda mais sua ocupação da Bacia Hidrográfica do Lajeado São José, visto os eixos de expansão urbana. A justificativa para tal obra está relacionada com as sucessivas situações de estiagem que ocorrem na região e que prejudicam o abastecimento, já que os mananciais de água, como o Lajeado São José e o rio Tigre no caso de Chapecó, ficam bastante vulneráveis a essa condição (Caldas, 2020).

Com relação às bacias hidrográficas do Lajeado da Divisa e do Taquarussuzinho, estas têm seu alerta também relacionado com a urbanização. Ambas estão localizadas no eixo noroeste do município e têm, em comparação com as bacias hidrográficas do Lajeado Passo dos Índios e São José, área bem reduzida, como observado na Tabela 1. No caso da bacia hidrográfica do Lajeado da Divisa, a malha urbana já corresponde a quase metade de sua área (49%), enquanto que na bacia hidrográfica do Lajeado Taquarussuzinho já ultrapassou essa cota (54%). A preocupação com a urbanização nessas bacias hidrográficas está relacionada ao fato de que as pequenas bacias são mais impactadas com o processo de urbanização, uma vez que favorecem a ocorrência de picos de maior vazão (Botelho, 2011).

As inundações devido à urbanização, por exemplo, são mais comuns em pequenas bacias, com área inferior a 100 km<sup>2</sup>, mas sobretudo naquelas com menos de 10 km<sup>2</sup> (Tucci, 2008). Dessa forma, todas as bacias hidrográficas de Chapecó podem ser categorizadas como pequenas e, portanto, consideradas vulneráveis a ocorrência de inundações deste tipo – situação que já se manifesta nas bacias hidrográficas do Lajeado Passo dos Índios e São José, principalmente (Binda; Buffon; Fritzen, 2012). Sobre as bacias hidrográficas do Lajeado da Divisa e Taquarussuzinho, a condição é agravada já que a área destas está próxima (no caso da primeira) ou inclusa (no caso da segunda) na classificação mais crítica (áreas menores que 10km<sup>2</sup>).

Quanto às demais bacias hidrográficas com loteamentos – Lajeado do Carneiro, Lajeado Ferreira, rio Monte Alegre e Lajeado Retiro -, além dos afluentes contíguos ao rio Uruguai, o perímetro urbano incluso em suas áreas é pequeno, o

que proporcionalmente tem menor representatividade considerando a área total das bacias hidrográficas. Uma das justificativas para isso é a localização destas bacias, que estão em locais com características topográficas que dificultam a ocupação urbana.

A exceção aqui, com maior potencial para ocupação futura dentre as acima mencionadas é a bacia hidrográfica do Lajeado Retiro, estabelecida no vetor de expansão noroeste, atrativo território de especulação para expansão da área urbana chapecoense. A construção do Contorno Viário Extremo Oeste Vespasiano Zandavalli, iniciada em 2020 e concluída no início de 2023, reforça esse contexto. Considerado uma importante via de ligação entre a SC-283 e a BR-282, o Contorno cruza a bacia hidrográfica no sentido sul-norte, oferecendo não apenas melhorias na mobilidade mas também condições para implantação de novas atividades comerciais e industriais, além de novos loteamentos para uma região de Chapecó que ainda é em sua maioria rural (Chapecó, 2021a; SECOM, 2023).

Uma segunda exceção, embora não constem neste levantamento por não possuírem loteamentos inseridos em suas áreas, são as bacias hidrográficas do Lajeado Rodeio Bonito<sup>4</sup> e do Lambedor, situação essa que se estenderia também à bacia hidrográfica do rio Monte Alegre já ocupada, porém de forma incipiente. Aqui, o elemento impulsionador é a implantação do “Contorno Viário Leste”, obra prevista há mais de 40 anos, mas que por entraves, principalmente econômicos, não se concretizou. Entretanto, com a terceirização dos custos da obra e a alteração do caráter de rodovia para avenida pelo poder municipal, criou-se, novamente a possibilidade desta via ser construída (Chapecó, 2021b). Se confirmado, esse projeto conectaria a BR-282 (em Cordilheira Alta) à SC-480 (acesso ao Rio Grande do Sul), validaria a ocupação dos divisores d’água entre as bacias hidrográficas do Lajeado Passo dos Índios e Rodeio Bonito, bem como, incentivaria a expansão da área urbana nas bacias hidrográficas do Lajeado Lambedor e rio Monte Alegre. Cabe lembrar que nesses locais a topografia não se configura como favorável à ocupação urbana, já que os declives são acentuados pela presença de vale profundos associados aos cursos d’água. Entretanto, para obras ou empreendimentos em que o relevo não é limitador, mas sim um atrativo, como no caso de finalidade turística contemplativa, essa região poderia ser melhor aproveitada.

Não se pode deixar de mencionar que toda essa conformação do espaço urbano em relação aos loteamentos e suas localizações têm relações com aspectos do poder público municipal, sobretudo a partir da inserção dos Planos Diretores. Dentro da temporalidade de estudo, ocorreram duas alterações no Plano Diretor do município de Chapecó, uma em 2004 e outra em 2014. Em ambas as versões, duas unidades territoriais auxiliam a explicação dessa dinâmica: a Área Especial de Urbanização e Ocupação Prioritária (AEUOP) e a Macroárea de Expansão Futura (MEUF). Ainda que as AEUOPs tenham prioridade de ocupação, na prática, as regiões mais ocupadas por loteamentos acabam sendo as MEUFs, localizadas nas bordas da área urbana nos setores sul, leste e oeste (Chapecó, 2004; Chapecó,

---

4 A bacia hidrográfica do Lajeado Rodeio Bonito, incorpora parcialmente os loteamentos Desbravador I (19,01%) e o Mirante do Sol II (20,79%) ambos localizados majoritariamente na bacia hidrográfica urbanizada do Lajeado Passo dos Índios. Como este percentual é inferior a um quarto da área do loteamento, ela foi desconsiderada na classificação de bacias hidrográficas com loteamentos.

2014). Em outras palavras, as AEUOPs são espaços muitas vezes inacessíveis à maioria da população e disponíveis à iniciativa privada, situações essas que reforçam a lógica de loteamentos periféricos que se multiplicam em Chapecó.

Cabe ainda apontar que dos 70 loteamentos identificados, sete deles estão localizados na Macrozona Rural (MR), conforme delimitação do PDC, sendo classificados como Área de Urbanização Específica – AUE (Chapecó, 2014). Os demais loteamentos estão todos inseridos na Macrozona Urbana (MU) em suas respectivas macroáreas, áreas ou unidades territoriais conforme determina o instrumento. Isso mostra como alguns nichos de ocupação transpassam o entorno imediato da área urbana principal de Chapecó. Embora a grande maioria dos loteamentos siga um padrão de aproximação da malha urbana, esses exemplos sugerem novos espaços passíveis de especulação imobiliária, à medida que se tornam interessantes para ocupação dada sua facilidade de acesso ou proximidade de corpos hídricos relevantes.

Fica claro, após essas considerações, que os direcionamentos de expansão definidos tanto pelo Plano Diretor de 2004, como pelo Plano Diretor de 2014 foram influentes para o avanço dos loteamentos nesses locais. Entretanto, há ainda os limites impostos pelas características físicas, principalmente do relevo, como condicionante para esse espraiamento da cidade, ora como elemento facilitador, ora como elemento limitador, mas cuja análise extrapola o escopo deste artigo e pode ser visto mais detalhadamente em Segnor (2021).

## 4 | CONSIDERAÇÕES FINAIS

Em Chapecó a relação entre a urbanização e bacias hidrográficas tem se mostrado conflituosa, num retrato que apresenta contornos semelhantes àqueles observados em tantas outras cidades brasileiras. O estudo permitiu identificar padrões de ocupação que reiteram o espraiamento da malha urbana, a fragmentação do território e o avanço da urbanização sobre áreas ambientalmente sensíveis, como fundos de vale, encostas e nascentes. Os loteamentos implantados em Chapecó, no lapso temporal estudado, acabam sendo resultado da combinação entre os aspectos físicos e sociais, num hibridismo de contradições e conflitos que tentam, ao mesmo tempo, separar e unificar as relações sociedade-natureza. A consolidação da bacia do Lajeado Passo dos Índios como a principal detentora de loteamentos não apenas reflete um processo histórico de ocupação, mas também os moldes deste modelo de urbanização.

Outro ponto que merece destaque é a ocupação progressiva da bacia hidrográfica do Lajeado São José. A permissividade legal e a ausência de um planejamento integrado com enfoque ambiental têm levado à crescente pressão sobre essa bacia hidrográfica, especialmente nas áreas a montante da captação de água. Igualmente preocupante é a condição atrelada às pequenas bacias hidrográficas do Lajeado Taquarussuzinho e Divisa, cuja urbanização avança vertiginosamente desconsiderando sua vulnerabilidade a inundações e outros eventos associados à impermeabilização do solo. Ainda há de ser considerado que a implantação de loteamentos fora dos limites da malha urbana consolidada, contribui para a formação de vazios urbanos e para a valorização especulativa do

solo. Tal dinâmica, embora responda às lógicas do mercado imobiliário, agrava os custos sociais e ambientais da urbanização e amplia as desigualdades no acesso aos serviços urbanos.

A associação entre os loteamentos e as bacias hidrográficas urbanas neste estudo permitiu não apenas mapear o avanço da urbanização, mas também propor uma nova perspectiva de análise para o planejamento urbano: o da bacia hidrográfica enquanto unidade de referência territorial. As bacias hidrográficas se constituem como recortes espaciais importantes a serem considerados nos estudos que envolvem o planejamento urbano e ambiental, com vistas a compatibilizar questões socioculturais, socioeconômicas e também demográficas específicas do lugar. Compreender as cidades a partir da lógica hidrográfica é essencial para construir alternativas sustentáveis de desenvolvimento, que respeitem os limites naturais e promovam maior resiliência socioambiental. Portanto, os resultados aqui apresentados podem subsidiar reflexões e ações em outros contextos urbanos, promovendo uma gestão mais integrada das águas urbanas e do território como um todo. ■

Recebido em: 16-04-2024

Aceito em: 22-09-2025

## REFERÊNCIAS

- BELLANI, Eli Maria. Santos Marinho e Passos Maia: a política no Velho Chapecó (1917-1931). Chapecó: Litoprint Editora, 1990.
- BINDA, A. L.; BUFFON, E. A. M.; FRITZEN, M. Análise espaço-temporal dos casos de inundações e de alagamentos registrados na cidade de Chapecó-SC (1980-2010). *Ra'e Ga*, Curitiba, v. 26, p. 35-50, 2012. Disponível em: <https://revistas.ufpr.br/raega/article/view/30040>. Acesso em: 5 maio 2020.
- BINDA, A. L.; FRITZEN, M. Uso do solo urbano e alterações na rede de drenagem da bacia hidrográfica do Lajeado Passo dos Índios, Chapecó-SC. *Geografia: Ensino & Pesquisa*, Santa Maria, v. 17, n. 2, p. 243-259, 2013.
- BINDA, A. L. Os rios urbanos de Chapecó: do esquecimento sob as lajes de concreto às recordações nos dias de chuva. In: BRANDT, M.; NASCIMENTO, E. (org.). *Oeste de Santa Catarina: território, ambiente e paisagem*. São Carlos: Pedro & João Editores; Chapecó: UFFS, 2015. p. 155-193.
- BONGAARTS, J. Human population growth and the demographic transition. *Philosophical Transactions of the Royal Society B*, Londres, n. 364, p. 2985-2990, 2009.
- BOTELHO, R. G. M. Bacias hidrográficas urbanas. In: GUERRA, A. J. T. (org.). *Geomorfologia urbana*. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2011. p. 71-115.
- CALDAS, J. Seca em Chapecó: Casan entrega ordem de serviço que autoriza início de construção de adutora. *G1 SC*, 3 dez. 2020. Disponível em: <https://g1.globo.com/sc/santa-catarina/noticia/2020/12/03/seca-em-chapeco-casan-entrega-ordem-de-servico-que-autoriza-inicio-de-construcao-de-adutora.ghtml>. Acesso em: 27 maio 2021.
- CASAN – Companhia Catarinense de Águas e Saneamento. *Projeto Chapecozinho segue com implantação de nova adutora em Xaxim*. CASAN, 30 out. 2024. Disponível em: <https://www.casan.com.br/noticia/index/url/projeto-chapecozinho-segue-com-implantacao-de-nova-adutora-em-xaxim#0>. Acesso em: 6 jun. 2025.
- CHAPECÓ. *Lei Complementar nº 202, de 6 de janeiro de 2004*. Plano Diretor de Desenvolvimento Territorial de Chapecó – PDDTC. Chapecó: Gabinete do Prefeito, [2004]. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/a2/sc/c/chapeco/lei-complementar/2004/21/202/lei-complementar-n-202-2004-institui-o-plano-diretor-de-desenvolvimento-territorial-de-chapeco-pddtc-2004-01-06-versao-original>. Acesso em: 8 abr. 2021.
- CHAPECÓ. *Lei Complementar nº 541, de 26 de novembro de 2014*. Plano Diretor de Chapecó – PDC. Chapecó: Gabinete do Prefeito, [2014]. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/a/sc/c/chapeco/lei-complementar/2014/55/541/lei-complementar-n-541-2014-aprova-o-plano-diretor-de-chapeco-pdc-2018-04-06-versao-compilada>. Acesso em: 3 mar. 2021.
- CHAPECÓ. Contorno Viário Extremo Oeste está com 15,5% das obras realizadas. *Prefeitura Municipal de Chapecó*, 31 dez. 2021. Disponível em: <https://www.chapeco.sc.gov.br/noticia/3416/contorno-viario-extremo-oeste-esta-com-155-das-obras-realizadas>. Acesso em: 10 maio 2021.
- CHAPECÓ. Administração apresenta projeto da Avenida Leste, que substituirá contorno. *Prefeitura Municipal de Chapecó*, 6 jun. 2021. Disponível em: <https://www.chapeco.sc.gov.br/noticia/3324/administracao-apresenta-projeto-da-avenida-leste-que-substituira-contorno>. Acesso em: 8 jun. 2021.
- CHRISTOFIDIS, D.; ASSUMPÇÃO, R. S. F. V.; KLIGERMAN, D. C. A evolução histórica da drenagem urbana: da drenagem tradicional à sintonia com a natureza. *Saúde em Debate*, Rio de Janeiro, v. 43, n. 3, p. 94-108, 2019. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/sdeb/a/jpNVVWZSdNRRyQS3qtWmz9g/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 17 nov. 2021.

FACCO, J. *Os conflitos ambientais no processo de urbanização na bacia hidrográfica de abastecimento de água de Chapecó-SC*. 231 f. Dissertação (Mestrado em Ciências Ambientais) – Universidade Comunitária da Região de Chapecó, Chapecó, 2011.

FACCO, J.; ENGLER, J. M. O processo histórico de urbanização de Chapecó (1950–2016): notas sobre a ocupação urbana, Planos Diretores e conflitos ambientais. In: NASCIMENTO, E.; VILLELA, A. L. V. (orgs.). *Chapecó em foco: textos e contextos sobre o espaço urbano-regional*. São Carlos: Pedro & João Editores, 2017. p. 287-323.

IBGE. *Estimativas de população: 2004–2018*. Rio de Janeiro: IBGE, 2018. Disponível em: <https://sidra.ibge.gov.br/tabela/6579>. Acesso em: 16 jun. 2025.

IBGE. *Contagem da população: 2007*. Rio de Janeiro: IBGE, 2007. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/educacao/9065-contagem-da-populacao.html?edicao=10189>. Acesso em: 16 jun. 2025.

IBGE. *Censo Demográfico 2010*. Rio de Janeiro: IBGE, 2010. Disponível em: <https://censo2010.ibge.gov.br/sinopse/index.php?dados=21&uf=42>. Acesso em: 16 jun. 2025.

IBGE. *Divisão regional do Brasil em regiões geográficas imediatas e regiões geográficas intermediárias*. Rio de Janeiro: IBGE, 2017. Disponível em: <https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv100600.pdf>. Acesso em: 23 abr. 2020.

IBGE. *Censo Demográfico 2022*. Rio de Janeiro: IBGE, 2022. Disponível em: <https://censo2022.ibge.gov.br/apps/pgi/#/mapa/>. Acesso em: 6 jun. 2025.

MATIELLO, A.; *et al.* Chapecó/SC: o agronegócio, o setor terciário em expansão e a crescente desigualdade socioespacial. In: SPOSITO, M. E. B.; MAIA, D. S. (orgs.). *Agentes econômicos e reestruturação urbana e regional: Dourados e Chapecó*. São Paulo: Cultura Acadêmica, 2016. p. 249-301.

MCGRANE, S. Impacts of urbanization on hydrological and water quality dynamics, and urban water management: a review. *Hydrological Sciences Journal*, Wallingford, v. 61, n. 13, p. 2295-2311, 2016. Disponível em: <https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/02626667.2015.1128084>. Acesso em: 24 jun. 2020.

MENDONÇA, F. Geografia, geografia física e meio ambiente: uma reflexão a partir da problemática socioambiental urbana. *Revista da Anpege*, v. 5, n. 5, p. 123-133, 2009. Disponível em: <https://ojs.ufgd.edu.br/index.php/anpege/article/view/6594/3594>. Acesso em: 17 nov. 2021.

MONTEIRO, R. R. *Habitação e integração urbana: um estudo de caso em programas habitacionais no município de Chapecó-SC*. 2006. 182 f. Dissertação (Mestrado em Engenharia Civil) – Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2006.

NASCIMENTO, E. Chapecó: evolução urbana e desigualdades socioespaciais. In: BRANDT, M.; NASCIMENTO, E. (orgs.). *Oeste de Santa Catarina: território, ambiente e paisagem*. São Carlos: Pedro & João Editores; Chapecó: UFFS, 2015. p. 97-153.

SANTOS, M. *A urbanização brasileira*. São Paulo: Hucitec, 1993. 157 p.

SECOM – Secretaria da Comunicação. *Jorginho Mello participa da inauguração do Contorno Viário Extremo Oeste*. REDAÇÃO/SECOM, 13 maio 2023. Disponível em: <https://estado.sc.gov.br/noticias/jorginho-mello-participa-da-inauguracao-do-contorno-viario-extremo-oeste/>. Acesso em: 6 jun. 2025.

SEGNOR, C. R. *Processos hidrogeomorfológicos em áreas urbanas: estudo de caso dos loteamentos implantados em Chapecó/SC entre 2004–2018*. 2021. 128 f. Dissertação (Mestrado em Geografia) – Universidade Federal da Fronteira Sul, Chapecó, 2021.

SPERLING, M. V. *Estudos e modelagem da qualidade da água de rios: princípios do tratamento biológico de águas residuárias*. Belo Horizonte: UFMG, 2007.

TUCCI, C. E. M. Águas urbanas. *Estudos Avançados*, São Paulo, v. 22, n. 63, p. 1-16, 2008. Disponível em: <https://www.revistas.usp.br/eav/article/view/10295>. Acesso em: 1 jun. 2021.

TUCCI, C. E. M. Inundações e drenagem urbana. In: TUCCI, C. E. M.; BERTONI, J. C. (orgs.). *Inundações urbanas na América do Sul*. Porto Alegre: Associação Brasileira de Recursos Hídricos, 2003. p. 11-36.

ONU. Department of Economic and Social Affairs, Population Division. *World Urbanization Prospects: The 2018 Revision*. New York: United Nations, 2019. 103 p.

ZENI, V. L. F. *Desenvolvimento de cenários visando a mitigação de impactos ambientais em rios urbanizados: o caso do rio Passo dos Índios – Chapecó – SC*. 144 f. Dissertação (Mestrado em Ciências Ambientais) – Universidade Comunitária Regional de Chapecó, Chapecó, 2007.



# ENTRE VÁRZEAS, TRILHOS E JARDIM: O ENCLAVE DO BOM RETIRO E AS ADEQUAÇÕES NO TRAÇADO URBANO DO DISTRITO DE SÃO PAULO 1889-1891\*

CRISTINA DE CAMPOS

Universidade São Judas Tadeu

crisleine@gmail.com

SHELDA MOREIRA GUEDES

Universidade São Judas Tadeu

sheldamg@hotmail.com

## RESUMO

O Bom Retiro é um tradicional bairro da área central de São Paulo. Localizado nos arrabaldes, o Distrito do Bom Retiro cresceu com a instalação da São Paulo Railway Company, que atraiu moradores, fábricas e outros serviços. Com a ferrovia o distrito tornou-se apartado da cidade, fisicamente separado pelas várzeas, as linhas férreas e o antigo Jardim Botânico. Foi encontrada documentação da Diretoria de Obras Públicas no Arquivo Público do Estado de São Paulo que elucidou como foi esse processo de abertura de uma nova rua para comunicar o distrito com outras partes da cidade. Longe de uma simples adequação do traçado urbano, a abertura da nova rua envolveu protesto de moradores, disputas entre governantes e uma tragédia que foi decisiva para o desfecho do problema. Assim, o objetivo do artigo é identificar as adequações realizadas no traçado urbano do Bom Retiro que promoveram a ligação do distrito à cidade.

**PALAVRAS CHAVE:** urbanização; melhoramentos e infraestrutura urbana; São Paulo Railway Company; espaços públicos.

\* Esta pesquisa foi realizada com o financiamento da FAPESP (proc. nº 2021/02457-4)



Esta revista está licenciada sob a Creative Commons Attribution 4.0 License.

**BETWEEN FLOODPLAINS, TRACKS, AND GARDEN: THE ENCLAVE OF BOM RETIRO AND THE ADJUSTMENTS IN THE URBAN LAYOUT OF A SÃO PAULO DISTRICT. 1889-1891.**

**ABSTRACT**

Bom Retiro is a traditional neighborhood in the central area of São Paulo. Located on the suburbs, the Bom Retiro District grew with the installation of the São Paulo Railway Company, which attracted residents, factories, and other services. With the railroad the district became separated from the city, physically divided by floodplains, railway lines and the old Botanical Garden. Documentation founded in the Arquivo Público do Estado de São Paulo sheds light on the process of opening a new street to connect the district with other parts of the city. Far from being a simple adjustment to the urban layout, the opening of the new street involved protest from residents, disputes among authorities, and a tragedy that played a decisive role in resolving the issue. Thus, the article aims to identify the adaptations made to the urban layout of Bom Retiro that facilitated the connection between the district and the city.

**KEYWORDS:** Urbanization; improvements and urban infrastructure; São Paulo Railway Company; public spaces.

**ENTRE VEGAS, VÍAS Y UN JARDÍN: EL ENCLAVE DE BOM RETIRO Y LOS AJUSTES EN LA TRAZA URBANA DE UN DISTRITO DE SÃO PAULO. 1889-1891**

**RESUMEN**

El Bom Retiro es un tradicional barrio del área central de São Paulo. Ubicado en las afueras, el Distrito del Bom Retiro creció con la instalación de la São Paulo Railway Company, que atrajo a residentes, fábricas y otros servicios. Con el ferrocarril, el distrito se volvió separado de la ciudad, físicamente dividido por zonas pantanosas, líneas ferroviarias y el antiguo Jardín Botánico. Se encontró documentación en el Arquivo Público do Estado de São Paulo arroja luz sobre el proceso de apertura de una nueva calle para conectar el distrito con otras partes de la ciudad. Lejos de ser un simple ajuste al diseño urbano, la apertura de la nueva calle involucró protestas de los residentes, disputas entre las autoridades y una tragedia que desempeñó un papel decisivo en la resolución del problema. Por lo tanto, el objetivo del artículo es identificar las adaptaciones realizadas en el trazado urbano de Bom Retiro que facilitaron la conexión entre el distrito y la ciudad.

**PALABRAS CLAVE:** Urbanización; mejoramientos e infraestructura urbana; São Paulo Railway Company; espacios públicos.

## 1 | INTRODUÇÃO

Ao contemplar a Estação da Luz em São Paulo e seu entorno, somos transportados aos primórdios da formação dessa área, que desempenhou um papel crucial na cidade e marcou o início da era ferroviária em terras paulistas. Nesse esforço para compreender o que foi e como se constituiu, é difícil imaginar as profundas transformações realizadas para a implantação da ferrovia.

Como ocorreram tais transformações? O Jardim da Luz teve sua área reduzida? A Estação da Luz, imponente edifício, sempre esteve localizada ao lado do Jardim da Luz? Como foram construídos o sistema viário e as passagens sobre os trilhos? Nem todas as memórias são guardadas, especialmente aquelas que remetem a conflitos, resistência e dor, as chamadas “memórias difíceis” (Machado; Tourinho, 2019). Essas memórias são frequentemente negligenciadas nas narrativas oficiais, que tendem a manter uma história de triunfos e vencedores, apagando qualquer menção aos grupos sociais que lutaram para suas vozes serem ouvidas, ou mesmo àqueles que foram simplesmente perdedores.

O objetivo deste estudo é compreender as transformações ocorridas no bairro do Bom Retiro, em São Paulo, em decorrência da implantação das linhas férreas. A motivação para esta pesquisa surgiu a partir de uma documentação, sob a guarda do Arquivo Público do Estado de São Paulo, atribuída à Diretoria de Obras Públicas<sup>1</sup>. Esta documentação

1 Papéis Obras Públicas Caixa 67or5204. Os papéis depositados na Caixa 67or5204 não possuem número de tomo ou ID que possibilite sua identificação, visto ser material que ainda não foi processado e cadastrado pelo APESP. Para fins de organização e uso do referido material dentro da pesquisa, optou-se por utilizar como ID de cada documento a data de expedição do manuscrito.

despertou um interesse particular em analisar as mudanças nas estruturas urbanas que ocorreram no bairro como resultado da instalação dos trilhos ferroviários.

