

UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO
FACULDADE DE FILOSOFIA, LETRAS E CIÊNCIAS HUMANAS
DEPARTAMENTO DE GEOGRAFIA

BRUNO DANTAS HIDALGO

**As divisões territoriais do Município de São Paulo: uma proposta de
classificação por meio da análise dos Distritos**

São Paulo
2013

BRUNO DANTAS HIDALGO

**As divisões territoriais do Município de São Paulo: uma proposta de
classificação por meio da análise dos Distritos**

Trabalho de Graduação Individual apresentado
ao Departamento de Geografia da Faculdade
de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da
Universidade de São Paulo para a obtenção do
título de Bacharel em Geografia

Orientador: Prof. Dr. Élvio Rodrigues Martins

São Paulo
2013

Autorizo a reprodução e divulgação total ou parcial deste trabalho, por qualquer meio convencional ou eletrônico, para fins de estudo e pesquisa, desde que citada a fonte.

Catalogação na Publicação

Serviço de Biblioteca e Documentação

Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo

H632d Hidalgo, Bruno Dantas
As Divisões Territoriais do Município de São Paulo: uma proposta de classificação por meio da análise dos Distritos / Bruno Dantas Hidalgo ; orientador Élvio Rodrigues Martins. - São Paulo, 2013. 115 f.

TGI (Trabalho de Graduação Individual)- Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo. Departamento de Geografia. Área de concentração: Geografia Humana.

1. Divisão territorial. 2. São Paulo (SP). 3. Regionalização. 4. Fronteiras. I. Martins, Élvio Rodrigues, orient. II. Título.

Nome: HIDALGO, Bruno Dantas

Título: As divisões territoriais do Município de São Paulo: uma proposta de classificação por meio da análise dos Distritos

Trabalho de Graduação Individual apresentado
ao Departamento de Geografia da Faculdade
de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da
Universidade de São Paulo para a obtenção do
título de Bacharel em Geografia

Aprovado em:

Banca Examinadora

Prof. Dr. Élvio Rodrigues Martins

Universidade de São Paulo

Julgamento: _____

Assinatura: _____

Prof.^a Dr.^a Isabel Aparecida Pinto Alvarez

Universidade de São Paulo

Julgamento: _____

Assinatura: _____

Prof. Dr. Mário de Biasi

Universidade de São Paulo

Julgamento: _____

Assinatura: _____

AGRADECIMENTOS

O TGI finaliza dois ciclos diferentes, embora relacionados: uma graduação e uma pesquisa. Por isso, os agradecimentos estão separados nesses dois momentos.

Graduação

Agradeço a minha família, Alexandre, Maria, Gustavo e Rodrigo, por terem apoiado minha formação, por terem me dado estrutura e pela paciência de esperarem tanto tempo para me formar.

Os primeiros amigos na Geografia foram-me muito importantes para explorar o novo ambiente. Todos amadureceram muito nesse tempo, mas continuam por perto. Obrigado, Cássio Prado, Natália Lisboa, Patrícia Christmann, Raquel Oliveira e Tatiana Thomaz. Agradeço também aos outros colegas da turma de 2008.

Sou grato a turma de 2009, com a qual convivi até mais do que com a minha. Talvez seja a única turma que eu vi na Geografia que pode efetivamente ser denominada como tal. Vida longa aos Áziz Indomáveis!

Participar de uma gestão do CEGE (o centro acadêmico da Geografia) foi um aprendizado inestimável. Agradeço a todos que convivi na minha passagem pelo movimento estudantil, sobretudo a Larissa Lira, Lígia Petrini e Lucas Rosa, os quais me guiaram pelos caminhos da militância.

Foi uma grande alegria trabalhar com as professoras Larissa Bombardi e Sidneide Manfredini no início da graduação. O projeto de extensão no Assentamento Milton Santos foi um dos fatores que me fez não desistir do curso. A proximidade com o professor Manoel Fernandes nesse mesmo período também corroborou para me motivar e abrir novos horizontes na Geografia.

Agradeço aos integrantes da revista Paisagens. Participar da edição de uma revista acadêmica estudantil sem dúvida contribuiu decisivamente para minha formação. Espero que as próximas gerações mantenham firme a revista.

Sou grato às oportunidades de monitorar as aulas da professora Maria Eliza Miranda. Com ela eu aprendi a valorizar verdadeiramente a educação. Sua enorme experiência, domínio teórico e energia são grandes estímulos para as futuras gerações de professores.

As aulas de Teoria Método II do professor Élvio Martins marcaram praticamente um recomeço na minha graduação, pois foi a partir daí que eu me dei conta do que realmente era a Geografia. A influência do Élvio na minha formação foi enorme, pois o contato com ele me induziu a fazer leituras mais detalhadas, me fez evitar paixões e preconceitos por ideias acadêmicas e me fez tomar contato com a Filosofia.

Depois que conheci Maíra Azevedo, minha vida mudou radicalmente em todos os sentidos. O reflexo disso na graduação pode ser verificado na significativa melhora do meu desempenho na faculdade, na qual fiquei mais responsável. Ela abriu meus horizontes e virou minha constante interlocutora. Muito do que sou atualmente, devo à Maíra. Obrigado!

Pesquisa

Essa pesquisa não seria possível sem a iniciativa de Daniel Cunha, pois a partir de sua ideia o tema da pesquisa se originou. Agradeço à atenção e às várias informações que me disponibilizou, sem as quais o trabalho tornar-se-ia ainda mais difícil, quiçá impossível.

Sou grato ao Leonardo Gâmbera, que numa conversa despretensiosa durante nossa monitoria deu a indicação bibliográfica chave para o trabalho.

Graças ao Renan Meireles e a Raquel Oliveira, me dei conta de que faltava um foco para a pesquisa. Agradeço também ao Leonardo Cardeal, com o qual compartilhei dúvidas e dilemas do TGI.

A professora Rita de Cássia Cruz e o professor André Martin foram muito gentis e solícitos ao me receberem para buscar informações sobre o tema da pesquisa.

A professora Isabel Alvarez e o professor Mário de Biasi aceitaram prontamente o convite para compor a banca examinadora. Agradeço pela disposição de lerem essa monografia.

Agradeço à Camila Gonçalves e Antônio Jardim, por terem me ajudado na disponibilização de informações do Instituto Geográfico e Cartográfico.

Sou grato a Daniela Borges pela elaboração do resumo em inglês e por ter sido um exemplo de persistência e dedicação.

Boa parte da pesquisa foi realizada no Laboratório de Geografia Política e Planejamento Territorial e Ambiental (LABOPLAN), agradeço a todos os pesquisadores e colegas pelo convívio e pelo apoio. Cito aqui os nomes de Aline Oliveira, a qual compartilhou

as angústias dos derradeiros momentos do TGI e me deu dicas de diagramação, e de Ana Elisa Pereira, cujo sorriso e companhia motivam qualquer um.

Agradeço imensamente, mais uma vez, a Maíra, por acompanhar meus dramas, por me aconselhar, pelas detalhadas revisões do texto final, por me cobrar, por me consolar, e principalmente, por ter sido carinhosa e paciente mesmo nos piores momentos.

Agradeço ao meu orientador, Élvio Martins, por ter sugerido esse tema tão estimulante, por ter sido paciente com minha lentidão, por ter atendido às minhas solicitações de ajuda e por ter contribuído decisivamente para minha formação como um todo.

Por fim, agradeço a todos que direta ou indiretamente contribuíram para a minha formação na universidade e não foram citados. Eu aproveitei o máximo que pude. Espero que num futuro não muito distante todos tenham as mesmas oportunidades que eu tive.

RESUMO

HIDALGO, Bruno D. **As divisões territoriais do Município de São Paulo: uma proposta de classificação por meio da análise dos Distritos.** 2013. 115f. Trabalho de Graduação Individual – Departamento de Geografia, Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2013.

O Município de São Paulo é recortado em múltiplas divisões territoriais, muitas das quais incompatíveis entre si. Esse panorama gera dúvidas sobre as referências espaciais do município tanto para a população em geral quanto para os agentes do Estado, ou seja, o mesmo Estado que elabora compartimentações confunde-se sobre os significados das divisões. Neste trabalho propõe-se uma classificação das divisões territoriais institucionais do Município de São Paulo, como alternativa de abordagem dessa copiosa malha territorial. Optou-se por obter os principais critérios de classificação por meio da análise dos Distritos, pois esses sempre constituíram a base fundamental das compartimentações intramunicipais na capital paulista e no território brasileiro, de modo que a maioria dos outros recortes territoriais relacionam-se a eles. Observa-se que a divisão distrital paulistana até 1992 pode ser aproximada ao conceito de limite interno municipal, por se tratar de um recorte territorial representativo do crescimento da autonomia local. Após o referido ano, os Distritos paulistanos configuraram-se como uma regionalização, porque são compartimentações efetuadas com propósitos eminentemente administrativos e de apoio à gestão municipal. Nesse sentido, propõe-se que a classificação das divisões territoriais ocorra a partir das classes limites internos e regionalizações. As últimas podem ser subdivididas de acordo com as especificidades para as quais são elaboradas, tais quais: para gestão integrada do município ou para gestão setorial do mesmo; para delimitar a área de atuação de agentes da gestão descentralizada ou simplesmente para servir de referência espacial da gestão, como para a coleta/divulgação de dados estatísticos.

Palavras-chave: divisões territoriais; Município de São Paulo; regionalização; limites internos; Distritos.

ABSTRACT

HIDALGO, Bruno D. **The territorial divisions of the city of São Paulo (Brazil): a proposal for classification through the analysis of the Districts.** 2013. 115f. Trabalho de Graduação Individual – Departamento de Geografia, Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2013.

