



# XIV Encontro Nacional da ANPUR

23 a 27 · maio · 2011 · Rio de Janeiro

---

XIV ENCONTRO NACIONAL DA ANPUR

Maio de 2011

Rio de Janeiro - RJ - Brasil

---

PRODUÇÃO DO ESPAÇO URBANO EM CIDADES PEQUENAS: ALGUNS APONTAMENTOS A PARTIR DE UM ESTUDO DE CASO

**orlando Moreira Junior** (UNESP) - orlandomoreirajunior@yahoo.com.br

*Graduado em Geografia (FCT-UNESP), Mestre em Engenharia Urbana (PPGEU-UFSCar), Doutorando em Geografia (IGCE-UNESP)*

## 1. Introdução

A cidade é a maior obra espacial humana, produto da (re) produção social do espaço, apropriado e produzido no plano material e das idéias. Ao associar a cidade às práticas da sociedade no espaço, torna-se fundamental entender a essência presente no processo de produção do espaço, ou como preferem alguns na produção social do espaço urbano, visto que, consoante o pensamento de Castells (1983), em nossa sociedade desenvolve-se uma aglomeração socioespacial estruturada, porque não se organiza ao acaso ou aleatoriamente, mas segundo uma lógica. Castells (1983) sugere que ao invés de falar de urbanização deve-se falar de produção social das formas espaciais, visto que há forte relação entre o espaço produzido e as transformações estruturais de uma sociedade. Neste sentido, entendemos a urbanização como um processo e a cidade como a forma concretizada deste processo, portanto, vemos a cidade como produto e condição de reprodução de uma sociedade em condições históricas.

O modelo de urbanização brasileiro produziu cidades caracterizadas pela fragmentação territorial e pela exclusão social e espacial em diversas escalas. O crescimento acelerado do número e tamanho das cidades no Brasil implicou em desemprego constante, degradação ambiental, escassez de serviços urbanos, sobrecarga da infra-estrutura existente e falta de acesso a terra, renda e moradia. Como consequência há consolidação de uma sociedade com predomínio do imaginário urbano (com certa estigmatização do rural), degradação dos recursos naturais (tanto nas cidades como no campo), intensificação da migração interna (deslocamento populacional do campo para as pequenas cidades, dos pequenos centros urbanos para as cidades médias ou grandes, destes para as metrópoles etc., ou ainda para as fronteiras agrícolas), e há ampliação das desigualdades e injustiças sociais.

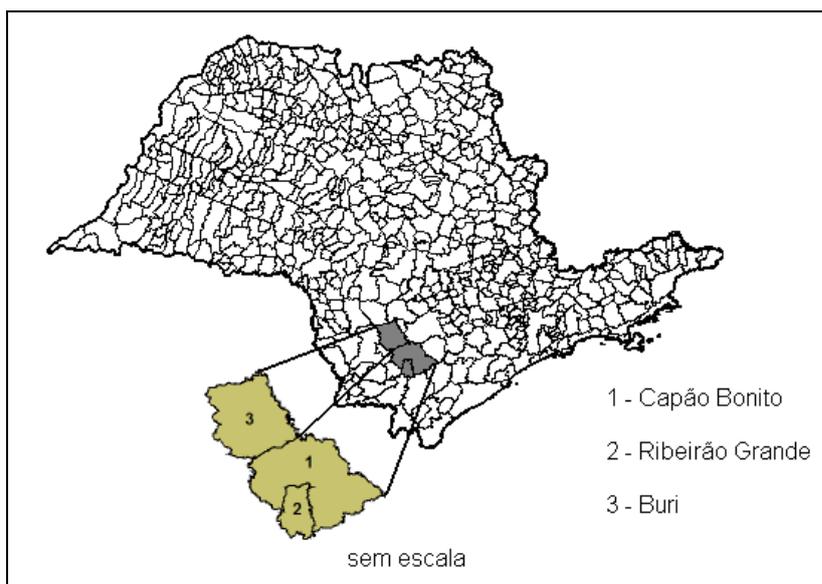
Os processos e transformações econômicas, sociais e políticas são acompanhados por uma configuração espacial constituída de grande concentração e diferenciação. Desse modo, torna-se fundamental entender a essência presente no processo de produção do espaço, gerador de configurações desiguais e excludentes em diversas escalas analíticas.

As cidades podem ser vistas e consideradas a partir de diversas dimensões, abordadas sob múltiplas perspectivas analíticas. Diversas abordagens, ora mais disciplinares ora interdisciplinares, revelam o esforço dos pesquisadores em desvendar o entendimento a respeito dos mecanismos que produzem o espaço, sobretudo o urbano, por meio de análises espaço-temporal e multiescalar. Os variados olhares sobre a cidade, particularmente no que diz respeito às bases lógicas da investigação científica, seja das ciências sociais aplicadas, humanas, exatas ou biológicas, resultam em diferentes meios e modos de investigar a realidade urbana. Reconhecer os fundamentos e teorias acerca da natureza do espaço urbano permite promover uma visão crítica sobre a produção da cidade

e proporciona a reflexão dos principais problemas que se manifestam nas cidades brasileiras na atualidade.

No Brasil, não são poucos os estudos e análises voltados à compreensão das dinâmicas físico-territoriais e sociais inerentes à produção do espaço urbano, principalmente nas metrópoles e cidades médias. Contudo, poucos estudos desta natureza têm sido efetuados em cidades pequenas, que corresponde à grande maioria das sedes dos municípios brasileiros, congregam um contingente expressivo da população e perfazem uma ampla extensão do território nacional.

Nesta direção, o presente trabalho visa destacar alguns apontamentos a respeito da produção do espaço em cidades pequenas, procurando contribuir e ampliar as discussões sobre a temática nestas realidades urbanas, tendo como recorte empírico as cidades paulistas de Capão Bonito, Buri e Ribeirão Grande (figura 1). Assim, procura-se apresentar algumas características particulares do processo de produção do espaço em cidades pequenas em áreas não-metropolitanas.



**Figura 1:** Localização das cidades estudadas no Estado de São Paulo.  
Fonte: Organizado por Orlando Moreira Junior, 2009, a partir dos dados do GEOSNIC.

As pequenas cidades em geral caracterizam-se por apresentar papéis urbanos pouco expressivos, com ausência ou insuficiência de infra-estruturas, equipamentos e serviços que proporcionem aos habitantes uma mínima condição de vida. São cidades que apresentam intenso grau de dependência em relação a outras cidades no que tange aos serviços especializados de saúde, administração entre outros, ainda mais essenciais para a população menos abastada, logo, mais dependente dos serviços coletivos que a cidade deve oferecer.

