



UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO DE JANEIRO
INSTITUTO DE PESQUISA E PLANEJAMENTO URBANO E REGIONAL
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM PLANEJAMENTO URBANO E
REGIONAL

FERNANDO NICHOLAS DOS SANTOS DIAS

PLANEJAMENTO URBANO E DESINDUSTRIALIZAÇÃO EM SÃO JOÃO DE
MÉRITI

RIO DE JANEIRO

2026

FERNANDO NICHOLAS DOS SANTOS DIAS

**PLANEJAMENTO URBANO E DESINDUSTRIALIZAÇÃO EM SÃO JOÃO DE
MERITI**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado do curso de Especialização em Política e Planejamento Urbano do Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional da Universidade Federal do Rio de Janeiro – UFRJ, como parte dos requisitos necessários à obtenção do título de Especialista.

Orientadora: Prof.^a Dr.^a. Fania Fridman

RIO DE JANEIRO

2026

CIP - Catalogação na Publicação

D541p Dias, Fernando Nicholas dos Santos
Planejamento urbano e desindustrialização em São
João de Meriti / Fernando Nicholas dos Santos Dias.
-- Rio de Janeiro, 2026.
28 f.

Orientador: Fania Fridman.
Trabalho de conclusão de curso (especialização) -
Universidade Federal do Rio de Janeiro, Instituto
de Pesquisa e Planejamento Urbano Regional, Política
e Planejamento Urbano, 2026.

1. Planejamento urbano. 2. Baixada Fluminense.
3. Desindustrialização. 4. Periferização. 5. São João
de Meriti. I. Fridman, Fania, orient. II. Título.

FERNANDO NICHOLAS DOS SANTOS DIAS

PLANEJAMENTO URBANO E DESINDUSTRIALIZAÇÃO EM SÃO JOÃO DE MERITI

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado do curso de Especialização em Política e Planejamento Urbano do Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional da Universidade Federal do Rio de Janeiro – UFRJ, como parte dos requisitos necessários à obtenção do título de Especialista.

Aprovado em: 03/06/2026

BANCA EXAMINADORA

Documento assinado digitalmente
 **FANIA FRIDMAN**
Data: 08/06/2026 13:40:58-0300
Verifique em <https://validar.iti.gov.br>

Prof^a. Dr^a. Fania Fridman (Orientadora)

Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional - UFRJ

Documento assinado digitalmente
 **MARCELO GOMES RIBEIRO**
Data: 09/06/2026 10:22:16-0300
Verifique em <https://validar.iti.gov.br>

Prof. Dr. Marcelo Gomes Ribeiro

Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional – UFRJ

AGRADECIMENTOS

Agradeço a Deus pela força e pela oportunidade de concluir mais esta etapa da minha formação. Aos meus pais, Edna Maria e Fernando Luis, pelo apoio, incentivo e carinho ao longo de toda a minha trajetória. À minha igreja e comunidade de fé, pelas orações e pelo acolhimento.

Agradeço à professora Fania Fridman pela orientação, pelos ensinamentos e pelo incentivo constante à pesquisa e à formação acadêmica. Estendo minha gratidão aos professores, técnicos e colegas do Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional (IPPUR), bem como aos colegas das turmas de 2019 e 2025 da especialização, pelas trocas, debates e aprendizados compartilhados.

Por fim, agradeço aos amigos que acompanharam esta caminhada e contribuíram, de diferentes formas, para a realização deste trabalho.

RESUMO

DIAS, Fernando Nicholas dos Santos. Planejamento urbano e desindustrialização em São João de Meriti. Rio de Janeiro, 2026. Trabalho de Conclusão de Curso (Especialização em Política e Planejamento Urbano) – Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2026.

O presente artigo analisa os limites e contradições do planejamento urbano contemporâneo em São João de Meriti, município da Baixada Fluminense inserido na Região Metropolitana do Rio de Janeiro, à luz dos processos de desindustrialização e da emergência de novos arranjos econômicos periféricos. A partir da análise do Plano Diretor de 2021, do Estatuto da Metrópole e do Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado da Região Metropolitana do Rio de Janeiro, discute-se como a reestruturação produtiva e a fragilidade da governança metropolitana condicionam as possibilidades de desenvolvimento urbano local. Argumenta-se que, embora os instrumentos recentes incorporem discursos de sustentabilidade, policentrismo e reequilíbrio territorial, o município permanece marcado por uma inserção econômica dependente, baseada no setor de serviços de baixa complexidade, no comércio popular e em atividades informais. Conclui-se que a ausência de políticas econômicas articuladas ao planejamento urbano e a fragilidade institucional metropolitana limitam a capacidade de São João de Meriti de superar sua condição periférica, reforçando a necessidade de integrar planejamento territorial, política econômica e governança democrática.

Palavras-chave: Planejamento urbano; Desindustrialização; Periferização; Baixada Fluminense; São João de Meriti.

ABSTRACT

DIAS, Fernando Nicholas dos Santos. Planejamento urbano e desindustrialização em São João de Meriti. Rio de Janeiro, 2026. Trabalho de Conclusão de Curso (Especialização em Política e Planejamento Urbano) – Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2026.

This article analyzes the limits and contradictions of contemporary urban planning in São João de Meriti, a municipality in the Baixada Fluminense within the Rio de Janeiro Metropolitan Region, in light of deindustrialization processes and the emergence of new peripheral economic arrangements. Based on the analysis of the 2021 Master Plan, the Metropolis Statute, and the Integrated Urban Development Plan of the Rio de Janeiro Metropolitan Region, the study discusses how productive restructuring and weak metropolitan governance shape local development possibilities. It argues that although recent planning instruments incorporate discourses of sustainability, polycentrism, and territorial rebalancing, the municipality remains marked by a dependent economic insertion, grounded in low-complexity services, popular commerce, and informal activities. The article concludes that the absence of economic policies articulated with urban planning and the fragility of metropolitan institutions limit São João de Meriti's capacity to overcome its peripheral condition, reinforcing the need to integrate territorial planning, economic policy, and democratic governance.

Keywords: Urban planning; Deindustrialization; Peripheralization; Baixada Fluminense; São João de Meriti.