Essa documentação reúne diversos materiais sobre a abertura de uma nova rua no Bom Retiro, situada entre o Jardim Público e os edifícios da São Paulo Railway Company (SPR), na última década do século XIX. A necessidade dessa nova rua surgiu da ausência de uma via que conectasse efetivamente o bairro com outras regiões de São Paulo. Em outras palavras, não havia um logradouro que separasse o jardim dos edifícios da companhia ferroviária.

É importante ressaltar que o Bom Retiro abrigava – e ainda abriga – um complexo ferroviário da SPR, que construiu ali todos os seus principais edifícios, incluindo armazéns, oficinas, escritórios, residência de funcionários e a estação. Esse complexo reunia equipamentos de diferentes usos e atraía um fluxo intenso de transeuntes, como comerciantes, viajantes e trabalhadores de diversos setores. Durante as primeiras décadas do século XX, o bairro do Bom Retiro passou por um intenso processo de urbanização (Viana, 2021). Como resultado, linhas de bonde começaram a operar, não apenas para atender às necessidades de transporte do bairro, mas também para facilitar o acesso à Estação da Luz. Isso contribuiu significativamente para a mobilidade urbana na região.

A mobilidade, entendida como a capacidade e facilidade de se locomover em um determinado espaço, é essencial para o funcionamento desse complexo. Os edifícios da companhia foram construídos atrás do muro de taipa do Jardim Público, sem espaço para circulação. Essa situação seria

inimaginável para a cidade que se transformaria na “capital do capital”, para usar a expressão da historiadora econômica Maria Alice Rosa Ribeiro (1993). Ribeiro explicou a pujança econômica que transformou o antigo núcleo caipira em uma cidade que crescia no fremente início do século XX. Na bibliografia e em outros estudos acadêmicos que abordam a urbanização do Bom Retiro e da área central de São Paulo, há poucas menções sobre a abertura dessa rua, foco do presente estudo, e as manifestações existentes para que o novo logradouro fosse concretizado.

A segunda metade do século XIX foi marcada por mudanças significativas na província de São Paulo, impulsionadas pela economia agroexportadora de café e sua consolidação no mercado internacional. As cidades, incluindo a capital São Paulo, passaram por remodelações, como a retificação dos rios na área central, o alargamento de ruas e demolição do casario de taipa. No interior, as plantações avançaram em várias frentes, e contingentes populacionais compostos por imigrantes europeus foram atraídos por políticas públicas para o trabalho nas unidades produtoras. No bojo de tais transformações, as mudanças foram intensas e incluíram discussões sobre um sistema de transporte eficiente. O debate sobre a instalação do sistema ferroviário já existia na primeira metade desse século, com políticas de incentivo para atrair empresários interessados em organizar empresas para explorar os serviços na província de São Paulo.

A SPR, de capital inglês, iniciou sua operação em 1867, e nos anos subsequentes, outras empresas foram organizadas com linhas que interligavam as zonas produtoras à capital e ao porto de exportação em

Santos. O sistema ferroviário trouxe uma dinâmica diferente aos fluxos de circulação de pessoas e mercadorias pelo território. Em núcleos urbanos preexistentes, os trilhos modificaram o espaço e atraíram novos moradores, inclusive na capital, onde causaram fenômenos semelhantes e alteraram as formas de deslocamento que antes eram feitas pelos antigos caminhos terrestres que conectavam arrabaldes à área central. Isso também ocorreu no Distrito do Bom Retiro, próximo aos Campos da Luz, em uma das saídas da cidade de São Paulo em direção ao Distrito de Santana e ao interior. A SPR construiu seus principais edifícios no Distrito do Bom Retiro, aproveitando os terrenos planos característicos de áreas de várzea (Mangili, 2009), ideais para a instalação dos trilhos, prédios administrativos, armazéns, oficinas de manutenção e a estação de passageiros e cargas.

Em 1875, o pátio ferroviário existente no Bom Retiro tornou-se mais robusto com a operação da Companhia Sorocabana (CS). No entorno dos trilhos e edifícios das companhias – especialmente no lado do Bom Retiro – surgiram diversos comércios, fábricas e muitos trabalhadores ferroviários acabaram se estabelecendo no distrito devido à proximidade do local de trabalho. Essas instalações foram estrategicamente localizadas ao longo das ferrovias para facilitar o transporte dos funcionários das fábricas. Pontos de passagem sobre os trilhos foram fechados, passagens em nível foram implantadas e a construção de novos edifícios reduziu os acessos criando pontos obrigatórios de passagem. Além disso, os pontos de acesso à cidade eram limitados, pois em seus limites estavam os rios Tietê e Tamanduateí, com poucas pontes de travessia, formando assim uma

espécie de enclave quase fechado. O acesso a outras partes da cidade, como o bairro limítrofe Campos Elíseos, era possível apenas com a travessia pelos trilhos, em locais contados. A chegada das ferrovias não foi algo planejado pelas autoridades, especialmente em seus desdobramentos espaciais, negligenciando que esse tipo de infraestrutura atrai novos moradores, comércio e indústrias. Não houve ações preventivas por parte das autoridades públicas (municipalidade e província) para contornar os impactos trazidos pela ferrovia. Como consequência, áreas como o Bom Retiro necessitaram de ajustes posteriores para adequação do traçado urbano à existência dos trilhos.

Analisando cuidadosamente a documentação do APESP, constatou-se que esse bloqueio gerou incômodos entre os moradores que se sentiam prejudicados com a falta de uma ligação segura, mais direta e ampla com a cidade. Observa-se também a mobilização de agentes sociais no sentido de encontrar uma solução ao problema, que passava pela adequação do traçado urbano para propiciar uma nova e boa ligação com a cidade. A questão mobilizou três grupos: os moradores - prejudicados por não disporem de meios para deslocamentos seguros a outras partes da cidade, o poder público - proprietário de terrenos adjacentes aos trilhos e responsável pelo Jardim Público, e a empresa São Paulo Railway concessionária da ferrovia que ocupava de forma irregular terrenos públicos próximos aos trilhos e obviamente tinha interesses e privilégios garantidos pelo contrato e a serem mantidos.

Essa mobilização social, juntamente com os eventos, reivindicações e adequações

subsequentes entre os anos de 1889 e 1891, foi revelada por essa documentação, que evidencia a teia de relações e a ação dos agentes sociais no ordenamento do espaço da cidade de São Paulo. Os documentos reunidos incluem papéis diversos, como ofícios, relatórios e requerimentos, que discutem as dificuldades envolvendo as vias de acesso ao bairro e adjacências da linha da SPR, bem como as propostas para superação de tais adversidades. O conjunto também inclui relatórios produzidos pelo engenheiro fiscal da SPR, Adolpho Augusto Pinto, que foi um dos envolvidos na mediação entre moradores, empresa ferroviária e poder público para as adequações no traçado viário. A documentação é complementada por croquis que mostram as adequações propostas nos arruamentos do bairro, além de outros melhoramentos que acompanham o projeto. Assim, o objetivo específico da pesquisa foi identificar as adequações realizadas no traçado urbano do Bom Retiro, resultado da mobilização da população, governo e empresa ferroviária. Como a gestão pública lidou com a questão? Como foi esse processo, a interação entre esses agentes sociais e os desdobramentos no espaço?

O material foi analisado a partir de um referencial teórico para compreensão das transformações urbanas que ocorreram na cidade de São Paulo, sobretudo nas adequações no Bom Retiro (Langenbuch, 1971; Sampaio, 1994; Brito, 2000; Simoni, 2003; Bueno, 2016). O material coletado no APESP foi cotejado com outras fontes recolhidas junto ao jornal O Estado de São Paulo, cujo acervo permitiu identificar material que comprova a mobilização dos moradores para ações junto às

autoridades públicas pela resolução do problema de mobilidade urbana que os atingia diretamente. Em outros estudos sobre a urbanização paulistana, os setores populares acabam sendo vozes pouco ouvidas neste processo de modernização das cidades. Neste contexto, a pesquisa de Cerasoli (2004) contribui para o entendimento de como essas manifestações são percebidas como uma experiência plural de modernização. Isso abrange tanto a gestão da cidade quanto a participação política de seus habitantes durante esse período de final do século XIX, em que São Paulo passava por transformações significativas.

Nesta documentação levantada para a realização da pesquisa, a palavra *melhoramento* é empregada repetidamente para referir-se à abertura da nova rua e os desdobramentos que tal alteração traria aos moradores e à cidade. O uso de *melhoramento*, presente dentro de um contexto social permeado pelo pensamento positivista, que indica a ocupação racional do espaço para se alcançar outro patamar de progresso da sociedade. No entanto, sensível a outras questões postas no período, como o estabelecimento das bases capitalistas de produção e, especialmente, da organização do mercado de terras urbano (Brito, 2000; SAMPAIO, 1994), a palavra *melhoramento* traz outra conotação: o de tornar melhor, de fazer benfeitoria para melhorar determinada área visando o lucro monetário.

Essa atenção à palavra *melhoramento*, do inglês *improvements*<sup>2</sup>, é trabalhada por

2 A ponderação sobre a palavra e os significados de melhoramentos foram amplamente discutidas no âmbito da disciplina “Cidade-Jardim: utopias e realizações”, ministrada pelo Prof. Dr. Carlos Roberto Monteiro de Andrade, do IAU/USP, entre 2002 e 2003.

Ellen Wood (2000) para entender os melhoramentos operados em terras rurais durante a Revolução Industrial na Inglaterra, com vistas a inserilas dentro do contexto da produção capitalista. O conceito trabalhado pela autora para as áreas rurais cabe aos terrenos urbanos da cidade no final do século XIX. Em São Paulo, o mercado imobiliário estava em plena expansão, ávido por agregar valor às terras próximas do centro, que seriam retalhadas em lotes menores e disponibilizadas para venda<sup>3</sup> por um grupo de especuladores locais. *Melhoramento*, neste estudo, é entendido dentro desta chave do melhorar para agregar valor e aumentar o preço de mercado (venda e aluguel) e, acima de tudo, para alavancar os negócios imobiliários desses empresários paulistanos. As adequações debatidas para o Bom Retiro, no sentido de melhorar a comunicação do bairro com a cidade, é entendida dentro dessa chave do mercado de terras, das trocas comerciais para empresas instaladas no bairro, notadamente a SPR.

Com o intuito de entender o que pautavam as reivindicações pelas mudanças no acesso viário à cidade e com o material gráfico que integra a documentação, a pesquisa debruçou-se no estudo do material cartográfico disponibilizado pelo Setor Cartográfico do APESP, para identificar esse enclave imposto pelos trilhos e as adequações que se seguiram. A produção desse material toma como referencial teórico as contribuições de Simoni (2003) e Kako e Cintra (2016), cujos trabalhos tomam as cartografias como peças-

3 Das autoras citadas somam-se as importantes contribuições sobre o mercado de terras urbano produzidas pelas professoras Simoni (2003) e Bueno (2016).

chave para o entendimento das transformações no tecido urbano da capital paulista.

Assim, para espacializar as alterações realizadas no traçado do Bom Retiro, que obviamente incluíram o Jardim Público, a pesquisa debruçou-se nos mapas produzidos entre 1850, 1881 e 1924, arcotemporal que permitiu visualizar como era o distrito antes e depois dos trilhos, bem como as adequações realizadas no traçado após a mobilização dos moradores. As intervenções gráficas feitas nas cartografias são resultado do cotejamento de informações cartográficas com as obtidas nos documentos textuais. Para compreensão e identificação dos adensamentos que ocorreram no distrito, a metodologia utilizou as cartografias existentes e realizou sobreposições, cujo resultado foi a produção de representações gráficas em alguns mapas mais antigos: apresenta-se a cartografia mais antiga ao fundo e se redesenha o traçado urbano da cartografia mais nova, sobrepondo as informações, o que possibilita identificar o crescimento urbano no decorrer dos anos.

O artigo foi dividido em três partes. Na primeira, discutiu-se a implantação da ferrovia na província e a escolha do Distrito do Bom Retiro para abrigar a companhia ferroviária e seus edifícios, que alteraram as estruturas do antigo núcleo urbano. Apresentou-se como a ferrovia foi a barreira que aumentou o fechamento do bairro e a formação do denominado enclave.

A segunda parte analisou a mobilização existente para que o enclave fosse desfeito, com a abertura da nova rua. As discussões que se seguiram entre moradores, companhia ferroviária, o governo e a morosidade no avanço efetivo

das adequações no traçado, que levaram aos episódios da demolição do muro do Jardim da Luz e a triste ocorrência do atropelamento seguido de morte, que deram outro desfecho ao andamento da obra.

A terceira e última parte trouxe como contribuição o estudo feito a partir de cartografias no apoio ao entendimento dos adensamentos e novos usos no tecido urbano do Bom Retiro. A sobreposição de cartografias permitiu gerar uma representação visual das mudanças e identificar as adequações realizadas para que o efeito do enclave fosse minorado.

Esse estudo é histórico, mas a questão trazida ao debate continua vigente e contemporânea na sociedade brasileira. Algumas características apontadas no estudo que, infelizmente, ainda fazem parte do cotidiano como as intervenções realizadas de forma “emergencial e curativa”<sup>4</sup> somente em virtude de fatalidade ou mobilização popular.

---

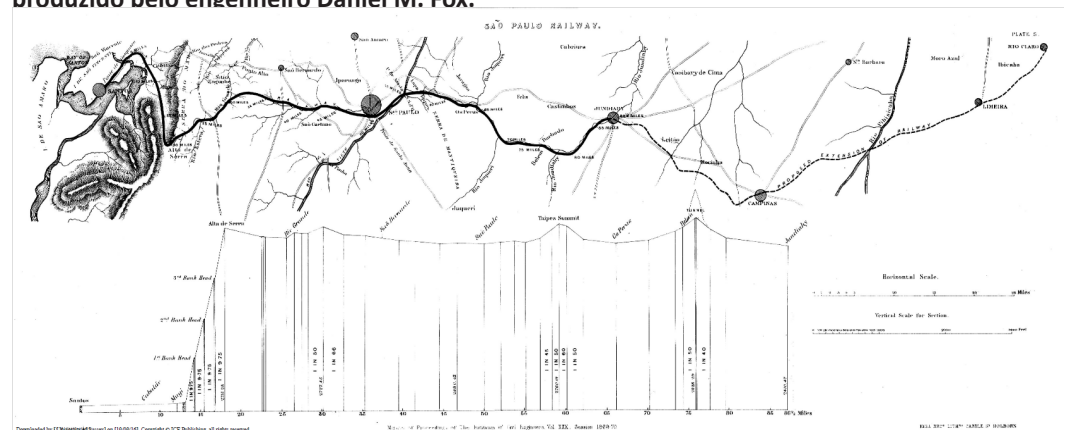
4 Essa constatação sobre intervenções que ocorrem nas cidades de caráter emergencial e curativo foi apontada por Jacobi e Sulaiman (2016) ao analisar como a governança ambiental urbana no Brasil opera em função dos eventos climáticos. A análise dos autores é de um cenário no século XXI, mas pode também ser atribuída para governanças ocorrências em fins do século XIX, claramente emergencial e curativa como o exemplo do Bom Retiro evidencia.

## 2 | DISTRITO DO BOM RETIRO: A FORMAÇÃO DO ENCLAVE

O aumento das exportações e a boa posição do café alcançada no mercado mundial geraram mais arrecadação aos governos provinciais produtores, especialmente São Paulo, que investiu em mudanças no espaço urbano de várias cidades que ressignificaram suas infraestruturas territoriais e urbanas. Esse processo é entendido por autores brasileiros dos estudos sobre urbanização como modernizador no sentido de prover melhorias materiais em serviços e equipamentos, no entanto, sem realizar profundas mudanças nas estruturas sociais de dominação, distribuição de renda e acesso à terra (Somekh, 1997; Campos Filho, 2002). A ressignificação da infraestrutura para a elite paulista consistia na introdução de um sistema de transporte eficaz para a lavoura de exportação, ao passo que cidades importantes no oferecimento de suporte para as atividades produtivas no campo fossem remodeladas em seus sistemas viários e dotadas de novos serviços, para assim desempenharem seus papéis enquanto centralidades urbanas (Costa, 2003).

O debate para implantação das ferrovias na província ocorria desde a década de 1850 e a primeira empresa organizada com capitais ingleses é a SPR. Em fins da década de 1850, a empresa foi formada para explorar a concessão de uma linha férrea entre Santos e Jundiaí com concessão por 90 anos, além de outros benefícios como a garantia de juros sobre o capital investido concedida pelos governos provincial e imperial. O desenho da linha entre Santos e Jundiaí assemelha-se ao desenho de um funil que drena toda a produção do interior e a conduz até o litoral, forma que o geógrafo Moraes (2004) identifica como uma bacia de drenagem (figura 1). A companhia ferroviária foi pensada dentro dessa função e seu desenho não favorecia a dinamização do mercado para promover ligações com outras localidades e estimular o consumo interno. O objetivo era atender a cafeicultura. A linha foi aberta oficialmente em 1867, com o estabelecimento dos primeiros edifícios de suporte para a operação da empresa, instalados no Distrito do Bom Retiro (Cyrino, 2004). Na figura 1, na parte superior, identifica-se em linha cheia o traçado da linha que, saindo de Santos, alcançava a cidade de Jundiaí. A linha tracejada entre as cidades de Campinas, Limeira e Rio Claro integrava o projeto de prolongamento da linha, que não foi levado adiante pela SPR, mas pela Companhia Paulista de Estradas de Ferro. Na parte inferior, observa-se o perfil longitudinal da linha, com a impressionante rampa de quase 800 metros a ser vencida para a subida até o planalto paulista.

**Figura 1 - Ilustração que integra material informativo sobre os trabalhos da São Paulo Railway, produzido pelo engenheiro Daniel M. Fox.**

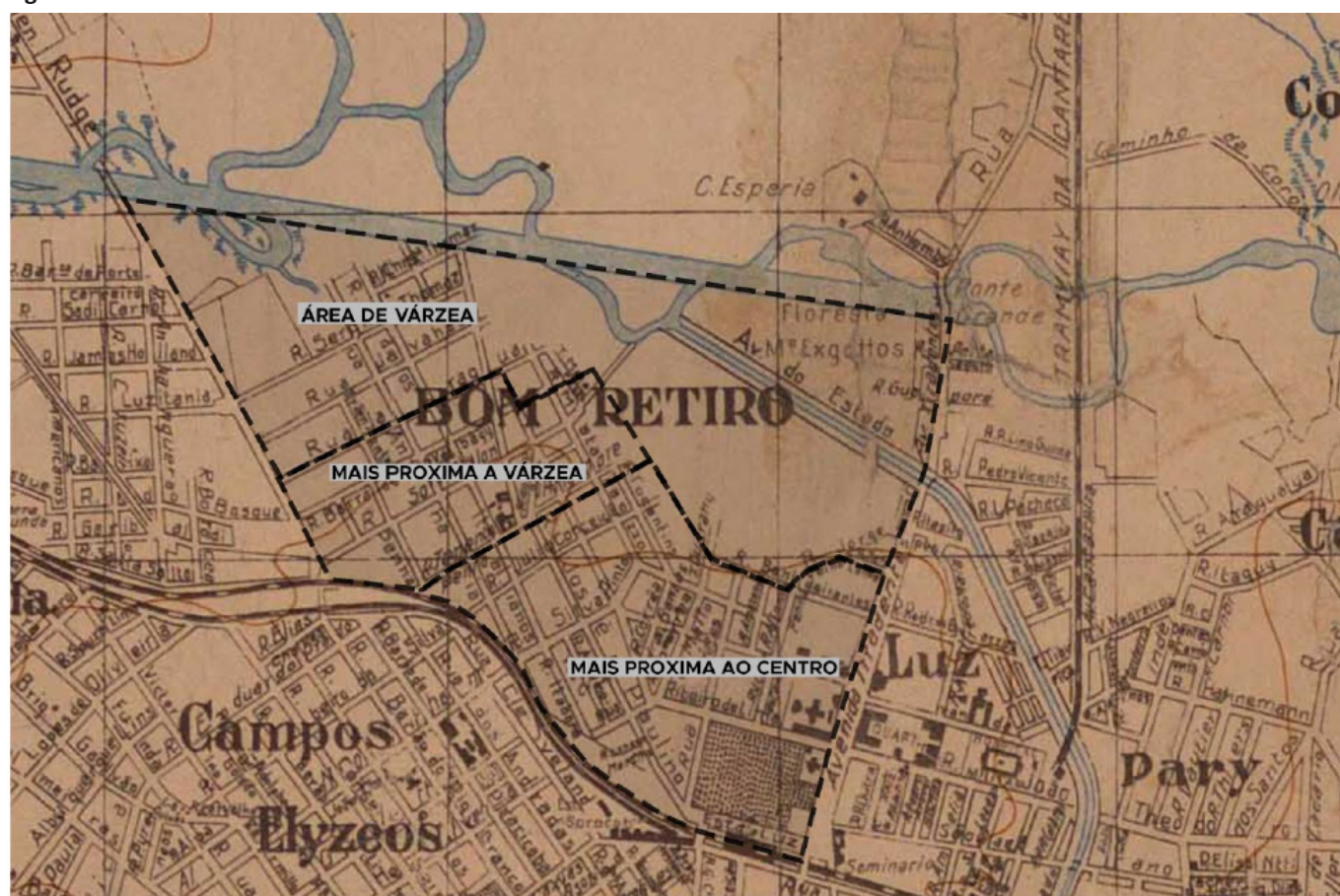


Fonte: Fox (1870).

O Distrito do Bom Retiro, distante do centro da cidade, era inicialmente uma área de várzea com poucos arruamentos e um número reduzido de moradores no momento da instalação da ferrovia. A construção de oficinas, escritórios e o edifício da estação<sup>5</sup> trouxeram uma nova dinâmica para o bairro, incentivando o surgimento de estabelecimentos comerciais nas proximidades e a preferência dos ferroviários pelo local como moradia (Mangili, 2009). Em 1881, foi fundada a primeira hospedaria de imigrantes da capital, uma instituição com o objetivo de triagem e o controle sanitário durante as primeiras políticas imigratórias do governo provincial (Paiva, 2016). Muitos imigrantes, inicialmente destinados aos latifúndios do interior, acabaram se estabelecendo na capital e, em particular, no Bom Retiro, especialmente se possuíam um ofício urbano.

Como se chegou a essa situação de rompimento do distrito com a cidade? Como se formou o enclave? A pesquisa de Liziane Mangili (2009) auxiliou na visualização do enclave. Mangili delimitou o distrito a partir de três áreas de adensamento (figura 2): área próxima ao centro, área mais próxima da várzea e área de várzea. A área próxima ao centro e da linha férrea foi o local mais adensado, que tem como limites a Avenida Tiradentes (Alameda das Figueiras) e ruas adjacentes. A área mais próxima da várzea era a determinação mais predominante do distrito, delimitada pela Avenida Rudge e por último, a área de várzea que não era muito urbanizada em função da propensão às cheias e inundações (Mangili, 2009, p. 63).

Figura 2 - Áreas adensamento do Bom Retiro.

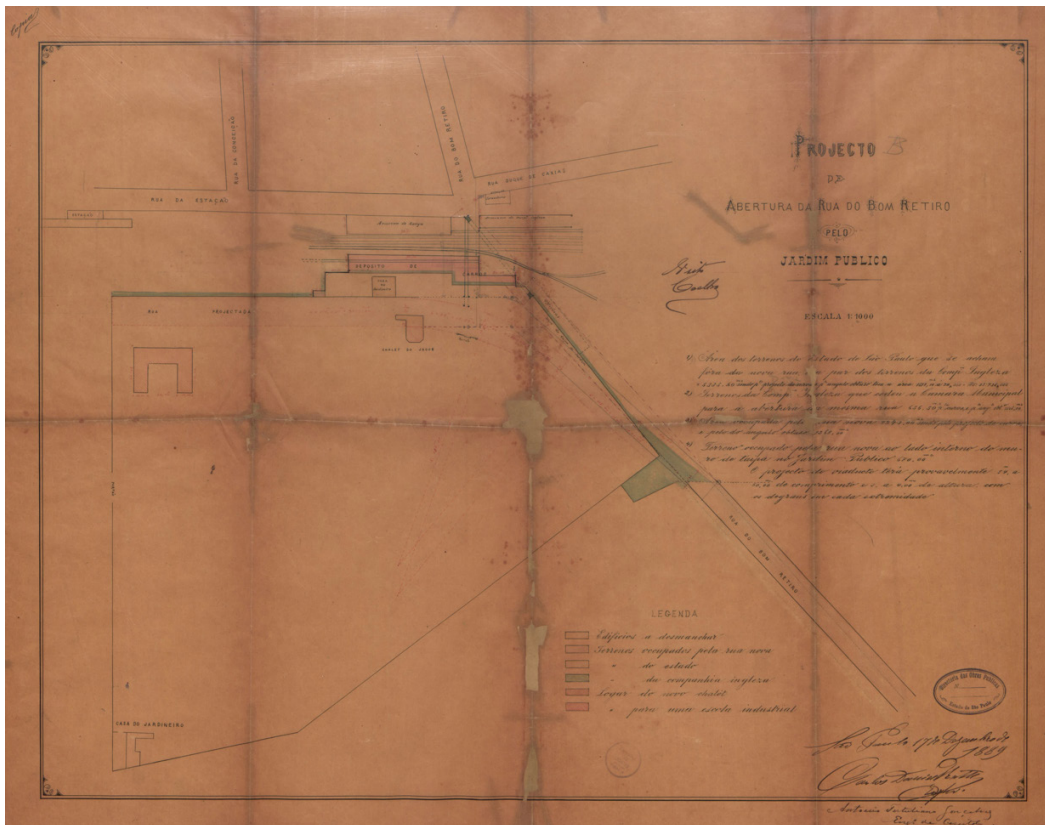


Fonte: elaborado pelas autoras a partir de Mangili (2009) e do acervo cartográfico/APESP.