A partir do estudo de caso realizado nas três cidades, podem-se verificar quatro características particulares no processo de transformação e produção do espaço urbano em cidades pequenas, as quais serão abordadas e discutidas neste trabalho: o primeiro aspecto trata-se da articulação entre o urbano, o rural e o agrícola; depois discorreremos sobre os movimentos migratórios e os processos excludentes; a terceira característica considera o papel e importância do poder público na produção da cidade; e, por fim, o quarto aspecto diz respeito ao processo de desmembramento territorial e administrativo, ou seja, a criação de municípios no Brasil.

## **2. A articulação entre o urbano, o rural e o agrícola**

A relação entre cidade e campo situa-se, histórica e teoricamente, no centro do debate das sociedades humanas. Cidade e campo, desde sua gênese, se distinguem, mas não se opõem, estão intrinsecamente articuladas, apesar da difusão paradigmática de pensamento que coloca a cidade e o campo não apenas como espaços diferenciados, mas enquanto realidades e conceitos antagônicos, entendidos, geralmente como estágios de desenvolvimento, no qual o campo representaria o lugar do atraso e a cidade o *locus* da modernidade e do desenvolvimento.

No caso das cidades pequenas, a relação entre o urbano e o rural saltam aos olhos, são visíveis os nexos que se estabelecem entre ambos, seja nas funções ou na estruturação e transformações espaciais. É sabido que no Brasil há grande número de municípios que congregam amplas extensões territoriais, sendo que muitos são sediados político-administrativamente por núcleos urbanos de pequeno porte, marcados por intensas articulações que se estabelecem entre o urbano, o rural e o agrícola, seja nos aspectos econômicos ou no estilo de vida, costumes e hábitos da população.

Tanto na configuração urbana como nas práticas socioespaciais das cidades pequenas, verifica-se uma forte articulação não apenas entre o campo e a cidade, mas entre as formas espaciais e os conteúdos sociais advindos de interesses de agentes econômicos, públicos e privados, que se comunicam em diferentes escalas, como é o caso, por exemplo, das cidades do agronegócio, cujas funções de atendimento às demandas do agronegócio globalizado são hegemônicas sobre as demais funções (ELIAS, 2006). Assim, as funções dessas cidades se materializam enquanto condição para atender os interesses de reprodução do capital em escalas que transcendem o local e o regional. Essa nova funcionalidade é a forma de integração econômica-territorial dessas cidades (pequenas) e de tantas outras, que mesmo quando não despontam como consequência do agronegócio globalizado, se especializam no setor agropecuário a fim de atender as demandas do mercado externo, principalmente.

De fato, a maioria das cidades pequenas sempre tiveram uma maior ligação com o modo de vida e os valores rurais e com as formas de produção agrícola. Do ponto de vista econômico, verifica-se que o setor primário conjuntamente com o terceiro predominam o conjunto das atividades aí desenvolvidas. Isso pode ser verificado nas cidades que comportam nosso estudo de caso. Se compararmos o Produto Interno Bruto (PIB) das três cidades por setor, como mostra a tabela 1, podemos confirmar este acontecimento, entretanto, o caso de Ribeirão Grande é um alerta de que não podemos generalizar, pois mesmo sendo o município menos populoso dentre os três e que tem sua população majoritariamente rural, o PIB no setor industrial é o que ostenta maior importância econômica.

**Tabela 1:** Participação do PIB por setor, em %

	Primário					Secundário					Terciário				
	1970	1980	1996	2000	2005	1970	1980	1996	2000	2005	1970	1980	1996	2000	2005
Capão Bonito	50,6	21,1	30,1	26,5	20,3	11,0	53,1	8,3	12,9	9,2	38,4	25,8	61,7	57,2	63,3
Buri	40,2	66,5	46,8	39,4	22,8	10,8	10,6	33,7	11,6	11,5	49,0	22,9	19,5	48,6	60,0
Ribeirão Grande	-	-	7,5	9,6	17,1	-	-	51,6	51,1	31,0	-	-	40,9	23,5	43,1

Fonte: GEOSNIC (a partir de dados do IpeaData).  
Org: Orlando Moreira Junior, 2009.

Observa-se que, apesar da constante perda de espaço no transcorrer dos anos, a vocação rural ainda é perceptível em Capão Bonito e Buri, sendo que apresentaram um percentual considerável do PIB nos períodos analisados. Por outro lado, o setor terciário vem dominando os percentuais do PIB nos últimos levantamentos, representando um crescimento na importância do setor de serviços na economia local. O setor secundário é o que apresenta os menores índices em Capão Bonito e Buri, cujos percentuais chegaram, respectivamente, a marca de 12,9% e 11,6% no ano de 2000 e 9,2% e 11,6% em 2005. Ressalte-se aqui um fato importante, Ribeirão Grande ao se desmembrar de Capão Bonito levou consigo uma fábrica de cimento (a atual Cia. de Cimento Ribeirão Grande), a principal fonte de receita do município, assim como as principais jazidas de calcário, o que se expressa na queda considerável do setor na participação do PIB capão-bonitense, de 53,1% em 1980 para 8,3% em 1996.

Capão Bonito, a maior dentre as três cidades, não possui indústrias de grande porte, apenas micro e pequenas, principalmente madeireiras. Nesta área o grupo Votorantim (VCP) é o maior destaque, ao passo que congrega ampla extensão de terras no município, no entanto, absorve pouca mão-de-obra devido à monocultura do eucalipto e utilização de processos de mecanização modernos. A agricultura por muito tempo foi e ainda representa a base econômica de Capão Bonito e Buri, embora menos de 30% da população resida na zona rural, é justamente desse setor que advém a sustentação econômica desses municípios. A estrutura dos municípios é essencialmente agrícola, atividade que absorve grande percentual da mão-de-obra e que impulsiona a vida comercial das cidades.

Como as pequenas cidades sempre estiveram fortemente atreladas à agricultura, Bernardelli (2004) destaca que o professor Milton Santos ao se referir à posição das pequenas cidades na divisão territorial do trabalho utilizou a expressão “cidades do campo”, visto a dependência dessas cidades em relação à agricultura, a tal ponto que modificações das culturas agrícolas apresentam modificações expressivas na cidade (BERNARDELLI, 2004).

Assim, considera-se que nas cidades pequenas, o espaço urbano deve ser entendido a partir do campo e vice-versa, ao ponto que modificações em geral na dinâmica agropecuária acarretam em transformações no conteúdo e configuração da cidade. A modernização e tecnificação da agricultura a partir da década de 1970 tal qual a consolidação da agroindústria, indicam que as pequenas cidades procuram se ajustar, por meio de especializações, para atender aos tipos de produções que se encontram no seu entorno.