The city of São Paulo (state of São Paulo, Brazil) is divided by multiple territorial divisions, many of which are not compatible. This incompatibility causes doubts when it comes to spatial references for both the population and the State representatives: the very same State, that imposes the divisions within the city, is not clear about the criteria under which it is imposed. This work suggests a territorial classification of the institutional boundaries within the city of São Paulo, as an alternative for this broad territorial mesh. For that, the main classification criteria has been chosen to be done through the analysis of the Districts, as those have always been the basis for the divisions within the city of São Paulo as for the entire country, making most of the territorial divisions be alike. The district division of the city until 1992 can be related to the internal city boundaries, as it is a representative sample of the local autonomy growth. From 1992 on, the districts of São Paulo are set regionally as the division is primarily based on management and administrative purposes. Taking this in account, it is purposed that the territory division classification is based then on the internal limits and regionalizations. The latter can be divided according to the particularities to which they are elaborated such as: to the integrated or sectoral city management; for the settlement of the decentralized management nuclei and management spatial reference as for statistical data purposes.

Keywords: territorial divisions; city of São Paulo; regionalization; internal limits; Districts.

LISTA DE FIGURAS

| | |
|---|------|
| Figura 1 – Sub-regiões Postais dos Correios | p.16 |
| Figura 2 – Mapa do Trânsito da CET | p.17 |
| Figura 3 – Divisão do Município de São Paulo em Áreas de Concessão da SPTrans | p.18 |

LISTA DE FOTOGRAFIAS

| | |
|---|------|
| Fotografia 1 – Placas de identificação de ruas em São Paulo | p.19 |
|---|------|

LISTA DE MAPAS

| | |
|---|------|
| Mapa 1 – Regiões [zonas cardeais], Subprefeituras e Distritos do Município de São Paulo | p.14 |
| Mapa 2 – Divisão do Município em Distritos, Subprefeituras e zonas cardeais | p.15 |
| Mapa 3 – Densidade demográfica nos Distritos e Subdistritos do Município de São Paulo em 1950 | p.63 |
| Mapa 4 – Distritos e Subdistritos do Município de São Paulo em 1991 | p.69 |
| Mapa 5 – Distritos do Município de São Paulo a partir de 1992 | p.88 |

LISTA DE QUADROS

| | |
|---|------|
| Quadro 1 – Divisões territoriais de órgãos públicos para gerência de serviços e coleta de dados do Município de São Paulo | p.24 |
| Quadro 2 – Divisões territoriais do Município de São Paulo: uma proposta de classificação | p.98 |

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

| | |
|---------------|---|
| Arpen-SP | Associação dos Registradores de Pessoas Naturais do Estado de São Paulo |
| ARs | Administrações Regionais |
| CEP | Código de Endereçamento Postal |
| CET | Companhia de Engenharia de Tráfego de São Paulo – SP |
| CGJ-SP | Corregedoria Geral de Justiça do Estado de São Paulo |
| Correios/ECT | Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos |
| Eletropaulo | Eletricidade de São Paulo S.A. |
| EUA | Estados Unidos da América |
| IBGE | Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística |
| FINATEC | Fundação de Empreendimentos Científicos e Tecnológicos |
| IGC | Instituto Geográfico e Cartográfico – SP |
| IPTU | Imposto Predial Territorial Urbano |
| Metrô | Companhia do Metropolitano de São Paulo |
| OTAN | Organização do Tratado do Atlântico Norte |
| PMSP | Prefeitura do Município de São Paulo |
| PMSP - SAR | Secretaria das Administrações Regionais |
| PMSP - SEMPLA | Secretaria Municipal de Planejamento, Orçamento e Gestão |
| PMSP - SF | Secretaria Municipal de Finanças e Desenvolvimento Econômico |
| PMSP - SIS | Secretaria de Implementação das Subprefeituras |
| PMSP - SMDU | Secretaria Municipal do Desenvolvimento Urbano |
| PMSP - SME | Secretaria Municipal da Educação |
| PMSP - SMS | Secretaria Municipal da Saúde |
| PMSP - SMSP | Secretaria Municipal de Coordenação das Subprefeituras |
| Sabesp | Companhia de Saneamento Básico do Estado de São Paulo |
| SPTrans | São Paulo Transportes S.A. |
| TJ-SP | Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo |
| TRE-SP | Tribunal Regional Eleitoral do Estado de São Paulo |

SUMÁRIO

| | |
|--|-----|
| INTRODUÇÃO..... | 12 |
| 1 APROXIMAÇÕES TEÓRICO-CONCEITUAIS PARA A ANÁLISE DAS DIVISÕES TERRITORIAIS DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO | 23 |
| 1.1 Abordagens sobre as divisões territoriais do Município de São Paulo | 23 |
| 1.2 Território e Divisões Territoriais: Fronteiras, Limites e Regionalizações | 29 |
| 1.2.1 Território..... | 29 |
| 1.2.2 Divisão Territorial..... | 36 |
| <i>Fronteiras e Limites Internos</i> | 38 |
| <i>Regionalizações</i> | 41 |
| 2 ORIGEM E DESENVOLVIMENTO DA DIVISÃO DISTRITAL EM SÃO PAULO | 47 |
| 2.1 Freguesias e Distritos de Paz | 48 |
| 2.2 Das Freguesias e Distritos de Paz aos Distritos e Subdistritos | 55 |
| 2.3 O Distrito enquanto Limite Interno Municipal | 70 |
| 3 A ATUAL DIVISÃO DISTRITAL E UMA PROPOSTA DE CLASSIFICAÇÃO PARA AS DIVISÕES TERRITORIAIS DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO | 80 |
| 3.1 A demanda por descentralização política-administrativa e as divisões territoriais municipais no contexto da redemocratização | 80 |
| 3.2 A redefinição da divisão distrital no Município de São Paulo | 84 |
| 3.3 O Distritos enquanto Regionalização do Município de São Paulo | 91 |
| 3.4 Proposta de classificação para as divisões territoriais do Município de São Paulo | 96 |
| CONSIDERAÇÕES FINAIS | 100 |
| REFERÊNCIAS..... | 104 |

INTRODUÇÃO

A divisão do planeta em países – Estados soberanos independentes – separados por fronteiras que definem o território de cada um desses Estados é um dos dados geográficos mais marcantes da contemporaneidade. Por mais que existam questionamentos sobre o conceito de soberania e sobre o que de fato as fronteiras separam atualmente, não se pode negar que uma das maneiras mais generalizadas de representação do mundo ocorre por meio de mapas que mostram um mosaico de países justapostos. Não menos significativa é a recorrência da compartimentação interna dos territórios de cada país, sejam eles divididos em estados, províncias, regiões, departamentos, condados, comarcas, vilas, municípios ou distritos. Independente da pluralidade de nomes e funções atribuídas às divisões territoriais internas de cada Estado nacional, o fato é que se trata de um expediente amplamente adotado para o controle do território.

Todavia, as divisões territoriais elaboradas pelo Estado não são uniformes. Há inúmeros exemplos de Estados que adotam várias divisões territoriais simultaneamente, muitas vezes para suprir necessidades específicas tais quais o exercício da justiça, a definição de autonomias locais ou atividades administrativas setorializadas. Soma-se a isso o fato de que nem sempre tais divisões são criadas numa mesma lógica, ou seja, é relativamente comum a existência de sobreposições de compartimentações sem qualquer compatibilidade de forma, escala ou função. Esses são alguns dos motivos pelos quais parte significativa das populações desconhecem os critérios e a lógica das divisões territoriais. Em circunstâncias extremas, os próprios agentes estatais passam a desconhecer os quadros territoriais do local que gerenciam. Tal situação pode ser verificada no Município de São Paulo.

Há numerosas divisões territoriais no Município de São Paulo. Os registros dos primeiros parcelamentos do território da atual capital paulista remontam ao século XVIII, quando foram criadas as freguesias de São Miguel¹, Penha de França e Nossa Senhora do Ó (INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA [IBGE], 2013). As compartimentações não pararam de ocorrer ao longo desses dois séculos e atualmente São

¹Segundo informações do IBGE (2013), deduz-se que a freguesia de São Miguel foi desfeita em meados do século XIX. Ela foi recriada em 1871 e suprimida meses depois neste mesmo ano (SÃO PAULO [Estado], Lei nº 41, de 30 de março 1871). No início do século XX, São Miguel consta como Distrito da capital paulista. (IBGE, 2013).

Paulo conta com centenas de subdivisões, entre as mais conhecidas estão os 96 Distritos e as 32 Subprefeituras². As recentes propostas de novas divisões do município, como a criação da Subprefeitura de Sapopemba³, mostram que o processo de divisão do território tem sido contínuo.

As constantes subdivisões tornou o quadro territorial paulistano amplo e, em grande parte, desconexo. Segundo Sposati (2001), há enorme variação nos critérios de agregação dos “pedaços” da cidade para a organização e gerenciamento dos serviços públicos de São Paulo. Para a autora, essa multiplicidade no trato do território faz com que os cadastros territoriais não se comuniquem, dificultando a gestão pública. Mais do que isso, ela sustenta a ideia de que a falta de referências territoriais definidas prejudica o exercício da cidadania: “cada órgão é uma cultura, uma nomenclatura e um conjunto de procedimentos indecifráveis que não compartilham um código comum. Não existe a cidadania do lugar nos registros municipais e muito menos seu acesso democrático aos cidadãos” (SPOSATI, 2001, p.50).

