

## **A PRODUÇÃO DO ESPAÇO URBANO EM SÃO JOÃO DE MERITI:** periferização, metropolização e conflitos territoriais na Baixada Fluminense

### **EIXO TEMÁTICO 02: Processos de Produção do Espaço Urbano**

**DIAS, Fernando Nicholas dos Santos**

Mestre; UFRJ

fn\_dias@hotmail.com

### **RESUMO**

O artigo analisa a formação do espaço urbano e do território de São João de Meriti, município da Baixada Fluminense inserido na Região Metropolitana do Rio de Janeiro, a partir da perspectiva dos processos de produção do espaço urbano. Com base em uma abordagem histórico-crítica, o estudo compreende o espaço como produto das contradições entre dinâmicas do capital, políticas públicas, planejamento urbano e lutas sociais, articuladas em múltiplas escalas. Examina-se a transição de um território “rural” para urbano, marcada pela fragmentação fundiária, pela expansão de loteamentos populares e pela incorporação subordinada do município à metrópole carioca. Argumenta-se que a urbanização meritiense se estruturou sob uma lógica periférica, caracterizada pela precariedade da infraestrutura, pela dependência funcional e pela dissociação recorrente entre planos urbanísticos e sua implementação. Por fim, destaca-se o papel das populações locais e dos movimentos sociais na produção de territorialidades populares que resistem e ressignificam o espaço urbano.

**Palavras-chave:** Produção do espaço urbano; Periferização; Metropolização; Baixada Fluminense; São João de Meriti.

## PENSAR FORA DO EIXO

### ABSTRACT

*This article analyzes the formation of the urban space and territory of São João de Meriti, a municipality located in the Baixada Fluminense and integrated into the Metropolitan Region of Rio de Janeiro, from the perspective of the processes of urban space production. Grounded in a historical-critical approach, the study understands space as the product of contradictions between capital dynamics, public policies, urban planning, and social struggles, articulated across multiple scales. The research examines the transition from a “rural” to an urban territory, marked by land fragmentation, the expansion of popular subdivisions, and the municipality’s subordinate incorporation into the metropolitan core. It argues that urbanization in São João de Meriti followed a peripheral logic characterized by infrastructural precariousness, functional dependence, and a recurring disconnection between urban plans and their effective implementation. Finally, the article highlights the role of local populations and social movements in producing popular territorialities that resist and re-signify urban space.*

**Keywords:** Urban space production; Urban planning; Metropolitan periphery; Baixada Fluminense; São João de Meriti.

### RESUMEN

*Este artículo analiza la formación del espacio urbano y del territorio de São João de Meriti, municipio de la Baixada Fluminense integrado a la Región Metropolitana de Río de Janeiro, desde la perspectiva de los procesos de producción del espacio urbano. A partir de un enfoque histórico-crítico, el estudio concibe el espacio como producto de las contradicciones entre las dinámicas del capital, las políticas públicas, la planificación urbana y las luchas sociales, articuladas en múltiples escalas. La investigación examina la transición de un territorio “rural” a urbano, marcada por la fragmentación de la propiedad del suelo, la expansión de loteamientos populares y la incorporación subordinada del municipio al núcleo metropolitano. Se argumenta que la urbanización meritiense se estructuró bajo una lógica periférica, caracterizada por la precariedad de la infraestructura, la dependencia funcional y la recurrente desconexión entre los planes urbanos y su implementación efectiva. Finalmente, se destaca el papel de las poblaciones locales y de los movimientos sociales en la producción de territorialidades populares que resisten y resignifican el espacio urbano.*

**Palabras clave:** Producción del espacio urbano; Planificación urbana; Periferia metropolitana; Baixada Fluminense; São João de Meriti.

## INTRODUÇÃO

A compreensão da formação urbana de municípios periféricos exige uma abordagem epistemológica que transcenda leituras meramente descritivas ou normativas do planejamento tradicional. No cenário fluminense, o município de São João de Meriti, inserido na Baixada Fluminense e integrante da Região Metropolitana do Rio de Janeiro, constitui um caso emblemático dos processos de produção do espaço marcados pela desigualdade socioespacial, dependência funcional e fragmentação institucional. Sua trajetória revela como a urbanização periférica no Brasil resulta da articulação contraditória entre expansão capitalista, políticas públicas seletivas e práticas sociais cotidianas.

Nesse contexto, o planejamento urbano emerge como categoria central de análise. Para fundamentar o exame dos instrumentos de gestão, adota-se a definição de Teixeira (2009, p. 4), que caracteriza o plano como documento de caráter abrangente e geral, consolidando estudos, diagnósticos, programas e metas governamentais. Sob essa ótica, autores como Villaça (1999), Monte-Mór (2006) e Santos (2012) demonstram que o planejamento não se restringe a um aparato técnico, constituindo-se também como instrumento interpretativo das dinâmicas de produção do espaço.

Do ponto de vista metodológico, o artigo baseia-se em revisão bibliográfica crítica, análise de documentos institucionais — como planos diretores e o Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado da Região Metropolitana do Rio de Janeiro (PDUI/RMRJ) — e interpretação histórico-territorial da formação urbana de São João de Meriti. Tal abordagem permite articular diferentes escalas de análise, relacionando processos locais às dinâmicas metropolitanas e globais.