Para Corrêa (1994) ocorre um processo de capitalização do campo tal qual nas cidades pequenas, através da qual se difunde o ideário urbano que introduz novos valores e condiciona hábitos, ratifica e direciona a demanda e o consumo de bens e serviços urbanos. Segundo o autor:

Com a expropriação dos meios de produção e de consumo de parcela ponderável dos camponeses, com a modernização da agricultura e a destruição das indústrias das pequenas cidades, o mundo rural e os centros menores estão preparados para o consumo de produtos industriais e serviços cujas origens estão na grande cidade. Trata-se de fertilizantes, inseticidas, arados, produtos alimentares industrializados, tecidos, móveis, utilidades domésticas diversas e, mais tarde, eletrodomésticos e veículos automotores, entre outros; inclui-se também os serviços de educação, saúde, bancários, contabilidade, publicidade etc. (CORRÊA, 1994, p. 67)

Intensifica-se a articulação das pequenas cidades com o campo, a fim de atender as exigências do campo modernizado, da mão-de-obra, da técnica e informação, da ciência como destacam Oliveira e Soares (2002). Nessas cidades, boa parte dos trabalhadores rurais são residentes urbanos: o agrônomo, o veterinário, o administrador tal qual o trabalhador volante e o bóia-fria residem na cidade.

Ademais, como o vínculo com o rural é maior e mais perceptível nas cidades pequenas, diversas atividades agrícolas podem ser vistas impregnadas no espaço urbano, ou seja, a estreita relação não está apenas na economia, mas na própria paisagem urbana, onde muito do que é considerado rural está enraizado no espaço intra-urbano. Portanto, a articulação entre o urbano, o rural e o agrícola é um desafio a ser enfrentado teórico-metodologicamente, adquirindo ainda mais complexidade ao relacionar as escalas intra e interurbana a fim de melhor compreender suas transformações e configurações espaciais,

pois não estamos tratando de uma cidade, mas de cidades diversas com suas respectivas especificidades, que muitas vezes denunciam a sua negação enquanto cidade.

Se por um lado a cidade pequena nos dá suporte para refletir a respeito da pluralidade do que é urbano e cidade no Brasil, por outro nos oferece elementos para discutir a sua negação, pois nelas são avaliados os qualificativos que devem compor o limiar entre a cidade e a não-cidade (ROMA, 2008). As cidades caracterizam-se, quase que exclusivamente, pelas atividades secundárias e terciárias, sendo um espaço de produção não-agrícola, no entanto, há ocasionalmente algumas atividades primárias, sendo, portanto, um espaço heterogêneo, tanto no que tange o espaço físico como nas ações contidas no plano imaterial, como os costumes, hábitos e pensamentos. Com relação às cidades pequenas, estas mantêm um vínculo maior com o entorno rural, conservam uma maior multiplicidade de vivências e de contradições entre o urbano e o rural em seu espaço, o que leva Bernardelli (2004) a considerar que estas cidades se revelam enquanto parte do espaço urbano, mas também em razão de nelas estar ausentes muito do que hoje caracteriza o urbano, também o negam.

A morfologia das cidades pequenas é marcada pelo tênue contraste urbano-rural e traz na configuração urbana muito daquilo que nega o caráter urbano desses espaços. Em Capão Bonito, Buri e Ribeirão Grande é possível verificar muitas práticas que não são consideradas tipicamente urbanas, o que indica uma multiplicidade de vivências e de contradições. Se isso é perceptível em todas as partes da cidade, ainda é mais complexa no espaço periurbano, cujas características dificultam a delimitação entre o urbano e o rural, com grande presença de criação de animais e de plantações dispersas nas construções que permanecem nos loteamentos mais recentes, como mostra a figura 2. O espaço urbano se caracteriza pelas mudanças e permanências, o velho e o novo vivem e convivem nas cidades, na arquitetura, no traçado das ruas, tal qual nos costumes e hábitos da população.



**Figura 2:** Atividades rurais no espaço urbano.

Fonte: Orlando Moreira Junior, trabalho em campo, 2009.

A morfologia das cidades pequenas é marcada pelo tênue contraste urbano-rural, resultado da forte articulação entre o modo de vida e os valores rurais e urbanos, os

aspectos morfológicos devem considerar as formas assumidas em seu processo de produção, desde aquelas com características tipicamente urbanas – como as edificações, a forma de parcelamento do solo, as vias de transporte, os espaços públicos e privados, entre outros –, como as que tem um vínculo maior com o modo de vida e valores rurais – como os quintais, os espaços destinados as hortas ou criação de animais –, e as formas de produção agrícola, mesmo tendo que considerá-las de modo mais subjetivo – como é o caso das áreas de habitação dos trabalhadores rurais residentes urbanos, os espaços destinados às novas áreas do saber e pesquisas (como a biotecnologia, por exemplo) e os espaços especializados para atender o campo e suas atividades tal qual aqueles destinados aos serviços de armazenagem de grãos e carnes, entre outros. Dentre os exemplos que vão de encontro a esta segunda característica, podemos destacar, nas cidades de Capão Bonito, Buri e Ribeirão Grande a forte presença de quintais nas quais se reproduzem, em muito, os hábitos rurais, a criação de animais e cultivo agrícola em vazios urbanos – particularmente no espaço periurbano –, a presença nas periferias desses núcleos urbanos de um grande contingente de trabalhadores rurais, a proliferação de celeiros para armazenagem de grãos na área periurbana ou nas proximidades do perímetro urbano – o que leva muitos a considerar as cidades pequenas enquanto verdadeiros celeiros da produção agrícola –, e novos ramos voltados para o desenvolvimento das atividades rurais, como a Cooperativa Agrícola de Capão Bonito ou a criação de uma Faculdade de Tecnologia (Fatec) em Capão Bonito voltada para o curso de Tecnologia em Silvicultura (ciência ligada à cultura madeireira), o que revela o interesse da Votorantin Celulose e papel S.A. e da Associação da Indústria Madeireira de Capão Bonito na consolidação dessa área do saber e da pesquisa, visto que a cidade está ilhada por extensas áreas de cultivo de eucaliptos.

### **3. Os movimentos migratórios e os processos excludentes**

O Brasil, historicamente, tem como característica a grande concentração fundiária devido o caráter tipicamente mercantil que os empreendimentos agrícolas possuem desde o início da colonização. O que ocorreu na última metade do século XX é o aumento da acumulação capitalista no campo, acarretando na deterioração da vida do mesmo. Como resultado tem-se a intensificação do êxodo rural contribuindo, conseqüentemente, o inchaço das cidades. A modernização da agricultura, tal qual a dispersão da industrialização introduzem novas formas de organização espacial.