5 Quando da instalação da ferrovia, a estação de passageiros foi instalada na Rua da Estação, atual Rua Mauá. A interação urbana da estação era mais intensa com os Campos Elíseos do que com o Bom Retiro.

Para permitir ao leitor compreender o fechamento do distrito, utilizamos material gráfico para visualizar a ambiência urbana do complexo ferroviário da Luz. Toma-se como referência dois projetos realizados pelos engenheiros Antonio Tertuliano Gonçalves e Carlos Daniel Rath, datados de 17 de dezembro de 1889 e de 7 de janeiro de 1890. O projeto de dezembro de 1889, em escala 1:1000, detalhou as edificações existentes, como a estação de passageiros, armazéns e oficinas (figura 3). A planta indicava a disposição de edificações da SPR na divisa do muro de taipa do jardim, incluindo o Depósito de Carros e as Oficinas. O segundo projeto, de 7 de janeiro de 1890, em escala 1:250, mostrava uma implantação diferente dos edifícios da SPR. Abaixo do armazém de abrigo para carros de passageiros, indicava outra construção marcada como escritórios diversos (figura 4). Não é possível identificar se parte do muro de taipa foi demolido pela SPR. Isso pode indicar a área pública invadida pela empresa. As fontes não fornecem informações sobre a existência de plantas com dois tipos de implantação diferentes. Portanto, a representação correta da ocupação da área permanece incerta.

Mesmo sem saber qual correspondia à ocupação exata, nas duas plantas analisadas, é visível como a instalação dos edifícios da SPR fica de fundos para o Bom Retiro, impedindo a passagem e tornando a travessia pelo pátio ferroviário o único meio de acesso ao outro lado dos trilhos. Esse pátio era um lugar de intenso fluxo de locomotivas e composições em manobras para atender embarque/desembarque nos armazéns e entrada/saída de estação, depósito e oficinas). Anteriormente, a passagem existente para pedestres era antes feita pela Rua Helvetia, que foi fechada. Outros edifícios importantes da SPR, como armazéns de carga e a própria estação de passageiros, eram acessados pela Rua da Estação (atual Rua Mauá), estabelecendo uma comunicação efetiva com o bairro dos Campos Elíseos, onde os passageiros embarcavam e desembarcavam. As escolhas da SPR, ao edificar rente ao muro do Jardim Público, clivam os moradores do Bom Retiro em relação à cidade, transformando o distrito em uma área apartada, com as barreiras físicas dos trilhos e outros edifícios dificultando a livre circulação dos moradores. É dentro desse contexto que se entende o distrito como um enclave. A ação do tempo prejudicou a interpretação da planta (figura 3), visto que algumas cores utilizadas acabaram desbotando. Em linha tracejada (carmim) está o projeto da rua projetada, que ocupa área do Jardim Público, junto ao muro. Na figura 4, em azul claro, está indicada a construção do passadiço superior, uma das obras de utilidade pública apresentadas pela Diretoria de Obras Públicas e descritas no ofício de 22 de janeiro de 1889. Observa-se que diferentemente da planta de 1889, essa traz edificações diferentes na divisa com o Jardim Público. As plantas das figuras 3 e 4 foram localizadas pela pesquisa. Mais do que uma representação dos estudos realizados da nova rua para o bairro, são documentos históricos que foram interpretados e incorporados à pesquisa enquanto informação.



**Figura 3 - 14.02.23.** Planta elaborada pelos Engenheiros Antonio Tertuliano Gonçalves e Carlos Daniel Rath, em dezembro de 1889. Em detalhe, ampliação das áreas alteradas.  
**Fonte:** Acervo Cartográfico/APESP



**Figura 4 -** Planta elaborada pelos Engenheiros Antonio Tertuliano Gonçalves em janeiro de 1890. Em detalhe, ampliação das áreas alteradas.  
**Fonte:** Acervo Cartográfico/APESP

O crescimento populacional do distrito ocorreu em função da instalação da ferrovia e as adequações no traçado se faziam necessárias para acomodar os moradores e, conseqüentemente, atender às demandas que surgiam. Sobre o uso do termo adequação para o que ocorreu no traçado urbano do distrito, nota-se que estava presente no vocabulário da época pelos técnicos envolvidos, como o engenheiro Adolpho Augusto Pinto. Em seu livro, quando rememora o episódio

do Bom Retiro, Pinto empregou adequação no sentido de adequar a malha urbana aos trilhos, realizando ajustes onde a cidade e sua malha se adequavam à instalação ferroviária.

Nessa direção, foi publicada pela Assembleia Legislativa da Província a Lei nº 95 de 11 de abril de 1887, que versava sobre as adequações necessárias para acomodar a estação e dar um outro sentido à sua ambiência. No texto da lei foi o artigo 42 que autorizava o governo a ceder parte do Jardim Público para prolongamento da Rua do Bom Retiro, a partir da Estação da Luz. Segundo o texto da lei, caberia à SPR fechar (com muro e gradil) o Jardim até a Alameda das Figueiras (atual Avenida Tiradentes), deveria ajardinar o espaço acrescido e reconstruir a casa do jardineiro. A lei enfatizava que o projeto caberia ao governo ficando os custos de execução à SPR (São Paulo, 1887a). Passado mais de um ano da publicação, não houve nenhuma ação contundente por parte da SPR assim como das autoridades públicas. Em 24 de outubro de 1888, foi identificado um abaixo-assinado de moradores para solicitar a abertura de uma nova rua entre a estação e o Jardim Público. É importante recuperar esse texto, que traz a voz desses moradores e suas reivindicações e que é reproduzido na sequência:

Os abaixo assignados vêm á presença de V. Exa., respeitosamente, sollicitar a realização das medidas administrativas necessárias para a abertura da rua, pelo terreno do Jardim Público, contigua ao terreno da Companhia Ingleza, estabelecendo effectiva e regular communição entre o bairro do Bom-Retiro e o campo da Luz, prestando-se ao transito franco de gente a pé e a cavallo e de carros e carroças, tendo, portanto, a capacidade correspondente do grande movimento do trabalho que anima aquella parte da cidade. Excusam-se as abaixo assignadas, dirigindo-se ao illustre administador da provincia, paulista conhecedor da sua terra e devotado ao seo progresso, á exposição da imperiosa necessidade que impõe a abertura desta rua para dar communição ao importante e populoso bairro onde se achão confinadas milhares milhares de laboriosos cidadãos que tiram a subsistencia de seo afamado lidar quotidiano e para os quaes é um embaraço intoleravel o cerco em que se acham. Não é somente o prejuiso individual é também o da causa pública o corolario do actual estado de cousas e foi isso o que actuan no animo dos legisladores do municipio e da provincia quando decretaram o art. 12 da Resolução Provincial de 29 de abril de 1887, [sob] nº 111, que estetue o mesmo que ora se pede a V. Exa. que digne-se pôr em execução visto ser lei da provincia.

P.P. Deferimento. Mce. São Paulo, 24 de outubro de 1888 (São Paulo, 24 out. 1888).<sup>6</sup>

---

6 Sobre o Art. 12 citado no documento, em pesquisa junto ao acervo da Assembleia Legislativa de São Paulo, foi encontrado na seção Resoluções um documento de n. 111 com data de 1 de março de 1887 que autorizava o Presidente da Província a realizar uma série de obras, dentre elas a abertura de uma rua em frente à estação da estrada de ferro. A leitura do documento não permite identificar se trata de fato dessa mesma rua no Bom Retiro (ALESP, 1962 SEM REFERÊNCIA!). Em outro documento, nesta mesma aba “Resoluções”, a Resolução nº 111 de 29/04/1887, que “Orça a receita e fixa a despesa das Câmaras Municipais da Província”, publicado no Diário Oficial, que indica a existência de recursos para “Diversas Despezas” entre as quais se destaca “abertura e conservação de novas ruas e praças” cujo orçamento era de 103:823\$000 (São Paulo, 1887c).

Essas vozes clamavam pela abertura da rua, em terreno do Jardim da Luz e reforçavam como a ligação do distrito com os Campos da Luz precisava ser mais efetiva. O único ponto de passagem, pela Rua Helvétia, foi fechado com a construção de novos edifícios de oficinas, que obstou o acesso (A Província de São Paulo, 15 out. 1889, p. 1). O excerto aponta sobre a intensidade do trânsito nas imediações da estação, reflexos da cidade que assumia uma outra dinâmica urbana, impulsionada pela ferrovia. Quem assinava a solicitação pelo cumprimento da lei? Pessoas simples que sobreviviam de trabalhos nos arredores da estação e reivindicavam ao poder público que pudessem realizar seus serviços sem riscos às suas vidas pela inexistência de uma passagem para o centro da cidade.

O abaixo assinado expôs uma situação, no mínimo, inusitada: a inexistência de rua para acesso aos edifícios da companhia ferroviária e aos outros bairros da cidade. A falta da rua era algo que não se imaginava para a primeira companhia ferroviária em operação na cidade, em uma época em que o fluxo de pessoas, passageiros e de mercadorias aumentava. O documento coletivo atingiu seu objetivo e em novembro de 1888, o Presidente da Província encaminhou ofício à Diretoria Geral de Obras Públicas, pedindo o levantamento com urgência dos planos e plantas de acordo com o Art. 42 da Lei nº 95 de 11 de Abril de 1887 e assim realizar as medidas administrativas para a abertura da nova rua pelo Jardim Público e a SPR (São Paulo, 03 nov. 1888).

No início do ano seguinte, no dia 09 de janeiro de 1889, Francisco Júlio da Conceição (Diretor Geral de Obras Públicas) e Antônio Tertuliano Gonçalves (engenheiro da capital) respondem à população que se manifestou através do abaixo-assinado sobre a execução da nova rua projetada. No ofício, eles descreveram em detalhes o que seria executado (São Paulo, 09 jan. 1889). Embora o ofício não explicou quem realizou a adequação do traçado viário, com base no teor do documento e nos outros ofícios encaminhados, a proposta foi elaborada pelo engenheiro Antônio Tertuliano Gonçalves da Diretoria de Obras Públicas (São Paulo, 22 jan. 1889). A nova rua, um prolongamento da Rua do Bom Retiro no sentido do Campo da Luz, teria 18 metros de largura e 22 metros na maior extensão. A área ocupada pela rua totalizava 1.830m<sup>2</sup>, sendo 580m<sup>2</sup> pertencentes a SPR. Os terrenos adjacentes tinham cerca de 4.000m<sup>2</sup>. Com a abertura da rua, o Jardim da Luz ficaria para o lado de fora dos limites dos terrenos da SPR. Essas adequações resultaram em uma soma de 80 contos de réis, valor considerado razoável em vista dos impostos que poderiam ser adquiridos com a abertura da nova rua (São Paulo, 09 jan. 1889).

Além da obra da abertura da continuação da Rua Bom Retiro, o projeto incluía a realização do gradil frontal do jardim, desenhado a traços cheios de carmim. Esse gradil deveria ser deslocado para junto da Alameda das Figueiras (atual Av. Tiradentes) (figura 3). Concomitantemente à construção do gradil, também foi projetada a nova casa do jardineiro. As circunstâncias indicam que essa casa, situada ao sul do jardim, havia sido demolida. Essa nova edificação que seria um edifício público, atendendo às exigências da vida urbana em uma cidade em crescimento. O ofício também mencionou outras obras de utilidade pública e comodidade do trânsito, como a ligação do Bom Retiro com a antiga rua de igual nome (Rua Bom Retiro). Essa ligação seria estabelecida por meio de um viaduto ou passagem superior, caso não fosse possível criar uma passagem de nível sobre os trilhos da SPR.

Outros projetos incluíam o prolongamento da rua Florêncio de Abreu (logo na saída dos Campos da Luz, em frente ao Seminário) e o prolongamento da rua Alegre (atual Rua Brigadeiro Tobias) até encontrarem com a Alameda das Figueiras (atual Avenida Tiradentes). Essas adequações permitiriam a supressão da cancela entre ambas as vias.

Por fim, o ofício demonstra contentamento em poder eliminar o armazém de carga da Rua da Estação, contribuindo para o grande movimento de manobras feitas por carroças nos armazéns, devido à largura da nova rua projetada de 22 metros (São Paulo, 09 jan. 1889).

Em janeiro, outro ofício encaminhado à Diretoria de Obras Públicas pelo presidente provisório da província, Pedro Vicente de Azevedo, estava ciente do projeto elaborado pelo engenheiro Antônio Tertuliano Gonçalves (São Paulo, 1887a), bem como das exigências dos moradores. Esse ofício foi direcionado a um profissional em específico: o engenheiro fiscal da SPR, Adolpho Augusto Pinto. O engenheiro Pinto atuou como um intermediador entre as partes interessadas e afetadas pela obra, e caberia a ele levar até a Superintendência da SPR o plano para a adequação do traçado. A incumbência era a aprovação da outra parte envolvida (São Paulo, 22 jan. 1889).

Em 18 de fevereiro de 1889, o Engenheiro Fiscal da SPR, Adolpho Pinto, encaminhou um ofício ao Superintendente da SPR, William Speers, detalhando as obras sugeridas pelos moradores e incorporadas no projeto realizado pela Diretoria de Obras Públicas. O ofício informou sobre a pretendida abertura da rua, que criava uma via de comunicação entre o Bom Retiro e o Campos da Luz, margeando o Jardim Público e o muro divisório da estrada de ferro (São Paulo, 18 fev. 1889). Outro detalhe importante do ofício destacado pelo engenheiro Pinto:

Fica entretanto entendido de que a área presentemente ocupada pela casa do Jardineiro de conformidade com a planta remetida a V.S. em 23 de Abril de 1889, passará a ser propriedade d'esta estrada de ferro. O custo destas obras será feito por conta de custeio (São Paulo, 18 fev. 1889).

Do trecho acima exposto, observa-se que a SPR seria beneficiada com a desapropriação, pois parte da área do Jardim Público seria incorporada à sua propriedade. Em outro ofício, o engenheiro fiscal informou ao Presidente da Província que havia cumprido com o despacho ao Superintendente da SPR, detalhando as obras sugeridas pelos moradores e a Diretoria de Obras Públicas. A resposta de Speers, segundo o engenheiro Pinto, sinalizava acordo e prontidão “a cumprir as condições da proposta” por parte da SPR (São Paulo, 20 fev. 1889). As condições propostas por parte da Companhia relativa às adequações para a nova rua projetada eram as seguintes:

- Reconstrução e prolongamento do atual muro direcionado do terreno da entrada e jardim, com altura de 4 metros e largura de 3 metros;
- Construção de muro para fechamento do jardim com as mesmas dimensões;
- Movimento de um novo portão de ferro com 5 metros de largura;

- Construção de um novo chalé para habitação do jardineiro;
- Modificação do challet do botequim,
- Mudança do fecho da frente do Jardim, mais à frente da Alameda das Figueiras, quando o governo exigir (São Paulo, 20 fev. 1889).

O engenheiro Pinto enfatiza que o melhoramento trazido pela adequação e a abertura da nova rua seria vantajoso para a SPR, cujos terrenos iriam ficar de frente para a nova rua e acrescidos do terreno da antiga casa do jardineiro. Importante e destacado pelo engenheiro fiscal era que a SPR não teria uma diminuição de sua área ocupada. Em contrapartida, a SPR se responsabilizava em construir um viaduto de 3 metros de largura sobre colunas de ferro, para passagem de pedestres sobre os trilhos da empresa (São Paulo, 20 fev. 1889). Adolpho Pinto ainda assegurava que o desenho da planta da nova casa do jardineiro, elaborada pela Repartição de Obras Públicas, cujo estilo arquitetônico escolhido (um sobrado com características de edifício público servindo também para fins diversos) poderia ser um edifício mais modesto, apenas para habitação em forma de pavilhão e se fosse realmente necessária uma acomodação no Jardim. A casa contribuiria para o embelezamento do lugar (São Paulo, 20 fev. 1889).

No vai e vem dos ofícios e nos trâmites entre empresa e governo, em 27 de março, o jornal A Província de São Paulo noticiou em primeira página que há muito que se fala sobre a abertura da nova rua, que havia sido inclusive autorizada pela Câmara Municipal. Anos antes, a SPR havia solicitado fechar a passagem pela rua Brigadeiro Tobias para construir novos edifícios. O jornal manifestou-se e tal obra não ocorreu. No entanto, denunciava o jornal, a SPR pretendia edificar no mesmo local o novo armazém de cargas<sup>7</sup>. E a nova rua, autorizada, não havia sido até então levada a cabo pelas autoridades (A Província de São Paulo, 27 mar. 1889, p. 1).

Enquanto isso, os acertos e ajustes ainda aconteciam, como é possível observar na troca de ofícios. Dessa vez, um ofício encaminhado ao engenheiro fiscal da SPR comunicava que o gabinete da presidência havia designado uma comissão para o estudo da nova rua e convidava Adolpho Pinto para integrar a dita comissão, junto aos engenheiros Augusto Fomm e Luiz Cesar do Amaral Gama (São Paulo, 23 abr. 1889). Depois desse ofício, não foi rastreado qualquer outro documento que informasse sobre os trabalhos da comissão. O ofício seguinte identificado entre os papéis, que marca esse acerto a respeito da adequação, sinalizava a entrada de um outro ente público nesse acordo: a Câmara Municipal de São Paulo. O teor tratado no ofício indicava que haveria um acordo, com incumbências tanto para a SPR como para o poder público (Presidência da Província e Câmara Municipal). Esse ofício com data de 27 de abril de 1889, o Superintendente William Speers encaminhava à Câmara Municipal de São Paulo, com cópia para a Presidência da Província, “relativa a abertura da rua projetada pelo Jardim Público para dar comunicação com o bairro do Bom Retiro” (São Paulo, 27 abr. 1889). No ofício, Speers detalhava quais as condições da SPR para aceitar o acordo para executar as obras solicitadas, com a condição

---

<sup>7</sup> A nota publicada menciona que as oficinas deveriam ser construídas em outros locais da cidade. Em outras fases de expansão da SPR, um conjunto de oficinas será construído na região da Água Branca, como aponta o trabalho de Cyrino (2004).

de passar a propriedade de toda a área encravada no terreno, compreendida entre o muro divisório da nova rua e o depósito de carros da estação, a qual até então achava-se ocupada pela casa do jardineiro e dependências” (São Paulo, 27 abr. 1889)<sup>8</sup>.

As obras que ficariam a cargo da SPR:

- 1º Fechar ambos os lados da nova rua, em toda a sua extensão desde a Alameda das Figueiras até o entroncamento com a Rua Bom Retiro, com tijolo e argamassa de cal de 2 metros de altura e 0,20m de espessura;
- 2º Construir um novo chalé a residência do jardineiro de acordo com a planta fornecida pela Diretoria de Obras Públicas até o valor de Rs 8.000 (oito mil contos de réis), em entregar a mesma quantia para o mesmo fim;
- 3º Erguer o muro e gradil da frente do Jardim até a Alameda das Figueiras;
- 4º Fazer a modificação e reparo no chalé do botequim conforme precisar, até a quantia de Rs4.000,000 (quatro contos de réis);
- 5º Construir um viaduto de 2 metros de largura sobre colunas de ferro, para dar passagem a pessoas a pé entre a rua do Bom Retiro e o canto da rua da Estação no ponto mais conveniente,
- 6º Construir uma passagem ao nível em prolongamento da Rua Florêncio de Abreu (São Paulo, 27 abr. 1889).

Para Speers, os detalhes estavam acertados e a companhia estava satisfeita com os termos postos ao Presidente da Província. A SPR dava vazão ao seu projeto de expansão dos novos edifícios, como verifica-se pelo jornal, em agosto de 1889. Em nota publicada, o jornal afirmava que a SPR estava em plena atividade de expansão com a construção de uma edificação em local onde deveria sair a nova rua. Pela apuração do jornal, a companhia tinha em projeto outros edifícios que ocupariam mais espaço da nova rua, inclusive, intencionava em levantar na área os novos armazéns alfandegários: “melhoramento que temos aplaudido e que deve ser levado a efeito dentro de pouco tempo; mas o espaço será suficiente e proporcionará a facilidade de trânsito ao redor dos armazéns?”<sup>9</sup>. Em suma, a nota publicada destacava a questão da circulação na área e lançava dúvidas se a obra prevista da nova rua seria suficiente para comportar o trânsito ao redor dos armazéns (A Província de São Paulo, 2 ago. 1889, p.1). O texto evidenciava

---

8 A leitura da documentação deixou claro que a SPR ocupava terrenos públicos, os quais não estava autorizada a ocupar. A manobra de Speers poderia ser percebida como manobra para regularizar tal ocupação?

9 Ao observador incauto pode parecer que a execução de armazéns alfandegários são um indício da pujança econômica que a empresa ferroviária traz para o comércio paulistano. Sim, de fato houve uma dinamização da economia local com os produtos trazidos e transportados pela ferrovia, mas é preciso salientar que o que era gerado com essa operação aos cofres ingleses era pífio. Como salienta Richard Graham (1973), o grosso da receita era gerada pelo frete do transporte do café. Sobre a construção dos novos armazéns alfandegários, depois de várias especulações sobre o lugar ideal para acomodar essas amplas instalações, optou-se pela construção no Pari. Sobre a construção dos armazéns ver Cyrino (2004) e Sousa (2022).

que a insatisfação com o descumprimento das leis era grande, como um jogo de empurra entre a Câmara Municipal, o governo da Província e a companhia, que não se decidiam e não cumpriam o que havia sido determinado segundo a lei. (A Província de São Paulo, 2 ago. 1889, p. 1)<sup>10</sup>.

O primeiro abaixo-assinado, com data de outubro de 1888, reuniu pouco mais de uma centena de moradores descontentes com o descaso dado à questão e mostravam-se empenhados na solicitação da abertura da nova rua. Um ano depois e sem movimentação para abertura da rua, esse impasse encorajou os moradores do Bom Retiro a tomarem uma atitude extrema. A Província de São Paulo publica que por volta de 11 horas da manhã do dia 14 de outubro, alguns moradores dirigiram-se ao Jardim Público e demoliram um trecho do muro correspondente à nova rua. A notícia da demolição chegou até o 1º delegado, que acompanhado de força de permanentes da estação policial de Santa Ifigênia foi averiguar a ocorrência. Segundo o jornal, ao chegar na cena do delito, o delegado

(...) encontrou alguns trabalhadores roçando as plantações, e conseguiu prender Miguel Bove, José Fernandes, Manuel Godinho, José Teixeira, Francisco Rodrigues, Benedicto Alves, Antonio Freire e Manuel dos Santos. Contra eles foi mandado lavar o auto de prisão em flagrante, sendo soltos por prestarem fiança Miguel Bove e José Fernandes.

No acto da prisão foram apreendidos um machado e um enxadão.

E quem é o maior culpado?

Devemos procurar-o entre a administração da província e a do município (A Província de São Paulo, 15 out. 1889, p. 1).

A ocorrência, como aponta o jornal, acabou em caso de polícia, com a prisão de oito pessoas. Favorável à ação, o noticioso enfatizava que os culpados eram o poder público, por não ter executado as obras previstas. Algumas semanas depois, em tom de chacota, o mesmo jornal publica nota em 26 de outubro, onde conclama os moradores a organizarem uma companhia de estrada de ferro aérea para saírem do bairro:

Organizem os moradores do Bom Retiro a companhia, escolham incorporadores entre os amigos do governo e depois peçam garantia de juro, quando menos para ver mais um lugar de engenheiro fiscal. Eis aí o meio. Façam isso e terão fácil saída, melhor, mais arejada, de vista mais bonita que a rua passando pelo jardim (A Província de São Paulo, 26 out. 1889, p. 1).

Em 3 de novembro, foi publicada uma nota sobre um acontecimento que trouxe outro enfoque ao impasse da rua:

As 7 horas da manhã de hontem deu-se um lamentável desastre na linha da estrada de ferro inglesa, trecho compreendido entre o bairro do Bom Retiro e a Alameda do Triumpho.

---

10 Soma-se ao imbróglio o fato de a SPR durante essa expansão em novas edificações ter ocupado indevidamente terras públicas. Não foi localizada uma notificação da Câmara Municipal sobre o ocorrido, que será oportunamente apurado durante a realização da Comissão da Câmara nos trabalhos de abertura da nova rua, analisado na próxima seção do artigo.

Rosa Bernarda Giovanni, saindo de sua casa à rua do Bom Retiro, n. 13, com o fim de assistir a missa na igreja do Coração de Jesus, atravessava a linha, no espaço acima determinado, quando pouco distante manobrava uma locomotiva.

Querendo atravessar então com toda presteza, por frente da machina, foi colhida desastrosamente pelo limpa trilhos que a foi empurrando numa distância de 30 metros proximamente.

Morreu instantaneamente, pois ao primeiro choque do limpa trilhos ella cahiu, partindo a região craneana e um braço (A Província de São Paulo, 3 nov. 1889, p. 1).