Historicamente, a prática do planejamento urbano no Brasil consolidou-se como um fenômeno multifacetado, oscilando entre projetos estatais e demandas locais por ordenamento. Segundo Rezende e Ultramari (2007), o planejamento municipal foi concebido como mecanismo de racionalização da gestão pública. Ao longo das décadas, assumiu diversas modalidades, desde planos diretores até o planejamento setorial (VILLAÇA, 1999). Durante o regime militar, adquiriu caráter centralizador, utilizando investimentos em infraestrutura como instrumento de ordenamento territorial (SANTOS, 2006).

## PENSAR FORA DO EIXO

Diante desse panorama, parte-se da premissa de que o espaço urbano é um produto social historicamente construído, resultante de disputas entre Estado, agentes econômicos e classes populares. Assim, o objetivo deste artigo é analisar como os processos de urbanização e metropolização conformaram o território de São João de Meriti, enfatizando a relação entre planejamento, infraestrutura, mercado imobiliário e práticas sociais.

### DA RURALIDADE À PERIFERIA URBANA

A gênese territorial de São João de Meriti está intrinsecamente vinculada ao processo histórico de ocupação da Baixada Fluminense, originalmente configurada por latifúndios rurais, zonas alagadiças e uma economia de subsistência e abastecimento. A partir do final do século XIX, e com maior intensidade na primeira metade do século XX, a região experimentou um processo gradual de fragmentação fundiária. Tal fenômeno foi impulsionado pela valorização da terra, decorrente da necessidade de expansão urbana da capital federal, o Rio de Janeiro (ABREU, 1997).

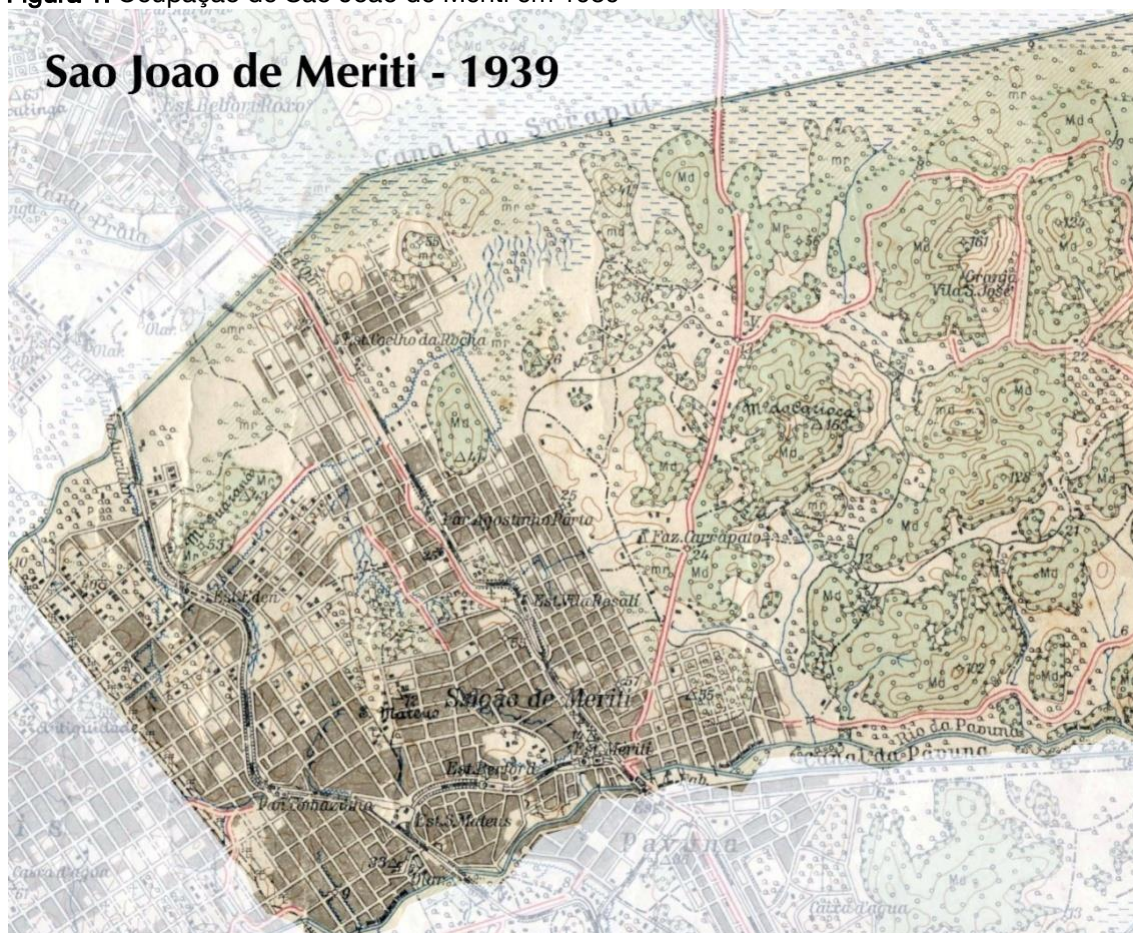
O território que hoje compreende o município era drenado pelos rios Meriti e Sarapuí, que desempenharam papel fundamental na estruturação espacial até meados do século XIX. Durante o período colonial, esses cursos d'água, ao margearem as fazendas locais, serviam como as principais artérias de escoamento da produção. A região contava com 14 portos e um relevante serviço de canoagem, destacando-se na produção de milho, mandioca, feijão e açúcar. Esse sistema de abastecimento foi o sustentáculo econômico regional, permitindo a consolidação dos primeiros núcleos de povoamento onde atualmente se localiza o município.