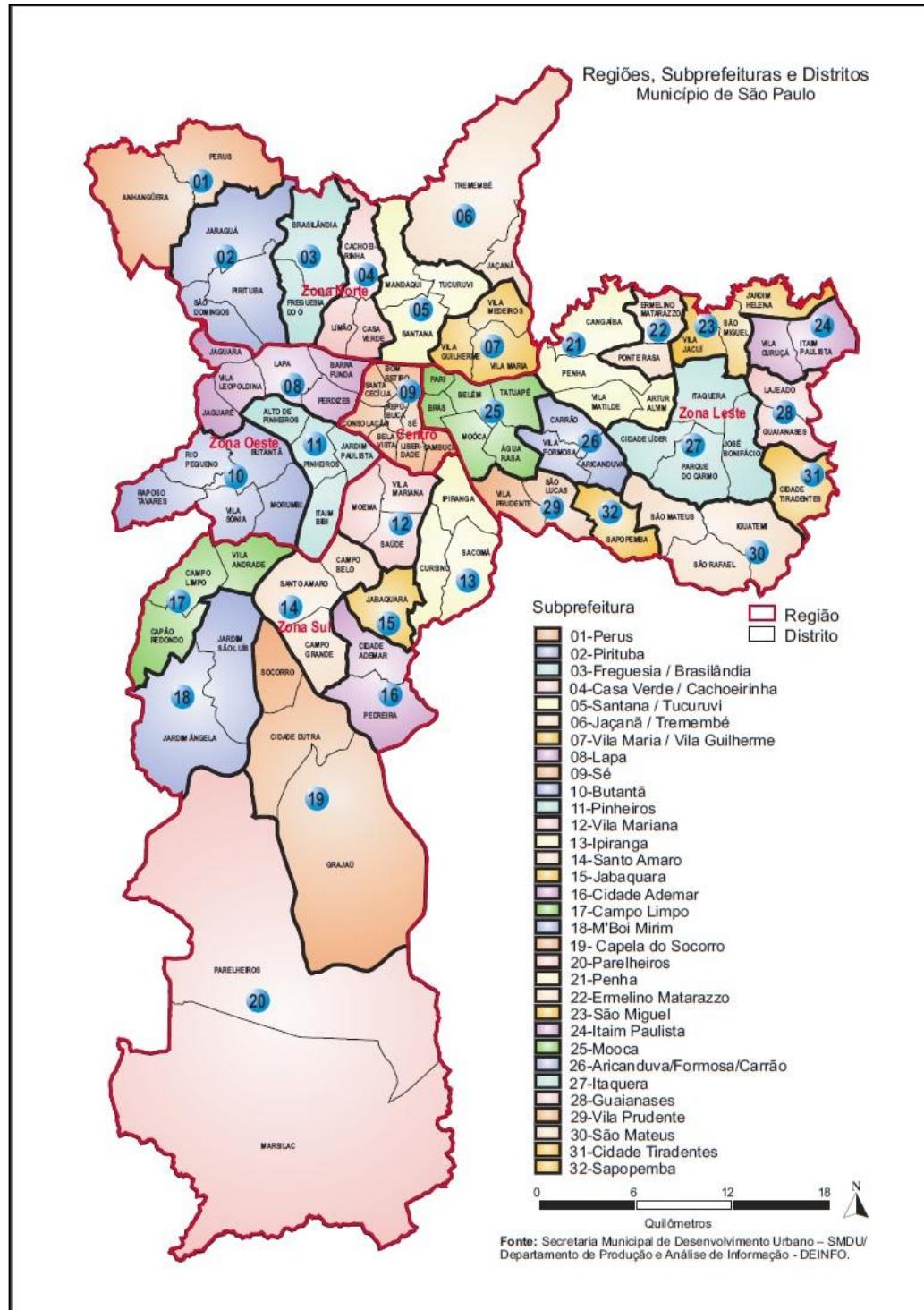
A profusão de divisões territoriais da capital paulista pode ser exemplificada por meio da observação de algumas das divisões do município em zonas cardeais. As zonas cardeais constituem um tipo de parcelamento do território do município que o divide em macrozonas, às quais são atribuídos os nomes das direções cardeais (CAZZOLATO, 2005). Essas talvez constituam a referência mais comum de localização em São Paulo, pois muitas pessoas que circulam pela cidade frequentemente situam os lugares enquadrando-os como pertencentes à zona leste, à zona sul, à zona norte, à zona oeste ou ao centro⁴. Não raras são as discussões e polêmicas cotidianas sobre o pertencimento ou não de uma localidade a uma dessas zonas – especialmente quando se trata da zona sul ou oeste. Isso não ocorre sem motivos, pois existem muitas divisões diferentes do Município de São Paulo em zonas cardeais. Nesse sentido, algumas das divisões em macrozonas servem a propósitos específicos de setores da administração pública e nem sempre são legalmente reconhecidas – embora possam deter uma institucionalidade tácita.

² Estabelecidos respectivamente pela Lei Municipal nº 11.220 de 20 de maio de 1992 e Lei Municipal nº 13.399 de 1º de agosto de 2002.

³ A Subprefeitura de Sapopemba foi criada no mesmo ano da elaboração deste trabalho, pela Lei Municipal nº 15.764 de 27 de maio de 2013.

⁴ A menção das zonas como referências para localização em São Paulo vem de longa data. Na década de 1950, Renato da Silveira Mendes (1958, p.188) utilizou-se das “zonas” para classificar os bairros da cidade, pois elas já eram “[...] admitidas em atos dos poderes públicos e consagradas pelo consenso popular”.

Ao consultar o sítio virtual oficial da Prefeitura do Município de São Paulo (PMSP) encontramos a divisão territorial em zonas cardeais⁵ presente no Mapa 1:



⁵ Disponível no portal Infocidade da PMSP, no qual estão diversos dados e mapas do município disponibilizados e elaborados pela Secretaria Municipal do Desenvolvimento Urbano (PMSP - SMDU).

Observa-se que o Mapa 1 contém a divisão do município em Distritos e Subprefeituras. Essas compartimentações são agregadas em zonas cardeais, denominadas Regiões. São cinco no total: Zona Norte, Zona Oeste, Zona Sul, Zona Leste e Centro. Não foi encontrada qualquer legislação que instituiu esta divisão, mas a divulgação por mídia oficial da prefeitura é sinal de que se trata de uma importante referência espacial, dotada de certa institucionalidade para o município.

Entretanto, por meio de buscas na *internet*, encontrou-se outra divisão territorial do município (Mapa 2), também com a chancela da prefeitura:



Mapa 2 – Divisão do Município de São Paulo em Distritos, Subprefeituras e zonas cardeais. A resolução não permite visualizar todas as informações, mas o propósito é apenas mostrar a divisão das macrozonas. Extraído de: Secretaria de Implementação das Subprefeituras (PMSP - SIS) (2002).

O Mapa 2 foi elaborado em 2002, o que mostra que ele é relativamente recente. No Mapa 2 a divisão em zonas cardeais não possui nome e o município foi agregado em nove partes: Noroeste, Nordeste, Oeste, Sul, Centro, Centro-Sul, Sudeste, Leste 1 e Leste 2. Assim como o mapa anterior, este também é resultado da agregação das Subprefeituras e dos Distritos. Apesar de não estar disponível para consulta no site oficial PMSP, este mapa está hospedado em endereço virtual vinculado à prefeitura⁶. A tendência é que essa divisão por zonas cardeais tenha sido substituída em âmbito institucional pela divisão citada no Mapa 1, contudo não há evidências suficientes para essa constatação, na medida em que não foi encontrado nenhum diploma legal que instituiu essa regionalização.

Há divisões de São Paulo em zonas cardeais que são estabelecidas por setores específicos da gestão pública, mas que são amplamente reconhecidas. É o caso da divisão territorial do município utilizada pela Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos (ECT/Correios) para a delimitação do Código de Endereçamento Postal (CEP) e da divisão elaborada pela Companhia de Engenharia de Tráfego de São Paulo - SP (CET), representados respectivamente nas Figuras 1 e 2:



Figura 1 – Sub-regiões Postais dos Correios. Baseadas na continuidade dos dois primeiros dígitos do CEP. Extraído de: Cazzolato (2005, p.13).

⁶ Conforme as informações do Mapa 2, a fonte é a PMSP - SIS – atual Secretaria Municipal de Coordenação das Subprefeituras (PMSP - SMSP). Isso comprova que se trata de um mapa dotado de certa oficialidade. O mapa pode ser acessado pelo seguinte endereço (vinculado ao domínio virtual da prefeitura): <http://ww2.prefeitura.sp.gov.br//arquivos/guia/mapas/0001/mapa_subprefeituras.jpeg>.



Figura 2 – Mapa do Trânsito da CET. Divide o município em regiões (zonas cardeais). Extraído de: CET. Disponível em: <<http://cetsp1.cetsp.com.br/monittransmapa/agora/>>. Acesso em: 25 out. 2013.

A regionalização elaborada pelos Correios para o Município de São Paulo mostrada na Figura 1 representa seis sub-regiões postais⁷, e está no formato de divisão do município em zonas cardeais (CAZZOLATO, 2005). Porém, essa divisão não é equivalente às mostradas anteriormente.

Caso semelhante ocorre com a regionalização proposta pela CET, que é consultada diariamente por milhares de pessoas que circulam em veículos pela cidade, bem como pela mídia ao noticiar a situação de tráfego no município. O Mapa do Trânsito (Figura 2) é um sistema de monitoramento e informação de trânsito constantemente atualizado. “A cidade foi dividida em cinco regiões: Centro, Leste, Norte, Oeste e Sul. Para cada uma delas são apresentados o índice e a porcentagem de lentidão comparados ao trânsito da cidade toda e a tendência do comportamento do trânsito”⁸. Percebe-se que não há correspondência exata entre o zoneamento estabelecido pela CET com as outras divisões mostradas.

⁷ A sexta sub-região postal, representada na Figura 1 pela subdivisão da zona Leste, é parte da área abrangida pelos dígitos 08 no início do CEP. Essa área estende-se aos municípios de Ferraz de Vasconcelos, Poá, Itaquaquecetuba, Suzano, Moji das Cruzes, Guararema, Biritiba Mirim e Salesópolis (CAZZOLATO, 2005).

⁸ Disponível no link “Ajuda”; “Divisão da cidade em regiões” do site da CET. Disponível em: <<http://cetsp1.cetsp.com.br/monittransmapa/agora/ajuda.htm>>. Acesso em: 25 out. 2013.