Ao sair de sua casa, que pela descrição seria próximo ao Jardim<sup>11</sup> para alcançar a paróquia do Sagrado Coração, na Alameda Gleite nos Campos Elíseos, Rosa Giovanni precisava realizar a perigosa travessia do pátio ferroviário. O desfecho trágico da travessia de Rosa deu uma guinada no jogo de empurra. Nos dias 13 e 15 de novembro, ofícios enviados pela Câmara e pela Presidência da Província aceleraram as tratativas para que as obras saíssem do papel. Houve a reunião da comissão formada pelos engenheiros da Diretoria de Obras Públicas, Zózimo Barroso, Augusto Fomm Júnior e Luiz César do Amaral Gama e os engenheiros fiscais da SPR e CS para efetuarem estudos e propor o plano das obras necessárias para a abertura da rua (São Paulo, 13 nov. 1889)<sup>12</sup>.

A comissão reuniu-se e emitiu parecer sobre as obras. O ofício, encaminhado para os membros do governo provisório<sup>13</sup>, trouxe um relato repleto de fatos que auxiliaram a entender a complexidade da questão envolvendo a adequação do traçado do Bom Retiro, com outras ocorrências. Pelo ofício, ainda foi possível comprovar como o corpo de especialistas do governo provincial debruçou-se na resolução do problema. O texto foi assinado pelos engenheiros comissionados Zozimo Barros, Augusto Fomm Junior e Luiz Cezar do Amaral Gama e foi endereçado à Diretoria de Obras Públicas e os engenheiros fiscais da SPR e CS. Explicaram que em 13 de novembro de 1889, o Presidente da Província de São Paulo nomeou a comissão para “estudar e propor o plano das obras necessárias a facilitar a comunicação entre o bairro do Bom Retiro e ambos da capital” (São Paulo, 25 nov. 1889). A nomeação da comissão foi sugerida pelo Engenheiro Fiscal da SPR, em ofício nº 178 de 4 do corrente mês (novembro), após a notificação da morte de uma mulher italiana, que foi “apanhada pela locomotiva de manobra, junto às oficinas da estrada de ferro”, próximo às imediações das estradas de ferro, em frente à Rua Helvétia. Logo após a ocorrência, foram fechados os acessos às linhas da SPR e da CS, na altura da Rua Helvétia, em frente ao lugar do acidente e foram providenciadas, em meio à comoção, da abertura de novas saídas aos habitantes do Bom Retiro, declarado como já bastante populoso e ainda se esperava o aumento do número de habitantes (São Paulo, 25 nov. 1889).

---

11 Segundo Mangili (2009 p. 53), existiam lotes de frente estreita nas imediações do pátio da SPR.

12 Segundo o ofício, os engenheiros fiscais deveriam participar da comissão, mas em outros documentos não é possível comprovar se de fato tal participação se deu.

13 Em 15 de novembro houve um golpe militar que derrubou a monarquia. Cada uma das províncias organizou seus governos provisórios com vistas a promover a transição para um modelo de governo dentro dos moldes republicanos.

A comissão depois de estudar e examinar o local e as circunstâncias, emitiram as seguintes notas:

1º A Estrada de Ferro Sorocabana possa fechar por meio de muros com 4 metros de altura a frente com a Rua Helvétia próxima a linha e adjacente ao terreno que lhe pertence.

Estabelecer uma passagem de nível dos trilhos à Alameda Nothmann e fechar com cerca resistente as pontas da linha, que não estavam fechadas, de acordo com o Art. 3º do Regulamento para Fiscalização, Segurança, Comunicação e Pólvora das Estradas de Ferro,

2º A Estrada de Ferro Santos a Jundiaí, também feche com muro de tijolos a entrada do terreno junto a Alameda Nothmann contígua a passagem inferior e as partes existentes que não estiverem fechadas, dentro do limite da cidade (São Paulo, 25 nov. 1889).

As medidas asseguravam a segurança dos moradores, com a abertura de novas passagens, para que e não se repetissem as “desgraças que tanto uma quanto outra já começaram naquele ponto da cidade”. No ofício emitido pela comissão, os engenheiros afirmavam que a situação de isolamento vivida pelo distrito com a expansão das duas estradas de ferro (SPR e CS) que dificultou a passagem dos habitantes. Informam que desde 1884, o bairro necessitava da abertura de novas comunicações com a cidade, muito por conta dos imigrantes italianos. Essa situação gerou “repetidas reclamações até por meio da desordem e violência por parte dos operários residentes” no bairro (São Paulo, 25 nov. 1889).

A comissão realizou estudo dos projetos apresentados à administração provincial para a nova rua. Ao final, indicou o seguinte conjunto de obras, a serem executadas pelo governo provisório do estado:

- 1º Prolongamento da rua Bom Retiro para comunicação do bairro até a Luz, por meio do terreno do Jardim Público construindo uma faixa com 20 metros de largura, contíguo à Estrada de Ferro Santos a Jundiaí e fechar o Jardim com muro e gradil, tendo no centro da rua um portão;
- 2º Estabelecer um passadiço sobre colunas de ferro para pedestres, entre a rua da Estação (em frente à rua Bom Retiro) e o ponto mais conveniente do prolongamento projetado;
- 3º Abertura e estabelecimento de porteira de nível com porteira e guarda em frente à rua Florêncio de Abreu;
- 4ª Demolição da parte da plataforma em frente a via Brigadeiro Tobias, e estabelecimento de outra porteira de nível com porteiro e guarda,
- 5º Fechamento da atual passagem de nível e formação no lugar um pequeno jardim com gradil alinhado pela frente da estação, em forma semicircular ao lado da Avenida da Luz. O jardim fechará o espaço entre as duas porteiras de níveis,

servindo de ornamentação a Avenida e não possibilitando a entrada do público, por estar próximo aos trens (São Paulo, 25 nov. 1889).

Dentre as outras questões que mereceram atenção da comissão, destaca-se a largura da rua, a princípio projetada com 16 metros, e a sugestão era para que fosse aberta com 20 metros “para atender as necessidades futuras”. Outro ponto interessante foi a compensação pelo uso de terrenos públicos e da SPR: a nova rua projetada utilizava área da SPR e a companhia, por sua vez, já ocupava parte da área do Jardim com seu novo depósito de carros. Houve, assim, uma compensação e autorização da SPR a ocupar a área. Ao final do ofício, a comissão foi enfática em recomendar a execução imediata da obra, “sem perda de tempo”, pois era preciso evitar “mais inconvenientes com os habitantes do Bom Retiro e contribuindo para o policiamento naquela parte da cidade” (São Paulo, 25 nov. 1889).

Em janeiro de 1890, a Diretoria de Obras encaminhou ao governador o orçamento geral das obras da nova rua. O orçamento geral que incluía construção de muro, gradil, demolições (casa de jardineiro e botequim do Jardim) custaria Rs 66.320\$059, ou o valor de Rs 19.879 \$059 caso a Câmara Municipal custeasse as despesas de assentamento de guias e calçamentos. O orçamento foi realizado pelos engenheiros Antonio Tertuliano e Carlos Daniel Rath, que explicaram a execução de acordo com o contrato celebrado entre a SPR e a Câmara Municipal em 30 de setembro 1886, assim como a nova rua, cujo projeto estava em harmonia com as disposições do artigo 42 da Lei nº 95 de abril de 1887. O ofício oferecia solução aos terrenos públicos ocupados pela SPR se ela acordasse em assumir os custos. Caso não concordasse com os termos, o Estado poderia exigir indenização e manter o direito sobre o terreno, pois a área havia sido invadida pela SPR (São Paulo, 07 jan. 1890).

As obras foram executadas, mas entre os papéis depositados no APESP não foi possível averiguar o início exato da construção. Outro detalhe que pode explicar a falta de documentos foi a transição política que ocorria no país naquele novembro de 1889, que no dia 15 assistiu ao golpe militar que derrubou a monarquia. O que se segue foi uma reorganização do Estado brasileiro, marcada pela descentralização política e autonomia dos governos estaduais. Apenas a título de exemplo, a antiga Diretoria de Obras foi organizada como a Superintendência de Obras Públicas, que além das obras públicas assumiu outras atribuições administrativas (Campos, 2015). Sobre as adequações no Bom Retiro, a análise da produção cartográfica dos anos posteriores permitiu visualizar as adequações realizadas, abordadas na seção final do presente estudo. Com relação às adequações no traçado urbano do Bom Retiro, a falta de planejamento foi um aspecto marcante. Esse problema tem sido amplamente discutido na produção acadêmica sobre urbanização na cidade de São Paulo, e o bairro paulistano serve como um exemplo contundente dessa questão.

As autoridades governamentais, tanto municipais quanto provinciais, não demonstraram preocupação com a instalação dos trilhos e as edificações da SPR. Essa infraestrutura de grande porte poderia trazer impactos significativos à cidade, mas não houve um planejamento eficaz para mitigar esses efeitos. As ações de planejamento foram, infelizmente, insuficientes e, em muitos casos, priorizaram os interesses da empresa ferroviária em detrimento da população

local. Além disso, a gestão urbana mostrou-se frágil, como evidenciado pelas notas publicadas no jornal A Província de São Paulo. O jogo de empurra entre Câmara e governo provincial resultou em atrasos na resolução de questões importantes para os moradores do bairro, que se encontravam praticamente sitiados. O difícil acesso a outras regiões devido aos trilhos da SPR tornou-se um desafio diário para os habitantes do Bom Retiro, e a travessia desses trilhos representava um risco real.

### 3 | A NOVA RUA E AS ADEQUAÇÕES URBANAS DO BOM RETIRO PELA ANÁLISE DA CARTOGRAFIA

A abertura da nova rua no Bom Retiro mobilizou os acionistas da SPR? Teriam feito oposição à resolução da questão ou emitido qualquer tipo de parecer a respeito? A pesquisa não encontrou registro de oposição por parte dos acionistas à resolução da questão ou de qualquer parecer emitido especificamente sobre a nova rua. Em princípio, a participação dos acionistas não foi relevante nesse debate. Essa conclusão foi baseada em uma nota publicada no jornal A Província de São Paulo, na mesma edição que noticiava a demolição do muro do Jardim Público pelo grupo de moradores. A nota comunicava sobre a realização de assembleia geral dos acionistas da SPR em Londres para deliberar sobre a renúncia da garantia de juros de 7% sobre o capital da empresa, concedida pelo governo brasileiro (figura 5). De acordo com a nota, as cláusulas do contrato junto ao governo explicitaram que a partilha dos lucros seria cessada somente com a renúncia dessa garantia. Em 1874, de acordo com o mesmo texto, foi a primeira vez que a renda da companhia excedeu a 8%, levando a empresa a iniciar o pagamento indenizatório ao estado pela partilha de lucro excedente (A Província de São Paulo, 15 de outubro de 1889, p.1). Segundo Graham (1973, p. 72), os relatórios de lucros da SPR eram favoráveis aos acionistas como mostram os números correspondentes à década de 1880, não inferiores a 10%. O autor explica que o frete gerado com o transporte do café era o responsável

pela receita da SPR, sendo natural que os acionistas estivessem mais direcionados ao que favorecesse o aumento da receita, como a duplicação da via, debate que tomaria a década de 1890 (Campos, 2010). Novamente, teriam os acionistas interesse em intervir na resolução do problema posto pela abertura da nova via? Em um primeiro momento parece que não, no entanto, pesquisas futuras poderiam elucidar melhor a questão.

Após o episódio do atropelamento seguido da morte de Rosa Giovanni, as tratativas entre Câmara, governo do estado e SPR caminham com mais ligeireza, com o fito de resolver a questão. Antes da análise dos documentos cartográficos,

Figura 5 - Nota publicada no jornal A Província de São Paulo



Fonte: A Província de São Paulo, 15 out. 1889, p. 1.

uma explicação sobre a área que deveria perder espaço para abrigar a nova rua: o Jardim Público. O início dos debates apontava como solução a redução da área do Jardim, para abertura da nova rua. A redução da área do jardim era dada como certa, amplamente veiculada em notas publicadas pela imprensa, tanto que no incidente narrado pelo jornal em 15 de outubro de 1889, os moradores insatisfeitos começaram com a demolição dos muros do jardim.

Qual a origem do Jardim da Luz e sua ligação com o Distrito do Bom Retiro? Um dos poucos remanescentes do período colonial, como ressalta Hugo Segawa (1996), o Jardim Botânico, Horto e/ou Jardim, foi construído nas cercanias da cidade de São Paulo, nos chamados Campos da Luz, a partir do aviso régio de 19 de novembro de 1799, para estabelecimento do Jardim Botânico e Hospital Militar de São Paulo. A abertura do jardim estava diretamente atrelada ao hospital, como local de reprodução de espécimes vegetais visando a extração para preparo de drogas para a instituição. Segundo Yuri Rocha, em cumprimento ao aviso régio, foi concedido pelo Senado da Câmara 20 datas de terra com testada de 273 braças ao jardim, em áreas devolutas. Suas obras iniciaram em 1800, mas somente em outubro de 1825 ocorre a abertura oficial. O perímetro do jardim estava todo cercado, com muro de quatorze palmos de altura (cerca de 3,0m), perfazendo uma área total de 10,5 ha. Depois de inaugurado, a vida do jardim foi marcada pela falta de recursos públicos destinados à sua manutenção, o que comprometeu a função pela qual havia sido constituído. Em 1838 teve seu nome alterado pelo presidente da província para Jardim Público. Houve ainda perda de sua área original, com parte de seu terreno loteado e utilizado como pastagens para gado (Rocha, 1999, p. 56-60).

Rocha (1999) e Segawa (1996, p. 133-135) mencionam que em 1855 o relatório do presidente da província aponta o uso da área como jardim botânico para reprodução de mudas para a cidade. Entre as décadas de 1850 e 1860, a instalação da ferrovia começava a dar maior visibilidade ao jardim. A essa altura, era uma área conhecida dos paulistanos para práticas de lazer, com realização de feiras e corridas de cavalos (Rocha, 1999, p. 60). Para que fosse implantada a ferrovia no Distrito do Bom Retiro foram desapropriadas 20 braças do jardim, o equivalente a 40,40 metros aproximadamente (Segawa, 1996, p. 133-135). A nova ferrovia em construção e sua divisa com o Jardim Público era objeto de preocupação dos gestores públicos, sobretudo pelo pouco cuidado com a área, como é perceptível no relatório do presidente da província:

a estação da estrada de ferro, que marcha para a sua conclusão, colocada naquele estabelecimento chamará ali, dentro de pouco tempo, uma grande concorrência de visitantes, e a rica e bela cidade de São Paulo deve oferecer a seus hospedes um passeio ameno, e não uma caricatura de jardim (Egas, 1926 apud Rocha, 1999, p. 63, grifo nosso).

Junto aos papéis das tratativas iniciais da abertura da nova rua, um croqui elaborado por Antonio Tertuliano Gonçalves em 27 de novembro de 1888, ou seja, um ano antes do fatídico atropelamento (figura 6). Pelo croqui, observa-se que a nova rua seria realizada dentro da área do jardim, poupando as edificações erigidas pela SPR.



Figura 6 - Croqui da nova rua projetada entre o Jardim Público e a São Paulo Railway feita pelo engenheiro Antonio Tertuliano Gonçalves.

Fonte: Acervo Cartográfico/APESP

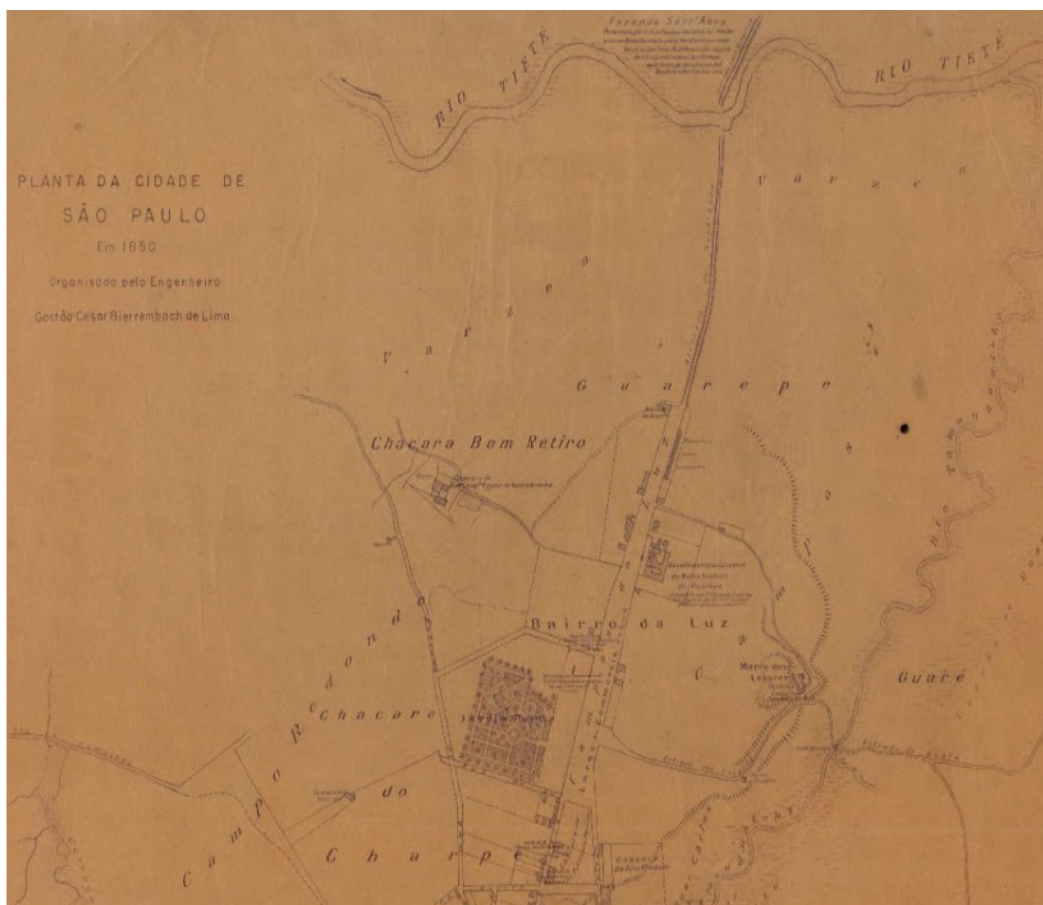
As mudanças sofridas pelo Jardim Público foram significativas a partir da implantação da ferrovia e com as outras adequações ocorridas nas décadas seguintes, com a abertura da nova rua e a edificação de prédios como o Liceu de Artes e Ofícios e a nova estação da Luz (Soukef Junior, 2000). O estudo baseado na cartografia foi fundamental para compreender as transformações ocorridas com o Jardim Público e áreas adjacentes. No primeiro mapa selecionado, a “Planta da cidade de São Paulo” de 1850 (figura 7), o Bom Retiro aparece como parte da zona rural da cidade, integrando o conhecido cinturão de chácaras nos arredores de São Paulo (Langenbuch, 1971 p. 79). Os limites naturais do distrito eram definidos pelos rios e o Jardim Público. Por ser área rural, o Bom Retiro não contava com um sistema viário sofisticado, mas havia alguns caminhos que o conectavam ao centro e às regiões vizinhas.

Na década de 1860, a SPR estabeleceu-se no Bom Retiro e a sua presença teve impacto significativo na configuração do bairro, estimulando o adensamento populacional nas décadas subsequentes. De acordo com Langenbuch (1971), a estrutura urbana passou por modificações à medida que áreas anteriormente evitadas, como as zonas de várzea, começaram a ser ocupadas. Além disso, o autor observou um fenômeno relacionado às antigas chácaras: elas foram subdivididas em lotes menores e comercializadas, impulsionando o lucrativo mercado de terras urbanas (Sampaio, 1994).

Com a implantação dos trilhos da SPR, o entorno do Bom Retiro tornou-se mais densamente povoado, com a presença de loteamentos e arruamentos, como evidenciado nos Campos Elíseos. No entanto, conforme mapa da cidade de 1881 (Figura 8), produzido a pedido da Companhia Cantareira e Esgotos, o Bom Retiro ainda não estava totalmente adensado nesse período. Para compreender e identificar das adaptações ocorridas no bairro, realizou-se uma sobreposição dos mapas de 1850 e 1881, resultando em uma representação gráfica do crescimento urbano ao longo do tempo, conforme ilustrado na figura 9.

**Figura 7 - Detalhe da Planta da Cidade de São Paulo, de 1850, onde se vê a Chácara do Bom Retiro, que deu origem ao distrito.**

Fonte: Acervo Cartográfico/APESP



As próximas cartografias sobrepostas são as de 1881 (figura 8) e a de 1890 (figura 10). A última revela o crescimento urbano do distrito, com a abertura de novos lotes e arruamentos adjacentes aos trilhos no Bom Retiro, Luz e Pari. Os bairros Campos Elíseos e Santa Cecília também experimentaram crescimento, com a criação de novas quadras e arruamentos.

**Figura 8 - Detalhe da Planta da Cidade de São Paulo de 1881, com o bairro do Bom Retiro.**

Fonte: Acervo Cartográfico/APESP

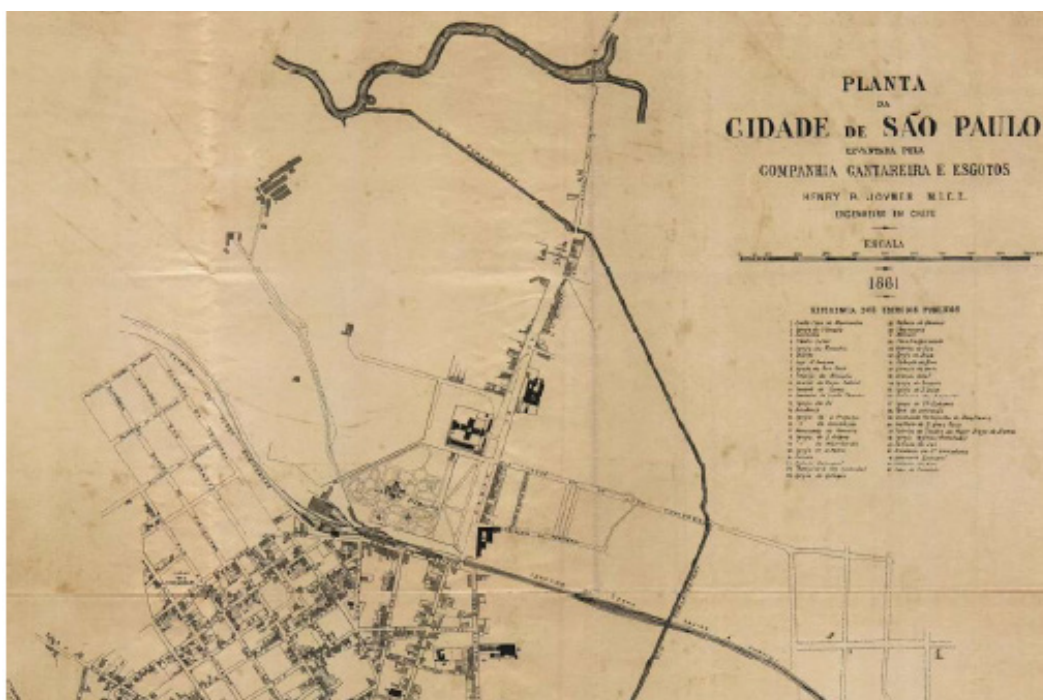




Figura 9 - Sobreposição dos mapas de 1850 e 1881, em bege o crescimento que ocorre no Bom Retiro e outros bairros adjacentes. Os trilhos (Inglesa e Sorocabana) estão representados por linha tracejada.

Fonte: elaboração própria a partir dos mapas de 1850 e 1881 do Acervo Cartográfico/APESP



Figura 10 - Detalhe da Planta da Capital do Estado de São Paulo de 1890.

Fonte: Acervo Cartográfico/APESP

**Figura 11 - Sobreposição realizada entre as cartografias de 1881 e 1891.**

Fonte: adaptado pelas autoras a partir das cartografias de 1881 e 1890 do Acervo Cartográfico/APESP.



A sobreposição entre as cartografias de 1881 e 1890 (figura 11) revelou que, em quase uma década, houve expansão e adensamento nos Campos Elíseos e um avanço significativo do Bom Retiro, que é adjacente aos trilhos. Na figura 11, as áreas que sofreram cortes ou interrupções devido à presença dos trilhos foram destacadas em bege claro. Cabe destaque detalhe para o Distrito do Bom Retiro. E em bege escuro, o adensamento ocorrido no Bom Retiro, Luz, Pari e Campos Elíseos. É notável como o Bom Retiro passa a ter os trilhos ferroviários como outro de seus limites, transformando-os em uma barreira física que impede a comunicação com os Campos Elíseos, Santa Ifigênia e os Campos da Luz. As sobreposições cartográficas evidenciam a configuração desse enclave no Bom Retiro. O acesso a outras partes da cidade deveria ser feito por meio de passagens em nível, uma travessia que exigia cruzar a linha férrea, mas infelizmente não havia passagens seguras. Essa situação é o que motiva a solicitação das adequações, especialmente por parte da população local.