Sob a perspectiva político-administrativa, as terras atravessadas pelos rios Sarapuí, Meriti e Pavuna compunham a Freguesia de São João Batista de Meriti, vinculada à Vila de Maxabomba (atual Nova Iguaçu). Com a elevação do povoado de Iguassú à categoria de vila em 1833, a freguesia foi integrada como seu 4º distrito. Um marco significativo desse período foi o início da construção da Igreja de São João Batista de Meriti, em 1875, e sua posterior transferência do atual bairro Parque Lafaiete (Duque de Caxias) para a atual Praça da Matriz. Ressalte-se que, nesse contexto, a instalação de templos religiosos não representava apenas um marco confessional, mas operava como um elemento de centralidade política e poder simbólico no território.

## PENSAR FORA DO EIXO

Entretanto, a economia local entrou em declínio na segunda metade do século XIX. A inauguração da The Rio de Janeiro Northern Railway, em 1886, deslocou o eixo dos transportes para o sistema ferroviário, cuja estação Meriti localizava-se no atual município de Duque de Caxias. Paralelamente à expansão das ferrovias, fatores ambientais, como o desmatamento e o consequente assoreamento dos rios, comprometeram a navegação fluvial, desestruturando o sistema logístico que até então sustentava a dinâmica econômica regional. A Figura 1 permite observar o processo de ocupação do território de São João de Meriti até 1939. O território representado apresenta uma configuração que se mantém, em linhas gerais, desde 1910 até os dias atuais, evidenciando o papel determinante das ferrovias e de suas estações na ocupação e na organização espacial das terras meritienses.

**Figura 1.** Ocupação de São João de Meriti em 1939



**Fonte:** Serviço Geográfico do Exército – Acervo IPAHB apud Moreira 2012, p.41.

## PENSAR FORA DO EIXO

Essa crise do modelo agrário-fluvial pavimentou o caminho para a transformação de áreas rurais em loteamentos populares, visando atender à crescente demanda habitacional das classes trabalhadoras que compunham a força de trabalho da capital. Esse processo consolidou a Baixada Fluminense como um espaço periférico, caracterizado pela ocupação extensiva, precariedade urbana e incipiência de investimentos públicos estruturantes. As intervenções promovidas pelas comissões de saneamento desde o século XIX revelaram-se insuficientes para mitigar problemas crônicos de insalubridade e alagamentos, evidenciando as limitações de um ordenamento territorial dissociado das vulnerabilidades sociais locais.

A trajetória histórica da Baixada demonstra que os discursos de saneamento e modernização serviram, em larga medida, como mecanismos de legitimação para políticas que favoreceram a expansão imobiliária e a periferização. Conforme sintetiza Rocha (2014, p. 85), tais políticas foram pautadas numa representação onde a problemática do saneamento se faz urgente às condições de sobrevivência para uma periferia cada vez mais integrada à cidade do Rio de Janeiro.

Em última análise, esse cenário evidencia as falhas de uma planificação técnica e setorial incapaz de confrontar a complexidade da urbanização periférica. Demonstra, ainda, como o Estado brasileiro instrumentalizou políticas de saneamento e colonização como estratégias de controle social. Assim, a Baixada Fluminense não deve ser compreendida como um território meramente "abandonado", mas sim como um espaço produzido deliberadamente como periferia metropolitana — um local de absorção do crescimento urbano e reprodução das desigualdades, onde a resistência popular emerge ante a ausência de um planejamento estatal efetivo.

### URBANIZAÇÃO PERIFÉRICA, INFRAESTRUTURA E METROPOLIZAÇÃO

A incorporação de São João de Meriti à dinâmica metropolitana do Rio de Janeiro processou-se de forma subordinada, tendo como vetor central a expansão das infraestruturas de transporte, notadamente as linhas férreas. A organização do tecido urbano em torno das estações ratifica a mobilidade como fator estruturante da ocupação local, orientando a abertura de loteamentos e a progressiva concentração populacional ao longo dos eixos ferroviários (Figura 2). Esse processo consolidou uma migração pendular diária, na qual o município passou a desempenhar uma função predominantemente residencial, enquanto as atividades econômicas dinâmicas permaneceram

## PENSAR FORA DO EIXO

concentradas no núcleo metropolitano. Tal configuração reforçou a condição de "cidade-dormitório", conceito que sintetiza a dissociação entre os locais de moradia e os centros de trabalho, estudo e consumo — característica basilar da urbanização periférica brasileira (SANTOS, 1993).