Como já salientamos, os papéis e funções urbanas desempenhados pelas cidades pequenas são intrínsecos ao mundo agrícola, vinculados a interesses multiescalares. Entretanto, há de se advertir que o próprio processo de urbanização no Brasil tem representado mudanças radicais no campo, seja pela invasão do urbano no rural caracterizada por ocupações e/ou atividades não-agrícolas no rural, pela sua mecanização e

eventuais consequências, ou pela multiplicação de pequenos aglomerados urbanos dispersos no território.

As modificações nas estruturas produtivas e sociais no campo, que tem na mecanização da agricultura, a aplicação de tecnologias e pesquisas na área e na consolidação do agronegócio os pontos marcantes para o aumento da acumulação capitalista no campo, e, por conseguinte, da deterioração da vida do mesmo, deixando de ser um atrativo para os trabalhadores. Se por um lado, a estrutura agrária brasileira, desde seus primórdios, tem um caráter altamente concentrador, por outro lado, as modificações nos conteúdos nas relações produtivas e sociais intensificam a concentração de terra, renda e poder, tendo como consequência a expulsão do camponês e pequeno produtor rural, o que significa o aumento dos fluxos migratórios rumo as cidades, que crescem, porém sem se desenvolver, sem ao menos apresentar as mínimas condições de urbanidade.

Observando a tabela 2, percebe-se a evolução demográfica das cidades que englobam nossa discussão. Percebe-se, que houve a partir da década de 1970 um aumento da população absoluta dos municípios de modo geral, entretanto a tabela 3 revela que esse crescimento no número total de habitantes dos municípios foi acompanhado do aumento da população das cidades, cuja taxa de urbanização mais que dobrou em Capão Bonito e em Buri, entre os anos de 1970 e 2010.

**Tabela 2:** População total, urbana e rural dos municípios (1970 – 2010)

		Capão Bonito	Buri	Ribeirão Grande
1970	População Total	30.326	8.976	-
	Urbana	11.444	3.504	-
	Rural	18.882	5.472	-
1980	População Total	45.526	11.614	-
	Urbana	25.304	5.044	-
	Rural	20.222	6.570	-
1991	População Total	52.612	14.325	-
	Urbana	35.520	8.882	-
	Rural	17.092	5.443	-
2000	População Total	46.732	17.629	7.390
	Urbana	36.587	13.656	2.325
	Rural	10.145	3.973	5.065
2010	População Total	46.178	18.566	7.419
	Urbana	37.824	14.995	2.342
	Rural	8.354	3.571	5.077

Fonte: IBGE - Censos Demográficos 1970, 1980, 1991, 2000 e 2010.

Org: Orlando Moreira Junior, 2009.

**Tabela 3:** Taxa de urbanização dos municípios, em %

	1970	1980	1991	2000	2010
Capão Bonito	37,7	55,6	67,5	78,3	81,9
Buri	39,0	43,4	62,0	77,5	80,8
Ribeirão Grande	-	-	-	31,5	31,6

Fonte: IBGE - Censos Demográficos 1970, 1980, 1991, 2000 e 2010.

Org: Orlando Moreira Junior, 2009.

Verifica-se uma redução significativa da população rural dos municípios de Capão Bonito e Buri, decorrente do abandono da população do campo em busca de melhores condições nos centros urbanos. Nas cidades pequenas este processo desponta com maior visibilidade, como consequência da concentração de terras no espaço rural, que acarreta em um duplo processo de desterritorialização do camponês ou pequeno proprietário e reterritorialização precária nas áreas periféricas dessas cidades, atribuindo a elas um papel residencial e repetidas vezes temporário para muitos, pois:

no processo conhecido como migração em etapa, as pequenas cidades figuram como locais de adaptação à vida urbana, ou como um preparo para viver posteriormente em cidades maiores em casos, corriqueiros, de não inserção no *mercado de trabalho*, formal ou informal (ENDLICH, 2006, p. 187, *destaques da autora*)

Como a maior parte da população desterritorializada do campo se reterritorializa, mesmo que de forma precária, nas periferias das cidades pequenas, não conseguem se engajar no precário mercado de trabalho que esta oferece, tendo que se dedicar ao trabalho rural, pois é a única tarefa que a grande maioria aprendeu e tem condições de executar. Como o trabalho no campo, em sua grande maioria, é de caráter sazonal, ficam praticamente desempregados ao término da colheita e assim recorrem as mais diversas ocupações. Desempenham, portanto, funções tanto no urbano, como no rural, vivem em condições de sub-emprego tanto no campo quanto na cidade e profissionalmente cada vez mais desqualificados. A mudança do campo para a cidade não acarreta, portanto, em melhorias nas condições de vida, pois os recursos que a cidade possui, nem sempre são desfrutados por eles; moram na cidade, mas não participam da vida da mesma. As mudanças mais drásticas se dão nas relações de trabalho, uma vez que os trabalhadores vão para o campo trabalhar, da mesma maneira que iriam para uma fábrica ou qualquer outro local de trabalho, não havendo mais identidade com a terra, pois esta não é mais a fonte de sustento, mas sim de salário conseguido através da venda da força de trabalho, ratificando com o processo de desterritorialização, tanto do ponto de vista simbólico marcada pela destruição de identidades, quanto do ponto de vista concreto e material presente na destruição de laços de integração.

No caso das cidades de Capão Bonito e Buri, nota-se que as relações estão nitidamente voltadas para o mundo agrícola, entretanto, o modo de vida rural não é tão intenso como na cidade de Ribeirão Grande. Fica claro que a exclusão se inicia no campo, na expulsão do camponês e pequeno proprietário rural pelo latifúndio monocultor e pelo agronegócio, na desterritorialização do trabalhador rural e sua territorialização precária na cidade.

Daí a nossa hipótese de que a exclusão se inicia pela privação da terra rural, pela expulsão do campo, pelas políticas neoliberais que atendem aos interesses macroeconômicos em detrimento das questões sociais, e da importância de considerar nas investigações em cidades pequenas a estrutura fundiária, pois os problemas que se manifestam espacialmente são intrínsecos ao modo como a sociedade se organiza, assim, campo e cidade estão intimamente articulados por processos sociais contraditórios que se confirmam na espacialização das desigualdades e das injustiças sociais.