LISTA DE MAPAS

Mapa da Região Metropolitana do Rio de Janeiro	17
Mapa das Ações Prioritárias do Programa Equilibrar a Metrópole	20
Mapa da Evolução Urbana São João de Meriti 1920 - 2000	22

LISTA DE TABELAS

A evolução populacional de São João de Meriti

13

SUMÁRIO

1. Introdução	13
2. Planejamento urbano contemporâneo e governança metropolitana	16
3. Desindustrialização e reestruturação produtiva na periferia.....	21
4. Planejamento urbano sem política econômica: limites estruturais	24
6. Considerações finais	27
REFERÊNCIAS	29

1. Introdução

O debate acerca do planejamento urbano nas periferias metropolitanas brasileiras é historicamente marcado pela tensão entre projetos modernizadores e a persistência de profundas desigualdades socioespaciais. Tal contradição manifesta-se de forma particularmente aguda em municípios da Baixada Fluminense, como São João de Meriti, inserido na Região Metropolitana do Rio de Janeiro (RMRJ). Nesse contexto, a reestruturação produtiva, a perda de dinamismo industrial e a consolidação de economias urbanas periféricas, caracterizadas pela informalidade e pela baixa capacidade de geração de renda, configuram um quadro de fragilidade estrutural que desafia os instrumentos clássicos de ordenamento territorial.

O processo de ocupação da Baixada Fluminense esteve diretamente associado à expansão urbana da cidade do Rio de Janeiro e à conversão de antigas propriedades rurais em loteamentos populares na primeira metade do século XX, consolidando a região como periferia metropolitana. A transformação de um território originalmente marcado por rios, áreas alagadiças e pântanos em espaço de moradia popular ocorreu de forma acelerada e com infraestrutura precária. Ainda que comissões de saneamento tenham promovido intervenções relevantes, problemas estruturais — como alagamentos recorrentes e doenças associadas à ausência de saneamento adequado — permaneceram, evidenciando a produção desigual do espaço urbano. Conforme assinala Lefebvre (2006), o espaço da modernidade caracteriza-se por uma dinâmica de homogeneidade, fragmentação e hierarquização, em que processos de padronização coexistem com profundas diferenciações socioespaciais.

A evolução populacional de São João de Meriti

Ano	População	Densidade Demográfica (hab./km ²)	Variação Populacional (%)	Taxa Geométrica Anual de Crescimento (%)
1950	76.462	2.185	—	—
1960	191.734	5.478	150,76	9,63
1970	302.394	8.640	57,72	4,66
1980	398.826	11.395	31,89	2,81
1991	425.772	12.165	6,76	0,60

2000	449.229	12.835	5,51	0,60
2010	458.673	13.105	2,10	0,21
2022	440.962	12.521,64	-3,86	-0,33

Fonte: IBGE adaptado pelo autor, Censos de 1950, 1960, 1970, 1980, 1991, 2000, 2010 e 2022.

O crescimento populacional da região foi impulsionado, sobretudo, pela migração de trabalhadores destinados ao mercado de trabalho carioca, configurando um padrão de urbanização dependente e funcionalmente subordinado ao núcleo metropolitano, podemos observar na tabela acima o crescimento populacional. A organização urbana estruturou-se em torno das estações ferroviárias e dos eixos de transporte, reforçando a centralidade da mobilidade pendular. Como observa Monte-Mór (2006), nas metrópoles industriais, os investimentos em habitação e transporte público constituem elementos centrais da reprodução da força de trabalho, sendo o sistema ferroviário determinante para a expansão urbana. No caso da Baixada Fluminense, a ampliação das redes ferroviária e rodoviária consolidou fluxos diários de deslocamento entre moradia e trabalho, contribuindo para a caracterização de municípios como São João de Meriti enquanto “cidade dormitório”.

Os dados da tabela evidenciam que São João de Meriti apresentou intenso crescimento demográfico entre as décadas de 1950 e 1980, período em que a população passou de 76.462 para 398.826 habitantes, refletindo os processos de expansão metropolitana e periferização da Baixada Fluminense. O maior incremento ocorreu entre 1950 e 1960, quando a população cresceu 150,76%, correspondendo a uma taxa geométrica anual de 9,63%. A partir da década de 1980 observa-se uma desaceleração contínua do crescimento populacional, com taxas anuais inferiores a 1% entre 1980 e 2000. Entre 2010 e 2022 verifica-se, pela primeira vez, decréscimo populacional (-3,86%), indicando o esgotamento da capacidade de expansão demográfica do município e possíveis movimentos de redistribuição populacional para outros municípios da periferia metropolitana.

Dados históricos do IBGE (1959) já indicavam que grande parte da população local exercia atividades no então Distrito Federal, evidenciando a reduzida base agrícola e a incipiente industrialização do município, cuja principal atividade econômica era o comércio varejista. Essa estrutura produtiva, fortemente articulada à capital, consolidou uma inserção subordinada na dinâmica metropolitana, marcada pela dependência econômica e pela baixa diversificação setorial, o que limitou a

capacidade de constituição de um mercado de trabalho local mais robusto e autônomo.

Essa inserção periférica no processo de desenvolvimento metropolitano torna-se ainda mais evidente quando se observa a distribuição espacial da industrialização na região. A industrialização emergente concentrou-se em áreas mais próximas ao centro metropolitano, onde o poder público direcionou investimentos em infraestrutura com o objetivo de ordenar a localização das indústrias (LAGO, 2015). Tal seletividade territorial contribuiu para a intensificação do processo de periferização, fenômeno que, segundo Lago (2015), sofreu inflexões a partir da década de 1980, quando as periferias passaram a absorver predominantemente população deslocada da própria metrópole, reduzindo o ritmo de crescimento anteriormente sustentado pela migração inter-regional.

Sob a perspectiva crítica da produção do espaço, a diferenciação interna das cidades relaciona-se diretamente ao funcionamento da renda da terra. Conforme argumenta Smith (1988), a organização urbana estrutura-se a partir de um eixo binário que opõe baixas rendas do solo nas periferias a altas rendas nas áreas centrais, mediando a diferenciação geográfica e consolidando padrões hierarquizados de ocupação. Tal dinâmica contribui para a manutenção da condição periférica de determinados territórios, mesmo diante de sucessivos ciclos de modernização.