Nesse cenário, o planejamento urbano desempenhou um papel ambivalente. Muitos planos, ainda que não implementados integralmente, exerceram influência na estruturação de órgãos públicos e na produção de conhecimento sobre o território. Conforme ressalta Rezende (2014), esses documentos, mesmo permanecendo no plano das diretrizes, deixaram marcas indeléveis no modo de conceber a cidade. Na prática, a Baixada Fluminense foi permanentemente pensada como uma periferia em relação à capital, seja como espaço de abastecimento agrícola, seja como território de expansão imobiliária de baixo custo.

A trajetória histórica da região demonstra que os discursos de saneamento e modernização funcionaram como mecanismos de legitimação para políticas que favoreceram a periferização. Rocha (2014, p. 85) sintetiza que tais intervenções foram pautadas numa representação onde a problemática do saneamento se faz urgente às condições de sobrevivência para uma periferia cada vez mais integrada à cidade do Rio de Janeiro.

Esse processo evidencia os limites de uma planificação técnica e setorial incapaz de enfrentar a complexidade da urbanização periférica, revelando como o Estado utilizou instrumentos como saneamento e loteamento mais como mecanismos de ordenamento funcional do território do que como estratégias de enfrentamento das desigualdades. Assim, a Baixada Fluminense não deve ser compreendida como um espaço simplesmente negligenciado, mas como um território historicamente produzido no interior da lógica de expansão metropolitana.

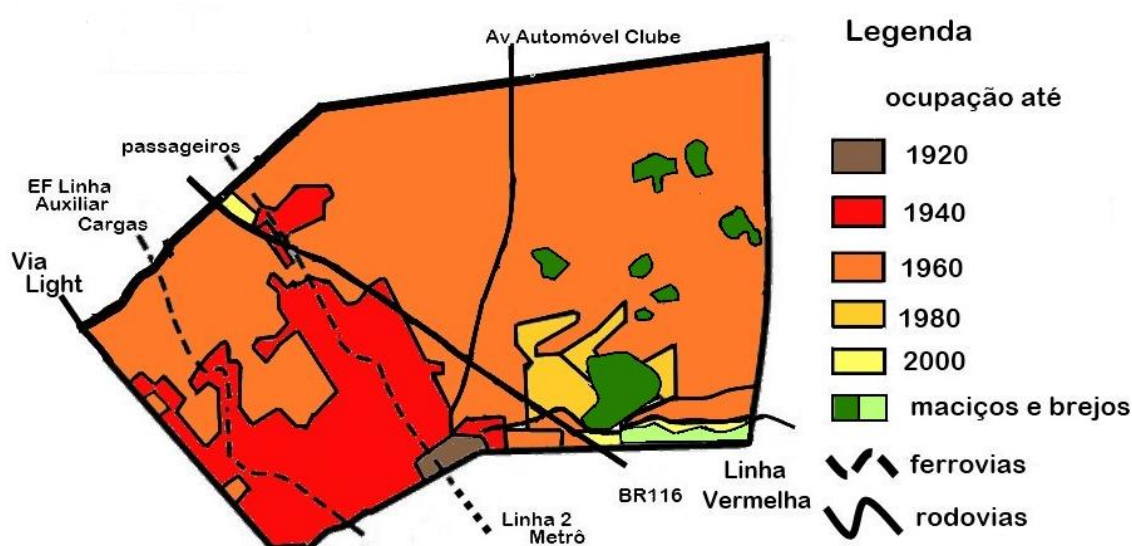
A consolidação desse modelo aprofundou-se com a institucionalização da Região Metropolitana do Rio de Janeiro (RMRJ), sob a égide da centralização decisória do regime civil-militar. A criação da RMRJ e a subsequente Fusão dos Estados em 1975 representaram uma inflexão no planejamento regional ao transferir a coordenação do desenvolvimento para a escala estadual. Contudo, essa reestruturação ocorreu à revelia de mecanismos democráticos, reforçando assimetrias históricas entre o núcleo metropolitano e a periferia. Investimentos vinculados ao I e ao

## PENSAR FORA DO EIXO

II Plano Nacional de Desenvolvimento (PND) buscaram modernizar a economia regional, mas seus efeitos foram desiguais. Enquanto o centro concentrava infraestrutura de alto valor, São João de Meriti experimentava um crescimento populacional desordenado. Como aponta Villaça (1997), esses municípios assumiram o papel de periferias com baixa polarização interna e forte dependência funcional em relação à capital.

Esse padrão de crescimento urbano, marcado pela dependência funcional e pela concentração de oportunidades no núcleo metropolitano, estabelece as bases para compreender as limitações estruturais do planejamento nas décadas seguintes. Apesar dessas limitações, a atuação da Fundação para o Desenvolvimento da Região Metropolitana (FUNDREM) demonstrou capacidade prospectiva ao incluir Vilar dos Teles entre os polos estratégicos, localidade que se consolidaria como centro econômico nas décadas seguintes. Todavia, a ausência de delimitações precisas para áreas de proteção e a fragilidade técnica municipal retardaram a operacionalização dessas diretrizes até o Plano Diretor de 2006. Já na década de 1990, o planejamento sofreu nova alteração com a ascensão de fundos internacionais, que condicionaram financiamentos a parcerias público-privadas e privatizações. Segundo Brenner (2018), esse período reflete um novo padrão de urbanização, caracterizado pela interligação de assentamentos por meio de redes de infraestrutura cada vez mais integradas aos centros globais. Como podemos observar na figura 2.