Outra importante divisão do município em zonas cardeais foi a instituída pela São Paulo Transporte S.A. (SPTrans) – empresa responsável pela gestão do sistema de transporte coletivo por ônibus em São Paulo. Em 2002, foi decretada a divisão do município em áreas que delimitam a abrangência espacial das concessões de operação do transporte coletivo por ônibus no município⁹. O consórcio e as cooperativas responsáveis por cada área sinalizam os ônibus com um mesmo padrão de cor, que é diferente para cada uma das áreas delimitadas¹⁰. A Figura 3 apresenta a divisão em zonas cardeais da SPTrans:



Figura 3 – Divisão do Município de São Paulo em Áreas de Concessão da SPTrans. Cada Área delimita a extensão da concessão dos consórcios do transporte coletivo de ônibus paulistanos. Fonte: Adaptado de SPTrans. Disponível em: <http://www.sptrans.com.br/a_sptrans/sistema.aspx>. Acesso em: 25 out. 2013.

São nove divisões ao todo: Zona Norte, Zona Noroeste, Zona Oeste, Zona Sudoeste, Zona Sul, Zona Sudeste, Zona Leste, Zona Nordeste e o Centro, equivalente ao Centro

⁹ Inicialmente a divisão foi estabelecida pelo Decreto nº 42.736, de 19 de dezembro de 2002. O Decreto nº 53.887, de 8 de maio de 2013 revoga o Decreto nº 42.736, mas estabelece a mesma divisão do município para delimitar as áreas de concessão.

¹⁰ De acordo com o texto “Sistema municipal de Transporte”, que consta no *site* da SPTrans. Disponível em: <http://www.sptrans.com.br/a_sptrans/sistema.aspx>. Acesso em: 25 out. 2013.

Expandido da cidade¹¹. O último não possui consórcio, sendo abarcada pelos ônibus das outras áreas (SPTRANS) – portanto, não existe indicação específica de cor para ônibus que circulam pelo Centro.

Além de ser importante referência para a localização e para a organização do transporte coletivo de São Paulo, esta divisão em zonas cardeais está demarcada nos logradouros do município por meio de placas de identificação. Desde de 2007 as placas passaram a ser sinalizadas na margem inferior com a cor da zona à qual pertencem (conforme a Fotografia 1), de modo a facilitar a referência espacial tanto para quem utiliza o transporte coletivo, quanto para quem está a pé ou de carro¹². Dessa forma, essa divisão em zonas é muito significativa, na medida em que conta com marcos de sua existência presentes na paisagem da cidade. Contudo, ao se comparar percebe-se que esta divisão também não é compatível com as anteriores. A regionalização da SPTrans não é compatível sequer com a divisão do município em Distritos e Subprefeituras.



Fotografia 1 – Placas de identificação de ruas em São Paulo. A margem inferior está colorida com a cor laranja, que sinaliza que as ruas pertencem à Zona Oeste, segundo a regionalização da SPTrans. Fonte: Fotografia do autor.

¹¹ O Centro Expandido foi criado para implantar o programa de restrição à circulação de veículos automotores (o “rodízio” de automóveis). Ele é delimitado pelo Mini Anel Viário que compreende o perímetro formado pelas vias Marginal do Rio Tietê, Marginal do Rio Pinheiros, Avenida dos Bandeirantes, Avenida Afonso D’Escragnole Taunay, Complexo Viário Maria Maluf, Avenida Presidente Tancredo Neves, Avenida das Juntas Provisórias, Viaduto Grande São Paulo, Avenida Professor Luís Inácio de Anhaia Melo e Avenida Salim Farah Maluf (SÃO PAULO [Município], Decreto nº 37.085, de 3 de outubro de 1997).

¹² Informações com base na notícia *Ruas de São Paulo ganham novas placas de identificação* da Secretaria Executiva de Comunicação, no portal da PMSP em 05 de fevereiro de 2007. Disponível em: <<http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/comunicacao/noticias/?p=129454>>. Acesso em: 25 out. 2013.

A partir da comparação de algumas das principais divisões do município em zonas cardinais, referências fundamentais de localização na cidade de São Paulo, percebe-se que não há uma normatização rígida que padronize uma única divisão para todo o âmbito municipal. Ao contrário disso, prevalece a pluralidade de compartimentações – mesmo quando nos atemos às elaboradas pelo Estado.

Essa apresentação preliminar das divisões territoriais do Município de São Paulo permite perceber a diversidade existente na compartimentação do território e o fato de que essas delimitações muitas vezes não possuem nenhuma compatibilidade entre si. Também é possível observar que a divisão territorial é um processo que ocorre constantemente. As divisões territoriais do município, como já explicitado, acabam não se estabelecendo enquanto referenciais plenamente satisfatórios nem para o poder público e nem para o restante da população. Com base nessa constatação cabem os seguintes questionamentos: por que há tantas divisões territoriais no Município de São Paulo? Quais os significados das divisões territoriais existentes? Há aspectos comuns entre elas?

A maneira mais adequada para responder tais questionamentos é analisar em detalhe cada uma das divisões existentes no município, ou pelo menos as principais – tarefa que seria impraticável diante do extenso rol de compartimentações. Entretanto, uma das divisões territoriais do município é a mais reveladora da complexidade desse fenômeno: a divisão distrital. Isso porque a delimitação de Distritos é relativamente antiga, sofreu numerosas alterações, passou por subdivisões e teve propósitos e critérios diferentes no decorrer dos anos. Ainda hoje, há certa ambiguidade sobre o significado dos Distritos, tanto em São Paulo como em outras localidades. Além desses aspectos, trata-se de uma divisão existente em todo o território brasileiro. Destaca-se ainda o fato de existirem para as delimitações distritais mais registros passíveis de serem investigados ao se comparar com a maioria das outras compartimentações do município, nas quais é muito raro encontrar justificativas e materiais sobre o processo de divisão. Assim, o Distrito apresenta-se como um objeto de pesquisa privilegiado para a compreensão da malha territorial paulistana.

O objetivo deste trabalho é analisar os Distritos do Município de São Paulo e, por meio disso, elaborar uma proposta de classificação das divisões territoriais da capital paulista. Optou-se por buscar uma classificação pois esse procedimento apresenta-se como uma alternativa de sistematização da copiosa e difusa malha territorial paulistana. Ou seja, trata-se de um modo de buscar elementos em comum e diferenciadores das divisões territoriais. Além

disso, trata-se de uma operação que implica o estabelecimento de critérios de agregação ou divisão de elementos (GRIGG, 1974), o que traz a necessidade de se conhecer as principais características ou propriedades das divisões territoriais para que, a partir delas, estabeleçam-se os grupos ou classes.

Reconhece-se que a realidade é mais complexa do que qualquer classificação. Nesse sentido, como qualquer procedimento utilizado para pesquisa, a classificação apresenta limitações. No caso deste trabalho, as limitações ocorrem no sentido das divisões territoriais não se adequarem plenamente às categorias estabelecidas. A limitação aumentaria ainda mais ao se considerar apenas uma divisão territorial, os Distritos, para o estabelecimento do critério de classificação. Mas parte-se do pressuposto que a análise dos Distritos permite a apreensão da principal diferença entre as diversas divisões territoriais. Ademais, as próprias restrições da classificação podem propiciar reflexões importantes para a compreensão do fenômeno das divisões territoriais.

Diante do objetivo do trabalho, organizou-se a monografia em três capítulos. No primeiro capítulo há um levantamento dos principais autores que analisaram as divisões territoriais do Município de São Paulo, enfatizando o modo como eles realizaram a sistematização das compartimentações. Diante da constatação de que tais propostas de interpretação não são suficientes, consta uma revisão teórica sobre os conceitos geográficos necessários para uma interpretação mais embasada do tema da pesquisa. Nesse sentido, discutem-se os conceitos de território, divisão territorial, fronteiras, limites internos e regionalização – procurando-se estabelecer fundamentos conceituais para a análise dos Distritos e da proposta de classificação.

Em seguida, no capítulo 2, inicia-se a análise dos Distritos, buscando-se as origens e o desenvolvimento dessa divisão territorial no território brasileiro e na capital paulista. Para isso, são elencadas as permanências e as modificações que ocorreram nas atribuições das divisões distritais desde o período colonial e imperial até o início da década de 1990, à luz dos contextos históricos e geográficos e das normatizações do território nos níveis federal, estadual e municipal.

A maior reestruturação da divisão distrital do Município de São Paulo ocorreu no início da década de 1990 e é analisada no terceiro capítulo. Neste momento, houve uma profunda modificação nos propósitos e nas atribuições da divisão distrital, que é a que vigora atualmente. Por meio das diferenças entre a divisão distrital pré e pós 1992 em São Paulo,

estabelece-se a proposta de classificação das divisões territoriais do município: de um lado há os limites internos, de outro, as regionalizações – sendo que as últimas podem ser subdivididas em outra classificação.

As divisões territoriais elaboradas pelo Estado brasileiro quase sempre são acompanhadas de normas e diplomas legais (CRUZ, 199-). Por esse motivo, as investigações aqui realizadas ampararam-se na consulta à legislação federal, estadual e municipal pertinente às divisões territoriais e nas informações disponibilizadas por setores da administração pública em diversos níveis, interpretadas com o apoio de obras de autores que referenciaram os debates. Os anuários estatísticos e censos demográficos foram importantes fontes de dados sobre a atualização do quadro distrital paulistano. Algumas informações sobre o processo de divisão distrital foram obtidas junto ao Instituto Geográfico e Cartográfico, o órgão técnico responsável pelas delimitações territoriais no Estado de São Paulo. A bibliografia consultada contribuiu também para suprir a omissão de dados oficiais, além de subsidiar a fundamentação teórica do trabalho.

1 APROXIMAÇÕES TEÓRICO-CONCEITUAIS PARA A ANÁLISE DAS DIVISÕES TERRITORIAIS DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO

Muitos pesquisadores estudaram o território paulistano, seja pelo enfoque geográfico ou por meio de outras disciplinas. Há abordagens que propõem regionalizações do município a partir de sua dinâmica espacial ou de algum critério específico. Entre os que fazem tais proposições, é comum a discordância e a crítica às divisões territoriais feitas pelo Estado. É o caso de Nice Lecoq Müller (1958, p.122) ao propor uma metodologia alternativa de delimitação do centro da cidade de São Paulo: “os limites [...] fixados para atender a finalidades administrativas não correspondem, na verdade, ao que poderemos chamar de realidade geográfica. Daí sermos levados a apelar para outros critérios”.