No âmbito do planejamento urbano brasileiro, diferentes modalidades foram desenvolvidas ao longo das últimas décadas, incluindo planos diretores, planejamento físico-territorial, controle do uso e ocupação do solo e planejamento setorial (VILLAÇA, 1999). Entretanto, tais instrumentos frequentemente operam de maneira fragmentada, reproduzindo limites estruturais impostos pela lógica de mercado e pela governança metropolitana insuficientemente articulada. Como ressalta Harvey (2015), a modernidade implica processos de “destruição criativa”, cujas rupturas podem tanto reconfigurar profundamente os territórios quanto reiterar desigualdades preexistentes.

Nesse sentido, a teoria urbana crítica orienta-se pela tensão entre o real e o possível, buscando reabilitar alternativas suprimidas de organização social e espacial (BRENNER, 2018). Para o autor, a reflexão sobre o urbano deve ampliar as escalas de imaginação e intervenção, articulando redesenho institucional e transformação do ambiente construído e não construído, em direção a arranjos territoriais e institucionais

capazes de superar disposições regulatórias disciplinadas pelo mercado. Assim, qualquer abordagem crítica da questão urbana implica projetar “alter-urbanizações”, isto é, possibilidades concretas de reorganização socioespacial.

É nesse horizonte que se insere o presente artigo, cujo objetivo é analisar o planejamento urbano contemporâneo em São João de Meriti, com ênfase no Plano Diretor de 2021 e sua articulação com o Estatuto da Metrópole e o Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado da Região Metropolitana do Rio de Janeiro. Busca-se discutir de que maneira os processos de desindustrialização, a estrutura econômica baseada no comércio de baixa complexidade e a fragilidade da governança metropolitana condicionam os limites do desenvolvimento urbano local. Sustenta-se que, ao não promover uma articulação consistente entre planejamento territorial e política econômica, os instrumentos recentes tendem a reproduzir a inserção periférica do município na metrópole fluminense, reiterando padrões históricos de dependência e desigualdade socioespacial.

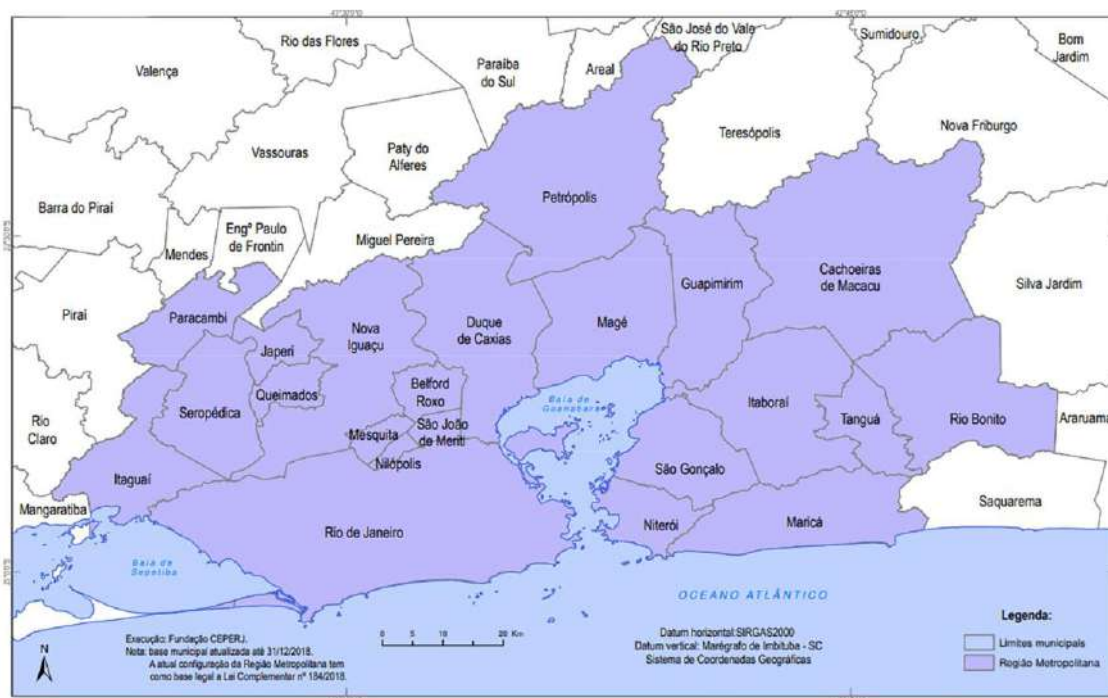
2. Planejamento urbano contemporâneo e governança metropolitana

A promulgação do Estatuto da Metrópole representou um avanço normativo ao reconhecer a necessidade de planejamento interfederativo e de governança integrada nas regiões metropolitanas brasileiras. Todavia, sua efetividade está condicionada à existência de instituições metropolitanas dotadas de capacidade deliberativa, técnica e financeira — requisito ainda frágil na Região Metropolitana do Rio de Janeiro (RMRJ). Como adverte Villaça (1997), a criação formal de regiões metropolitanas não implica, por si só, vantagens institucionais ou acesso automático a recursos diferenciados, inexistindo na legislação federal ou estadual dispositivos que garantam privilégios decorrentes dessa condição. Desse modo, a institucionalização metropolitana tende a produzir mais um enquadramento jurídico do que, necessariamente, uma estrutura efetiva de coordenação e redistribuição territorial.

No caso fluminense, o Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado (PDUI), instituído pela Lei Complementar nº 184/2018, foi elaborado entre 2016 e 2018, em um processo marcado por interrupções decorrentes da crise fiscal estadual, levando mais de 30 meses para sua conclusão (SANTOS, 2020). Embora tenha havido engajamento de representantes municipais na construção do documento, os planos e programas

setoriais produzidos nas últimas décadas, sem uma visão integrada da região, comprometeram a consolidação de uma gestão metropolitana articulada (IPEA, 2015). O PDUI propõe um modelo de metrópole policêntrica, resiliente e territorialmente equilibrada; entretanto, sua elaboração predominantemente tecnocrática e a limitação de mecanismos robustos de participação social reduzem sua capacidade de indução efetiva sobre os municípios periféricos. Assim, apesar de formalmente inserido na agenda metropolitana, São João de Meriti mantém baixa capacidade de influenciar decisões estratégicas e acessar instrumentos redistributivos regionais. Abaixo vemos como a Região Metropolitana do Rio de Janeiro está desde 2018.