**Figura 2.** Evolução urbana São João de Meriti 1920 - 2000



Fonte: Fundação CIDE (2002).

## PENSAR FORA DO EIXO

Recentemente, o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) viabilizou aportes significativos, totalizando cerca de R\$ 1,13 bilhão em saneamento básico no Estado, com predominância de recursos federais. As intervenções abrangeram a urbanização de assentamentos precários, controle de inundações e habitação popular, visando a qualificação do espaço urbano. Em consonância, a análise do Plano Integrado de Desenvolvimento Urbano (PDUI/RMRJ) aponta a necessidade de superar a carência de integração de São João de Meriti às redes metropolitanas. Programas como o Equilibrar a Metrópole (PEM) e o Habitar a Metrópole (PHM) buscam consolidar o município como um polo secundário dotado de maior autonomia funcional.

Em conclusão, a metropolização não resultou em integração plena, mas no aprofundamento das disparidades socioespaciais. Conforme reitera Villaça (1997), a expansão metropolitana frequentemente incorpora municípios periféricos funcionalmente, sem a devida redistribuição de infraestrutura e oportunidades, mantendo a lógica de exclusão territorial que historicamente define a região.

### PLANEJAMENTO URBANO, ESTADO E CONTRADIÇÕES DA PRODUÇÃO DO ESPAÇO

É nesse contexto de metropolização desigual e inserção subordinada que o planejamento urbano em São João de Meriti deve ser compreendido. Longe de constituir um instrumento neutro de ordenamento territorial, o planejamento expressa as contradições estruturais que marcam a produção do espaço nas periferias metropolitanas.

O planejamento urbano em São João de Meriti expressa, de forma nítida, as contradições inerentes à produção do espaço nas periferias metropolitanas. Os planos e projetos formulados para o município, desde as diretrizes da Fundação para o Desenvolvimento da Região Metropolitana (FUNDREM) até os Planos Diretores contemporâneos, incorporaram discursos de modernização e ordenamento territorial que, contudo, permaneceram majoritariamente restritos ao plano normativo e discursivo.

Historicamente, a FUNDREM elaborou um plano específico para o município com o intuito de reordenar sua distribuição espacial. A premissa era de que uma organização eficiente do solo urbano estimularia a instalação de setores produtivos (secundário e terciário), fortalecendo a

## PENSAR FORA DO EIXO

arrecadação municipal e a capacidade de investimento público. Tal perspectiva dialogava com a concepção de zoneamento e controle do uso do solo predominante na época, instrumentos vistos como mecanismos para mitigar a tensão entre a propriedade privada e as demandas coletivas de funcionalidade urbana (MONTE-MÓR, 2006). Entretanto, em contextos de profunda desigualdade, a regulação urbanística tendeu a ser aplicada de forma seletiva, favorecendo áreas estratégicas e relegando as periferias a processos de urbanização precários.

A transição entre o Plano da FUNDREM e o Programa Baixada Viva, separados por um intervalo de 21 anos, ilustra as rupturas institucionais entre o período autoritário e a redemocratização. O desmantelamento de órgãos técnicos especializados prejudicou severamente os municípios da Baixada Fluminense, que historicamente demandam atenção coordenada das esferas estadual e federal. Se, durante a ditadura militar, o planejamento era marcado por um tecnicismo centralizador e carente de transparência, o período subsequente foi caracterizado por políticas de orientação neoliberal. Esse novo paradigma resultou na redução de quadros técnicos concursados e na ascensão de consultorias privadas para a elaboração de políticas urbanas, fragmentando a memória técnica e a capacidade de gestão local.

A lacuna deixada pela extinção da FUNDREM permitiu que secretarias estaduais assumissem o protagonismo na formulação de projetos regionais. Exemplo disso foi a criação da Secretaria de Desenvolvimento da Baixada Fluminense e Municípios Adjacentes, em 1995 — posteriormente reformulada em 2003 —, que buscou preencher o vazio institucional e centralizar a produção de políticas públicas para a região. Somente após a promulgação do Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257/2001), e sob a obrigatoriedade imposta pelo seu artigo 41, São João de Meriti logrou elaborar seu primeiro Plano Diretor municipal em 2006.

Embora o Plano Diretor de 2006 buscasse adequar o município ao novo marco legal de função social da propriedade, ele apresentou fragilidades estruturais severas. A ausência de uma definição precisa do perímetro urbano e a transferência de normas específicas para legislações complementares — muitas vezes não regulamentadas — inviabilizaram sua aplicação imediata. Essa desarticulação entre o discurso normativo e os instrumentos orçamentários (PPA, LDO e LOA), somada à escassez de quadros técnicos qualificados, reforçou o distanciamento entre o plano e a realidade territorial.