Contudo, diferentemente da proposta dessa autora, no presente trabalho busca-se interpretar as divisões territoriais estatais, e não as que foram elaboradas por pesquisadores ou outros sujeitos sociais – a menos que tais propostas tiverem sido oficializadas pelo Estado. A bibliografia que trata especificamente das divisões territoriais da capital paulista feitas pelo Estado é relativamente escassa. Encontrou-se apenas três pesquisadores que abordaram mais profundamente a vasta e desconexa malha de parcelamentos paulistana, trata-se de Aldaíza Sposati, José Donizete Cazzolato e Emílio Haddad. Mesmo que indiretamente, eles apresentaram uma lógica de sistematização das compartimentações. São as obras desses autores que serão analisados no tópico 1.1 deste capítulo.

Tais autores, ao apresentarem o quadro territorial da capital paulista, não se apoiam em conceitos geográficos que tradicionalmente subsidiam a explicação das compartimentações. Por esse motivo, no tópico 1.2 discute-se o conceito de território e, derivados desse, o de divisão territorial, fronteiras, limites internos e regionalizações. Mais do que uma revisão teórica, pretende-se definir os conceitos que serão utilizados na análise dos Distritos no restante do trabalho, contribuindo para classificar as divisões territoriais paulistanas.

1.1 Abordagens sobre as divisões territoriais do Município de São Paulo

Aldaíza Sposati (2001) comenta sobre o quadro territorial da capital paulista no livro *Cidade em Pedaços*, nome que sugere tanto a existência de diferentes níveis de cidadania em São Paulo quanto as numerosas compartimentações do município. No livro, são apresentadas e brevemente descritas muitas das divisões territoriais do município, de acordo com o órgão que a realizou e o número de unidades. A maioria dessas divisões elencadas por Sposati consta no Quadro 1:

Quadro 1 – Divisões territoriais de órgãos públicos para gerência de serviços e coleta de dados do Município de São Paulo

| Nível Federativo do Órgão | Órgão | Nome das Unidades Territoriais | Nº de Unidades |
|---------------------------|-----------------------|--|----------------|
| Municipal (SP) | PMSP (1) | Bairros | 2.489 |
| | PMSP - SAR (2) | Distritos | 96 |
| | PMSP - SIS (3) | Subprefeituras | 32 |
| | PMSP - SMDU (4) | Regiões | 5 |
| | PMSP - SF (5) | Setores Fiscais | 309 |
| | PMSP - SME (6) | Diretorias Regionais de Ensino | 13 |
| | PMSP - SMS (7) | Coordenadorias Regionais de Saúde | 5 |
| | CET (8) | Áreas das Gerências de Engenharia de Tráfego | 6 |
| | CET (9) | Regiões do Mapa do Trânsito | 5 |
| | SPTrans (10) | Zonas (Áreas de Concessão) e Centro | 9 |
| Estadual (SP) | Metrô (11) | Zonas da Pesquisa de Origem/Destino | 320 |
| | Sabesp (12) | Áreas de Gerência | 19 |
| | Eletropaulo (13) | Áreas das Superintendências | 6 |
| | Telefônica (14) | Áreas de Influência das Estações Telefônicas | 112 |
| | Polícia Civil-SP (15) | Distritos Policiais | 103 |
| | CGJ-SP (16) | Distritos e Subdistritos dos Cartórios de Registro Civil | 58 |
| | TJ-SP (17) | Foros Regionais e Foro Central | 18 |
| | TRE-SP (18) | Zonas Eleitorais | 58 |
| Federal | IBGE (19) | Áreas de Ponderação | 456 |
| | Correios (20) | Sub-regiões Postais | 6 |

Fonte: Cazzolato (2005); CET; Cortez et al. (2012); Companhia do Metropolitano de São Paulo (Metrô) (2008); Estadão Dados (2012); PMSP - SMDU (2013); São Paulo (Estado) (Lei Complementar nº 1.108, de 6 de maio de 2010); São Paulo (Município) (Lei nº 11.220, de 20 de maio de 1992); São Paulo (Município) (Lei nº 15.764, de 27 de maio de 2013); Secretaria Municipal da Educação (PMSP - SME); Secretaria Municipal da Saúde (PMSP - SMS); SPTRANS; Sposati (2001).

Notas:

Quadro produzido pelo autor com base nas informações de Sposati (2001). Quando houve disponibilidade de dados, atualizou-se as informações. As divisões referentes às notas (3), (4), (6), (7), (9), (10) e (20) não constavam no livro de Sposati.

(1) A divisão de São Paulo em bairros é citada por Sposati (2001), no entanto não se especifica qual o órgão da prefeitura que a elaborou e nem qual diploma legal que a instituiu. Não se encontrou dados recentes sobre essa divisão.

(2) Compartimentação feita por iniciativa antiga Secretaria das Administrações Regionais (PMSP - SAR).

(3) A Secretaria de Implementação das Subprefeituras (PMSP - SIS) deixou de existir assim que as Subprefeituras foram definitivamente organizadas.

(4) Conforme o Mapa 1 (p.14).

(5) Estabelecidos pela Secretaria Municipal de Finanças e Desenvolvimento Econômico (PMSP - SF) para regular a cobrança do Imposto Predial Territorial Urbano (IPTU). Os setores fiscais são agregações dos lotes e quadras fiscais. Dado referente ao livro de Sposati (2001).

(6) A Secretaria Municipal da Educação (PMSP – SME) divide o município em 13 Diretorias Regionais de Ensino e em 477 setores educacionais para facilitar a administração das unidades escolares.

(7) Áreas de gerência da Secretaria Municipal da Saúde (PMSP - SMS) formadas por agregação de Subprefeituras.

(8) Cinco dessas Gerências são responsáveis por organizar o tráfego em áreas determinadas, entretanto uma delas é responsável por uma rede de avenidas, e não por uma área. Trata-se da Gerência que é responsável por ordenar o tráfego das vias Marginal Tietê, Marginal Pinheiros, Avenida dos Bandeirantes, além das pontes e viadutos que cortam essas vias.

(9) Conforme a Figura 2 (p.17).

(10) Conforme a Figura 3 (p.18).

(11) A pesquisa Origem/Destino do Metrô é realizada a cada 10 anos, desde 1967, e constitui importante fonte de informação sobre os deslocamentos da população da Região Metropolitana de São Paulo (RMSP) (Metrô, 2008).

(12) Trata-se de áreas das Gerências da Companhia de Saneamento Básico do Estado de São Paulo (Sabesp), segundo Sposati (2001).

(13) A Eletricidade de São Paulo S.A. (Eletropaulo) foi fragmentada em várias empresas em 1997, como parte de um processo de privatização. A distribuição de energia ficou sob controle da AES Corp. desde 2001, momento em que o nome da empresa foi substituído para AES Eletropaulo (AES ELETROPAULO, 2013). Subentende-se que as informações disponibilizadas por Sposati (2001) sobre as Superintendências estejam desatualizadas em relação à reestruturação da empresa.

(14) A Telefônica presta serviços de telefonia fixa no Estado de São Paulo.

(15) A Polícia Civil do Estado de São Paulo divide o território em Distritos Policiais, sediados em delegacias. A Polícia Civil não é, a rigor, um órgão estadual, pois não faz parte do poder executivo ou legislativo. Entretanto, a instituição organiza-se em nível estadual. O mesmo é válido para os itens (16), (17) e (18).

(16) A iniciativa da criação de cartórios de registro civil de pessoas naturais é da Corregedoria Geral de Justiça do Estado de São Paulo (CGJ-SP) (SPOSATI, 2001). Na capital paulista, as circunscrições dos cartórios são os Subdistritos e os Distritos.

(17) A comarca da capital paulista divide-se em Foros Regionais para a administração da justiça de primeira instância. As compartimentações ocorrem por iniciativa do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo (TJ-SP).

(18) A organização das eleições na capital e no estado é de responsabilidade do Tribunal Regional Eleitoral do Estado de São Paulo (TRE-SP). As Zonas Eleitorais ficam sob jurisdição de juízes eleitorais, e são subdivididas em Seções Eleitorais.

(19) Optou-se por mostrar as Áreas de Ponderação por serem mais amplas, constituindo-se de agregações dos Setores Censitários paulistanos. Tais divisões são usadas nas pesquisas do IBGE, como o Censo Demográfico.

(20) Conforme a Figura 1 (p.16).

O Quadro 1 representa uma amostra significativa das divisões territoriais da capital paulista utilizadas por órgãos públicos. Segundo Sposati (2001), esse panorama de compartimentações indica uma falta de integração das políticas públicas em São Paulo. Além disso, a autora sugere que este problema dificulta o acesso às informações pela população, bem como demonstra a despreocupação do Estado com a participação popular na gestão da cidade. Tal posicionamento verifica-se pela constatação de que muitas secretarias e órgãos

municipais possuem divisões territoriais próprias, as quais nem sempre estão compatibilizadas com a divisão distrital – a qual seria a base territorial fundamental da capital paulista.

Posição semelhante é defendida por Cazzolato (2005, p.60), que comenta que as múltiplas divisões do Município de São Paulo refletem “um crônico problema de gestão pública, que, tradicionalmente, no Brasil, toma o caminho das decisões e soluções isoladas setorialmente”. Este mesmo autor assinala que a indefinição das divisões territoriais intramunicipais prejudica o processo de apropriação e identificação dos cidadãos com o lugar, por conseguinte a atuação política também fica comprometida (CAZZOLATO, 2005).

Assim, os dois autores constatam que o número de divisões territoriais do município tem como uma de suas principais determinantes a predominância da administração pública setorial e ressaltam os prejuízos que a falta de referências territoriais podem acarretar ao exercício da cidadania. Além disso, ambos concordam que a complexa e múltipla malha territorial do município torna-se indecifrável não só para a maioria da população, mas também para os próprios agentes da administração pública. “Como se pode registrar, o trato do espaço intraurbano de São Paulo foi pouco conhecido da história da cidade e ainda o é” (SPOSATI, 2001, p.35).