Mapa da Região Metropolitana do Rio de Janeiro



Fonte: Consórcio Quanta-Lerner (2018).

Essa fragilidade institucional repercute diretamente na articulação entre políticas urbanas, econômicas e sociais, restringindo o alcance dos planos municipais e reforçando a dependência de investimentos episódicos oriundos de outras escalas governamentais e de organismos internacionais. Tal dependência não constitui fenômeno circunstancial, mas expressão de um processo mais amplo de reconfiguração das bases institucionais e financeiras do Estado brasileiro, que alterou significativamente o papel do planejamento urbano no país. A partir da década de 1980, as políticas urbanas brasileiras passaram por um processo de inflexão profundamente relacionado à atuação de agências multilaterais, como o Banco

Mundial e o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID). Mais do que exercerem o papel de financiadoras de projetos pontuais, essas instituições passaram a influenciar de maneira decisiva a própria concepção de planejamento urbano, redefinindo-o como instrumento estratégico de reorganização do espaço em consonância com as diretrizes da reforma do Estado e das políticas de ajuste estrutural. Conforme analisam Arantes (2004) e Pereira (2018), o planejamento deixou de ser predominantemente orientado por princípios de universalização de direitos e passou a incorporar critérios de eficiência, focalização e racionalidade financeira, alinhando-se às transformações institucionais e econômicas que marcaram a reconfiguração do Estado brasileiro no contexto da reestruturação neoliberal.

O conceito de “ajuste urbano”, formulado por Arantes (2004), sintetiza esse processo ao evidenciar a transposição da lógica do ajuste estrutural para o campo das cidades. O planejamento passa a subordinar-se à racionalidade financeira, concebendo a cidade como empreendimento competitivo inserido em circuitos globais de capital. Programas de saneamento, transporte e habitação são reorientados segundo critérios de eficiência, privatização e atração de investimentos privados, enquanto o discurso da “boa governança” contribui para a despolitização da questão urbana e para a transferência do poder decisório a tecnocracias alinhadas ao mercado. Nesse sentido, a gestão urbana deixa de expressar conflitos sociais e passa a construir consensos em torno do projeto de cidade competitiva (KORNIN; MOURA, 2004), subordinando a produção do espaço às exigências do capital internacional.

Tal dinâmica insere-se em um processo mais amplo de neoliberalização regulatória. Conforme argumenta Brenner (2018), experimentos como privatização, financeirização, liberalização e empreendedorismo urbano, inicialmente desenvolvidos nos anos 1970, tornaram-se referenciais prototípicos para projetos posteriores de reestruturação regulatória em escala global. Essas estratégias foram mobilizadas em diferentes arenas políticas, inclusive na América Latina, conformando um mosaico desigual de Estados pós-desenvolvimentistas. A crise estrutural iniciada nos anos 1970, marcada por desemprego, queda das taxas de lucro e desindustrialização, impulsionou a reestruturação do espaço geográfico como resposta às contradições do capital (SMITH, 1988). Nesse contexto, a reorganização territorial opera simultaneamente como expressão da crise e como tentativa de recomposição das bases de acumulação.

No Brasil, a consolidação da reforma gerencial do Estado intensificou a influência dos bancos multilaterais na redefinição das políticas públicas. Pereira (2018) demonstra que o discurso da eficiência substituiu progressivamente a noção de direitos universais pela lógica da focalização e da compensação, fragmentando políticas urbanas e ampliando a dependência de recursos externos. Essa dependência impõe condicionalidades que limitam a autonomia dos governos locais, cuja capacidade política e fiscal é frequentemente questionada pelos próprios prefeitos (KORNIN; MOURA, 2004). Embora os municípios sejam os principais executores das políticas públicas, permanecem subordinados à centralização de recursos nas escalas estadual e federal.

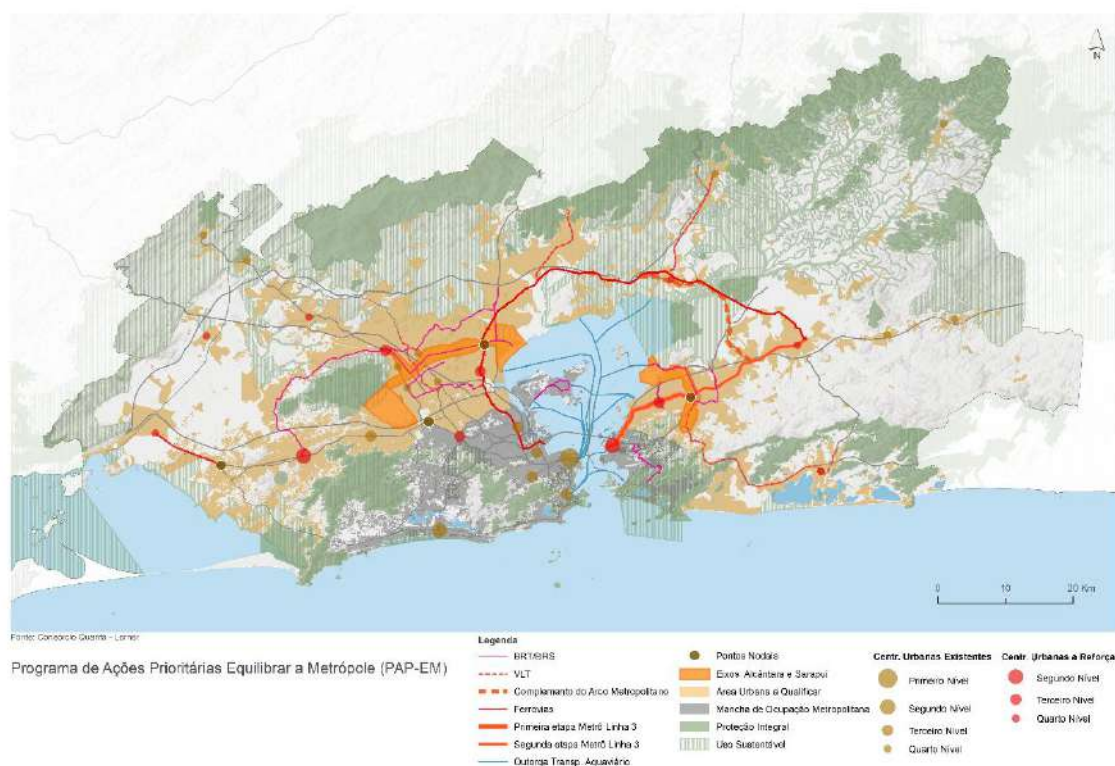
No âmbito do planejamento urbano, instrumentos como o zoneamento constituem a modalidade mais antiga e difundida no país (VILLAÇA, 1999). Contudo, sua atuação historicamente concentrou-se em parcelas específicas do território, sobretudo bairros de classes médias e altas, produzindo benefícios limitados para a maioria da população urbana. Monte-Mór (2006) ressalta que o zoneamento buscava resolver a contradição entre propriedade privada do solo e demandas coletivas, mas a criação de órgãos técnicos de planejamento contribuiu para mascarar a despolitização do processo decisório, subordinando a expansão urbana aos interesses dominantes. Assim, mesmo quando há planejamento físico-territorial, este tende a operar de forma fragmentada e seletiva.