## PENSAR FORA DO EIXO

Paralelamente, o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), a partir de 2007, emergiu como um vetor externo de indução ao desenvolvimento, canalizando recursos federais para infraestrutura e saneamento. Todavia, como destacam Christovão e Mاتيolli (2015), o PAC funcionou mais como uma "janela de oportunidades" circunstancial do que como uma política de Estado permanente. A dependência de recursos centralizados e a baixa participação social comprometeram a legitimidade democrática das intervenções, evidenciando que aportes financeiros são insuficientes sem instituições sólidas e planejamento integrado.

A trajetória recente é marcada pelo Estatuto da Metrópole e pelo Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado (PDUI/RMRJ), cuja elaboração sofreu forte influência de organismos multilaterais, como o Banco Mundial. Embora o PDUI adote uma lógica de competitividade e policentrismo, críticos como Hoshino e Moura (2019) alertam para o risco de uma racionalidade tecnocrática que "despolitiza" e naturaliza as desigualdades sob o manto da eficiência técnica. Em São João de Meriti, a revisão do Plano Diretor em 2021 tentou alinhar-se a essas diretrizes metropolitanas e às agendas de sustentabilidade. Contudo, o processo foi marcado por restrições à participação popular e pela persistente dependência de consultorias externas, expondo os limites da autonomia municipal.

Em última análise, a sobreposição de escalas de planejamento — do municipal ao global — não tem sido suficiente para reverter a precariedade estrutural do território. A dissociação entre o planejamento formal e a prática urbana revela o caráter seletivo da atuação estatal, que prioriza a reprodução do capital e a manutenção do núcleo metropolitano. Como argumenta Santos (2006), o planejamento nesses contextos frequentemente opera como um instrumento de racionalização do território, falhando em enfrentar as desigualdades estruturais que produzem a segregação socioespacial. Assim, a realização plena do direito à cidade em São João de Meriti permanece como um horizonte normativo ainda distante da prática cotidiana.

### TERRITÓRIOS POPULARES, RESISTÊNCIAS E PRÁTICAS COTIDIANAS

A despeito das limitações impostas pelo planejamento tecnocrático e pela governança fragmentada, a produção do espaço urbano em São João de Meriti não pode ser compreendida estritamente a partir da ação do Estado e do capital. As populações locais desempenharam um

## PENSAR FORA DO EIXO

papel ativo na construção da cidade por meio de práticas cotidianas, processos de autoconstrução, organização comunitária e mobilização política. Nesse contexto, movimentos sociais urbanos, associações de moradores e, de forma destacada, a atuação de mulheres negras nas periferias, constituíram territorialidades de resistência que tensionaram a lógica excludente da urbanização periférica (MANZI; ANJOS, 2021). Esses sujeitos produziram formas alternativas de apropriação do espaço, reivindicando infraestrutura, moradia e serviços básicos, inscrevendo suas experiências no tecido urbano.

A partir da década de 1970, observa-se o fortalecimento de movimentos sociais locais que assumiram protagonismo na articulação política e na reivindicação de direitos. Destacam-se, nesse período, a atuação da Pastoral de Combate à Fome e a formação de associações de moradores que, ao se agruparem em frentes e federações, ampliaram sua capacidade de negociação e pressão sobre o poder público. Em São João de Meriti, essa organização foi fundamental, especialmente diante da presença reduzida de sindicatos nas lutas territoriais locais (SILVEIRA, 1987). Tal lacuna organizativa permitiu que as associações de moradores, muitas vinculadas às pastorais da Igreja Católica, liderassem o cenário municipal, notadamente por meio da Associação de Bairros de Meriti (ABM). No início dos anos 1980, a ABM alcançou projeção ao articular-se com o Movimento de Amigos de Bairro (MAB) de Nova Iguaçu e o Movimento Unificado de Bairros (MUB) de Duque de Caxias, integrando uma rede de organizações de relevância nacional (SIMÕES, 2006).

As pautas desses movimentos concentravam-se em desafios estruturais, como saneamento básico, habitação e mobilidade. Entretanto, conforme observa Silveira (1987), o movimento de bairros consolidou-se não apenas como instância reivindicatória, mas como agente de construção identitária e cultural, fortalecendo a coesão comunitária. Contudo, essas demandas foram frequentemente apropriadas por elites políticas locais como instrumentos de clientelismo e capitalização eleitoral, transformando promessas de melhorias em estratégias de manutenção de poder, sem que houvesse, de fato, transformações estruturais no território.