Como consequência dos processos migratórios, verifica-se um aumento de bairros mais pobres nas cidades, localizados mais distantes do centro principal, tal qual do aumento dos cortiços e em algumas cidades das ocupações irregulares e das favelas. Assim, a produção do espaço em cidades pequenas deve ser vista a partir do campo também. No caso do nosso recorte empírico não encontramos a constituição físico-territorial de uma favela propriamente dita, contudo, as três cidades, conforme dados disponibilizados pelo IBGE (2008) referente ao estudo do Perfil dos Municípios Brasileiros, acusam a existência de favelas ou mocambos. Para Capão Bonito os critérios utilizados para classificar estas áreas são a ocupação de terreno de propriedade alheia, o fato da maioria das unidades habitacionais não possuir título de propriedade, os lotes serem de tamanho reduzido e de formas desiguais e as construções não serem regularizadas por órgãos públicos; Buri considera, enquanto favela, os lotes de tamanho e forma desiguais, as vias de circulação estreitas e de alinhamento irregular, a ocupação densa de unidades habitacionais, as construções não regularizadas por órgãos públicos e a precariedade de serviços públicos essenciais; enquanto em Ribeirão Grande os critérios dizem respeito ao fato da maioria das unidades habitacionais não possuir título de propriedade e os lotes apresentarem tamanho e forma desiguais. Em relação aos cortiços o município de Buri acusa a inexistência desse tipo de habitação, enquanto Capão Bonito declara a existência considerando como unidade de moradia de várias famílias, unidades habitacionais cujo mesmo cômodo tem várias funções, subdivisão de habitações em uma mesma edificação e unidades habitacionais geralmente alugadas, sub-alugadas ou cedidas sem contrato formal; e Ribeirão Grande classifica o cortiço pelo fato das unidades habitacionais serem geralmente alugadas, sub-alugadas ou cedidas sem contrato formal. Quanto aos loteamentos irregulares e/ou clandestinos, Capão Bonito utiliza como critério para classificação a falta de titulação correta da terra; Buri considera os loteamentos sem aprovação prévia do poder público municipal, o descumprimento de normas legais urbanísticas e/ou ambientais, a falta de titulação correta da terra e a falta de correspondência entre o projeto apresentado e o executado; já para Ribeirão Grande os loteamentos irregulares e/ou clandestinos são aqueles sem aprovação prévia do poder público municipal e com falta de titulação correta da terra.

De fato, a presença de cortiços, favelas ou ocupações irregulares nas cidades não pode ser vista como consequência dos movimentos migratórios apenas, porém diz respeito a um mesmo processo de mercantilização do espaço que reverbera econômica e socialmente, ao mesmo tempo em que influi na produção da cidade, seja na simples transferência de hábitos e modos de vida tipicamente rurais ou na necessidade de novas habitações para suprir as demandas de novos moradores urbanos.

#### **4. O papel do poder público**

O terceiro aspecto que tem papel fundamental para o entendimento da produção do espaço urbano em cidades pequenas diz respeito ao papel do Estado no processo, principalmente no que tange a produção de moradias para atender as demandas habitacionais nestes centros urbanos.

É sabido que o poder público interfere na produção do espaço urbano em suas diferentes escalas de organização (federal, estadual, regional e municipal) e de diferentes formas: elabora a legislação e normatizações vinculadas ao uso do solo, como por exemplo, a lei de parcelamento, a lei do zoneamento, a lei do perímetro urbano, o código de obras, ou ainda o Estatuto da Cidade, a Lei Orgânica, o Plano Diretor Urbanístico, a Planta Genérica de Valores, entre tantos outros; realiza empreendimentos como os conjuntos habitacionais ou ainda mecanismos de planificação; aplica a tributação; é o agente fiscalizador; além de oferecer financiamentos, como já foi destacado. Ademais, o Estado também produz chão, espaço tecnicamente passível de ocupação, via obras de drenagem, desmontes e aterros (CORRÊA, 1995).

Como a exclusão urbana tem seu início no problema da habitação e na (re) produção da moradia, nas cidades pequenas é muito significativa a participação do Estado na produção de moradias. Dessa forma, como o padrão de moradia reflete todo um complexo processo de segregação e discriminação na cidade, ao passo que a segregação na cidade se impõe no nível da constituição de territórios separados para cada grupo social, refletido na forma sobre a qual se (re) organiza o espaço urbano, em especial o da moradia, a atuação dos atores produtores do espaço urbano na esfera política contribuem para intensificar a segregação urbana, pois é considerável a distância dos empreendimentos realizados pelo poder público – os conjuntos habitacionais – em relação a área central da cidade onde estão localizados toda estrutura comercial e de serviços.

A produção do espaço urbano não só reflete as desigualdades e as contradições sociais como também as reafirma e reproduz indiferente do porte da cidade, de sua localização geográfica ou do grau de complexidade funcional, logo, cabe discutirmos aqui o modo como se deu e se dá a produção espacial e de habitação de interesse popular em Capão Bonito, Buri e Ribeirão Grande.

Em Capão Bonito e Buri a realização de empreendimentos por parte da ação pública, como os conjuntos habitacionais, se efetua em áreas de grande distância, sendo que a ausência de transporte coletivo intra-urbano tal qual a ausência de vias de acesso dificultam a locomoção no espaço urbano. Em Capão Bonito e Buri esses empreendimentos habitacionais têm papel primordial na produção do espaço urbano, totalizando, respectivamente, 400 e 413 unidades habitacionais entregues e 183 e 251 unidades com previsão de entrega, segundo informações da Secretaria de Habitação do Estado de São Paulo (tabela 4).

**Tabela 4:** Número de unidades habitacionais realizados por programas habitacionais

	Capão Bonito	Buri
Empreendimentos programados / em produção	183	251
Empreendimentos entregues na gestão 2007-2010	12	n.r.
Empreendimentos entregues entre 1995-2006	49	103
Empreendimentos entregues em gestões de governo anteriores a 1995	339	310

Nota: n.r. (nenhum registro encontrado)

Fonte: Secretaria de Habitação do Estado de São Paulo. / Org: Orlando Moreira Junior, 2009.

A figura 3 apresenta imagens da paisagem predominante nos conjuntos habitacionais de Buri (Conjunto Habitacional São José, Conjunto Rafael, Conjunto Habitacional São João, Vila Mariazinha e um novo empreendimento em fase final de construção) e de Capão Bonito (Jardim Helena, Jardim São Francisco de Assis, Jardim Vale Verde, Jardim da Amizade e Vila Boa esperança).