A implementação de programas federais também deve ser compreendida nesse contexto. O Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), lançado em 2007, foi apresentado como novo modelo de desenvolvimento e resposta à crise internacional, inserindo-se no debate sobre maior ou menor orientação desenvolvimentista da ação estatal (MATIOLLI; CHRISTOVÃO, 2015). Ainda que tenha promovido investimentos significativos em infraestrutura, sua lógica permaneceu articulada a estratégias de competitividade e dinamização econômica.

No caso de São João de Meriti, o Plano Estratégico Metropolitano (PEM) prevê a implantação de corredores de BRT e de uma linha de Veículo Leve sobre Trilhos (VLT), associados à requalificação urbana e ao desenvolvimento do Eixo Sarapuí. Tais intervenções integram um esforço de reestruturação da mobilidade metropolitana, diante de tempos médios de deslocamento entre 61 e 90 minutos, evidenciando entraves históricos de mobilidade e dependência funcional em relação ao núcleo

central da metrópole (DIAS, 2026). Entretanto, a centralidade conferida à infraestrutura de transporte — frequentemente priorizada por organismos multilaterais — revela a permanência de uma lógica que privilegia a competitividade e a circulação do capital, nem sempre acompanhada de políticas redistributivas estruturantes.

Mapa das Ações Prioritárias do Programa Equilibrar a Metrópole



Fonte: Consórcio Quanta/Lerner, 2018

O fortalecimento da centralidade local é apresentado, nesse contexto, como estratégia para consolidar São João de Meriti como polo secundário com maior autonomia funcional em relação ao núcleo metropolitano. Entre os Programas de Ações Prioritárias (PAPs), destacam-se o Programa Equilibrar a Metrópole (PEM) e o Programa Habitar a Metrópole (PHM), que preveem requalificação de áreas densamente ocupadas, ampliação da oferta habitacional e investimentos em mobilidade integrada. O Mapa das Ações Prioritárias do Programa Equilibrar a Metrópole explicita essa estratégia ao indicar, em laranja, os eixos de adensamento habitacional e urbano; em vermelho, os aglomerados subnormais; em amarelo, as estações previstas ao longo dos eixos; em vinho, as centralidades a serem adensadas; e, em verde, os pontos nodais estruturadores. No território meritiense,

observam-se dois principais eixos de adensamento que acompanham as linhas férreas existentes, evidenciando a tentativa de articular mobilidade, uso do solo e reestruturação urbana.

Todavia, a efetividade dessas diretrizes dependerá da capacidade de integração entre planejamento territorial, política econômica e governança metropolitana, sob pena de que tais intervenções se limitem a reforçar a lógica competitiva e infraestrutural, sem alterar substantivamente as bases estruturais da desigualdade socioespacial. Por fim, conforme destaca Brenner (2018), as forças sociais que se opõem ao urbanismo neoliberal são heterogêneas e nem sempre convergem em estratégias comuns, o que dificulta a construção de alternativas consistentes. Nesse cenário, a governança metropolitana fluminense permanece tensionada entre a formalização institucional e a limitação efetiva de sua capacidade redistributiva e participativa. A articulação entre planejamento urbano, política econômica e justiça territorial segue condicionada por estruturas regulatórias neoliberalizadas, que restringem a autonomia local e tendem a reproduzir, em escala metropolitana, padrões históricos de desigualdade e dependência.

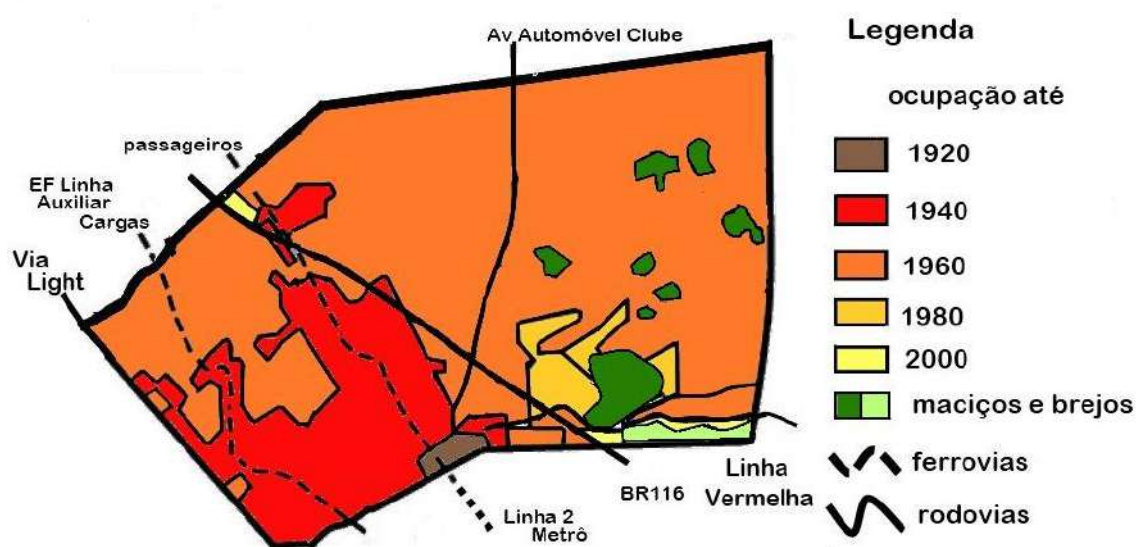
3. Desindustrialização e reestruturação produtiva na periferia