Ao fazer tais análises Sposati e Cazzolato utilizam-se de critérios para classificar as divisões territoriais do Município de São Paulo, apesar de não ser o foco de suas pesquisas. A exposição das compartimentações paulistanas por Sposati pode ser interpretada de duas maneiras. De um lado, ela agrupa as divisões que constituem *coordenadas*, cadastros ou referências de uso e ocupação do solo da cidade. Nessa categoria, estão incluídos, por exemplo, os Setores Fiscais (incluindo as quadras e lotes fiscais), as divisões do IBGE, as unidades de Origem/Destino do Metrô, os bairros, o cadastro dos logradouros municipais e o zoneamento estabelecido pelos Planos Diretores¹³. Há ainda a menção às Paróquias – divisão eclesiástica do município – o que de certa forma destoa das compartimentações anteriores.

De outro lado, Sposati agrupa as *áreas gerenciais*, parcelamentos utilizados para a gestão de serviços públicos. Entre esses, estão incluídas as divisões da CET, o CEP, as Administrações Regionais (posteriormente substituídas por Subprefeituras), as áreas

¹³ O Plano Diretor Estratégico (SÃO PAULO [Município], Lei nº 13.430, de 13 de setembro de 2002) estabelece uma complexa divisão do município em zonas homogêneas como Macrozonas, Zonas de Uso e Zonas Especiais, cada uma com diversas subcategorias. As unidades decorrentes do zoneamento não são contíguas, o que dificultaria a contabilização das unidades para figurar no Quadro 1.

gerenciais da Sabesp, Eletropaulo e Telefônica, os Distritos Policiais, Foros Regionais e as divisões para serviços cartoriais.

Cazzolato (2005) é mais sistemático na organização dos parcelamentos de São Paulo. Sua classificação não leva em conta o universo de compartimentações existentes, como fez Sposati, pois se configura como uma proposta de organização territorial do município. Segundo esse pesquisador, as divisões territoriais paulistanas deveriam se estruturar por dois níveis escalares, sendo esses constituídos por dois subníveis: o *regional*, constituído pelas zonas cardeais e as Subprefeituras (ou Administrações Regionais), e o *local*, constituído pelos Distritos e bairros. Cazzolato afirma que esse seria o plano original da reestruturação da divisão distrital que ocorreu em São Paulo em 1992.

Como não houve a organização desses quatro níveis territoriais, em sua dissertação ele propõe uma metodologia de delimitação de bairros para grandes cidades. Para Cazzolato, a delimitação de bairros seria um imperativo na medida em que propiciaria tanto um instrumento para a gestão pública, por meio da uniformização dos cadastros municipais, quanto uma maneira de afirmação e identificação de comunidades locais, o que poderia facilitar a cidadania.

Dentre a bibliografia encontrada, possivelmente a classificação mais rigorosa das divisões territoriais paulistanas tenha sido empreendida por Emílio Haddad (1987), em sua tese intitulada *Sobre o Estudo da Divisão da Cidade em Zonas Homogêneas: Aplicação para o Município de São Paulo*. Embora não faça uma crítica como os autores anteriormente citados, Haddad analisa as divisões territoriais do município pelo ponto de vista das elaborações de zoneamentos homogêneos, da maneira como são conceituados pela Geografia Quantitativa.

Dessa forma, encontra-se na tese de Haddad (1987, p.61) uma proposta de agrupamento das divisões territoriais da capital paulista em dois tipos principais: “as feitas ‘de cima para baixo’ e as feitas ‘de baixo para cima’”, com base nos critérios de regionalização da Geografia Quantitativa. O caminho “de cima para baixo” é equivalente à divisão lógica, na qual parte-se “do universo, ou seja, do conjunto dos elementos, dividindo-os em grupos cada vez menores, seguindo as regras da lógica formal” (HADDAD, 1987, p.19). O caminho “de baixo para cima”, ao contrário, “parte dos indivíduos que são juntados em subconjuntos cada vez maiores” (HADDAD, 1987, p.19).

As divisões “de cima para baixo” se originam de necessidades político-administrativas ou funcionais. Geralmente têm limites bem definidos, justapõem-se e “servem como unidades espaciais para a organização dos dados referentes às funções para as quais foram estabelecidas” (HADDAD, 1987, p.61). Nessa categoria, Haddad inclui as Administrações Regionais, o cadastro fiscal (Setores e Quadras Fiscais), o zoneamento da pesquisa Origem/Destino do Metrô, o CEP, os Foros Regionais, as circunscrições imobiliárias (não explicadas pelo autor), os Distritos Policiais, os Distritos Eleitorais (Zonas Eleitorais), as Paróquias da Igreja Católica e o zoneamento de uso e ocupação do solo (segundo o Plano Diretor de 1972) – este último uma divisão funcional, enquanto os demais são político-administrativos (HADDAD, 1987).

As divisões “de baixo para cima” seriam menores, sem limites fixos e obtidas por agregação de unidades. É nessa classe em que se encontram as compartimentações que mais interessam ao autor, pois se tratam de divisões homogêneas, muitas frutos de diagnósticos e pesquisas sobre o território paulistano, principalmente sobre valores imobiliários da cidade. Curiosamente, Haddad (1987, p.68) inclui nessa categoria a divisão em bairros, pois “na conceituação de um bairro está embutida a ideia de homogeneidade, que se traduz em geral por uma identidade temática do ambiente físico e socio-cultural, que é reconhecível”. Apesar disso, ele reconhece que não há limites formalmente estabelecidos para os bairros paulistanos.

Os autores analisados apresentam uma notável compilação da malha territorial da capital paulista, sendo que dois deles apontam algumas explicações e os problemas decorrentes do excesso de divisões territoriais, ao mesmo tempo em que ensaiam uma ordenação das divisões. Entretanto, percebe-se a ausência da utilização de alguns conceitos geográficos que em geral subsidiam a análise das compartimentações, aspecto comprehensível visto que eles não tinham como objetivo essencial de suas discussões a proposta de uma classificação. Porém, ao se tentar agrupar as divisões territoriais sob uma perspectiva geográfica, não se pode ignorar os conceitos que tradicionalmente ampararam a abordagem sobre os recortes espaciais.

Nesse sentido, podem ser elaborados questionamentos como: o que são divisões territoriais? Elas são sinônimas de território? As divisões elaboradas pelo poder público são regionalizações? Existem diferenças entre regionalizar e dividir o território? O conceito de fronteira é adequado a uma análise territorial de nível municipal? Não é intenção dessa pesquisa responder definitivamente a essas perguntas e outras semelhantes, contudo, é

necessário diante do propósito deste trabalho um ordenamento teórico-conceitual que leve em conta tais questionamentos.

1.2 Território e Divisões Territoriais: Fronteiras, Limites e Regionalizações

A elaboração de uma proposta de classificação das divisões territoriais paulistanas exige a revisão de noções e conceitos geográficos que normalmente são utilizados para tratar das compartimentações. Pretende-se, além de uma revisão teórica, o delineamento dos conceitos que serão utilizados para analisar os Distritos e para propor uma classificação das divisões territoriais paulistanas.

Para a compreensão das divisões territoriais, é necessário o entendimento do conceito de território. Igualmente, é importante estabelecer, na perspectiva teórica, quais têm sido as principais modalidades de divisões territoriais adotadas pelo Estado. Nesse sentido, faz-se imperativa a discussão dos conceitos de fronteira, limites e regionalização.

1.2.1 Território

A análise dos Distritos enquanto divisão territorial do Município de São Paulo requer como fundamentação teórica o conceito¹⁴ de território. Este conceito pode ser considerado a “conexão ideal entre espaço e política” (GOTTMANN, 2012, p.523). No caso deste trabalho, trata-se de analisar as maneiras pelas quais o Estado, representado pela esfera municipal da capital paulista, organiza seu território por meio de divisões.

A definição de território de Gottmann ([1975] 2012) sintetiza algumas das características elementares do conceito em sua abordagem mais típica:

Território é uma porção do espaço geográfico que coincide com a extensão espacial da jurisdição de um governo. Ele é o recipiente físico e o suporte do corpo político organizado sob uma estrutura de governo. Descreve a arena espacial do sistema político desenvolvido em um Estado nacional ou uma parte deste que é dotada de certa autonomia (p.523).

¹⁴ Alguns autores consideram o território uma categoria. Nesta pesquisa não entraremos nessa discussão e nos limitaremos a qualificar território enquanto conceito.

Percebe-se a relação existente entre o conceito clássico de território e o Estado. Essa abordagem define o território enquanto um dos componentes do Estado nacional moderno, juntamente com a população e a autoridade (RAFFESTIN, 1993). Assim, o território passa a ser compreendido enquanto o substrato material que está sob a soberania de determinada população. Nessa perspectiva, o Estado tem uma centralidade ímpar enquanto ente político e gestor territorial. Em consequência desse raciocínio, atribuiu-se como objeto por excelência da disciplina Geografia Política (dedicada a estudar a espacialização das relações de poder) o Estado, analisado sob o trinômio população, território e organização das atividades – como tipos de governo, comunicações, integração, etc. (MOODIE, 1965).

A íntima conexão entre Estado e território, em que ambos se definem, é um dado moderno. Só na modernidade se cria um tipo de Estado em que se destaca “a organização da sociedade em torno de um poder central capaz de gerir de forma concentrada e unitária o conjunto do território” (MARTIN, 1993, p.27). Assim, o Estado moderno deixa de se fundamentar em vínculos pessoais. Segundo Gottmann (2012, p.527), “somente após o século XIV, em meio a lutas dinásticas na Europa Ocidental, e especialmente na França, é que vemos o reconhecimento da soberania sobre um território nacional emergir como uma convenção essencial do poder político”. Esse processo se inicia gradativamente no declínio da Idade Média e se consolida no século XIX. A soberania é, portanto, outra noção importante para a compreensão do Estado moderno e do território. Para Moodie (1965):

Acima de tudo o mais, o Estado moderno é um Estado soberano, isto é, exerce domínio supremo sobre o território e o povo (com certas ressalvas secundárias) dentro dos seus limites, e nesse sentido não tem que dar satisfações a qualquer outra autoridade. É, portanto, independente politicamente (p.28).