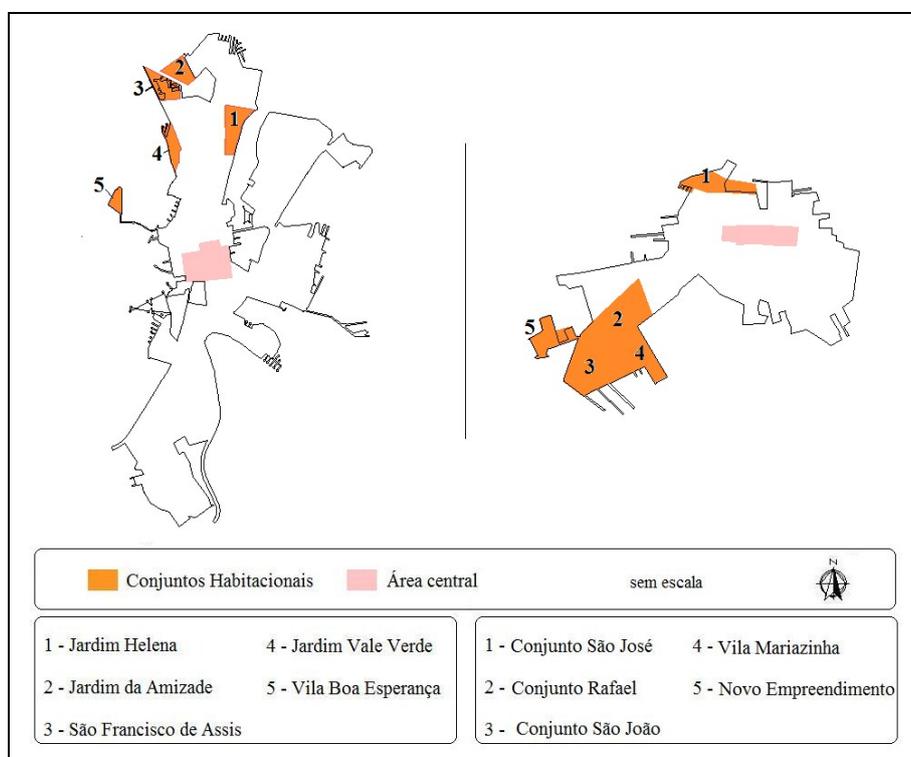


**Figura 3:** Conjuntos Habitacionais de Buri e capão Bonito.

Fonte: Orlando Moreira Junior, trabalho em campo, 2009.

A habitação urbana vai além dos números e das unidades, pois como aponta Maricato (1997), deve estar conectada às redes de infra-estrutura (água, esgoto, energia

elétrica, drenagem pluvial, pavimentação) e ter o apoio dos serviços urbanos (transporte coletivo, coleta de lixo, educação, saúde, abastecimento, etc.). Nesta direção, dois pontos merecem destaque, o primeiro é referente à acessibilidade, pois os conjuntos habitacionais localizam-se às margens da cidade, distantes do centro comercial e administrativo, como pode ser verificado na figura 4. Mas o acesso não é restrito ao conjunto da cidade apenas, mas também refere-se à distribuição de bens, serviços e infra-estruturas, insuficientes ou ausente nessas localidades, ou seja, a segregação se acentua na forma de ocupação do solo e na distribuição das engenharias urbanas. Algumas áreas recebem, geralmente, apenas a infra-estrutura básica (asfalto, rede de água, rede de esgoto, rede de luz) outras nem isso, mas, em sua ampla maioria, não são beneficiadas com outros investimentos e equipamentos urbanos como escolas, creches, postos de saúde, áreas e equipamentos de lazer. Ressalte-se que esta é uma característica não apenas destes empreendimentos públicos, mas também de novos loteamentos voltados para as camadas menos abastadas. O segundo ponto abrange a má qualidade arquitetônica e a impessoalidade das habitações, que nem sempre atendem a demanda das famílias, influenciando aí na habitabilidade das moradias, além da ausência de um projeto da paisagem urbana efetivamente integrado as ações do planejamento e produção do espaço urbano.



**Figura 4:** Localização dos Conjuntos Habitacionais em Capão Bonito e Buri.  
Org.: Orlando Moreira Junior, 2009.

A produção de moradias de interesse social em larga escala tem papel determinante na estruturação da cidade, expandindo-a e fragmentando-a. No caso de Buri a

representação da figura 4 revela o papel que estes empreendimentos têm na (re) produção da moradia e da cidade, visto que se considerarmos seu tamanho territorial percebemos que os conjuntos habitacionais abrangem grande extensão do espaço urbano e a contiguidade espacial na forma como são produzidos indicam uma tendência a separação desses bairros com o restante da cidade, visto que localizam-se próximos uns aos outros.

Se por um lado, a carência habitacional revela o retrato da exclusão na produção do espaço e o papel do poder público no processo, a localização e a distribuição das moradias pela cidade devem ser entendidas no contexto do urbano como um todo, na articulação das práticas dos agentes de produção da cidade, cujas articulações se expressam na desigualdade e heterogeneidade da paisagem urbana. Por outro lado, o papel do poder público na produção do espaço urbano também está relacionado ao descompasso existente entre as normatizações urbanísticas e o espaço urbano como se concretiza de fato. O aumento incessante da urbanização e o crescimento rápido das cidades ocorreram sem o acompanhamento de uma política de desenvolvimento urbano eficaz pautada em instrumentos de planejamento e gestão enquanto processos inovadores de monitoramento, educação e conhecimento da produção do espaço urbano. O planejamento e a gestão do espaço urbano, portanto, frequentemente se deu descomprometido com a realidade empírica e com as práticas urbanas concretas, sendo que boa parte do crescimento urbano se deu fora de qualquer lei ou de qualquer plano (MARICATO, 2000).

A produção de legislação é a principal forma de interferência da esfera pública na produção do espaço urbano. No que tange as leis e instrumentos de planejamento municipal o IBGE (2008) informa a inexistência de uma lei de parcelamento do solo em Capão Bonito e de uma lei de zoneamento ou equivalente em Ribeirão Grande. Ressalte-se que estes instrumentos e outras políticas de uso do solo e da habitação são fatores essenciais na configuração das cidades, entretanto, as leis são aplicadas de acordo com as circunstâncias, enodada pelas relações de favor e privilégios.

O parcelamento do solo tem ocorrido ao arpejo da lei e com a conivência do poder local, marcada pelo favorecimento e privilégios de alguns e pelas relações clientelistas. Por outro lado, mesmo os três municípios citados possuindo um código de obras, é visível um grande número de moradias construídas sem considerar suas exigências, como é o caso da auto-construção, por exemplo, que simboliza uma nova alternativa de moradia popular

De modo geral, tem-se, tradicionalmente, um planejamento urbano fundamentado em um ambiente técnico-normativo, excludente e discursivo, no qual a falta de uma abordagem interdisciplinar, a ausência de uma continuidade nas gestões administrativas municipais, a não participação efetiva da população nas discussões e proposições de soluções às dificuldades e problemas que se manifestam no espaço urbano agravam os embates e desafios ao planejamento e gestão do espaço urbano. Junta-se a capacitação

técnica deficiente, ausência de bases cartográficas atualizadas, problemas de cadastros desorganizados e desatualizados, a desorganização do corpo administrativo, a ausência de profissionais qualificados para exercer o papel de fiscalização, entre tantas outras deficiências que podemos encontrar no corpo responsável pela gestão administrativa dos municípios.