Com base na seção anterior, observamos que os apelos populares resultaram na solicitação de abertura de uma nova rua, utilizando parte do terreno ocupado pelo Jardim Público. De acordo com as informações extraídas dos documentos analisados, o projeto previa a construção dessa rua a remoção de edificações próximas ao muro de taipa do Jardim Público. Entre essas edificações estava o novo armazém de cargas, que se acredita ter sido construído posteriormente no bairro do Pari. O plano também contemplava o fechamento de alguns acessos aos trilhos, provavelmente para evitar acidentes, como atropelamentos. Como alternativa, foram criadas conexões contínuas à Alameda das Figueiras (atual Avenida Tiradentes). Além disso, com o fechamento da antiga passagem central, duas novas passagens de nível foram abertas: uma na Rua Alegre (atual Rua Brigadeiro Tobias) e outra na Rua Florêncio de Abreu, estendendo-se até a Alameda das Figueiras (figura 12). Na figura 12 observam-se as alterações de acordo com a numeração: 01 abertura da nova rua projetada, com uso da área do Jardim Público, abertura de rua de 20-22 metros de largura para manobra das

carroças; 02 redução do terreno do Jardim Público e seu fechamento com gradil de 4 metros; 03 supressão do armazém de cargas na Rua da Estação para a nova rua projetada; 04 passadiço/ponte/viaduto de 2 metros de largura sobre colunas de ferro (figura 13); 05 supressão dos barris e armazém, realocados para a nova rua do Jardim Público; 06 fechamento da passagem entre a Rua Alegre (Brigadeiro Tobias) e a Rua Florêncio de Abreu.



Figura 12 - Sinalização das adequações realizadas no Bom Retiro indicadas na Planta da Cidade de São Paulo de 1881.

Fonte: adaptado pelas autoras com base no Acervo Cartográfico/APESP

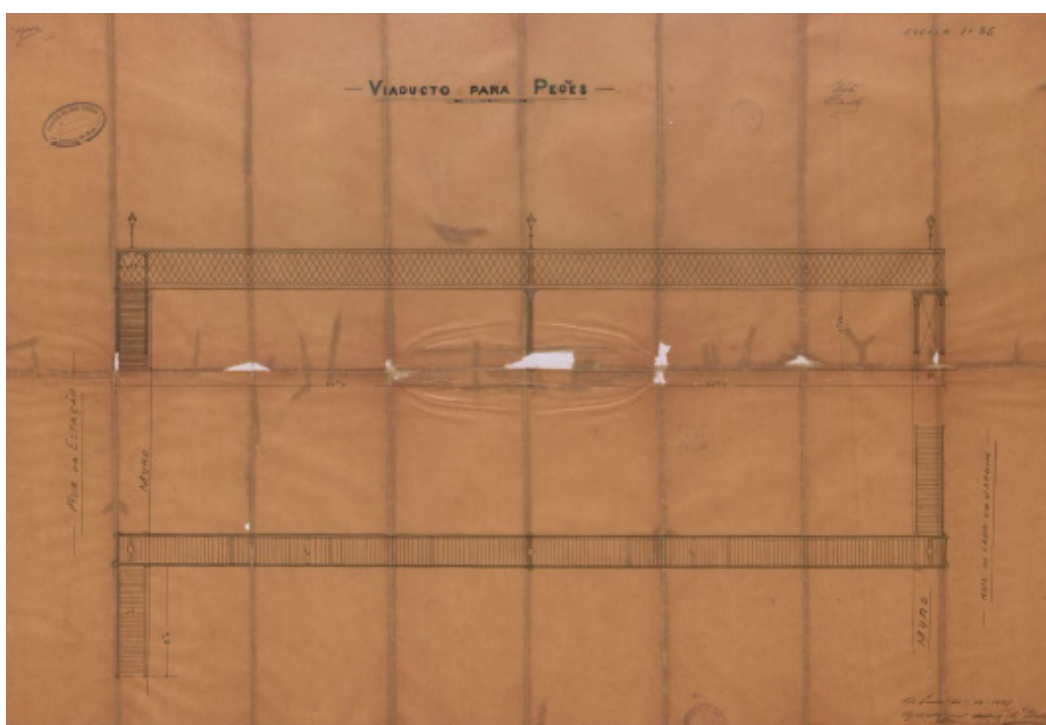


Figura 13 - Detalhe da planta e elevação do passadiço/ponte para pedestres sobre os trilhos da SPR.

Fonte: Acervo Cartográfico/APESP



Figura 14 - Infográfico com as adequações no traçado urbano identificadas na documentação do APESP e inseridas na cartografia de 1924.

Fonte: Acervo Cartográfico/APESP

Para a abertura da nova rua, foi necessário ocupar parte dos terrenos do Jardim Público. Essa rua teria entre 20 e 22 metros de largura, permitindo manobras e o trânsito seguro de carroças (São Paulo, 09 jan. 1889). No entanto, essa intervenção resultou na redução da área do jardim Público e na demolição de edifícios, incluindo a casa do jardineiro e o chalet que existiam no local. Para delimitar os limites do jardim, foi proposta a construção de um gradil com 4 metros de altura, além da implantação do portão de entrada centralizado na nova rua projetada (São Paulo, 20 fev. 1889).



Figura 15 - Infográfico com indicações das novas ligações entre o Bom Retiro e seu entorno, com a nova rua e as passagens de nível, inseridas na cartografia de 1924.

Fonte: Acervo Cartográfico/APESP

Além das adequações próximas a Rua Bom Retiro (atualmente denominada Praça da Luz), o bairro passou por fechamentos e aberturas de novas vias que se conectavam à Alameda das Figueiras. O fechamento da antiga passagem de nível central resultou na abertura de duas passagens de nível sobre os trilhos. Essas passagens ligam a Rua Alegre (atual Rua Brigadeiro Tobias) com a Alameda das Figueiras e a Rua Florêncio de Abreu à mesma alameda, conforme indicado nos infográficos acima (figuras 14 e 15) (São Paulo, 09 jan. 1889). Na figura 14 observam-se as seguintes alterações: 01 redução do terreno do Jardim Público e fechamento com gradil; 02 retirada do armazém de cargas; 03 construção do passadiço, que comunica com a Rua Bom Retiro; 04 abertura da nova rua que comunica o Bom Retiro e Campos da Luz; 05 fechamento da antiga passagem e abertura de passagens de nível entre as Ruas Alegre (Brigadeiro Tobias) com a Alameda das Figueiras e Rua Florêncio de Abreu. Na figura 15: 01 nova rua projetada que liga o Bom Retiro com a Luz; 02 passadiço; 03 passagem em nível.

Para melhorar a mobilidade dos trabalhadores do bairro em relação ao entorno, foi construído um passadiço sobre os trilhos, criando uma comunicação entre a Rua Bom Retiro (atual Praça da Luz) e a Rua da Estação (atual Rua Mauá), onde estava localizada a primeira estação de passageiros. Esse passadiço é descrito nos documentos como “um passadiço para pedestres” apoiado em colunas de ferro (São Paulo, 25 nov. 1889). Curiosamente, o local desse passadiço é ocupado pelo Viaduto General Couto de Magalhães, que permite a passagem tanto de pedestres quanto de automóveis, conectando a Rua José Paulino à Praça da Luz.

## 4 | À GUIA DE CONCLUSÃO

O Bairro do Bom Retiro, na capital paulista, foi escolhido para sede de vários edifícios da ferrovia SPR, no trecho de Santos à Jundiaí. Esse complexo da ferrovia e o bairro estavam contidos pelos trilhos, os rios e o Jardim Público, deixando o Bom Retiro como um enclave. A comunicação com a área central de São Paulo era feita através de uma única passagem pelos trilhos. Com o adensamento do bairro, especialmente na década de 1880, inicia-se uma mobilização dos moradores pela adequação dos arruamentos, com a abertura de uma nova rua com a demolição de parte do terreno do Jardim Público.

A documentação analisada pela pesquisa revelou a movimentação ocorrida e destacou a presença dos agentes sociais envolvidos, bem como os caminhos percorridos para a resolver o problema. Dentre os aspectos desse processo, destacam-se quatro principais pontos:

1. Ferrovias em São Paulo e a instalação dos trilhos: A instalação das ferrovias em São Paulo, no caso a SPR, não foi planejada considerando os desdobramentos futuros, especialmente nos núcleos urbanos já existentes; Edifícios para o funcionamento da empresa ferroviária foram construídos de costas para o muro do Jardim Público, sem criar uma conexão efetiva com o distrito do Bom Retiro.

2. Adensamento populacional e crescimento da ferrovia: Com o aumento da população e o crescimento da ferrovia, o poder público (municipalidade e província) discutiu, mas não resolveu imediatamente o problema. O impasse levou os próprios moradores a tomarem medidas drásticas, chegando a abrir a nova rua por conta própria, o que resultou em confrontos com a polícia e prisões.

3. Consequências diretas da adequação do traçado: redução da área do Jardim Público, um dos poucos espaços remanescentes do período colonial, conforme apontado por Segawa (1996). Além disso, outras reduções significativas na área do jardim foram observadas posteriormente, o que sugere a necessidade de investigar mais profundamente as outras adequações realizadas nas primeiras décadas do século XX envolvendo o Jardim da Luz.

4. O espaço adaptado de acordo com necessidades: observou-se que o espaço urbano foi moldado conforme as necessidades do período, com ajustes e adequações na malha urbana. A gestão urbana, exercida pelas autoridades municipais e estaduais, agiu de acordo com as demandas apresentadas pela população e pelas circunstâncias. ■

Recebido em: 27-03-2023

Aceito em: 19-02-2025

## REFERÊNCIAS

- BRITO, Mônica Silveira. *A participação da iniciativa privada na produção do espaço urbano: São Paulo, 1890-1911*. 213 f. 2000. Dissertação (Mestrado em Geografia) – Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2000.
- BUENO, Beatriz Piccolotto Siqueira. *Aspectos do mercado imobiliário em perspectiva histórica: São Paulo (1809-1950)*. São Paulo: Edusp, 2016.
- CAMPOS FILHO, Cândido Malta. *Os rumos da cidade: urbanismo e modernização em São Paulo*. São Paulo: Ed. Senac, 2002.
- CAMPOS, Cristina de. A reorganização do setor de obras públicas em São Paulo: uma análise através da trajetória profissional do engenheiro Paula Souza, 1869-1891. *Oculum Ensaios*, v. 12, n. 1, p. 157-171, 2015.
- CAMPOS, Cristina de. *Ferrovias e saneamento em São Paulo: a construção da rede de infraestrutura territorial e urbana paulista, 1870-1893*. Campinas: Pontes Editores/FAPESP/EPUSP, 2010.
- CERASOLI, Josianne Francia. *Modernização no plural: obras públicas, tensões sociais e cidadania em São Paulo na passagem do século XIX para o XX*. 2004. 438 f. Tese (Doutorado em História) – Universidade Estadual de Campinas, Instituto de Filosofia e Ciências Humanas. Campinas, 2004.
- COSTA, Luiz Augusto Maia. *O ideário urbano paulista na virada do século: o engenheiro Theodoro Sampaio e as questões territoriais e urbanas modernas (1886-1903)*. São Carlos: Rima/Fapesp, 2003.
- CYRINO, Fábio. *Café, ferro e argila: a história da implantação e consolidação da The São Paulo (Brazilian) Railway Company Ltd. através da análise de sua arquitetura*. São Paulo: Landmark, 2004.
- FOX, Daniel Mackinson. Description of the Line and works of the São Paulo Railway in the Empire of Brazil. Minutes of the Proceedings of the Institution of Civil Engineers, p. 29-56, 1870.
- GRAHAM, Richard. *Grã-Bretanha e o início da modernização no Brasil*. Editora Brasiliense, 1973.
- JACOBI, Pedro Roberto; SULAIMAN, Samia Nascimento. Governança ambiental urbana em face das mudanças climáticas. *Revista USP*, n. 109, p. 133-142, 2016.
- KAKO, Iara Sakitani; CINTRA, Jorge Pimentel. A estruturação da cidade de São Paulo a partir dos caminhos e trilhos (1867-1930). *Boletim de Ciências Geodésicas*, v. 22, n. 4, p. 574-588, 2016.
- LANGENBUCH, Juergen Richard. *A estruturação da grande São Paulo*. Rio de Janeiro: IBGE, 1971.
- MACHADO, Mariana Busson; TOURINHO, Andréa de Oliveira. Lugares de memória difícil em São Paulo: reconhecimento de valor nas políticas de preservação do patrimônio cultural. *arq. urb*, n. 25, p. 1-21, 2019.
- MANGILI, Liziane Peres. *Transformações e permanências no bairro do Bom Retiro, SP (1930-1954)*. 2009. 195 f. Dissertação (Mestrado em Arquitetura e Urbanismo) – Escola de Engenharia de São Carlos, Universidade de São Paulo, São Carlos, 2009.
- MORAES, Antonio Carlos Robert. *Território e história no Brasil*. São Paulo: Annablume, 2004.
- MORAES, Luís Fernando Simões. O Campos Elíseos paulistano e suas transformações: percepções sobre usos do território (séculos XIX e XXI) In: ATIQUÉ, Fernando; SOUSA, Diógenes (Org.) *A cidade interpretada: estudos históricos sobre arquitetura, urbanização e preservação*. São Paulo: UNIFESP, 2019. p. 87-94.

- RIBEIRO, Maria Alice Rosa. *História sem fim...: inventário da saúde pública. São Paulo-1880-1930*. São Paulo: Ed. Unesp, 1993.
- ROCHA, Yuri Tavares. *Dos antigos ao atual Jardim botânico de São Paulo*. 1999. 236 f. Dissertação (Mestrado em Ciências [área de concentração em Geografia Física]) – Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 1999.
- SAMPAIO, Maria Ruth Amaral. O papel da iniciativa privada na formação da periferia paulista. *Espaço e Debates*, n. 37, 1994.
- SEGAWA, Hugo. *Ao amor do público: jardins no Brasil*. São Paulo: Studio Nobel/FAPESP, 1996.
- SIMONI, Lucia Noemia. *O arruamento de terras e o processo de formação do espaço urbano no município de São Paulo, 1840-1930*. 2003. 343 f. Tese (Doutorado em Estruturas Ambientais Urbanas) - Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2003.
- SOMEKH, Nádia. *A cidade vertical e o urbanismo modernizador*. São Paulo: Nobel, 1997.
- SOUKEF JUNIOR, Antonio. *Cem anos luz: luz station*. São Paulo, SP: Diaeto Latin Americam Documentary, 2000.
- SOUSA, Diogenes. *Nas redes do Pari: Os armazéns da São Paulo Railway no contexto urbanístico de São Paulo em fins do século XIX*. 2022. 233 f. Tese (Doutorado em História Social) - Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2022.
- VIANA, Gabriela Petter. *Construindo o bairro e a cidade: formação do Bom Retiro em São Paulo (1810-1914)*. 2021. 76 f. Trabalho Conclusão de Curso (Graduação em Arquitetura e Urbanismo) – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, 2021.
- WOOD, Ellen. As origens agrárias do capitalismo. *Revista Crítica Marxista*, n. 10, p. 12-30, 2000.

#### Fontes primárias

- A Província de São Paulo, São Paulo, 15 out. 1889. Disponível em: <https://acervo.estadao.com.br/pagina/#!/18891015-1-nac-0001-999-1-not>. Acesso em: 15 jul. 2022.
- A Província de São Paulo, São Paulo, 2 ago. 1889. Disponível em: <https://acervo.estadao.com.br/pagina/#!/18890327-4194-nac-0001-999-1-not>. Acesso em: 15 jul. 2022.
- A Província de São Paulo, São Paulo, 26 out. 1889. Disponível em: <https://acervo.estadao.com.br/pagina/#!/18891026-4372-nac-0001-999-1-not>. Acesso em: 15 jul. 2022.
- A Província de São Paulo, São Paulo, 27 mar. 1889. Disponível em: <https://acervo.estadao.com.br/pagina/#!/18890327-4194-nac-0001-999-1-not>. Acesso em: 15 jul. 2022.
- A Província de São Paulo, São Paulo, 3 nov. 1889. Disponível em: <https://acervo.estadao.com.br/pagina/#!/18891026-4372-nac-0001-999-1-not>. Acesso em: 15 jul. 2022.
- ABAIXO-ASSINADO de moradores do Bom Retiro. 24 out. 1888. Obras Públicas, Caixa n. 67or5204. Arquivo Público do Estado de São Paulo, São Paulo.
- COMPANHIA CANTAREIRA E ESGOTOS (São Paulo). Planta da Cidade de São Paulo. 1881. 1 mapa.
- GONÇALVES, Antonio Tertuliano. Croqui da nova rua projetada entre o Jardim Público e a São Paulo Railway. 27 nov. 1888. 1 desenho. Obras Públicas, Caixa n. 67or5204. Arquivo Público do Estado de São Paulo, São Paulo.

GONÇALVES, Antonio Tertuliano. Planta. Jan. 1890. 1 mapa.

GONÇALVES, Antonio Tertuliano; RATH, Carlos Daniel. Planta. Dez. 1889. 1 mapa.

GONÇALVES, Antonio Tertuliano; RATH, Carlos Daniel. Ponte para pedestres. 20 dez. 1889. 1 projeto técnico.

LIMA, Gastão Cesar Bierrembach de. Planta da Cidade de São Paulo. 1850. 1 mapa.

MARTIN, Jules. Planta da Capital do Estado de São Paulo. 1890. 1 mapa.

PLANTA da Cidade de São Paulo. 1924. 1 mapa.

SÃO PAULO (Estado). Assembleia Legislativa. Autorização de edificação de diversas obras (Projeto n. 111). 1887b. Disponível em: <https://www.al.sp.gov.br/alesp/documento-historico/?idDocumento=19662>. Acesso em: 15 jul. 2022.

SÃO PAULO (Estado). Lei n. 95, de 11 de abril de 1887. Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo, 1887a. Disponível em: <https://www.al.sp.gov.br/norma/139292>. Acesso em: 15 jun. 2022.

SÃO PAULO (Estado). Resolução n. 111, de 29 de abril de 1887. Orça a receita e fixa a despesa das Câmaras Municipais da Província. 1887c. Disponível em: <https://www.al.sp.gov.br/repositorio/legislacao/resolucao/1887/resolucao-111-29.04.1887.html>. Acesso em: 15 jul. 2022.

SÃO PAULO (Província). Comissão de Engenheiros. Ofício. 25 nov. 1889. Obras Públicas, Caixa n. 67or5204. Arquivo Público do Estado de São Paulo, São Paulo.

SÃO PAULO (Província). Diretoria de Obras Públicas. Ofício. 7 jan. 1890. Obras Públicas, Caixa n. 67or5204. Arquivo Público do Estado de São Paulo, São Paulo.

SÃO PAULO (Província). Diretoria Geral de Obras Públicas. Ofício. 9 jan. 1889. Obras Públicas, Caixa n. 67or5204. Arquivo Público do Estado de São Paulo, São Paulo.

SÃO PAULO (Província). Gabinete da Presidência da Província. Ofício. 23 abr. 1889. Obras Públicas, Caixa n. 67or5204. Arquivo Público do Estado de São Paulo, São Paulo.

SÃO PAULO (Província). Ofício encaminhado para o Presidente da Província. 3 nov. 1888. Obras Públicas, Caixa n. 67or5204. Arquivo Público do Estado de São Paulo, São Paulo.

SÃO PAULO (Província). Presidência da Província. Ofício. 13 nov. 1889. Obras Públicas, Caixa n. 67or5204. Arquivo Público do Estado de São Paulo, São Paulo.

SÃO PAULO (Província). Presidente da Província. Ofício. 22 jan. 1889. Obras Públicas, Caixa n. 67or5204. Arquivo Público do Estado de São Paulo, São Paulo.

SÃO PAULO (Província). Secretaria do Governo da Província. Ofício. 15 nov. 1889. Obras Públicas, Caixa n. 67or5204. Arquivo Público do Estado de São Paulo, São Paulo.

SÃO PAULO (Província). Superintendência de Obras Públicas. Ofício. 5 fev. 1890. Obras Públicas, Caixa n. 67or5204. Arquivo Público do Estado de São Paulo, São Paulo.

SPR (SÃO PAULO RAILWAY COMPANY). Engenheiro Fiscal. Ofício. 20 fev. 1889. Obras Públicas, Caixa n. 67or5204. Arquivo Público do Estado de São Paulo, São Paulo.

SPR (SÃO PAULO RAILWAY COMPANY). Superintendência. Ofício. 18 fev. 1889. Obras Públicas, Caixa n. 67or5204. Arquivo Público do Estado de São Paulo, São Paulo.

SPR (SÃO PAULO RAILWAY COMPANY). Superintendência. Ofício. 27 abr. 1889. Obras Públicas, Caixa n. 67or5204. Arquivo Público do Estado de São Paulo, São Paulo.

# O PLANEJAMENTO URBANO CONTRA HEGEMÔNICO DOS MOVIMENTOS SOCIAIS: A OCUPAÇÃO POVO SEM MEDO – MTST - CURITIBA/PR\*

JÚLIA SILVEIRA

Universidade Federal do Paraná  
juliasilveira.urb@gmail.com

MADIANITA NUNES DA SILVA

Universidade Federal do Paraná  
madianita.ns@ufpr.br

## RESUMO

O presente trabalho busca refletir acerca do potencial de planejamento contra hegemônico dos movimentos sociais, por meio do estudo da Ocupação Povo Sem Medo, organizada pelo Movimento dos Trabalhadores Sem Teto (MTST) em Curitiba/PR, e vítima de reintegração de posse em 2023. Busca-se justapor as práticas de planejamento desse movimento social às políticas urbana e habitacional hegemônica praticadas em Curitiba, caracterizadas por processos de omissão, exclusão e marginalização da população de baixa renda, em um contexto de crescimento das ocupações urbanas organizadas nos últimos anos. Para a investigação, além da revisão de literatura, adotou-se procedimentos de leitura cartográfica, para compreender os processos de vivência e planejamento desses territórios populares. A coletividade cotidiana constituiu um princípio norteador das estratégias de enfrentamento contra hegemônico, caracterizando essa tipologia de planejamento. Concluiu-se que, espaços produzidos e apropriados coletivamente para a reprodução da vida cotidiana criam laços de solidariedade e responsabilização, que tornam possível vislumbrar cidades menos desiguais e políticas urbanas efetivamente inclusivas e democráticas.

**PALAVRAS CHAVE:** Planejamento contra hegemônico. Ocupações urbanas. Movimentos sociais. Movimento dos Trabalhadores Sem Teto. Curitiba.

\*Pesquisa produzida com apoio da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior - Brasil (CAPES) por meio de bolsa Programa de Demanda Social do Programa de Pós-Graduação em Planejamento Urbano da UFPR.



Esta revista está licenciada sob a Creative Commons Attribution 4.0 License.

**EXPLORING COUNTER HEGEMONIC  
URBAN PLANNING OF SOCIAL MOVEMENTS: THE  
OCCUPATION POVO SEM MEDO - MTST/PR**

**ABSTRACT**

This work seeks to reflect on the potential for counter-hegemonic planning of social movements through the study of the Ocupação Povo Sem Medo, organized by the Homeless Workers Movement (MTST) in Curitiba/PR and victim of repossession in 2023. The aim is to juxtapose the planning practices of the social movement with the hegemonic urban and housing policy in Curitiba, marked by processes of omission, exclusion and marginalization by the State, in a context of growth in urban occupations organized in recent years. For the investigation, a cartographic methodology is proposed, seeking to understand the living and planning processes of these territories. The logic of everyday collectivity was found as a guiding principle for counter-hegemonic coping strategies, characterizing the planning typology. It was concluded that collective spaces present in the reproduction of everyday life create bonds of solidarity and accountability that are difficult to create artificially. It is suggested that these spaces are a possible starting point for more inclusive and democratic planning.

**KEYWORDS:** Counter hegemonic. Urban occupation. Social movements. Homeless Workers Movement. Curitiba.

**EXPLORANDO LA PLANIFICACIÓN URBANA  
CONTRAHEGEMÓNICA DE LOS MOVIMIENTOS  
SOCIALES: LA OCUPACIÓN POVO SEM MEDO -  
MTST/PR**

**RESUMEN**

Este trabajo busca reflexionar sobre el potencial de planificación contrahegemónica de los movimientos sociales a través del estudio de la Ocupación Povo Sem Medo, organizada por el Movimiento dos Trabalhadores Sem-Teto (MTST) en Curitiba/PR y víctima de recuperación en 2023. El objetivo es yuxtaponer las prácticas de planificación del movimiento social con la política urbana y habitacional hegemónica en Curitiba, marcada por procesos de omisión, exclusión y marginación por parte del Estado, en un contexto de crecimiento de las ocupaciones urbanas organizadas en los últimos años. Para la investigación se propone una metodología cartográfica, buscando comprender los procesos de habitabilidad y planificación de estos territorios. La lógica de la colectividad cotidiana se encontró como un principio rector de las estrategias de afrontamiento contrahegemónicas, que caracteriza la tipología de planificación. Se concluyó que los espacios colectivos presentes en la reproducción de la vida cotidiana crean vínculos de solidaridad y rendición de cuentas difíciles de crear artificialmente. Se sugiere que estos espacios son un posible punto de partida para una planificación más inclusiva y democrática.

**PALABRAS CLAVE:** Planificación contrahegemónica. Ocupación urbana. Movimientos sociales. El Movimiento de Trabajadores Sin Techo. Curitiba.

## 1 | INTRODUÇÃO

A produção e a apropriação dos espaços de moradia são fenômenos ligados à realização da vida cotidiana e, portanto, às condições de reprodução social. Nas cidades capitalistas, em especial no Sul Global, da relação entre esses fenômenos emergem conflitos, contradições, e também possibilidades. Neste artigo, são exploradas as possibilidades de concepção de outras realidades urbanas, a partir das práticas contra hegemônicas dos movimentos sociais, como forma de contribuir com a transformação dos princípios e ações que têm conduzido as políticas urbana e habitacional do município de Curitiba.