A soberania não só é importante para a compreensão do território, como suas relações seriam inescapáveis, na medida em que “a noção moderna de soberania dificilmente pode ser compreendida e aplicada sem a definição de seu sustentáculo territorial” (GOTTMANN, 2012, p.524)

Soberania, Estado, população e território são, portanto, conceitos que tradicionalmente foram tratados conjuntamente na Geografia Política e em outras disciplinas. No conjunto desses quatro, o território teria sua especificidade ao ser o meio físico, material, sobre o qual um povo procura se adaptar da melhor maneira possível a seu ambiente (MOODIE, 1965).

As palavras “adaptação” e “ambiente” sugerem que a noção clássica de território em Geografia aproxima-se de analogias biológicas. Para Martin (1993), o conceito de território em Geografia teve influência da noção zoológica desse termo – diferentemente da noção de

Estado territorial que deriva do Direito e da Ciência Política. No surgimento da disciplina Geografia Política, em obra do geógrafo alemão Friedrich Ratzel, o território foi definido como “parcela da superfície terrestre identificada pela posse, ou seja, trata-se do espaço dominado por uma comunidade ou um Estado” (MARTIN, 1993, p.29). Porém, Ratzel pouco privilegiou as diferenças socioeconômicas dentro do Estado e fora dele, preferindo a abordagem do Estado enquanto organismo territorial (MARTIN, 1993). A abordagem ratzeliana foi qualificada de determinista, mas no geral a noção de território fundada por ele não teve mudanças significativas até o último quartel do século XX. A exceção foi o abandono gradativo da relação excessivamente organicista entre Estado, povo e território.

O território foi interpretado na maioria das vezes de maneira similar, enquanto o espaço de domínio estatal (RAFFESTIN, 1993). Porém, pela leitura de obras de síntese sobre Geografia Política, como em Costa (2008), percebe-se que esse tratamento predominante não se estende às aplicações deste conceito, que tiveram pelo menos três perspectivas principais. Na primeira delas, o território foi tratado sob a perspectiva de gestão territorial pelo Estado, no que diz respeito a temas como integração territorial, gestão dos recursos naturais, distribuição populacional e desenvolvimento econômico. O território foi tratado ainda sob a ótica de sua organização política, em questões como unitarismo e federalismo, centralização e descentralização, localização das capitais nacionais e divisões territoriais internas. Um terceiro tratamento ao território é provavelmente o mais emblemático: o território sob a perspectiva estratégico-militar, em que há grande preocupação com temas como a defesa territorial, movimentos centrífugos/separistas, gerenciamento de recursos estratégicos e alcance de equipamentos bélicos. Essas três perspectivas de aplicação do conceito de território constituem uma divisão esquemática, mas por ela percebe-se que os autores privilegiam algum ponto de vista na aplicação do conceito, podendo ou não mobilizar mais que uma dessas perspectivas.

A compreensão do conceito de território na Geografia exige que se cite a recorrente divisão entre a Geografia Política e a geopolítica, na qual a primeira estudaria as relações entre Estado e espaço e a segunda formularia “teorias e projetos de ação voltados às relações de poder entre os Estados e às estratégias de caráter geral para os territórios nacionais e estrangeiros [...], sendo assim mais interdisciplinar e utilitarista que a primeira” (COSTA, 2008, p.18). No entanto, essa divisão tem contradições e esses rótulos podem servir mais à dissimulação de reais interesses do que a uma classificação consistente (COSTA, 2008).

Juntamente com as aplicações mais frequentes do conceito de território, percebe-se também a recorrência de algumas dimensões atribuídas ao mesmo, de maneira explícita ou implícita. Enquanto substrato material do poder estatal, o território foi interpretado como *recurso* (GOTTMANN, 2012), natural ou não. A quantidade e a qualidade dos recursos serviriam como fundamentos do poder do Estado. Esses recursos poderiam ser recursos minerais, hídricos, energéticos, biológicos e pedológicos, mas também poderiam ser a população, as cidades, o nível de industrialização, o nível de militarização e os transportes disponíveis. Ainda nessa perspectiva do território enquanto base material, ele foi muitas vezes analisado em sua *morfologia*. Dimensão, forma, posição, topografia são alguns dos atributos morfológicos do território. Segundo Costa (2008, p.22, grifo do autor), houve certa herança determinista em Geografia Política que em alguns casos influenciou uma naturalização de conceitos, “tal como o Estado tomado como *organismo vivo*, Estados *continentais*, *marítimos*, *insulares* etc., ou conceito como o de *espaço-vital*, *território-arquipélago*, etc”. No caso específico do conceito de território, “com suas características físicas intrínsecas, será avaliado em suas possibilidades de penetração, organização e domínio como recurso geral para a política estatal” (COSTA, 2008, p.22).

Além do território enquanto base material do poder, considerado sob o ponto de vista dos recursos e da morfologia, outra dimensão do conceito é a *fronteira*. Do ponto de vista tradicional, a fronteira define a extensão da soberania estatal e como tal é um tipo de manifestação do território. Uma série de debates e interpretações sobre as fronteiras ocorrem em Geografia Política, tal como entre fronteiras “naturais” e “históricas”; distinção entre “fronteira”, “limite” e “divisa”; a polêmica jurídico-econômica da simultânea abertura e inviolabilidade das fronteiras; distinção entre fronteiras “externas” e “internas”; e o problema da adjetivação das fronteiras agrícolas, militar, ideológica, ecológica, tecnológica, etc. (MARTIN, p.77, 1993).

O território, bem como outros conceitos da Geografia, possuiu e possui conotações e abordagens diferentes dependendo de contextos histórico-geográficos e perspectivas teóricas. A partir da segunda metade do século XX, acontecimentos novos no cenário internacional passaram a contribuir para a desestabilização das abordagens tradicionais da Geografia Política e, consequentemente, do conceito de território. Após o término da Segunda Guerra Mundial, gradativamente se passou a desenvolver aparatos bélicos com tecnologia suficiente para serem efetivos à longas distâncias. As novas tecnologias impactaram também as

comunicações, possibilitando contatos remotos. Com essas inovações “o efeito prático da soberania como um exclusivismo jurídico foi consideravelmente enfraquecido” (GOTTMANN, 2012, p.530). As fronteiras enquanto barreira militar foi significativamente abalada pelo poderio bélico das duas principais potências durante a Guerra Fria, os Estados Unidos da América (EUA) e a União Soviética:

Topografia e distância, essas duas grandes características do território, têm perdido muito de seus valores para a defesa, sob as circunstâncias do conflito em larga escala. Hoje, o armamento operacional permite que ao menos duas superpotências atinjam qualquer ponto da superfície terrestre a partir de qualquer ponto do globo. E, num futuro não muito distante, um crescente número de outras potências será capaz de alcançar uma capacidade semelhante, em certa medida¹⁵. (GOTTMANN, 2012, p.531)

A crescente interdependência econômica ao longo da segunda metade do século XX também contribuiu para a relativização da rigidez das fronteiras e da soberania nacional. “A diminuição da soberania de uma nação independente é realçada pela sua incapacidade de se autodefender por meio do controle de suas terras, e isso é combinado à dependência econômica de suprimentos vindos de além de suas fronteiras” (GOTTMANN, 2012, p.531). O aumento da influência das grandes corporações no fim do século XX, impulsionada pelas tecnologias de informação, pela financeirização da economia e pela reestruturação da produção industrial, fez com que o território passasse a ter uma “regulação híbrida” – pelo Estado e pelos agentes hegemônicos – contribuindo para relativização da soberania estatal (ANTAS JR., 2001).

Com base nesses pressupostos advindos de novos acontecimentos no cenário internacional, a noção de território que o vincula exclusivamente ao Estado – posição predominante na tradição da Geografia Política – vem sendo revisada e criticada no último quartel do século XX. Raffestin (1993) analisa criticamente a trajetória da Geografia Política e conclui que ela na verdade constituiu-se como uma Geografia do Estado, desprezando as relações de poder como um todo, que não são exclusividade do Estado. Numerosos autores seguiram essa mesma tendência, ampliando o escopo de influência da Geografia Política e do conceito de território. Segundo Souza (2008):

[...] o conceito de território deve abranger infinitamente mais que o território do Estado-Nação. Todo espaço definido e delimitado por e a partir de relações de poder

¹⁵ O artigo de Jean Gottman foi publicado em meados da década de 1970, em pleno auge da corrida armamentista entre as duas “superpotências” citadas

é um território, do quarteirão aterrorizado por uma gangue de jovens até o bloco constituído pelos países-membros da OTAN¹⁶ (p.111).

Nesse sentido, para Raffestin e muitos outros analistas das últimas décadas, o conceito de território passou a considerar outras abordagens e dimensões além das tradicionais (recursos materiais, morfologia, fronteiras, etc.). Destaca-se, a partir de então, as referências ao território enquanto dimensão da realidade pautada em relações simbólicas e representações, aproximando o conceito de uma abordagem cultural:

Assim, associar ao controle físico ou à dominação “objetiva” do espaço uma apropriação simbólica, mais subjetiva, implica discutir o território enquanto espaço simultaneamente dominado e apropriado, ou seja, sobre o qual se constrói não apenas um controle físico, mas também laços de identidade social. Esses dois aspectos podem estar ora conjugados e mutuamente reforçados, ora desconectados e contraditoriamente articulados (HAESBAERT, 2006, p.121).