O processo de desindustrialização observado no Brasil a partir das últimas décadas do século XX produziu impactos significativos sobre as regiões metropolitanas, reconfigurando suas bases produtivas e aprofundando desigualdades territoriais. Na Baixada Fluminense, a industrialização sempre se apresentou de forma limitada e territorialmente fragmentada, ainda que, em meados do século XX, a região tenha recebido indústrias petroquímicas e investimentos voltados à consolidação de um cenário industrial local. Esse movimento, entretanto, não se estruturou como base duradoura de desenvolvimento regional, permanecendo subordinado às dinâmicas econômicas do núcleo metropolitano.

Em São João de Meriti, a ocupação intensiva do solo urbano, a elevada densidade demográfica, a escassez de áreas disponíveis e a ausência de políticas industriais consistentes dificultaram a formação de um parque fabril expressivo. Ainda que tenha havido certo alinhamento com o setor têxtil, tal especialização não se consolidou como

eixo estruturante da economia municipal. Conforme destaca Smith (1988), a desindustrialização deve ser compreendida não apenas como processo de desvalorização, mas como dinâmica seletiva, que atinge setores e regiões de maneira desigual, articulando-se ao ritmo temporal da acumulação do capital e à divisão territorial do trabalho. Nesse sentido, a retração industrial na Baixada Fluminense expressa a reorganização geográfica do capital, que desloca investimentos e redefine centralidades produtivas.

Mapa da Evolução Urbana São João de Meriti 1920 - 2000



Fonte: Fundação CIDE (2002).

A retração do setor secundário resultou na ampliação do terciário de baixa complexidade e no fortalecimento de atividades informais, consolidando padrões de precarização do trabalho e reduzida capacidade de arrecadação municipal. Tal configuração reforça a condição de dependência econômica, na qual o planejamento urbano opera sem o suporte de políticas econômicas capazes de alterar estruturalmente a base produtiva local. Como argumenta Brenner (2018), as cidades capitalistas não constituem apenas arenas da mercantilização, mas são elas próprias mercantilizadas, tendo suas formas socioespaciais continuamente reorganizadas para ampliar a acumulação de capital. A reorganização territorial, nesse contexto, subordina-se à lógica da rentabilidade, limitando a autonomia das políticas locais.

A internacionalização da economia e a busca por competitividade urbana intensificaram esse movimento. Segundo Kornin e Moura (2004), a gestão pública

passa a ser orientada pela lógica do capital e da privatização do território, priorizando a atração de investimentos e a inserção nos circuitos globais, frequentemente em detrimento de políticas universalistas. Tal orientação contribui para que o planejamento municipal se concentre em estratégias de valorização espacial, sem necessariamente enfrentar as contradições estruturais da economia local.

Do ponto de vista social, a desindustrialização e a precarização do trabalho tiveram como contrapartida a ampliação da informalização na produção da moradia popular. Lago (2015) observa que inflação, achatamento salarial e encarecimento da terra levaram ao colapso da produção extensiva de lotes populares, restando às populações de baixa renda a ocupação irregular de terras, tanto em áreas centrais quanto periféricas. A permanência do corte centro–periferia e a emergência de processos de “guetificação” na metrópole fluminense, especialmente a partir dos anos 1980, estiveram associadas à crise econômica, à retração dos investimentos públicos e à maior tolerância estatal à ilegalidade urbana (LAGO, 2015). Em municípios densamente ocupados como São João de Meriti, tais processos intensificaram a pressão sobre infraestrutura, serviços públicos e áreas ambientalmente frágeis.

A produção do espaço urbano, nessas condições, revela os limites do próprio modo de produção capitalista. Lefebvre (2006) argumenta que o capitalismo é incapaz de produzir um espaço que não seja o espaço capitalista, ainda que busque dissimular a centralidade da rentabilidade por meio da multiplicação de signos associados ao bem-estar e à prosperidade. A valorização imobiliária e a reorganização territorial tendem, assim, a ocultar a lógica fundamental do lucro, reforçando desigualdades socioespaciais.

Embora o plano diretor seja instrumento político vinculado às competências municipais — não se configurando como peça de planejamento regional ou macroeconômico (VILLAÇA, 1999) —, a evolução do urbanismo brasileiro incorporou progressivamente preocupações econômicas e administrativas, ampliando sua inserção no contexto regional e metropolitano (MONTE-MÓR, 2006). Todavia, essa ampliação de escopo não elimina os limites institucionais e fiscais enfrentados pelos municípios, sobretudo aqueles inseridos em economias frágeis e dependentes.

No contexto contemporâneo, a incorporação do desenvolvimento sustentável como princípio orientador da governança metropolitana torna-se elemento central do debate.

A definição consagrada na Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (ECO-92) propõe atender às necessidades do presente sem comprometer as gerações futuras. Santos (2018) defende a integração das dimensões ambiental, econômica, cultural e sociopolítica nessa abordagem. Na Região Metropolitana do Rio de Janeiro, particularmente na Baixada Fluminense, essa perspectiva adquire relevância diante de enchentes, deslizamentos e assoreamentos agravados pela ocupação irregular e pela fragilidade das políticas ambientais (DIAS, 2026).

Desse modo, a análise da desindustrialização em São João de Meriti evidencia que o planejamento urbano municipal se desenvolve em um cenário de economia vulnerável, forte dependência metropolitana e intensas desigualdades socioespaciais. A ausência de políticas industriais estruturantes, aliada à hegemonia de estratégias voltadas à competitividade e à valorização territorial, limita a capacidade de transformação substantiva da base produtiva local. Assim, o planejamento tende a operar mais como instrumento de gestão das consequências da crise do que como vetor de reestruturação econômica e justiça territorial.