Tomamos como referência a Ocupação Povo Sem Medo, um espaço de moradia popular produzido em 2022 pelo Movimento dos Trabalhadores Sem Teto (MTST), na região Sul de Curitiba. A Ocupação teve um tempo curto de existência - sete meses, da entrada na área à remoção do assentamento, mas os conteúdos simbólicos, políticos e sócio-espaciais da experiência são relevantes para os propósitos do artigo.

A Povo Sem Medo sofreu um cerco da Polícia Militar em junho de 2022 (Carrano; Bianchini, 2023) e a ação de despejo se efetivou em 10 de janeiro de 2023, a partir das 6 horas da manhã<sup>1</sup>. A Polícia Militar do Paraná (PM-PR) cumpriu de modo violento a ordem de reintegração de posse, sem a fiscalização da Defensoria Pública e do Ministério Público, conforme especificava a decisão judicial, com restrição às atividades da imprensa e acompanhada por funcionários da Construtora Piemonte, proprietária do terreno. A única solução oferecida pelo Estado à população removida, apresentada pela

Fundação de Ação Social (FAS)<sup>2</sup>, foi o abrigo em alojamentos da Prefeitura Municipal, configurando mais uma camada da violência do despejo, já que nesses equipamentos as famílias são separadas, com mulheres e crianças com menos de 11 anos em um espaço e homens em outro (Zarpelon, 2023).

A história dessa ocupação popular por moradia explicita a violência e as violações dos direitos humanos, comuns nos despejos no município. A remoção de favelas é uma prática recorrente na política habitacional de Curitiba (Vasco, 2018; Nunes da Silva et. al., 2021), a qual se soma a omissão, exclusão e marginalização das populações de baixa renda observadas na sua execução (Correia, 2023). Os efeitos desse modelo têm se agravado com o crescimento das ocupações urbanas por moradia nos últimos anos (Volochno, 2016).

O artigo inicia com uma revisão de literatura que explora a relação entre capitalismo, urbanização e a crise do planejamento urbano no Brasil. Em seguida, trata das periferias urbanas e da sua expressão em Curitiba. Além disso, da disputa presente nesses espaços no Sul do município, travada entre diferentes agentes e interesses. Na sequência é apresentada a metodologia do MTST, a caracterização e os elementos do processo de territorialização da luta da Ocupação Povo Sem Medo, iluminando aspectos da prática contra hegemônica desse movimento social. Conclui-se com reflexões acerca dessa experiência, que aponta para possibilidades de construção de outras cidades, mais inclusivas e equitativas.

---

1 A reintegração de posse ocorreu dois dias após as represálias da ação terrorista de invasão do Congresso Nacional, Palácio do Planalto e Supremo Tribunal Federal, em Brasília (Ferreira; Galvão, 2023).

---

2 Órgão estabelecido pela Lei Municipal nº 15.461/2019, que atua na proteção prioritária de pessoas e famílias em situação de risco e vulnerabilidade social (FAS, 2024).

## 2 | CAPITALISMO, URBANIZAÇÃO, CRISE E PERSPECTIVAS PARA O PLANEJAMENTO URBANO

Para Harvey (2016, p. 19), capitalismo é “qualquer formação social em que os processos de circulação e acumulação do capital são hegemônicos e dominantes no fornecimento e moldagem das bases materiais, sociais e intelectuais da vida social”. Embora dominante na sociedade contemporânea, o capitalismo traz em si aquilo que o nega, suas contradições, que abrem brechas no caminho de sua superação. Ao refletir acerca da produção do espaço capitalista, Carlos (2015, p. 15) destaca que “o processo de produção do espaço, na qualidade de processo civilizatório, traz em si aquilo que o nega, isto é, com o desenvolvimento do capitalismo, o espaço (produção social) torna-se uma mercadoria, como todos os produtos do trabalho humano”.

As tensões e as crises derivadas das relações entre produção capitalista do espaço e reprodução da vida, presentes nas nossas cidades, derivam também das contradições da urbanização brasileira - dos baixos salários e com incipiente regulação da extração da renda da terra (Maricato, 1976; 1979; 1996 *apud* Maricato, 2015). Essas contradições têm se agravado com o avanço de políticas urbanas cada vez mais filiadas aos interesses dos capitais que se beneficiam do processo de urbanização (Marques, 2018), em um contexto de avanço da produção da cidade neoliberal (Cobos, 2014), responsáveis por aprofundar as desigualdades nas cidades brasileiras. Em Curitiba esses fenômenos igualmente se apresentam (Garcia, 1997; Oliveira, 2000) e se manifestam de maneira exemplar pela piora das condições de moradia das classes populares (Nunes da Silva, 2012; IPEA, 2020)<sup>3</sup>.

Considerando a imobilidade política que tem impedido a realização da reforma urbana no país, a associação do Estado ao capital e os discursos que fogem das proposições, observa-se um panorama de crise urbana agravada no país (Nascimento, 2016). Para Mirafteb (2016), além de urbana essa crise é do planejamento urbano, que por meio de práticas à serviço do interesse privado, sofre de uma crise de identidade e legitimidade, porque não atende às necessidades coletivas e sociais.

Nesse cenário, o papel das políticas públicas aparenta ser “apenas o de adaptação pontual às exigências do mercado mundial e de uma distribuição equitativa dos lucros e dos custos dessa adaptação” (Nascimento, 2016, p. 147). Tal realidade expressa uma subordinação das políticas urbanas à cidade neoliberal, que no teor das políticas habitacionais é traduzido pelo “processo de desconstrução da habitação como um bem social e de sua transmutação em mercadoria e ativo financeiro” (Rolnik, 2017, p. 26).

Ao fazer uma análise crítica das políticas que tratam a habitação como mercadoria e não como direito social, Kowarick (2009) destaca que no Brasil as políticas habitacionais dominantes têm contribuído para a efetivação de uma subcidadania urbana, que, alinhadas a políticas urbanas excludentes, negam o acesso a benefícios primordiais para a vida e tratam os moradores de favelas

3 De acordo com Nunes da Silva (2014, p. 242), entre o final da década de 1990 e o final da de 2000, o número de domicílios em favelas, loteamentos clandestinos e loteamentos irregulares em onze dos catorze municípios que integram a Área de Concentração da População, passaram de 54.662 para 98.444. Conforme IPEA (2020, p. 12), entre setembro de 2012 e março de 2020 o aumento na população em situação de rua nos municípios brasileiros foi de 140%, que cresceu em todas as regiões e em municípios de todos os portes, mas foi mais intenso nas metrópoles, permitindo sugerir “que a crise econômica e em particular o aumento do desemprego e da pobreza sejam fatores importantes para a explicação do ocorrido”.

como o resíduo da cidade. O autor enfatiza os significados simbólicos da moradia nesse contexto: o lar enquanto sucesso e disciplina, e a favela se contrapondo na representação de uma “pobreza culpabilizada pelo fracasso” (Kowarick, 2009, p. 91).

Assim, as desigualdades são perpetuadas e aprofundadas pela instauração de políticas urbanas cada vez mais filiadas ao modelo neoliberal. Conforme Limonad (2015, p. 85), norteado por princípios do planejamento empresarial e do *marketing*, em tal modelo de política urbana a atuação dos agentes públicos é guiada pelas necessidades do mercado, para transformar a cidade “em um ente do e no mercado, em ‘sujeito’ e mercadoria”.

Essa política urbana de viés neoliberal, tem afastado, cada vez mais, o Estado do enfrentamento da questão social. O que se observa, por parte dos governos, é o abandono, a desconstrução e a negação de políticas urbanas capazes de fazer frente à abissal desigualdade que marca o capitalismo brasileiro, e que poderiam garantir as condições mínimas de reprodução ampliada da população nas cidades, funcionando como um salário indireto (Maricato, 2015), em especial para os grupos sociais mais empobrecidos e vulneráveis, que enfrentam as piores condições de precariedade habitacional.

A política urbana tem relevância para a questão da moradia, em razão da função da terra na relação entre a produção capitalista do espaço e a reprodução ampliada da vida nas cidades. Conforme Maricato (2015), a terra urbana fornece, ao mesmo tempo, poderes sociais, econômicos e políticos, que desde a colonização do país estão associados à detenção de um patrimônio, mas também determina as condições de vida da população - o lugar onde se mora -, atuando assim na conformação das desigualdades estruturais que caracterizam a urbanização brasileira.

Entretanto, as mesmas razões responsáveis por impor condições precárias de vida à população mais pobre também tem potencializado a luta por direitos e suas conquistas. Conforme Kowarick (2009), o direito à moradia está na origem das lutas sociais que a partir da década de 1980 promoveram a institucionalização da questão urbana no Brasil. Segundo o autor, derivadas das condições de vida precárias dos moradores nos espaços mais pobres das cidades brasileiras, em meados da década de 1970 essas lutas fundiram-se em lutas coletivas por transformações sociais mais amplas, que naquele momento refletiam as relações políticas entre as classes, em particular a luta pela ocupação-transformação do Estado, que marcou o processo de redemocratização do país.<sup>4</sup>

A formulação de políticas habitacionais redistributivas, comprometidas com o direito à moradia digna para a população empobrecida e, no âmbito delas, o reconhecimento das favelas como espaços legítimos da moradia popular, tem relação com essas lutas e conquistas, validadas pela Constituição Federal de 1988 e o Estatuto da Cidade em 2001. Tomando como referência os princípios redistributivos presentes nessas leis, Souza (2004) critica a visão economicista de desenvolvimento, e afirma que, no âmbito do planejamento urbano, seus parâmetros são a melhoria da justiça sócio-espacial e o aumento da qualidade de vida, cujos critérios variam de significado prático, conforme as pessoas que

---

4 Essas lutas estão vinculadas ao processo de abertura política que provocou o fim da Ditadura Militar no ano de 1985.

habitam os espaços a serem planejados. Para o autor, essa variabilidade revela o parâmetro subordinador da justiça sócio espacial e da qualidade de vida: a autonomia.

Porto-Gonçalves (2003) lembra que sociedade e espaço são dimensões que não se precedem, mas que são mutuamente constituídas - “o território é constituído pela sociedade no próprio processo em que tece o conjunto das suas relações sociais e de poder” (Porto-Gonçalves, 2003, p. 265). Nesse contexto, o autor estabelece que todo movimento social é portador de uma nova ordem, a qual implica novas relações socialmente instituídas entre lugares. Conforme Porto-Gonçalves (1999), a própria expressão movimento social possui um sentido geográfico preciso:

é que o vemos como aquele processo através do qual um determinado segmento social recusa o lugar que, numa determinada circunstância espaço-temporal, outros segmentos sociais melhor situados no espaço social pelos capitais (Bourdieu) que já dispõem tentam lhe impor e, rompendo a inércia relativa em que se encontravam, se mobilizam movimentando-se em busca de afirmação das qualidades que acreditam justificarem sua existência. (Porto-Gonçalves, 1999, p. 69).

O estudo das ocupações urbanas coordenadas por movimentos sociais tem relação com tais considerações, justificando o interesse pelas práticas de planejamento territorial elaboradas de maneira autônoma pelos movimentos sociais. Conforme Gohn (2008), as características desses movimentos incluem o surgimento de uma vontade coletiva, sua representação de, ao mesmo tempo, um conflito social, um projeto cultural e uma forma de pressão política. Dessa forma, constituem meio de expressão de uma vontade social, que faz pressão nas atuações do Estado.

Ao distinguir os diferentes níveis da urbanização, Lefebvre (1999) defende que a atenção dos planejadores seja direcionada para o nível do habitar e da construção das relações diretas entre os sujeitos, para a decodificação da realidade urbana. Pensar práticas contra hegemônicas que envolvem a instituição de um sujeito para a decodificação poder horizontal e democrático, obra de uma sociedade instituinte (Castoriadis, 2006) dialoga com as práticas insurgentes imaginativas. A potencialidade dessas na escala do cotidiano, no nível do habitar, presentes nas ocupações urbanas dos movimentos sociais, é relevante para o enfrentamento da crise do planejamento urbano. Conforme Nascimento (2016), as práticas insurgentes e imaginativas dos movimentos sociais têm a potência de promover o enfrentamento da crise do planejamento urbano, resgatando e valorizando a utopia de uma sociedade justa, porque retiram as terras do mercado imobiliário e ao ocupá-las transformam a cidade por meio da ação humana.

Nessa linha, Randolph (2014) propõe a busca por um (meta)planejamento subversivo, que tem como projeto “construir a vida diária, o cotidiano, dentro e através da luta contra a forma mercadoria” (Randolph, 2014, p. 48). Para o autor, as práticas subversivas encontram na *práxis* cotidiana formas não submetidas ao sistema colonizador e fora de seu alcance, se contrapondo ao papel colonizador do planejamento hegemônico, que impõe suas lógicas sobre os espaços. Essas lógicas abstratas e das esferas abstratas (burocracia do Estado e economia), colonizam as lógicas concretas presentes na prática cotidiana dos espaços.

Para Miraftab (2016), as práticas insurgentes são necessárias para a descolonização da mente e do futuro, e a construção de um urbanismo humano. Conforme destaca, esse planejamento insurgente/conflitivo se apoia em práticas imaginativas, que desestabilizam relações de dominação, visto que a “ruptura ontológica na teorização das práticas de planejamento requer, em primeiro lugar, reconhecer o leque de práticas além das sancionadas pelo Estado e poderes corporativos” (Miraftab, 2016, p. 364). Esses espaços de ação inventados, conceituados pela autora como formas de ação não sancionadas pelos grupos dominantes, têm sido criminalizados e colocados no ostracismo, porque desestabilizam as relações de dominação e se posicionam contra o sistema capitalista hegemônico. As ocupações urbanas são exemplos de espaços de ação inventados e apresentam características insurgentes: são “contra hegemônicos, imaginativos e transformativos” (Miraftab, 2009, p. 33).

Valorizar o planejamento contra hegemônico das ocupações urbanas se alinha também com a política do possível de Escobar (2018). Para o autor, a sociedade moderna ocidental é baseada em uma noção objetivante, denominada de ontologia dualista, alicerçada nas separações entre sujeito e objeto, mente e corpo. Essa realidade objetiva de um mundo externo constrói uma realidade única, que exclui outras realidades e outros sentidos do real, reprimindo o campo do possível. Tomando como referência tal reflexão, imaginar outras realidades possíveis é uma tarefa política, que desenha um horizonte para a transformação.

### **3 | A PERIFERIA DA REGIÃO SUL DE CURITIBA: TERRITÓRIOS EM DISPUTA**

O Sul de Curitiba é uma região historicamente marcada pela expansão periférica da moradia popular e pela atuação dos movimentos sociais (Nunes da Silva et. al., 2021; Tonella, 2010). Os bairros da Regional5 do Tatuquara, onde situava-se a Povo Sem Medo, tem ocupação mais recente em comparação a outras regiões do Sul da cidade. Nos últimos anos, essa Regional tem sido palco de disputas e conflitos que confrontam lutas e modos de vida nos territórios populares com os interesses imobiliários. Conforme Furlan (2020),

*a produção do espaço periférico de Curitiba foi realizada em conjunto com a estruturação de bairros mais centrais para setores sociais de maior renda. Ou seja, a produção desses espaços constitui duas partes do mesmo processo, pois a produção do espaço periférico só existe porque outros espaços da cidade têm como objetivo a produção e valorização imobiliária para alta renda. (FURLAN, 2020, p. 157)*

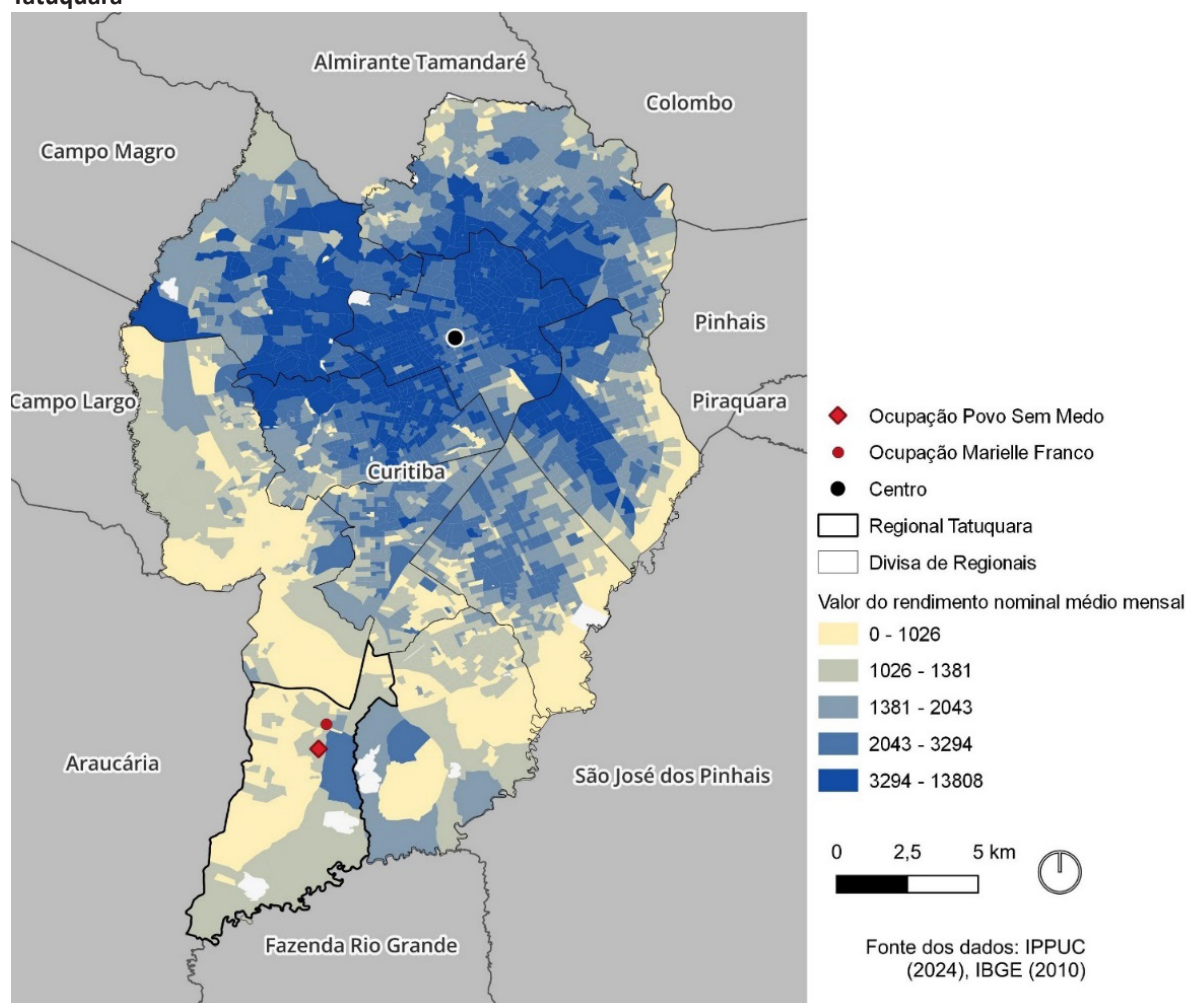
Em Curitiba, desde a década de 1970, os investimentos do Poder Público em localizações específicas e o incentivo aos investimentos privados nessas áreas, levaram à valorização de determinadas regiões em detrimento de outras. Por meio desse processo, espaços não beneficiados com os investimentos estatais são direcionados para outras vocações, em geral para moradia popular. Assim, a cidade produzida desde então tem como marca a segregação sócio espacial entre os grupos sociais de maior renda e os mais empobrecidos, que vivem em

---

<sup>5</sup> Curitiba está dividida administrativamente em dez Regionais, para administração, gestão e operacionalização descentralizada da Prefeitura Municipal (Curitiba, 2024).

espaços muito desiguais em termos de qualidade de vida (figura 1). A escolha da localidade da ocupação em novas áreas de expansão na região periurbana de Curitiba condiz com estratégias espaciais dos movimentos sem-teto (Grandi; Almeida; Moreira, 2016).

**Figura 1 – Caracterização sócio espacial da periferia sul de Curitiba e localização da Regional Tatuquara**



Fonte: elaborado pelas autoras.

A constituição dessa cidade desigual, com regiões que dispõem de condições plenas de acesso aos benefícios da urbanização, difundidas pelo *city marketing*, e outras pobres, periféricas e precárias, são expressão das políticas urbana e habitacional praticadas desde 1965 em Curitiba (Nunes da Silva et. al., 2022). Para Albuquerque (2007, p. 113) “a produção habitacional da ‘cidade modelo’ empurrou os pobres de Curitiba para as bordas do Município”.

Conforme Kowarick (2009), a produção de periferias precárias e empobrecidas nas cidades brasileiras promoveu a construção de uma subcidadania, que consolidou um processo político excludente, manifestado na clandestinidade e na ilegalidade de populações excluídas, para as quais são negadas o acesso à vida plena nas cidades, legitimado pelo modelo dominante de ordenamento jurídico institucional.

Esse padrão de segregação centro-periferia é caracterizado por Caldeira (2000) pela distância geográfica entre grupos sociais distintos, com a população mais pobre ocupando as regiões periféricas, caracterizadas pela carência ou

inexistência de infraestrutura, serviços públicos e piores condições de acesso às áreas mais centrais e urbanizadas. Importante destacar que proprietários fundiários e incorporadores imobiliários têm especial interesse na expansão periférica das cidades, porque tal dinâmica potencializa os processos de valorização-capitalização e especulação imobiliária, tanto nas áreas centrais como nas periferias.

Por meio dessa lógica excludente as áreas urbanizadas têm seu acesso restrito aos movimentos sociais (Lago, 2013). Ao mesmo tempo que, ao longo de seu processo de produção, os espaços periféricos tornam-se objeto de disputa, contrapondo agentes do mercado imobiliário e organizações comunitárias e sindicais (Kowarick, 2009). Os conflitos derivados das disputas por localizações na cidade são agravados pela atuação do Estado, quando ele é omissivo no controle do processo de produção capitalista da cidade; facilita a capitalização imobiliária, por meio de investimentos localizados em áreas valorizadas e/ou pela definição da legislação urbanística; e não implementa políticas urbanas redistributivas e de habitação de interesse social.

Nas periferias, a autoconstrução da casa própria em loteamentos populares, formais e informais, foi a forma predominante de moradia da classe trabalhadora no Brasil (Kowarick, 2009), e conforme Pérez (2018), conformou um tipo de política urbana em que o Estado terceirizou a urbanização popular à classe trabalhadora.

Até o final da década de 1980 a autoconstrução da moradia popular em Curitiba realizou-se em “loteamentos formalmente produzidos pelo mercado em novas frentes de expansão urbana na periferia” (Furlan, 2020, p. 91). Na década seguinte, o crescimento da população em favelas em Curitiba e municípios situados no seu entorno, consolidou a autoconstrução e a auto urbanização como a principal forma de acesso à cidade para a população não atendida pelas políticas urbana e habitacional (Nunes da Silva et. al., 2021).

A ação dos movimentos sociais em Curitiba tem sido travada, principalmente, nessas regiões da cidade, em espaços caracterizados pela oferta precária de infraestrutura, equipamentos e serviços públicos. Assim, a favelização em Curitiba, intensificada a partir da década de 1980 (Nunes da Silva et al., 2021), acompanhou a trajetória de organização popular nos espaços periféricos de moradia (Tonella, 2010). De acordo com Tonella (2010), as associações de bairro começaram a se organizar no município em meados da década de 1970, dando início à formação e mobilização popular em torno da luta por moradia. Na década seguinte, segundo a autora, o movimento teve um salto organizacional, com destaque para a Ocupação Xapinhal, no sul do município, que inaugurou um período de eclosão dos movimentos de luta e ocupações urbanas.

A periferização da moradia popular no município é também a expressão do projeto político de remoção das favelas, praticado de modo dominante até o início da década de 1980 (Vasco, 2018; Nunes da Silva et al., 2021), que passa a ser justificado na década seguinte pela implementação do programa de lotes urbanizados, produzidos em parceria com a iniciativa privada, majoritariamente executados no sul da cidade. Em tese, esse programa tinha como propósito assentar as populações das favelas que não conseguiam acessar às unidades habitacionais financiadas pela Companhia de Habitação Popular de Curitiba (COHAB CT) (Nunes

da Silva *et al.*, 2021). No entanto, além de viabilizar a continuidade da prática das remoções, esses programas possibilitaram grandes benefícios econômicos para os incorporadores privados que deles participaram. Segundo Furlan (2020),

caracterizados pela implantação mínima de infraestrutura, a localização periférica e a flexibilização de parâmetros de parcelamento do solo, permanecendo, portanto, as condições de precariedade habitacional, esses loteamentos foram produzidos em parceria entre COHAB-CT e empreendedores privados. Eles não atenderam prioritariamente a população de renda mais baixa e grande parte dos lotes foi vendida diretamente no mercado. (FURLAN, 2020, p. 91)

A Piemonte Construções e Incorporações Ltda, envolvida no despejo da Ocupação Povo Sem Medo, foi uma das incorporadoras que se beneficiou desses programas no início da década de 2000. Por meio deles, foi possibilitada às incorporadoras parceiras a implantação de loteamentos em áreas até então definidas como agrícolas pela lei de zoneamento<sup>6</sup>; a liberação do parcelamento de lotes de dimensões menores que o mínimo permitido para empreendimentos privados; e a implantação de loteamentos com infraestrutura mínima (redes de água, esgoto, energia elétrica e drenagem pluvial com valas a céu aberto). Tais parâmetros, até então, eram liberados somente para empreendimentos de habitação popular executados pela COHAB CT. Em 2004 a Piemonte finalizou o loteamento Moradias Rio Bonito, composto por 5.843 lotes, com áreas variando entre 140 e 160 m<sup>2</sup>, no Bairro Campo do Santana, que pertence à Regional do Tatuquara. (Furlan, 2020)<sup>7</sup>

Ao analisar o padrão de ocupação das regiões periféricas pelos programas de lotes urbanizados, Furlan (2020) identifica uma lógica de atuação inversa por parte do poder público municipal, em relação à observada nos bairros da cidade melhor localizados. Segundo observa, nas periferias populares primeiro chega a moradia, e muito tempo depois é que a urbanização é promovida ou complementada pelo Estado. A autora destaca ainda que a maior parte dos lotes produzidos pelos programas em parceria com a iniciativa privada não atendeu com prioridade a população mais pobre, que foram comercializados para as classes de renda média e média-baixa.