A transição para políticas públicas mais estruturadas, como o Programa Baixada Viva e o Nova Baixada, trouxe inovações metodológicas, como a criação de Comitês Gestores voltados à fiscalização das ações. Para alguns pesquisadores, esses comitês representaram um avanço na

## PENSAR FORA DO EIXO

gestão democrática (MAIA, 2006; ROCHA, 2012; SILVA, 2012). Todavia, a implementação dessas instâncias foi alvo de duras críticas devido à forte hierarquização e à limitação da participação efetiva dos moradores (ROCHA, 2013; SILVA, 2012; GUARANÁ; FLEURY, 2008). Além disso, a instrumentalização desses espaços para fins eleitoreiros por parte de alguns membros comprometeu a ideia de democratização, convertendo os comitês em plataformas de projeção política individual. Sob a ótica de Gramsci (2011), esse tipo de estrutura pode reproduzir lógicas burocráticas que limitam a emancipação cidadã, tornando-se suscetível a práticas clientelistas que esvaziam o conteúdo político da participação.

A participação ativa das associações de moradores em São João de Meriti foi considerada estratégica para a sustentabilidade das intervenções, demonstrando o elevado grau de conscientização dessas comunidades acerca de suas carências. Entretanto, a efetividade dessas iniciativas esbarrou na fragilidade fiscal do Estado e na ausência de operações complementares integradas. Essa lacuna entre a norma e a prática também é evidente no Plano Diretor de 2006. Embora o documento incorpore os princípios de gestão democrática do Estatuto da Cidade, ele falha ao não estabelecer um modelo institucional consolidado para garantir a continuidade da participação. A ausência de indicadores de controle social e de financiamento para canais participativos dificulta o acesso das populações mais vulneráveis aos processos decisórios.

Em suma, os territórios populares de São João de Meriti devem ser compreendidos não meramente como espaços de carência, mas como locais de intensa produção social, política e simbólica. A trajetória das resistências locais revela que o direito à cidade é um campo de disputa permanente, onde as práticas cotidianas desafiam a invisibilidade imposta pelo urbanismo tradicional e reivindicam uma cidade que reconheça suas múltiplas territorialidades.

### CONSIDERAÇÕES FINAIS

A análise da formação do espaço urbano de São João de Meriti evidencia uma trajetória profundamente marcada por processos de periferização estrutural, metropolização desigual e um planejamento urbano dissociado da realidade social. A produção do espaço no município é o resultado da interação contraditória entre a expansão capitalista, políticas públicas seletivas e práticas sociais de resistência. Tal dinâmica configurou um território que, embora estratégico na

## PENSAR FORA DO EIXO

geografia do Rio de Janeiro, permanece marginalizado na lógica de distribuição de recursos e infraestruturas da Região Metropolitana.

Nesse sentido, observa-se que a urbanização de São João de Meriti não derivou de um projeto integrado de desenvolvimento, mas sim de um amálgama de dinâmicas econômicas exógenas, decisões políticas fragmentadas e intervenções estatais pontuais. O planejamento urbano, nos momentos em que se fez presente, assumiu um caráter predominantemente reativo, voltado à mitigação de problemas imediatos e superficiais, sem confrontar as causas estruturais da desigualdade socioespacial que definem a Baixada Fluminense.

Conclui-se, portanto, que o planejamento urbano em São João de Meriti operou predominantemente como um “plano-discurso”: um conjunto de diretrizes normativas que, embora fundamentais para a legitimação institucional das políticas urbanas, apresenta capacidade limitada de induzir transformações estruturais. Apesar dos avanços representados pelo Estatuto da Cidade, pelo Estatuto da Metrópole e pelos Planos Diretores, a prática do planejamento permanece condicionada por descontinuidades administrativas, centralização decisória e baixa efetividade da participação social.

Em última instância, a dependência de recursos e agendas externas, associada à fragilidade institucional local, contribui para a manutenção de um modelo de planejamento reativo e fragmentado. A superação desse quadro exige que o planejamento urbano se consolide como instrumento efetivo de articulação entre escalas, redistribuição socioespacial e garantia do direito à cidade, superando sua função meramente normativa.

### REFERÊNCIAS

ABREU, Maurício. A. **A Evolução Urbana do Rio de Janeiro**. Rio de Janeiro: IPLANRIO/Zahar, 1997.

BANCO INTERAMERICANO DE DESENVOLVIMENTO. **Relatório de Término de Projeto: Programa Nova Baixada – Urbanização Integrada de Bairros da Baixada Fluminense**. Rio de Janeiro: BID, abril 2008.



## PENSAR FORA DO EIXO

BRENNER, Neil. **Teoria urbana crítica e cidades pós-metropolitanas**. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2018.

DIAS, Fernando Nicholas dos Santos. **A trajetória do planejamento em uma cidade da Baixada Fluminense: uma análise dos planos para São João de Meriti entre 1975 e 2021**. Dissertação de Mestrado – UFRJ. Rio de Janeiro, 2026.

FUNDREM. **Unidades Integradas de Oeste: plano diretor de São João de Meriti**. Rio de Janeiro, V. 1, 1975.

GRAMSCI, Antonio. **O leitor de Gramsci: escritos escolhidos 1916-1935**. Organização e introdução de Carlos Nelson Coutinho. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira. 2011.

GUARANÁ, Juliana; FLEURY, Sonia. Gestão participativa como instrumento de inclusão democrática: o caso dos Comitês Gestores de Bairro do Programa Nova Baixada. **RAE-Revista de Administração de Empresas**, v. 48, n. 3, 2008.

Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Enciclopédia dos municípios brasileiros**. IBGE. V. 22. 1959.

MAIA, Juliana Guaraná Vieira. **A importância do componente cívico para o funcionamento efetivo de canais participativos como instrumentos de inclusão democrática: Um estudo de caso dos comitês gestores de bairro do Programa Nova Baixada**. Tese de Doutorado, Fundação Getúlio Vargas, 2006.

MANZI, Maya; ANJOS, Maria Edna dos Santos Coroa dos. O corpo, a casa e a cidade: territorialidades de mulheres negras no Brasil. **Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais**, v. 23, 2021.

MATIOLLI, Thiago Oliveira Lima; CHRISTOVÃO, Ana Carolina. Espoliação e exceção nas metrópoles brasileiras: o caso do PAC na Região Metropolitana do Rio de Janeiro. **Revista Produção e Desenvolvimento**, v. 1, n. 3, p. 29 – 41, 2015.

MONTE-MÓR, Roberto Luís. As teorias urbanas e o planejamento urbano no Brasil. **Economia regional e urbana: Contribuições teóricas recentes**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2006.

MOREIRA, Luciana Neiva. **Redescobrimdo a cidade de São João de Meriti**. Dissertação (Mestrado) - Universidade Federal Fluminense, Niterói, 2012.

MOURA, Rosa; HOSHINO, Thiago de Azevedo Pinheiro. Estatuto da Metrópole: enfim, aprovado! Mas o que oferece à metropolização brasileira. **Informativo Observatório das Metrópoles**, p. 1-14, 2015.

## PENSAR FORA DO EIXO

REZENDE, Vera Lucia Ferreira Motta. Planos, regulação urbanística e intervenções no Rio de Janeiro: diferenças entre pensar e produzir a cidade. **III ENANPARQ Arquitetura, Cidade e Projeto: uma construção coletiva**. São Paulo, 2014.

RIO DE JANEIRO. **Plano Estratégico de Desenvolvimento Urbano Integrado da Região Metropolitana do Rio de Janeiro**. Produto 18 Tomo I. 2018.

RIO DE JANEIRO. **Plano Estratégico de Desenvolvimento Urbano Integrado da Região Metropolitana do Rio de Janeiro**. Produto 18 Tomo II. 2018.

ROCHA, André Santos da. Seletividade Espacial das Políticas Públicas e o Território Urbano. Algumas reflexões. **Revista Geo UERJ**. v. 1, n. 23 (2012).

ROCHA, André Santos da. Projetos e intervenções de saneamento na Baixada Fluminense do século XIX e início do XX. **Revista Continentes**, n. 5, p. 76-92, 2014.

SANTOS, Angela Moulin S. Penalva. Planejamento urbano: para quê e para quem?. **Revista de Direito da Cidade**, v. 1, n. 1, 2006.

SANTOS, Angela Moulin Simões Penalva. Descentralização e autonomia municipal: uma análise das transformações institucionais no federalismo brasileiro. **Revista Geo Uerj**, v. 2, n. 23, 2012.

SANTOS, Milton. **A urbanização brasileira**. São Paulo: HUCITEC, 1993.

SÃO JOÃO DE MERITI. **Plano Diretor da Cidade de São João de Meriti**, Lei Complementar N.º 089, de 21 de novembro de 2006.

SÃO JOÃO DE MERITI. **Plano Diretor da Cidade de São João de Meriti**, LEI COMPLEMENTAR Nº 205, de 14 de Dezembro de 2021.

SILVA, Hélio R. S. O técnico, o político e o morador. Bastidores e cena pública do Programa Nova Baixada. **Revista Periferia**, v. 2, n. 1, 2012.

SILVEIRA, Maria Lidia Souza da. **Reinventando a participação e o poder popular: O ABM – Federação de Bairros de São João de Meriti. A construção de uma nova hegemonia**. Dissertação – (Mestrado). Fundação Getúlio Vargas, 1987.

SIMÕES, Manoel Ricardo. **A cidade estilhaçada: Reestruturação econômica e Emancipações Municipais na Baixada Fluminense**. Tese (doutorado). UFF, 292p. 2006.

TEIXEIRA, Joaquina Barata. Formulação, administração e execução de políticas públicas. In: Conselho Federal de Serviço Social - CFESS (org.). **Serviço social: direitos sociais e competências profissionais**. Brasília, DF: CFESS: ABEPSS, 2009. p. 553-574.



## PENSAR FORA DO EIXO

THE WORLD BANK. **Implementation Completion Report:** Brazil – Rio Reconstruction and Preservation Project (Loan 2975 – BR). Report number 16183. Washington, D.C.: Infrastructure and Urban Development Division (LAIU), Country Department I, Latin America and Caribbean Region, 1996.

VILLAÇA, Flávio. **A delimitação territorial do processo urbano.** São Paulo. 1997. Disponível em: <http://www.flaviovillaca.arq.br/pdf/intra497.pdf>.

VILLAÇA, Flávio. Dilemas do plano diretor. **O município no século XXI: cenários e perspectivas.** São Paulo: Fundação Prefeito Faria Lima–CEPAM, 1999.