4. Planejamento urbano sem política econômica: limites estruturais

Diante da reestruturação produtiva e da retração industrial, emergem em São João de Meriti novos arranjos econômicos urbanos, caracterizados pelo fortalecimento do comércio popular, dos serviços de proximidade e da economia informal. Nesse contexto, centralidades locais — como o bairro Vilar dos Teles — desempenham papel estratégico na dinâmica econômica municipal, atraindo fluxos de consumo regionais e assegurando a reprodução social de amplos segmentos da população. Tais centralidades evidenciam que, mesmo em cenários de fragilidade produtiva, o espaço urbano é continuamente reorganizado em função das dinâmicas de acumulação e sobrevivência econômica.

Entretanto, conforme observa Brenner (2018), os conflitos e crises inerentes à urbanização capitalista não conduzem à superação dessas configurações socioespaciais, mas à sua reinvenção por meio de processos de “explosão-implosão” e “criatividade-destruição”. Assim, ainda que marcadas pela precariedade e informalidade, as centralidades periféricas integram o movimento mais amplo de

reorganização espacial orientado pela lógica da rentabilidade. No plano internacional, como destaca Smith (1988), a integração subordinada de economias periféricas ao mercado mundial frequentemente se deu pela oferta de mão de obra barata, limitando sua plena inserção produtiva e reforçando padrões de dependência — dinâmica que se reproduz, em escala intraurbana, na hierarquização entre centro e periferia.

Apesar da relevância econômica desses circuitos locais, eles permanecem pouco incorporados às estratégias formais de planejamento urbano. O Plano Diretor de 2021 reconhece a necessidade de fomentar o desenvolvimento econômico municipal; contudo, carece de instrumentos concretos que articulem uso do solo, mobilidade, fortalecimento de centralidades comerciais e consolidação de cadeias produtivas locais. Tal dissociação revela a persistência de um modelo de planejamento centrado predominantemente na ordenação físico-territorial, sem estratégias consistentes para enfrentar os efeitos estruturais da desindustrialização ou promover a diversificação econômica.

Ainda que a década de 1990 tenha marcado um processo de maior politização do planejamento urbano brasileiro, com ampliação do debate público e participação social (VILLAÇA, 1999), observa-se que, em muitos municípios periféricos, o plano diretor tende a operar como “plano-discurso”: um instrumento que incorpora narrativas de modernização, sustentabilidade e desenvolvimento, mas não se traduz em políticas econômicas estruturantes. Lefebvre (2006) adverte que o espaço moderno tende à homogeneização, produzindo ambientes aparentemente racionais e ordenados, mas que frequentemente ocultam conflitos e desigualdades subjacentes. A centralidade, nesse sentido, constitui-se como expressão da raridade do espaço e da concentração de poder decisório, organizando o território em torno de pontos estratégicos que reforçam hierarquias.

A ausência de integração entre planejamento territorial e política econômica reforça a dependência estrutural de São João de Meriti em relação ao núcleo metropolitano. Sem instrumentos fiscais redistributivos robustos e sem governança metropolitana efetiva, o município permanece vulnerável a investimentos externos descontínuos e a ciclos políticos instáveis. No âmbito da Região Metropolitana do Rio de Janeiro, o debate recente aponta para a necessidade de um órgão de gestão integrada e compartilhada (IPEA, 2015). A Lei Complementar nº 184/2018 atribui à governança metropolitana — por meio dos Conselhos Deliberativo e Consultivo e do Instituto Rio

Metrópole — a responsabilidade de articular fontes de financiamento e coordenar projetos regionais; contudo, permanecem indefinições quanto à efetiva atuação desses órgãos e à capacidade de indução territorial (SANTOS, 2020).

Além disso, a reestruturação urbana contemporânea ocorre em meio a processos de aprofundamento das desigualdades raciais e territoriais. Manzi e Anjos (2021) evidenciam que a expropriação da população negra persiste por meio de remoções, reintegrações de posse e intervenções estatais que favorecem grandes projetos de urbanização e valorização imobiliária, deslocando populações precarizadas para áreas cada vez mais distantes e vulneráveis. Em municípios densamente ocupados como São João de Meriti, tais processos tendem a agravar a segregação socioespacial e a pressionar territórios ambientalmente frágeis.

A incorporação do desenvolvimento sustentável como diretriz do planejamento metropolitano apresenta-se, nesse cenário, como princípio relevante, ao propor a integração das dimensões ambiental, econômica e sociopolítica. Contudo, conforme assinala Monte-Mór (2006), a compreensão das condições gerais de produção urbano-industrial exige superar dicotomias tradicionais e articular as escalas local, regional e nacional. A ausência dessa articulação limita a eficácia dos instrumentos municipais, que permanecem circunscritos às competências locais, ainda que inseridos em dinâmicas metropolitanas mais amplas.

Em síntese, a análise do Plano Diretor de 2021 evidencia avanços normativos — especialmente no tocante à sustentabilidade, mobilidade e regularização fundiária —, mas também revela limites estruturais na articulação entre planejamento urbano e transformação econômica. A permanência de um modelo predominantemente físico-territorial, associada à fragilidade da governança metropolitana e à dependência de recursos externos, contribui para a reprodução da condição periférica do município. Assim, o planejamento urbano em São João de Meriti continua tensionado entre o discurso de modernização e as restrições impostas por uma inserção subordinada na metrópole fluminense, reafirmando os desafios de construção de uma agenda efetivamente integrada de desenvolvimento urbano e justiça territorial.

6. Considerações finais

As transformações observadas em São João de Meriti evidenciam que os desafios do planejamento urbano contemporâneo não podem ser analisados de forma dissociada das dinâmicas econômicas estruturais e dos arranjos de governança metropolitana. A desindustrialização, associada à consolidação de economias urbanas periféricas baseadas no comércio popular, nos serviços de proximidade e na informalidade, impõe limites objetivos à efetividade dos instrumentos urbanísticos quando estes não se articulam a políticas de desenvolvimento territorial mais amplas. Nesse sentido, o caso estudado revela que a reestruturação produtiva não apenas redefine a base econômica municipal, mas também reconfigura as escalas de decisão e os mecanismos de regulação do espaço urbano.