Esse crescimento da cidade popular em direção à periferia Sul continua em expansão, por meio da produção estatal e da autoconstrução da moradia em assentamentos formais e informais, acompanhando o avanço dos interesses do mercado imobiliário na região. Na Regional do Tatuquara a atuação desses agentes se materializa pelos recentes investimentos da Prefeitura em ações de

---

6 Em 2000 foi aprovada uma nova lei de zoneamento (Lei n° 9.800/00), que possibilitou que áreas da periferia sul do município, até então consideradas agrícolas, fossem utilizadas para produção de habitação popular, entre outros usos urbanos. (PILOTO, 2010).

7 Segundo Furlan (2020, p. 82-83), embora o programa previsse a doação de 20% dos lotes produzidos pelo parceiro para o Fundo Municipal de Habitação (FMH), o que se doava era o equivalente a 20% da área líquida do loteamento e não dos lotes, como dação em pagamento à COHAB-CT. Essas áreas não precisavam estar dentro do loteamento. Os lotes restantes (80%) eram financiados diretamente pela empresa, que poderia comercializá-los no mercado ou para famílias inscritas na fila da Companhia com renda média mensal superior a três salários mínimos. Assim o empreendedor tinha sua clientela garantida. De acordo com Albuquerque (2007), no Moradias Rio Bonito todos os lotes foram comercializados para famílias cadastradas na fila, sendo 1.168 pela COHAB-CT (20%) e 4.674 pela empresa (80%).

desfavelamento e erradicação de ocupações, exemplificadas pelo Projeto Novo Caximba – “Dinheiro francês vai ajudar Curitiba a levantar um novo bairro em área de invasão” (Calsavara, 2022) –, e os despejos forçados, como o ocorrido na Povo Sem Medo.

#### 4 | O MTST e suas práticas

O Movimento dos Trabalhadores Sem Teto (MTST) tem no cerne de sua identidade a territorialidade da periferia (MTST, 2013). A centralidade da periferia, que justifica e define o movimento, se revela no perfil das famílias, similar ao dos moradores que adensam as periferias dos grandes centros urbanos (Carvalho Silva; Tomizaki, 2021).

O MTST é um movimento organizado em torno da luta por moradia digna nas cidades, que nasceu no ABCD paulista no final da década de 1990 (Simões *et al.*, 2017). Na sua origem existe a centralidade da luta coletiva territorial urbana (MTST, 2013). Por meio de ocupações em grandes lotes urbanos vazios, o movimento objetiva a garantia de habitação para famílias ocupantes (os ‘assentados’) que não têm condições de acessar a esse direito de outra forma. As suas reivindicações se concentram e têm como bandeira principal a questão habitacional, mas também por temas tangentes à questão da moradia, consideradas como fundamentais, dentre elas o combate à fome (MTST, 2013).

O movimento surgiu em 1997 como uma ramificação do Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST) e tem características de luta que refletem essa herança. Segundo Simões *et al.* (2017), no contexto rural a luta por moradia se dá de forma integrada à luta por trabalho, porque estas esferas coexistem territorialmente. Agregado a isso, a convivência dos militantes do movimento com os moradores assentados das ocupações rurais gera um contexto favorável à criação de laços. No entanto, conforme os autores, o intenso convívio que moldou a base metodológica do MST não teve equivalência na migração do movimento para o contexto urbano, tornando necessárias novas formas de luta.

A realidade urbana trouxe consigo a inevitabilidade do despejo, relacionado aos interesses dos grupos que tradicionalmente tem o poder sobre a terra no Brasil (MTST, 2013). O despejo implica na dissolução dos laços dos assentados com a terra disputada, que é ocupada de maneira temporária. Devido a isso, o acúmulo político do movimento no seu início foi frágil (Miagusko, 2012). A partir desse desafio, o MTST evoluiu, reconhecendo a necessidade de construção de laços entre assentados e militantes que viabilizassem a criação de elos que não fossem rompidos pelo despejo (Simões *et al.*, 2017). A distinção da frequência de convívio entre militantes e assentados, entre as realidades das ocupações rural e urbana, tornou importante a tecelagem de redes de afeto, como ferramenta elementar da luta coletiva do MTST.

O MTST possui uma metodologia de organização das ocupações e de formação sistemática de seus membros em nível nacional (Miagusko, 2012), também observada na Ocupação Povo Sem Medo. Nesse processo, constituem elementos fundamentais a formação política dos assentados e militantes, a luta cotidiana e a organização da coordenação das ocupações. A formação pedagógica do MTST busca produzir um espaço de “acesso a informações e análises de

conjuntura, construídas e transmitidas de um modo direto e objetivo e em linguagem acessível [...] e criar espaços de debate e tomada de decisões coletivas.” (Carvalho Silva; Tomizaki, 2021, p. 1).

Metodologicamente o MTST descreve sua militância como “pé no barro”. Ou seja, é indispensável para ingresso no movimento o compartilhamento de experiências cotidianas para a formação de elos. Para tanto, ocorre a partilha de refeições nas cozinhas solidárias, voltada à quebra de barreiras formais e à possibilidade de trocas afetivas entre grupos vindos de realidades distintas. A politização de membros ingressos (assentados e militantes) é atravessada por debates de pautas políticas, que tangenciam a questão habitacional. Esse processo ocupa posição de destaque, devido à auto definição do MTST como movimento popular urbano de criação de poder popular (MTST, 2013), e à ausência de experiência política observada nos assentados das primeiras ocupações (Miagusko, 2012). A integração dos membros ocorre durante a conscientização do atravessamento de questões políticas, entendidas como indissociáveis da luta por moradia, por meio da proposição de debates em atividades de formação. Assim, a mobilização política cotidiana não é consequência vestigial, mas objetivo primário consciente por parte da coordenação do movimento.

## **5 | MAPEANDO A OCUPAÇÃO POVO SEM MEDO**

### **5.1 | Procedimentos e considerações**

O mapeamento da Ocupação busca apreender os processos envolvidos na criação de territorialidades dos espaços de moradia produzidos por meio da atuação do MTST e o espaço socialmente produzido resultante. A utilização desse procedimento teve como objetivo identificar as potencialidades das estratégias contra hegemônicas na produção do espaço das ocupações por este movimento social, que se realizam junto com as famílias ocupantes, ou “pé no barro”, como o MTST organiza a atuação da sua militância.

Entende-se territorialidade como o resultado de uma construção social, por meio da apropriação de condicionantes espaciais (Santos, 1982). O conceito denota o fenômeno social associado à organização espacial característica de determinado território, considerando os sentidos de identidade espacial (relacionada a um sentimento de afetividade), exclusividade (de forma latente e autosegregatória em defesa) e de interação humana (benefícios da proximidade mútua) (Soja, 1971). Considerando a capacidade humana de alocar significados no espaço, para Santos (1982, p. 2), as possibilidades advindas da compreensão do funcionamento de uma territorialidade permitem “entender o seu funcionamento significa aprender a interferir nos seus mecanismos de atuação, para usá-la como contraponto ao poder.”

Dessa forma, compreender a territorialidade da Ocupação Povo Sem Medo possibilita pensar a subversão da lógica hegemônica que tem conduzido o planejamento urbano em Curitiba, cuja política urbana tem sido caracterizada, nas últimas seis décadas, por estratégias e práticas que têm favorecido, principalmente, a capitalização dos agentes historicamente beneficiados pelo processo de urbanização no Brasil (Nunes da Silva et. al., 2022; Maricato, 2000; Marques, 2018), os grandes proprietários de terra e as empresas de construção civil, obras públicas e serviços urbanos (Oliveira, 2000).

Para tanto, os procedimentos do trabalho foram inspirados pela cartografia subjetiva, que conforme Passos *et al.*, (2009, p. 32), “trata-se sempre de investigar um processo de produção”. A adoção desse procedimento se justifica pelo interesse em compreender os processos sócio-espaciais presentes na territorialidade da Ocupação Povo Sem Medo, apropriando-se da dinâmica entre forma e conteúdo, materialidade e processo. Para isso interessa: (i) a processualidade da construção das decisões e ações coletivas, da politização do território e da participação popular autêntica, presentes nas relações cotidianas, na produção do espaço da Ocupação e na construção da sua territorialidade; (ii) a caracterização de elementos, apropriações materiais e lógicas espaciais adotadas. A aplicação desses procedimentos foi possibilitado pela experiência de brigadista e militante do MTST de uma das autoras do artigo, entre 2021 e 2022, que permitiu vivenciar a construção da territorialidade da comunidade ocupante.

Após as visitas e atividades desenvolvidas junto com a comunidade foram elaborados relatos de campo, com informações objetivas (local, momento, participantes, descrição das atividades) e impressões da pesquisadora. Entre os eventos que permitiram a elaboração do mapeamento destacam-se as práticas do processo de ingresso da pesquisadora no movimento, o mutirão para a construção do barracão e a construção de uma horta comunitária na Ocupação. Tais eventos serviram de base para os procedimentos inspirados na prática cartográfica, justificada em sua esfera sensível: “em resumo, fomos a campo para estar junto e participar daquilo que acontece naquela comunidade; para conhecer com a cognição ampliada, isto é, aberta ao campo dos afetos” (Passos *et al.*, 2009, p. 61).

Assim, o trabalho de investigar a Ocupação Povo Sem Medo, especialmente a proposta de apropriar-se de suas materialidades e processos, estar junto na esfera do sensível, com os pés no barro, é um ato político que busca outros sentidos do real, procurando efetivar a ruptura ontológica de Mirafitab e se distanciar da lógica do planejamento colonizador da esfera abstrata e da racionalização (Randolph, 2014).

## 5.2 | Mapeamento da Ocupação

A Ocupação tinha uma superfície de cerca de 18 mil metros quadrados. Os terrenos que a circundavam, no norte e no sul, constituíam grandes lotes vazios. No limite leste situava-se a Estrada Delegado Bruno de Almeida, eixo viário estruturante que corta a Regional Tatuquara no sentido nordeste-sudoeste, paralelo à rodovia BR 116, que liga Curitiba ao município de Fazenda Rio Grande<sup>8</sup>. A oeste uma área de vegetação separava a Ocupação de um loteamento ocupado por casas.

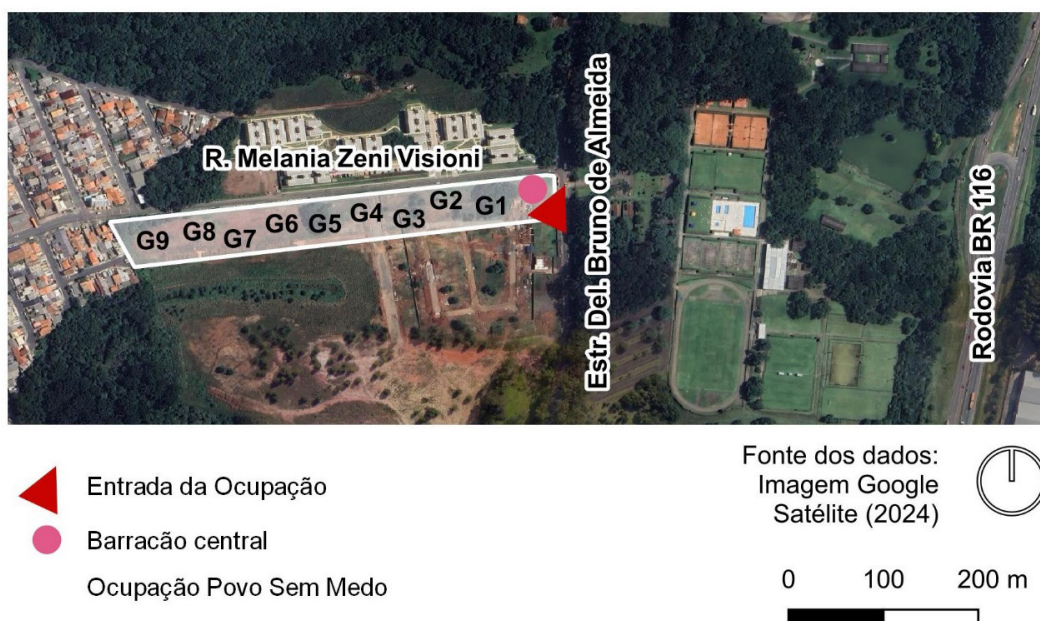
Os barracos da Povo Sem Medo, situados na região limítrofe do assentamento, assim chamados pelos militantes e moradores, foram dispostos com as entradas voltadas para o centro da área.

---

<sup>8</sup> Desmembrado do município de Mandirituba na década de 1990, sua origem tem relação com a expansão da moradia popular em escala metropolitana, cujo vetor em direção ao sul da metrópole se intensifica a partir daquele período. Nesse sentido, pode-se considerar que a ocupação urbana de Fazenda Rio Grande integra o mesmo processo responsável pela intensificação da ocupação urbana da Regional Tatuquara, conformando uma mesma espacialidade.

O espaço da Ocupação Povo Sem Medo era organizado em nove Grupos (G), identificados com números, de forma crescente a partir da entrada do assentamento, situada na Estrada Delegado Bruno de Almeida. Assim, o G1 encontrava-se mais próximo da entrada da Ocupação e o G9 mais distante. Em média cada Grupo abrigava 80 famílias, com uma densidade bruta de 25 metros quadrados por família. Novos assentados que se integravam ao movimento podiam ocupar lotes vazios, disponíveis em todos os Grupos, conforme o fluxo das famílias na Ocupação. Era comum a entrada e a saída de assentados, conforme a necessidade de cada família. Por exemplo, quando chegavam novos parentes famílias se mudaram para fora da Ocupação. Em função de sua breve existência não existem imagens de satélite da Povo sem Medo, lançando-se mão de esquemas gráficos para representar a organização espacial descrita (figura 2).

Figura 2 – Esquema gráfico mostrando a organização espacial da Ocupação Povo sem Medo



Elaboração: adaptado pelas autoras a partir de IPPUC (2024)

Cada habitação recebia um número, correspondente ao número da família dentro de seu Grupo, comumente seguido de um nome definido por seus moradores. Assim, uma casa no G 8, de uma família com um dos seus membros chamado Fulano, recebia a identificação “G8, n°42, Fulano”.

Como parte da rede do MTST/PR, a Povo Sem Medo recebeu doações de alimentos e materiais de construção, principalmente madeiras e lonas, de outra Ocupação próxima, coordenada pelo movimento naquele momento, a Marielle Franco, situada a aproximadamente 19 minutos a pé e 1,4 km na direção norte. Além das contribuições materiais, o conhecimento logístico e de gestão também era integrado entre as Ocupações, com alguns coordenadores da Povo Sem Medo morando na Marielle Franco. Essa integração fortalecia a tessitura de relações entre assentados das duas Ocupações do MTST.

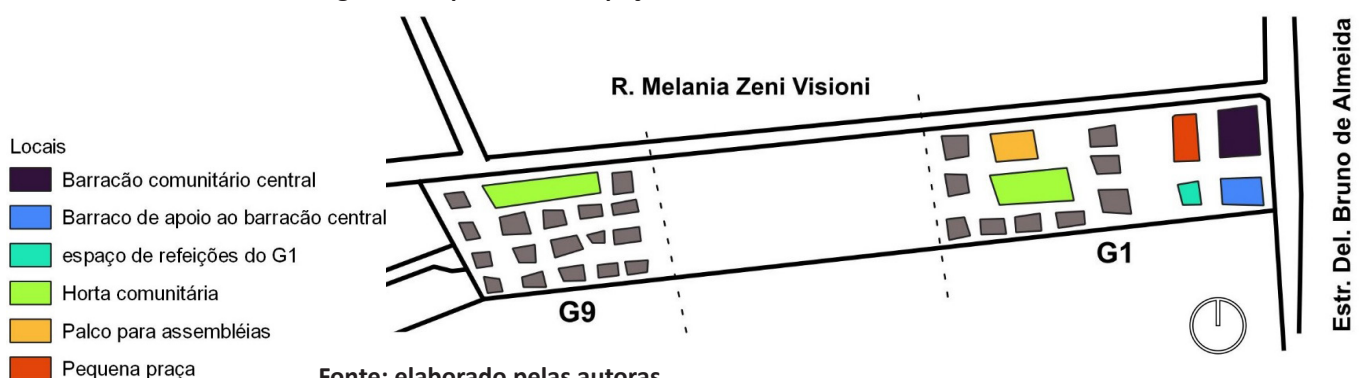
Desde sua origem, na formação de cada Grupo foram elencados cinco coordenadores. Esse número era dinâmico e sofria alterações ao longo do tempo, conforme a disponibilidade dos moradores e as demandas da Ocupação. Além dos coordenadores, cada Grupo possuía, originalmente, uma cozinha comunitária, onde ao longo do dia eram servidas refeições em horários pré-estabelecidos,

elaboradas com alimentos doados por membros do grupo ou recursos da Ocupação e do MTST. No dia 17 de dezembro de 2022, data do mutirão para construção do Barracão, três cozinhas comunitárias estavam ativas, situadas nos grupos G1, G2 e G3. Cada uma delas atendia um terço das famílias. A cozinha comunitária do G1 recebia para o almoço as famílias assentadas nos G1, G2 e G3, a do G2 as famílias dos grupos G4, G5 e G6, e a do G3 recebia as famílias dos grupos G7, G8 e G9.

A organização do assentamento primava pela valorização dos espaços comunais de convívio e de gestão da Ocupação. As casas das famílias, construídas com dimensões mínimas, compostas, de maneira geral, por um único cômodo de aproximadamente cinco metros quadrados, contrastava com os espaços de uso comum e coletivo, mais amplos e mais próximos das vias principais. Alguns caminhos internos eram demarcados com pedaços de madeira ou retalhos de materiais de construção, em um esforço contínuo da comunidade para autoconstruir infraestruturas que facilitassem a mobilidade interna, que até então se realizava sobre o solo nu do terreno. As intervenções nos espaços de circulação de pedestres entre os Gs, aliadas à construção de coberturas, expressavam a necessidade de abrigo das famílias contra as intempéries e de melhoria das condições de circulação.

A Ocupação dispunha de outros espaços de convívio coletivo, como hortas comunitárias e pequenas praças, onde se observava o plantio em pneus e outros materiais reutilizados para decoração. O planejamento da área previa que cada Grupo possuísse uma horta própria, mas nem todas estavam estabelecidas no momento de remoção. O mutirão para a construção da horta que viabilizou este mapeamento era destinado ao G9, grupo mais distante da entrada da Ocupação (figura 3). Por meio da sua implantação pretendia-se integrar o G mais distante do Barracão Central ao restante do território. Esses espaços de convivência, incluindo as cozinhas solidárias, funcionavam como equipamentos sociais âncora, que buscavam promover a construção de uma vida coletiva.

Figura 3: Esquema Da Ocupação Povo Sem Medo



Fonte: elaborado pelas autoras.

Além de habitação, as casas das famílias eram utilizadas para atividades de geração de renda, com oferta de serviços, como manicure por exemplo, normalmente identificados na fachada das construções.

Outra atividade importante eram as assembleias, realizadas nos domingos, articuladas pelos coordenadores do MTST com o objetivo de discutir questões relevantes para a Ocupação. Entre as temáticas discutidas figuravam a situação jurídica da área e as regras de convivência na comunidade, tais como o estabelecimento do horário de silêncio à noite. Essas assembleias ocorriam em um espaço livre, localizado próximo da entrada da Ocupação, que dispunha de

um pequeno palco para facilitar a visualização de quem falava. Nesses eventos a palavra era aberta aos assentados e comumente ocorriam votações para a tomada de decisões, consistindo em um espaço político de exercício da democracia direta. Também eram realizados outros três tipos de reunião: (i) as destinadas à participação exclusiva dos membros da coordenação do MTST; (ii) as gerais, com todos os militantes; e (iii) por setores, que reuniam os militantes associados a determinado setor, como o de saúde, por exemplo.

Em um estudo da territorialidade da Povo Sem Medo observa-se que os dispositivos de criação de poder popular eram construídos a partir dos espaços comuns. A centralidade desses espaços de convívio possibilitava o estabelecimento de redes coletivas, que davam suporte a diversas atividades, como o curso de fotografia, realizado no espaço das assembleias. Além da cozinha comunitária, alguns possuíam outros espaços de convívio construídos pelas famílias membro. Atividades como refeições em grupos e distribuição de doações utilizavam-se desses espaços. A Figura 4 ilustra um desses espaços de convívio no G1.

Figura 4: Espaços de Convívio Conforme Caderno de Relatos - Espaço Comum Do G1



Fonte: elaborado pelas autoras.

## 6 | CARACTERÍSTICAS DO PLANEJAMENTO CONTRA HEGEMÔNICO DA OCUPAÇÃO POVO SEM MEDO

Souza (2006) afirma que o planejamento e a gestão urbanas atingem a legitimidade somente por meio da construção coletiva. Em um contexto de democracia representativa capitalista, o autor aponta o caminho por meio da auto-instituição e autogestão. Segundo o autor, a prática da participação popular é a chave para o rompimento com a tutela do Estado e a formação cidadã de direitos. Na materialização do espaço, a descentralização territorial e setorial de poder como oposição à cidade hegemônica segregada e monitorada - da “cidade prisão” para a cidade como escola de resistência. Procurando os caminhos da descentralização guiada pela coletividade, Souza (2006) sugere olhar para os movimentos sociais.

A partir das práticas do MTST e do mapeamento da Ocupação Povo Sem Medo são aplicadas as categorias adotadas por Souza (2004) para caracterizar as tipologias de planejamento urbano, com o objetivo de iluminar os elementos contra-hegemônicos da experiência analisada. São oito as categorias elencadas pelo autor, mensuráveis de modo nominal ou ordinal: i) ideia-força central; ii) filiação estética; iii) escopo; iv) grau de abertura para com a participação popular; v) atitude em face do mercado; vi) grau de interdisciplinaridade; vii) permeabilidade em face da realidade; viii) referencial político-filosófico.

A ideia-força central é o “objeto mais essencial perseguido” (Souza, 2004, p. 200). Nesse aspecto, o movimento define sua luta como o enfrentamento dos interesses do capital e do Estado, que representa tais interesses (MTST, 2013), revelando seu caráter contra hegemônico. Segundo o MTST, a resolução para tal desafio está na construção do poder popular, que significa “estimular e valorizar iniciativas autônomas, construir formas de decisão e organização coletiva, lutar por nossas reivindicações e direitos” (MTST, 2013, p. 3).

A ideia-força tem relação com as categorias do grau de abertura para a participação popular e da atitude em face ao mercado. A primeira é classificada por Souza (2004) em oito estágios, dentre os quais somente os três mais avançados são considerados como participação autêntica - sendo essa um direito inalienável e a alma de qualquer abordagem que tenha pretensões à democracia. Compõem esses estágios, em ordem crescente de participação: (i) coerção, (ii) manipulação (iii) informação, (iv) consulta, (v) cooptação, (vi) parceria, (vii) delegação de poder, (viii) autogestão. A delegação de poder, o segundo mais alto grau de participação, é delimitado pelo autor como a abdicação por parte do Estado de atribuições que a ele eram exclusivas. O mais alto grau de participação popular é a autogestão, definida como a implementação de “políticas e intervenções de modo autogestionário, sem a presença de uma instância de poder pairando acima da sociedade (Estado), a qual decide quanto, quando e como o poder poderá ser transferido” (Souza, 2004, p. 205). Apesar da inexistência do macrocontexto que permitiria a autogestão na sociedade capitalista de democracia representativa, o autor destaca a possibilidade de experiências de autogestão nas bordas do sistema hegemônico.

O MTST busca praticar metodologias para a “realização efetiva do princípio que somente os trabalhadores podem resolver os problemas dos trabalhadores” (MTST, 2013, p. 3). Assim, o modelo adotado pelo movimento apresenta características de autogestão, por meio das ocupações; e da pressão política sobre o Estado para que a delegação de poder ocorra. Segundo Brasil (2004) - que caracteriza as políticas habitacionais enquanto promoção de habitação e superação das necessidades básicas que impedem o desenvolvimento para progresso cultural e social -, as ocupações urbanas buscam suprir de forma sistemática e coletiva (parte da) lacuna do déficit habitacional advinda da insuficiência das políticas habitacionais executadas pelo Estado. Tal competência, atribuída de modo formal exclusivamente ao Estado, é tomada pelo movimento popular como uma demonstração de participação popular autêntica.