Com relação aos instrumentos de política urbana, apenas em Capão Bonito, dentre as três cidades que englobam este estudo de caso, há registro de existência das leis específicas de uso do solo criado e de contribuição de melhoria, segundo o IBGE (2008). Quanto ao Plano Diretor, Buri é o único que acusa inexistência, enquanto em Capão Bonito a lei complementar nº 054 de 29 de novembro de 2006 instituiu o Plano Diretor do Município de Capão Bonito, e em Ribeirão Grande a lei nº 159 de 27 de setembro de 1996 instituiu o Plano Diretor de Desenvolvimento de Ribeirão Grande. Ressalte-se a obrigatoriedade da elaboração de um Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado a todos os municípios paulistas de acordo com a Lei Orgânica de cada municipalidade.

Um aspecto que merece nossa consideração quando nos referimos aos Planos Diretores Municipais é o seu plano de abrangência, pois como é dever do governo municipal o controle do processo de desenvolvimento urbano e das políticas de ordenamento territorial mais equitativo, o Plano Diretor, em seu viés participativo, é um instrumento de gestão do território municipal, expressão de diferentes interesses e conflitos, no entanto, apesar do Estatuto da Cidade trazer novos instrumentos para a gestão e planejamento municipal, como o próprio nome revela, tem um caráter majoritariamente direcionado para o espaço urbano, dificultando a obtenção de um conjunto normativo a ser empregado na gestão dos territórios não urbanos (SILVA E PERES, 2009). E isso se reflete nos Planos Diretores, não raramente, denominados de Urbanos, com pouco ou nenhum diálogo entre o rural e o urbano, sem mecanismos de interação com os novos atores e agentes rurais que articulam a cidade e o campo numa escala que transcende a local ou regional e controlam e manipulam tal relação.

Poder-se-ia também pensar, se em determinados casos, a elaboração de Planos Diretores Rurais não dariam conta de contextualizar melhor determinadas realidades, sobretudo, aquelas com população inferior a 20 mil habitantes priorizando principalmente a promoção da melhoria da qualidade de vida da população rural a fim de incentivar a permanência do homem no campo; ou de incluir possibilidades de uso para o espaço periurbano na elaboração de planos, particularmente nas áreas incluídas no perímetro urbano, visando a implantação de programas de agricultura rururbana e de economia solidária; ou de buscar soluções para minimizar as disparidades econômicas a partir de políticas de integração urbano-regional e de integração e complementaridade entre o urbano, o rural e o regional. Enfim, inúmeras são as possibilidades, os desafios e as

incertezas quando tratamos do planejamento e da gestão do território, que exigem um olhar que contemple as múltiplas escalas, os atores sociais, os interesses, os dilemas e as tensões na produção do espaço, principalmente quando o foco são as cidades pequenas.

## **5. O desmembramento territorial e administrativo**

Alicerçados no exemplo de Ribeirão Grande, elencamos aqui o nosso quarto aspecto relacionado à produção do espaço urbano em cidades pequenas, intrinsecamente ligados aos interesses econômicos e ao poder público local, que diz respeito as possibilidades e limites da criação de municípios no Brasil. O país assistiu uma multiplicação acelerada de novos municípios na década de 1990 facilitada pela Constituição de 1988, com impactos significativos tanto em termos fiscais, quanto em termos de qualidade de vida das populações envolvidas (BRAGA e PATEIS, 2002).

Três breves considerações merecem respeito quando falamos da criação de municípios a partir do desmembramento territorial e administrativo de um distrito em relação ao município do qual faz parte. A primeira consideração diz respeito a produção do espaço a partir de interesses econômicos e políticos, ou seja, muitos processos de desmembramento tem se revelado enquanto um processo decorrente de interesses político-eleitoreiros ao invés de ser um processo advindo do crescimento populacional e econômico de determinado distrito, que demandaria maior autonomia. Daí a necessidade de um estudo prévio de viabilidade municipal como requisito ao processo emancipatório, pois, se por um lado, o novo município pode ser inviável do ponto de vista econômico sem possibilitar um desenvolvimento urbano includente ou melhoria da qualidade de vida da população de modo geral, por outro lado, pode ser inviável economicamente para o distrito-mãe, ampliando as desigualdades econômicas regionais, como verificou-se quando Ribeirão Grande se desmembrou de Capão Bonito e levou consigo a principal fonte de receita deste, uma fábrica de cimento, bem como as principais jazidas de calcário, causando uma séria distorção fiscal, em benefício de um e em prejuízo do outro, como bem analisou Braga e Pateis (2003).

Ainda sob o aspecto da viabilidade econômica, apresentamos a segunda consideração, visto que como muitos municípios em todo país são inviáveis em termos financeiros, sua receita advém, principalmente, da transferência de recursos da União através do Fundo de Participação dos Municípios (FPM), que têm se constituído na principal fonte de renda para nada menos que 86% dos municípios paulistas com menos de 5 mil habitantes, como comprovou Braga e Pateis (2003) analisando os valores do ano de 2000. No caso de Ribeirão Grande, Braga e Pateis (2003) aponta que as principais fontes de receita do município em 2000 são: receita própria (1,87%), ICMS (42,96%) e Fundo de

Participação dos Municípios (12,82%), sendo que este último atingiu a marca de 21,6% em 2005. Ressalte-se que estamos tratando aqui de três cidades consideradas pequenas, logo acreditamos ser válido apresentar os valores da receita em Capão Bonito, Buri e Ribeirão Grande para demonstrar o quão significativo é o repasse do FPM para as finanças destas realidades urbanas, sendo que ao observar os dados da tabela 5 não podemos deixar de considerar o tamanho demográfico desses municípios.

**Tabela 5:** Participação da fonte no total da receita municipal – 2000 (%)

	FPM	ICMS	Receita Tributária
Capão Bonito	22,3	24,7	7,9
Buri	27,2	25,3	3,6
Ribeirão Grande	12,8	43,0	1,9

Fonte: GEOSNIC.

Org.: Orlando Moreira Junior, 2009.

O importante é salientar que o FPM é fundamental para a receita municipal das cidades de pequeno porte e como é determinado de acordo com o número de habitantes estimado anualmente pelo IBGE, beneficia os menores municípios em termos demográficos, logo, fica claro que quanto menor o tamanho populacional do município, menor a participação das receitas próprias e maior a dependência do FPM na composição total da receita (BRAGA e PATEIS, 2003).