Tal processo deve ser compreendido à luz das transformações recentes do capitalismo em escala global. Conforme argumenta Brenner (2018, p. 131), o atual período de reestruturação induzido pela crise é marcado por profundas alterações na organização escalar, nas quais o projeto geoeconômico neoliberal — fundamentado na mobilidade do capital, na intensificação da mercantilização e na ampliação da competição — promove um “assalto” às escalas tradicionais de regulação sociopolítica e busca instituir novas hierarquias escalares em âmbito mundial. Essa reorganização repercute diretamente nos contextos metropolitanos brasileiros, ao fragilizar capacidades regulatórias intermediárias e reforçar dinâmicas competitivas entre territórios.

No âmbito nacional, a centralidade conferida às escalas local e global, em detrimento da escala metropolitana ou regional, contribui para a fragmentação do planejamento e para o enfraquecimento de instâncias articuladoras supramunicipais. Como observam Kornin e Moura (2004, p. 24), o discurso hegemônico tende a reforçar determinadas escalas como expressão da “geometria do poder social”, promovendo uma cultura espacial que secundariza o planejamento metropolitano. Tal orientação incide sobre as decisões dos governos locais, que passam a formular políticas frequentemente desconectadas de estratégias regionais integradas, limitando sua capacidade de enfrentar desigualdades estruturais.

Paralelamente, a compreensão da dinâmica metropolitana contemporânea exige reconhecer que a reestruturação pós-fordista não implica a superação da centralidade

da indústria na organização do espaço. Monte-Mór (2006, p. 21) ressalta que a metrópole industrial pós-fordista apoia-se na premissa de que a manufatura permanece relevante, comandando o processo de (re)organização da economia geopolítica urbana. Trata-se de uma “metrópole flexível”, marcada por múltiplas interdependências locais articuladas a forças reestruturadoras tanto próximas quanto distantes. No contexto da Região Metropolitana do Rio de Janeiro, entretanto, municípios periféricos como São João de Meriti experimentam os efeitos da reestruturação sem dispor de instrumentos robustos para reinserção produtiva qualificada, o que reforça sua dependência funcional em relação ao núcleo metropolitano.

Nesse cenário, o Plano Diretor, embora juridicamente obrigatório desde a Constituição Federal de 1988, nem sempre se converte em instrumento efetivo de transformação estrutural. Villaça (1999, p. 10) argumenta que a obrigatoriedade de elaboração do Plano Diretor pode operar como discurso legitimador, ocultando o dilema das frações dominantes que, ao mesmo tempo, não conseguem explicitar seus projetos reais de cidade nem atender às necessidades da maioria da população. Observa-se, assim, que o planejamento tende a assumir caráter normativo e retórico, incorporando princípios como sustentabilidade, inclusão e desenvolvimento, sem necessariamente dispor de mecanismos institucionais e financeiros capazes de viabilizá-los.

REFERÊNCIAS

- ABREU, M. A. (1997). **Evolução urbana do Rio de Janeiro**. Rio de Janeiro: Instituto Pereira Passos.
- ARANTES, P. (2004). **O ajuste urbano**: as políticas do Banco Mundial e do BID para as cidades latino-americanas [Dissertação de mestrado]. Universidade de São Paulo.
- BRENNER, N. (2018). **Espaços da urbanização**: o urbano a partir da teoria crítica. Rio de Janeiro: Letra Capital: Observatório das Metrôpoles.
- DIAS, F. N. S. (2026). **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]. Universidade Federal do Rio de Janeiro.
- HARVEY, D. (2015). **Paris, capital da modernidade**. São Paulo: Boitempo.
- Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). (1959). **ENCICLOPÉDIA DOS MUNICÍPIOS BRASILEIROS**. v. 22: Municípios do Estado do Rio de Janeiro e Municípios do Estado do Espírito Santo. Rio de Janeiro.
- INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA (IPEA). (2015). **Caracterização e quadros de análise comparativa da governança metropolitana no Brasil**: arranjos institucionais de gestão metropolitana – Região Metropolitana do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro: Ipea.
- KORNIN, T.; MOURA, R. (2004). Escalas urbanas e governança metropolitana. **Revista Paranaense de Desenvolvimento**, n. 106.
- LAGO, L. C. (2015). **Desigualdades e segregação na metrópole**: o Rio de Janeiro em tempo de crise. 2. ed. Rio de Janeiro : Letra Capital.
- LEFEBVRE, H. (2006). **A produção do espaço**. Belo Horizonte: UFMG.
- MANZI, M.; ANJOS, M. E. S. C. (2021). O corpo, a casa e a cidade: territorialidades de mulheres negras no Brasil. **RBEUR**, v. 23.
- MATIOLLI, T. O. L.; CHRISTOVÃO, A. C. (2015). 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.
- MONTE-MÓR, R. (2006). As teorias urbanas e o planejamento urbano no Brasil. **Economia regional e urbana**: Contribuições teóricas recentes. Belo Horizonte: UFMG.
- PAES, N. F. S. (2023). **A CRISE DO EMPREGO: MUDANÇAS ECONÔMICAS E PRODUTIVAS NA BAIXADA FLUMINENSE NO SÉCULO XXI**. [Dissertação de Mestrado]. Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro.

PEREIRA, J. M. M. Banco Mundial, reforma dos Estados e ajuste das políticas sociais na América Latina. **Ciência e saúde coletiva**, 2018.

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

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

ROCHA, A. S. (2015). Os efeitos da reestruturação econômica metropolitana na Baixada Fluminense: apontamentos sobre o “novo” mercado imobiliário da região. **Espaço e Economia** 6.

SANTOS, A. M. S. P. et al. (2020). O município e os desafios da política urbana em aglomerados urbanos: a experiência da metrópole fluminense. Rio de Janeiro: **Geo UERJ**, n. 36.

SANTOS, M. (1993). **A urbanização brasileira**. São Paulo: Hucitec.

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

SIMÕES, M. R. (2006). **A cidade estilhaçada**: Reestruturação econômica e Emancipações Municipais na Baixada Fluminense. [Tese de Doutorado]. Universidade Federal Fluminense.

SMITH, N. (1988). **Desenvolvimento Desigual**: natureza, capital e a produção do espaço. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil.

VILLAÇA, F. (1997). **A delimitação territorial do processo urbano**. São Paulo.

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