A autogestão se expressa nos processos coletivos de decisão - por meio de assembleias e deliberações -, e da ação conjunta, com a atribuição aos militantes do comprometimento com a sua execução, por meio do princípio de que “só decide quem atua” (MTST, 2013, p.7). Conforme Souza (2004), a participação popular

por meio da autogestão só ocorre marginalmente na sociedade em que vivemos. Assim, é explícita a condição marginal do MTST dentro da hegemonia capitalista e seu papel de questionamento desse sistema. Mineiro e Rodrigues (2012) destacam que na esfera do planejamento urbano a autogestão não se reduz à construção das moradias e à urbanização, mas na produção da vida comunitária e na luta pela qualidade de vida dos grupos organizados. Esses preceitos materializam-se em ações, como as Cozinhas Solidárias, que sustentam a reprodução da vida cotidiana coletiva nas ocupações. Moreira (2015), no seu estudo sobre mulheres sem-teto e a geografia da família, destaca como as malhas familiares extrapolam a dimensão doméstica e a gestão familiar depende dessas malhas e de suas relações afetivo-espaciais.

Sendo a ocupação de terras a principal ferramenta de ação dos movimentos populares de luta pelo direito à moradia, a relação com o mercado imobiliário é sempre de enfrentamento. Nascimento (2016) destaca a incompatibilidade entre mercado e ocupações por moradia, em função de que elas “trazem em si o dissenso já que retiram do mercado imobiliário um espaço que seria mais um ativo financeiro” (Nascimento, 2016, p. 147).

A filiação estética, outra categoria utilizada por Souza (2004), que em primeira mão poderia ser considerada mais relevante para as tipologias de planejamento especialmente interessadas nas formas arquitetônicas e do traçado urbano, torna-se importante para práticas contra hegemônicas quando se observa a escala do espaço vivido. A organização, os tipos e as funções dos diferentes espaços, cumpriram papéis importantes para a comunidade e para cada núcleo familiar, na promoção da vida coletiva; na tessitura de redes; nas formas de apropriação; na proteção, controle e integração interna e externa ao assentamento. Os espaços de uso coletivo, para viabilizar reuniões voltadas à formação política e cidadã, decisões comunitárias e segurança alimentar. Em relação à unidade familiar, destaca-se a casa como identidade familiar, abrigo e demais dimensões subjetivas do habitar. Além disso, a estética periférica é legitimada pelo movimento social como objeto de interesse (Mello, 2023), e a estratégia de valorização de uma estética favelada se contrapõe à erradicação de favelas para o embelezamento da cidade, cumprindo um papel político de reconhecimento e inclusão simbólica das periferias populares e seus habitantes.

Em relação ao escopo, Souza (2004) classifica as tipologias como estritamente físico-territorial ou social-abrangente. Nesse aspecto, a organização das ocupações privilegia a criação de núcleos ativos (MTST, 2013) como ferramenta de criação de referências para a comunidade, para além da ocupação. Isso ocorre devido à inevitabilidade do despejo que caracteriza a dinâmica das ocupações urbanas, e a subsequente necessidade de criação de laços referenciais com o movimento. Ampliando-se para comunidades próximas, a interação com a vizinhança também é justificada por ser o local originário da maioria dos assentados. Além disso, as diferentes pautas discutidas durante a formação política caracterizam o MTST como social-abrangente, com destaque para os temas da segurança alimentar, do emprego, da reforma urbana e do direito à diversidade.

O grau de interdisciplinaridade é definido por Souza (2004) conforme o nível de incorporação de outras disciplinas do conhecimento, variando de pequeno (exclusiva a profissionais arquitetos urbanistas) a grande (baseada na transdisciplinaridade<sup>9</sup>).

9 Conceito que indica a qualidade daquilo que está, simultaneamente, entre as disciplinas, através de diferentes disciplinas e além das disciplinas, diante de vários níveis da Realidade. (Nicolescu, 1999).

Na luta territorial do MTST a organização em Setores, que englobam diferentes profissionais e disciplinas, caracteriza um alto grau de transdisciplinaridade. Dentro dos Setores existe a abertura para a atuação de diferentes profissionais, para variadas iniciativas, como, por exemplo, no setor de saúde a participação de enfermeiros, dentistas e psicólogos.

A permeabilidade em face da realidade é “o grau em que o normativo deriva de uma análise profunda e sistemática prévia da realidade empírica” (Souza, 2004, p. 201). O autor opta por usar conceitos como apriorismo e reconstrutivismo de forma pragmática e não weberiana como tipos ideais. Considerando o desenvolvimento da metodologia do MTST, partindo da herança da territorialidade rural do MST, percebe-se a relação dialógica entre teoria e prática, que caracteriza grande permeabilidade da fundamentação teórica em face da realidade. Já no que diz respeito ao referencial político-filosófico (Souza, 2004), o MTST pauta seu princípio de organização a valores socialistas<sup>10</sup>.

Dentre as dimensões de planejamento observadas na territorialidade da Ocupação Povo Sem Medo e percebidas pelo processo de mapeamento, destacam-se: (i) a valorização da esfera do cotidiano na estruturação da vida; (ii) o uso dos espaços coletivos para convívio e como instrumento de ativação da participação; (iii) uma relação de contestação com o mercado; (iv) a função social da terra como direito de maior força, em detrimento do direito da propriedade; (v) a conexão com a vizinhança, para cumprir um papel de espaço ativo em relação à cidade imediata; (vi) a noção estruturante de coletividade, presente na forma de posse e na construção da luta; (vii) a presença de mecanismos de continuidade de participação política democrática; (viii) a tradução do preceito de coletividade no desenho urbano, que valoriza os espaços comunitários de reprodução da vida cotidiana.

Destaca-se ainda que o planejamento ocorre a partir das relações diretas, no nível lefebvriano do habitar, quando se estabelecem os laços de confiança na proposição da posse coletiva da terra. O movimento social e a ocupação se articulam para contornar os desafios advindos da precariedade de recursos, por meio de estratégias colaborativas, coletivas e cotidianas. Os espaços coletivos, que centralizam a reprodução da vida e sustentam a realidade compartilhada, como as Cozinhas Solidárias, são exemplo de medida insurgente que inverte a lógica de planejamento, estruturando o espaço em unidades territoriais administrativas (os Gs) a partir da prática cotidiana coletiva e estabelecem poder instituído a partir de uma sociedade instituinte, conforme conceitos de Castoriadis (2006). Esses espaços, comumente, colocam em protagonismo sujeitos que o planejamento hegemônico em geral não incorpora na produção da cidade, como as mães trabalhadoras. Eles exemplificam uma descentralização orientada para a coletividade, como apontado por Souza (2006), como o caminho para as cidades como escolas de resistência.

A importância da coletividade na luta do movimento permite a criação de estratégias coletivas e elucida a relevância da formação de elos na dinâmica *outsider* dos sem-teto. As redes de solidariedade construídas no movimento “são fruto da confiança que cresce no cotidiano de pessoas que se encontram e têm projetos conjuntos para o futuro” (Paulics, 2001). Para combater as relações de clientelismo, observadas em planos de habitação promovidos sem participação popular

<sup>10</sup> Socialismo é uma filosofia política e movimento que inclui diversos sistemas econômicos e sociais, caracterizados pela propriedade social dos meios de produção e a subordinação da propriedade individual à propriedade coletiva. (Radbruch, 1997).

autêntica, os elos solidários devem ser construídos e priorizados no planejamento urbano, atravessado pela dimensão cotidiana. A tecelagem dos laços de afeto e de conhecimento, que cultivam a horizontalidade e a possibilidade de decisões democráticas, acontece na dimensão do cotidiano, como no compartilhamento das refeições, por exemplo.

Os mecanismos de democracia adotados na Ocupação permitem a concepção de um planejamento contínuo, sem a pretensão de produzir espaço - cidade - como produto acabado. As discussões e debates semanais, acerca do ambiente construído e das regras de convivência, são dispositivos integrados no espaço vivido e fazem parte da cultura territorial. A importância de atividades coletivas de formação, que se estende dos moradores aos profissionais militantes, participa da efetivação política/democrática. A apropriação política desses espaços opõe-se ao planejamento tecnocrático e realiza o discurso democrático e inclusivo historicamente esvaziado, contrapondo-se ao modelo hegemônico (quadro 1).

**Quadro 1: Comparativo do planejamento hegemônico e do contra hegemônico representado pelo**

**MTST**

	Planejamento e políticas habitacionais usuais	Ocupações organizadas pelo MTST
Vida Cotidiana	Ausência da esfera cotidiana nas decisões	Presença expressiva da esfera cotidiana nas decisões
Espaços de uso coletivo	Espaços de uso coletivo de uso restrito regulamentado e/ou controlados pelo tráfico (NASCIMENTO, 2016)	Espaços coletivos instrumentalizados para a criação de comunidade e politização
Desenho urbano	Homogeneização sem identidade; cidade segregada e monitorada	Favorecimento das melhores localidades para os equipamentos coletivos e centralização desses no uso do solo, que criam identidades – descentralização em setores e grupos direcionada à coletividade
Relação com o mercado	Ações condizentes aos interesses do mercado imobiliário	Contra os interesses do mercado (retirada de terras do mercado imobiliário)
Escala de força de direitos	Direito da propriedade > Função social da terra	Função social da terra > Direito da propriedade
Relação com a vizinhança	Desconexão com a vizinhança	Conexão com a vizinhança (maior número dos assentados vêm das proximidades)
Noção estruturante	Individual - na forma de propriedade e na interação com outros agentes	Coletiva - na construção de narrativas, memórias e luta comuns; criação e fortalecimento de elos, por meio de atividades e espaços coletivos
Atuação temporal	Ação pontual e não permanente	Mecanismos de continuidade de politização e participação popular

Fonte: elaborado pelas autoras.

## 7 | CONSIDERAÇÕES FINAIS

No Brasil, são nítidos os desafios da criação de políticas que de fato atuem em favor das classes mais empobrecidas, considerando a dificuldade de captação e os poucos recursos, a necessidade de malabarismos criativos para resolução das burocracias feitas para políticas setoriais, o domínio do mercado imobiliário na produção habitacional e da cidade, a hegemonia da propriedade privada, a falta de reconhecimento das ocupações populares como espaços legítimos de moradia, dentre outros fatores próprios da atual fase do capitalismo e da história política do país. A concentração-dispersão que caracteriza a produção das cidades

Latino Americanas produzem territórios populares periféricos, que sofrem com a espoliação urbana e com a insolúvel presença de grupos sociais empobrecidos e insolventes, que não conseguem acessar à cidade urbanizada por meio do mercado formal.

Apesar disso, considerando a capacidade do espaço social e popularmente produzido de reproduzir formas de vida, percebe-se necessária a reconfiguração das formas de produção das cidades que perpetuam a exploração, que reverbera em diversas instâncias - acesso à habitação, aos serviços e equipamentos urbanos, a oportunidades etc. -, e impede a promoção da qualidade de vida e da justiça social. Nesse contexto, o sul de Curitiba, vetor da expansão popular da “cidade modelo”, é também palco histórico da luta dos movimentos sociais, que disputam a periferia com os agentes que dominam a produção da cidade capitalista. A Ocupação Povo Sem Medo, coordenada pelo MTST, por este trabalho estudada e mapeada, se apresenta assim como semente para fomentar reflexões acerca das formas de produção e apropriação do espaço nos territórios populares, e de práticas que promovam o enfrentamento das desigualdades, apontando para o potencial contra hegemônico do planejamento urbano promovido pelos movimentos sociais.

Esse potencial é percebido no caráter imaginativo, transformativo e desestabilizador de dominações e posicionamentos contra o sistema capitalista hegemônico, que se opõem a planejamentos urbanos comprometidos com tal sistema. A autonomia para imaginar outras cidades e novas lógicas de reprodução social nas periferias é efetivada nas ocupações dos movimentos sociais, que entendem e defendem o direito coletivo e popular de produzir e apropriar-se desses espaços para reafirmação da vida, contrapondo-se ao direito vazio de propriedade, que exclui, segrega e oferece para poucos os benefícios da urbanização. A lógica de coletividade cotidiana foi o princípio norteador das estratégias de enfrentamento contra-hegemônico, caracterizando o planejamento urbano proposto pelo MTST e praticado na ocupação.

Considerando a crise de identidade e legitimidade vivida pelo planejamento urbano hegemônico, que atende aos interesses do mercado privado, ao invés da coletividade (Miraftab, 2016), é relevante a criação de um novo léxico criativo, que valorize as práticas populares e contra-hegemônicas (Nascimento, 2019). O presente trabalho refletiu acerca do potencial do planejamento urbano contra hegemônico dos movimentos sociais, por meio da reflexão acerca dos espaços de ação inventados nas ocupações urbanas por moradia, a partir da Povo Sem Medo.

A experiência estudada é exemplo de prática contra hegemônica, que atua, no nível do cotidiano, na subversão da lógica capitalista que marca o planejamento urbano praticado pelo Estado em Curitiba. Assim, defende-se que espaços produzidos por práticas de planejamento insurgente e disruptivos (Miraftab, 2016) podem contribuir para a transformação do paradigma que domina a formulação e execução das políticas urbana e habitacional no município (Nunes da Silva *et al.*, 2021), pois, na medida que criam outras realidades possíveis, abrem possibilidades concretas para que o direito à cidade se efetive, incluindo a população historicamente dele alijada. ■

Recebido em: 24-06-2024

Aceito em: 23-09-2025

## REFERÊNCIAS

- ALBUQUERQUE, A. F. *A questão habitacional em Curitiba: o enigma da “cidade modelo”*. 2007. 157 f. Dissertação (Mestrado em Arquitetura e Urbanismo) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2007.
- BRASIL. Ministério das Cidades. *Plano Diretor Participativo: guia para elaboração pelos municípios e cidadãos*. Brasília: Ministério das Cidades, 2004.
- CALDEIRA, T. P. R. *Cidade de muros: crime, segregação e cidadania em São Paulo*. São Paulo: Editora 34, 2000.
- CALSAVARA, F. Dinheiro francês vai ajudar Curitiba a levantar um novo bairro em área de invasão. *Gazeta do Povo*, Curitiba, 7 mar. 2022. Disponível em: <https://www.gazetadopovo.com.br/curitiba/dinheiro-frances-vai-ajudar-curitiba-a-levantar-um-novo-bairro-em-area-de-invasao/>. Acesso em: 21 out. 2023.
- CARLOS, A. F. A. Metageografia: ato de conhecer a partir da Geografia. In: CARLOS, A. F. A. (Org.). *Crise urbana*. São Paulo: Contexto, 2015. p. 9-23.
- CARRANO, P.; BIANCHINI, L. PM cerca ocupação Povo Sem Medo para forçar despejo, em Curitiba. *Brasil de Fato*, Curitiba, 10 jan. 2023. Disponível em: <https://www.brasildefatopr.com.br/2023/01/10/pm-cerca-ocupacao-povo-sem-medo-para-forcar-despejo-em-curitiba>. Acesso em: 19 set. 2023.
- CARVALHO-SILVA, H. H.; TOMIZAKI, K. Os aprendizados da luta política: trajetórias militantes das mulheres no MTST. *Linhas Críticas*, Brasília, v. 27, 2021.
- CASTORIADIS, C. *As encruzilhadas do labirinto – Vol. III: o mundo fragmentado*. São Paulo: Paz e Terra, 2006.
- COBOS, E. P. La ciudad capitalista en el patrón neoliberal de acumulación em América Latina. *Cadernos Metrópole*, São Paulo, v. 6, p. 37-60, 2014.
- CORREIA, A. D. A. *Intervenção em favelas no município de Curitiba: ações e omissões do estado e a criminalização da população de baixa renda*. 2023. 184 f. Dissertação (Mestrado em Planejamento Urbano) – Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2023.
- CURITIBA. *O que são Regionais?* Prefeitura Municipal de Curitiba, 2024. Disponível em: <https://www.curitiba.pr.gov.br/conteudo/o-que-sao-regionais/80>. Acesso em: 20 jun. 2024.
- ESCOBAR, A. *Un Otro Posible Es Posible: caminando hacia las transiciones desde Abya Yala/Afro/Latino-América*. Bogotá: Ediciones Desde Abajo, 2018.
- FERREIRA, A.; GALVÃO, W. Terroristas bolsonaristas invadem Congresso Nacional, Palácio do Planalto e STF, em Brasília. *G1*, Brasília, 8 jan. 2023. Disponível em: <https://g1.globo.com/df/distrito-federal/noticia/2023/01/08/bolsonaristas-radiciais-entram-em-confronto-com-a-policia-na-esplanada-e-sobem-rampa-do-congresso-nacional-em-brasilia.ghtml>. Acesso em: 29 jan. 2023.
- FUNDAÇÃO DE AÇÃO SOCIAL (FAS). *Apresentação Fundação de Ação Social - FAS*. Disponível em: <https://fas.curitiba.pr.gov.br/conteudo.aspx?idf=44>. Acesso em: 20 jun. 2024.
- FURLAN, D. L. S. *Os programas de lotes urbanizados para autoconstrução no Município de Curitiba: produção da cidade e da moradia pela COHAB-CT*. 2020. 171 f. Dissertação (Mestrado em Planejamento Urbano) – Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2020.
- GARCIA, F. E. S. *Cidade espetáculo: política, planejamento e city marketing*. Curitiba: Palavra, 1997.
- GOHN, M. G. Abordagens teóricas no estudo dos movimentos sociais na América Latina. *Cadernos CRH*, Salvador, v. 21, p. 439-455, 2008.
- GRANDI, M. S.; ALMEIDA, R. G.; MOREIRA, M. F. Enxadristas sem-teto: uma introdução às estratégias

- espaciais do movimento dos sem-teto no xadrez urbano brasileiro. *Working Paper Series Contested Cities*, v. 4, p. 1, 2016.
- HARVEY, D. *17 contradições e o fim do capitalismo*. São Paulo: Boitempo, 2016.
- INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA (IPEA). *Estimativa da população em situação de rua no Brasil (setembro de 2012 a março de 2020)*. Brasília: Ipea, 2020.
- KOWARICK, L. *Escritos urbanos*. São Paulo: Editora 34, 2009.
- LAGO, L. C. (Org.). *Autogestão habitacional no Brasil: utopias e contradições*. Rio de Janeiro: Letra Capital; Observatório das Metrôpoles, 2012.
- LEFEBVRE, H. *A revolução urbana*. Belo Horizonte: Editora UFMG, 1999.
- LIMONAD, E. Muito além do jardim: planejamento ou urbanismo, do que estamos falando? In: COSTA, E. M.; COSTA, H. S. M.; MONTE-MÓR, R. L. M. (Org.). *Teorias e práticas urbanas: condições para a sociedade urbana*. Belo Horizonte: C/Arte, 2015.
- MARICATO, E. A terra é um nó, na sociedade brasileira, também nas cidades. *Correio da Cidadania*, São Paulo, 14 out. 2000.
- MARICATO, E. Para entender a crise urbana. *Cadernos do Núcleo de Análises Urbanas*, v. 8, p. 9-16, 2015.
- MARQUES, E. De volta aos capitais para melhor entender as políticas urbanas. *Novos Estudos CEBRAP*, São Paulo, v. 37, n. 2, p. 15-33, 2018.
- MELLO, D. Urbanização de favelas é prioridade de secretário de Periferias. *Agência Brasil*, 6 fev. 2023. Disponível em: <https://agenciabrasil.ebc.com.br/direitos-humanos/noticia/2023-02/urbanizacao-de-favelas-e-prioridade-de-secretario-de-periferias>. Acesso em: 14 fev. 2024.
- MIAGUSKO, E. *Movimentos de moradia e sem-teto em São Paulo: experiências no contexto do desmanche*. São Paulo: Alameda Editorial; FAPESP, 2012.
- MINEIRO, E.; RODRIGUES, E. Do Crédito Solidário ao MCMV Entidades: uma história em construção. In: LAGO, L. C. (Org.). *Autogestão habitacional no Brasil*. São Paulo: Letra Capital, 2012.
- MIRAFETAB, F. Insurgência, planejamento e a perspectiva de um urbanismo humano. *Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais*, v. 18, n. 3, p. 363-377, 2016.
- MIRAFETAB, F. Insurgent planning: situating radical planning in the global south. *Planning Theory*, v. 8, n. 1, p. 32-50, 2009.
- MOREIRA, M. F. Mulheres sem-teto e a geografia da família: relações interdomésticas, gênero e reciprocidade. *Espaço e Cultura*, Rio de Janeiro, v. 38, p. 85, 2015.
- MOVIMENTO DOS TRABALHADORES SEM TETO (MTST). *Cartilha de princípios e linhas organizativas*. São Paulo: Issuu, 2013. Disponível em: [http://issuu.com/mtsemteto/docs/mtst\\_cartilha/10?e=9413747/4976282](http://issuu.com/mtsemteto/docs/mtst_cartilha/10?e=9413747/4976282). Acesso em: 5 fev. 2023.
- NASCIMENTO, D. M. As políticas habitacionais e as ocupações urbanas: dissenso na cidade. *Cadernos Metrôpole*, São Paulo, v. 18, n. 35, p. 145-164, 2016.
- NASCIMENTO, D. M. Moradia: é possível pensar em alternativas? *Revista e-metropolis*, v. 10, n. 37, p. 6-12, 2019.
- NUNES DA SILVA, M. *A dinâmica de produção dos espaços informais de moradia e o processo de metropolização de Curitiba*. 2014. Tese (Doutorado em Geografia) – Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2014.

- NUNES DA SILVA, M., LEMES DA SILVA, M. B.; VASCO, K. M. C. M.; FURLAN, D. L. S.; TEIXEIRA, A. G.; CORREIA, A. D. A. Intervenção em favelas na década de 1980 em Curitiba e a emergência de outro paradigma em estágio embrionário. *Urbe: Revista Brasileira de Gestão Urbana*, v. 13, p. 1-14, 2021.
- NUNES DA SILVA, M.; CARDOSO, A. L.; DENALDI, R. (Org.). *Urbanização de favelas no Brasil: trajetórias de políticas municipais*. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2022.1
- OLIVEIRA, D. *Curitiba e o mito da cidade modelo*. Curitiba: Editora UFPR, 2000.2
- PASSOS, E.; KASTRUP, V.; ESCÓSSIA, L. (Org.). *Pistas do método da cartografia: pesquisa-intervenção e produção de subjetividade*. Porto Alegre: Sulina, 2009.
- PAULICS, V. *Desenvolvimento local e redes de solidariedade*. São Paulo: Instituto Pólis, 2001. Disponível em: <https://polis.org.br/wp-content/uploads/2014/09/819.pdf>. Acesso em: 20 jun. 2024.
- PÍREZ, P. Distribución, insolvencia y urbanización popular en América Latina. *Revista de Geografía Espacios*, v. 8, n. 15, p. 67, 2018.
- PORTO-GONÇALVES, C. W. A territorialidade seringueira. *Geographia*, Niterói, v. 1, n. 2, p. 67-88, 1999.
- PORTO-GONÇALVES, C. W. A geograficidade do social: uma contribuição para o debate metodológico sobre estudos de conflitos e movimentos sociais na América Latina. In: SEOANE, J. (Org.). *Movimientos sociales y conflicto en América Latina*. Buenos Aires: Clacso, 2003. p. 261-277.
- RADBRUCH, G. *Filosofia do direito*. Coimbra: Arménio Amado, 1997.
- RANDOLPH, R. Subversão e planejamento como “práxis” – uma reflexão sobre uma aparente impossibilidade. In: LIMONAD, E.; CASTRO, E. (Org.). *Um novo planejamento para um novo Brasil?* Rio de Janeiro: Letra Capital, 2014. p. 40-57.
- ROLNIK, R. *Guerra dos lugares: a colonização da terra e da moradia na era das finanças*. São Paulo: Boitempo, 2017.
- SANTOS, C. A. C. Território e territorialidade. *Revista Zona de Impacto*, v. 13, p. 1-8, 1982.
- SIMÕES, G.; CAMPOS, M.; RAFAEL, R. *MTST: 20 anos de história: luta, organização e esperança nas periferias do Brasil*. São Paulo: Autonomia Literária, 2017.
- SOJA, E. *The political organization of space*. Washington, D.C.: AAG, 1971.
- SOUZA, M. L. *A prisão e a ágora: reflexões em torno da democratização do planejamento e da gestão das cidades*. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2006.
- SOUZA, M. L. *Mudar a cidade: uma introdução crítica ao planejamento e à gestão urbanas*. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2004.
- TONELLA, C. Duas décadas de ocupações urbanas em Curitiba: quais são as opções de moradia para os trabalhadores pobres, afinal? *Cadernos Metrópole*, São Paulo, v. 12, n. 23, p. 239-258, 2010.
- VASCO, K. M. C. M. *O Programa Minha Casa Minha Vida como ferramenta para intervenção nas favelas de Curitiba: o caso da Vila Santos Andrade*. 2018. 211 f. Dissertação (Mestrado em Planejamento Urbano) – Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2018.
- VOLOCHKO, D. Lutas urbanas na metrópole de Curitiba: moradia popular, ocupações de terra e resistências. *GeoTextos*, v. 12, n. 1, 2016. Disponível em: <https://periodicos.ufba.br/index.php/geotextos/article/view/14031>. Acesso em: 20 jun. 2024.
- ZARPELON, C. Garagens, quartos emprestados, vans e outras ocupações: para onde foram as famílias despejadas. *Plural Curitiba*, Curitiba, 11 jan. 2023. Disponível em: <https://www.plural.jor.br/noticias/vizinhanca/garagens-quartos-emprestados-vans-e-outras-ocupacoes-para-onde-foram-as-familias-despejadas/>. Acesso em: 29 jan. 2023.