A terceira consideração está diretamente relacionada as duas primeiras, pois se a criação de municípios enfrentam, por um lado, grandes dificuldades em estabelecer critérios e parâmetros para sua efetivação num país heterogêneo e com grandes disparidades regionais e intra-regionais, por outro lado, pode e deve ser vista como uma solução para muitos distritos localizados a longa distância do distrito-sede, como é o caso de tantos municípios com amplas extensões territoriais, por exemplo. Entretanto, é preciso ter consciência de que é impossível que um município venha a crescer do ponto de vista social e econômico somente por ter uma administração própria, se paradoxalmente depende do repasse de receitas da União. Ademais, muitos ainda revelam grande dependência junto ao município que pertencia devido suas funções urbanas deficientes e a necessidade de suprir suas carências básicas, como é o caso de Ribeirão Grande que mantém laços fortes e de dependência em diversos aspectos em relação a Capão Bonito, o que nos levou a pensar na constituição de uma segregação interurbana.

Refletir a produção do espaço inclui pensar numa economia política do espaço, da cidade e da urbanização, sendo que para sua compreensão deve-se evocar os conteúdos sociais, políticos, econômicos e ideológicos que engendram tal processo. A produção do espaço urbano gera configurações urbanas desiguais e excludentes, priorizando as políticas e os interesses macro-econômicas em detrimento das questões sociais e ambientais, pois como o espaço é produzido sob a ótica capitalista resulta num espaço morfologicamente

dilacerado, em suas diversas escalas, no qual o ônus e o bônus da urbanização são injustamente distribuídos entre os indivíduos.

## **6. Considerações Finais**

Muitos problemas socioespaciais nas cidades pequenas se revelam decorrentes da ordem econômica vigente e estão atrelados à organização e produção espacial, visto que a integração econômica voltada à competição no mercado internacional levam as cidades pequenas a se especializarem produtivamente, a fim de se inserir na rede urbana globalizada, ratificando o paradigma da funcionalidade que redefine a própria estrutura intra-urbana dessas pequenas cidades. Prevalece, em geral, o ramo agroindustrial, frequentemente monoindustriais, o que desenha uma situação econômica de maior fragilidade diante das incertezas do mercado mundial (ENDLICH, 2006), isso sem dizer que acarreta em modificações profundas nos conteúdos e práticas socioespaciais destas localidades, influenciando, inclusive, na lógica de organização do solo urbano.

Destarte, a produção do espaço urbano nas cidades pequenas está intrinsecamente ligada às quatro características mencionadas no decorrer deste trabalho, sendo que estas também estão interligadas. Assim sendo, emerge velhas questões atreladas aos novos desafios e soluções ao planejamento urbano e regional próprios para os casos das cidades pequenas, a fim de minimizar as desigualdades socioespaciais e problemas decorrentes da forma como se dá a produção da cidade.

A articulação entre o urbano e o rural nas políticas se faz, portanto, necessária no planejamento e na gestão do território, enquanto um fator efetivo na obtenção de melhores condições sociais, econômicas e ambientais no campo e na cidade, principalmente quando nos referimos as cidades pequenas mergulhadas no universo rural, nas quais a reestruturação produtiva da agropecuária gera novas relações entre campo e cidade a partir de novas dinâmicas socioespaciais.

Solucionar o problema no campo é um meio de manter o homem no campo e porque não dizer de fazer o rural se tornar um atrativo, não apenas como área de lazer para os cidadãos, mas enquanto possibilidade de moradia e possibilidade de inclusão econômica. Se a história revelou uma tendência perversa de expulsão do campo para a cidade de grandes contingentes populacionais gerando desconforto no urbano, seja pela territorialização precária seja pela situação de marginalidade que os excluídos do campo encontraram para se incluir novamente, a superação dos problemas no campo pode resultar num caminho inverso, de retorno ao campo, representando, sobretudo, um resgate da própria cidadania.

## 7. Referências

BERDARDELLI, M. L. F. H. **Pequenas cidades na região de Catanduva – SP: papéis urbanos, reprodução social e produção de moradias**. 2004. 347f. Tese (doutorado em Geografia) – Faculdade de Ciências e Tecnologia, UNESP, Presidente Prudente.

BRAGA, R; PATEIS, C. S. Criação de municípios: uma análise da legislação vigente no Estado de São Paulo. **Revista de Geografia da Universidade Federal do Mato Grosso do Sul**. Mato Grosso do Sul, ano IX, n. 17, p. 07-14, jan./jun. 2003.

CASTELLS. M. **A questão urbana**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1983.

CORRÊA, R. L. **A rede urbana**. São Paulo: Ed Ática, 1994.

\_\_\_\_\_. **O espaço urbano**. São Paulo: Ed. Ática, 1995.

ELIAS, D. Globalização e fragmentação do espaço agrícola do Brasil. **Scripta Nova**. Revista Eletrônica de Geografia y Ciências Sociales. Barcelona: Universidad de barcelona, vol. X, n. 218 (03), ago/2006. Disponível em < <http://www.ub.es/geocrit/sn/sn-218-03.htm> > Acesso em: 23 jun. 2009.

ENDLICH, A. M. **Pensando os papéis e significados das pequenas cidades do noroeste do Paraná**. 2006, 507f. Tese (Doutorado em Geografia) – faculdade de Ciências e Tecnologia, UNESP, Presidente Prudente.

GEOSNIC: BANCO DE DADOS. Disponível em: < <http://www2.cidades.gov.br/geosnic> >. Acesso em 05 de dez. de 2010.

IBGE. **Perfil dos municípios brasileiros**. Brasília, 2008.

MARICATO, E. **Habitação e cidade**. São Paulo: Atual, 1997.

\_\_\_\_\_. As idéias fora do lugar e o lugar fora das idéias. In: ARANTES, O.; VAINER, C.; MARICATO, E. **A cidade do pensamento único: desmanchando consensos**. Petrópolis: Vozes, 2000, p. 121-192.

OLIVEIRA, B. S.; SOARES, B. R. Cidades locais do Triângulo Mineiro e Alto Paranaíba/MG: algumas considerações. **Caminhos de geografia** (UFU – online), Uberlândia, v. 3, p. 52-72, 2002. Disponível em: < [http://www.ig.ufu.br/revista/volume05/artigo05\\_vol05.pdf](http://www.ig.ufu.br/revista/volume05/artigo05_vol05.pdf) >. Acesso em 15 set. 2010.

ROMA, C. M. **Segregação sócio-espacial em cidades pequenas**. 2008. 156f. Dissertação (Mestrado em Geografia) – Faculdade de Ciências e tecnologia, UNESP, Presidente Prudente.

SILVA, S. R. M.; PERES, R. B. Gestão dos territórios rurais: possibilidades e limitações do Estatuto da cidade. In: XIII Encontro Nacional da Anpur – planejamento e gestão do território: escalas, conflitos e incertezas. Florianópolis, **Anais XIII ENAnpur**, 2009. CD Rom.