A relativização da “objetividade” do território chega a reinterpretações radicais do conceito, negando mesmo os fundamentos tradicionalmente mais elementares desta noção – como a materialidade territorial. Para Souza (2008, p.97) território não se confunde com seu substrato material, pois se trata de “relações de poder delimitadas e operando [...] sobre um substrato referencial” – e, portanto, não se identifica com a materialidade. Essa afirmação poderia ser exemplificada pela “perpetuação de representações espaciais territorializantes mesmo após a organização espacial original ter se modificado sensivelmente ou entrado em decadência” (p.98).

Em consequência da interpretação mais subjetiva do conceito de território, encontra-se formulações como a negação da necessidade de contiguidade, a possibilidade de superposições territoriais, a instabilidade e a mobilidade de limites (SOUZA, 2008). Emergem em importância conceitos como a territorialidade e o territorialismo. Territorialidade seria, segundo alguns autores, “alguma coisa parecida com o comportamento espaço-territorial de um grupo social” (SOUZA, 2008, p.98). Ou ainda “as territorialidades [...] significam os tipos gerais em que podem ser classificados os territórios conforme suas propriedades, dinâmica, etc.” (SOUZA, 2008, p.99). Já o territorialismo está ligado ao destaque do “conteúdo de imperativo de controle territorial” (SOUZA, 2008, p.98). Surgem também junto a essas novas abordagens noções como a desterritorialização, reterritorialização e multiterritorialidade (HAESBAERT, 2006), todas decorrentes de uma interpretação mais heterodoxa do conceito.

¹⁶ Trata-se da Organização do Tratado do Atlântico Norte, aliança militar do ocidente formada pelos EUA e alguns países europeus.

A perda de rigidez das fronteiras levou muitos pesquisadores a destacar a importância das redes enquanto conceito geográfico. Alguns analistas, como Haesbaert (2004, p.123), passam a tentar articular território e rede:

A realidade concreta envolve uma permanente interseção de redes e territórios: de redes mais extrovertidas que, através de seus fluxos, ignoram ou destroem fronteiras e territórios (sendo, portanto, desterritorializadoras), e de outras que, por seu caráter mais introvertido, acabam estruturando novos territórios, fortalecendo processos dentro dos limites de suas fronteiras (sendo, portanto, territorializadoras).

Essa atualização do debate sobre o território enriqueceu o conceito e o tornou mais complexo. Novos campos de investigação foram abertos e consolidados. Entretanto, percebe-se certo consenso, mesmo entre os mais radicais críticos da “Geografia do Estado”, que o conceito de território não pode desprezar a influência do Estado como ente determinante para a compreensão das relações de poder. Sobre a permanência de algum nível da clássica soberania estatal, Gottmann (2012) enfatiza que o território ainda existe como plataforma para fins estratégicos e militares:

Apesar da erosão dos atributos de soberania numa arena internacional cada vez mais complexa e interdependente, os direitos soberanos sobre um território, mesmo que este seja muito pequeno, vieram a ser comparados com um tipo de cartão de membro no acordo das nações reconhecidas. Em condições de crise, o território ainda funciona como um reduto para propósitos estratégicos, apesar de o controle absoluto do espaço fornecer atualmente muito menos segurança do que até mesmo meio século atrás (p.541).

Portanto, por mais que a soberania estatal tenha sido profundamente abalada nas últimas décadas, a regulação do território pelo Estado permanece intensa. Isso pode ser verificado de maneira mais dramática pelos conflitos militares quase constantes entre Estados nacionais. As fronteiras não são mais barreiras tão rígidas, mas nem por isso deixaram de existir. O Estado também continua mostrando seu poder de regulação sobre o território através das constantes divisões territoriais que realiza internamente. Além disso,

Embora seja completamente equivocado separar estas esferas, cada grupo social, classe ou instituição pode “territorializar-se” através de processos de caráter mais funcional (econômico-político) ou mais simbólico (político-cultural) na relação que desenvolvem com os “seus” espaços, dependendo da dinâmica de poder e das estratégias que estão em jogo (HAESBAERT, 2004, p.96).

Nesse sentido, no presente trabalho a análise pretendida sobre os Distritos do Município de São Paulo privilegia os processos territoriais “funcionais”, sob ponto de vista o Estado, mais especificamente os recortes territoriais que são efetuados e os propósitos dos mesmos. O próprio recorte municipal indica um tipo de divisão do Estado brasileiro que delimita um nível de autonomia política e participação na federação. Nessa perspectiva, a dimensão do conceito de território que será privilegiada é a da divisão territorial.

1.2.2 Divisão Territorial

Uma das dimensões do conceito de território é constituída pela noção geral de fronteira, que expressa a extensão da regulação do Estado. São recorrentes na Geografia Política os debates em torno da questão das fronteiras e das redefinições de extensão territorial em nível internacional, dinâmica que geralmente ocorre no cenário da disputa entre Estados nacionais. Entretanto, Gottmann (2012, p.525) adverte que nem sempre essa dinâmica ocorre nas relações internacionais, visto que embora o território seja “fruto de repartição e de organização [...]”, tal como todas as unidades do espaço geográfico, ele deve ser, em teoria, limitado, embora seu formato possa ser modificado por expansão, encolhimento ou subdivisão”. A “repartição”, a “organização” e a “subdivisão” são processos constituintes do território e que ocorrem fundamentalmente a partir de ações domésticas do Estado.

Dessa forma, a divisão territorial é um processo que ocorre frequentemente no interior de um território já estabelecido e dominado, portanto, a divisão territorial é também um expediente eminentemente interno no âmbito dos Estados nacionais (MARTIN, 1992). Durante ou imediatamente após o processo de formação territorial e consolidação dos Estados nacionais, há a necessidade de criarem-se instrumentos que garantam a integridade do território, atenuem os conflitos internos e explorem as potencialidades territoriais. A divisão territorial é um dos instrumentos para se conseguir esses objetivos, pois:

Sem partições, o poder não tem nenhuma referência, nenhuma estrutura, pois não saberia como se exercer. Na famosa fórmula “dividir para reinar”, encontra-se essa preocupação. [...] O jogo estrutural do poder conduz a assegurar ora a continuidade, deslocando os limites, ora a provocar a descontinuidade, criando novos limites. Não é excessivo pretender que o poder, para se manter ou reorganizar, tem necessidade de se apoiar sobre esse jogo geométrico dos limites (RAFFESTIN, 1993, p.169).

Segundo Martin (1993), o modelo de fronteiras internas escolhido por um Estado expressa o modo como ele se relaciona com os poderes locais. Raffestin (1993) enfatiza a função legal das fronteiras internas, por menores que sejam seus limites, os quais delimitam a prevalência de um conjunto de instituições jurídicas e normas. Do ponto de vista do Estado nacional, as divisões territoriais podem ser expressão de uma aliança territorial para a construção e manutenção estatal ou podem ser um procedimento operacional do Estado para melhor gerir seus domínios espaciais. Essa é uma separação esquemática da natureza das

divisões territoriais, pois esses dois objetivos podem ocorrer simultaneamente, sendo possível também a existência de outras alternativas.

Os modelos clássicos de divisões territoriais internas estão relacionados ao federalismo e ao unitarismo. O primeiro surgiu do padrão norte-americano, no qual as lideranças de um grupo de colônias ou estabelecimentos territoriais relativamente independentes firmaram uma aliança política e territorial para a obtenção de vantagens comuns (CASTRO, 2005). Tratou-se de uma união para a consolidação da independência frente à Inglaterra (MARTIN, 1993). Como consequência, o Estado sob esta organização tende a ter um caráter descentralizado, com algum nível de autonomia para as unidades da federação, de modo a garantir que nenhuma das unidades se sobreponha politicamente. “O que caracteriza o governo federal é a coexistência de duas órbitas coordenadas de poder [...] autônomas: a da União central que incide sobre toda a unidade política e as das unidades federadas que são as ‘partes individualizadas’” (BRITTO, 1986, p.91). Esse modelo procura constituir um equilíbrio dinâmico para conciliar as discrepâncias econômicas e de concentração populacional com a isonomia territorial, ou seja, a igualdade jurídica das unidades federadas. Nesse contexto surge, em países democráticos, o poder legislativo bicameral, como alternativa para equilibrar o poder dos representantes o povo, de um lado, e dos representantes dos territórios, de outro (CASTRO, 2005). No caso brasileiro, elegem-se deputados, para representar o povo, e senadores, para representar as unidades federativas. Essa tentativa de equilíbrio é muito instável e a tendência é a formação de conflitos internos em torno de problemas de sub-representação (CASTRO, 2005).

Sabe-se que o modelo federativo não é predominante na organização política e territorial dos países. Em contraste, há o modelo de Estado unitário, no qual as autonomias regionais e locais são mais restritas, pois, de modo geral, esse padrão “caracteriza-se pela existência de um único centro de impulso e de poder, na estrutura política-administrativa do grupo” (BRITTO, 1986, p.88). Ao invés de estabelecer unidades ou estados federados, no modelo unitário as divisões territoriais tendem a ter um caráter mais administrativo, tal como províncias, departamentos, regiões, etc. É importante destacar que os modelos federativo e unitário não implicam necessariamente em excessiva descentralização ou centralização do poder. Em tese, o federalismo seria mais descentralizado, mas há exceções. Muitos analistas consideram o Brasil um país federalista que foi relativamente centralizado ao longo de sua história, algo que é facilmente percebido pelos longos períodos ditoriais pelos quais o país

passou desde a criação da república (MARTIN, 1993). Por outro lado, há países que adotam o modelo unitário nos quais o poder é mais descentralizado, como a Itália, onde atribui-se prerrogativas de auto-organização às regiões (BRITTO, 1986).

A divisão territorial enquanto procedimento estatal para gerir recursos e distribuir o poder ocorre tanto em Estados federativos quanto unitários. Trata-se de um expediente comum aos Estados nacionais na modernidade, usado como mecanismo de consolidação e ampliação do poder das classes dominantes, representadas pelo Estado. A prática da divisão territorial para expressar geograficamente o domínio do Estado é um procedimento que se desenvolveu e refinou na modernidade – com o advento da cartografia –, mas remonta à antiguidade. O Império Romano, por exemplo, dividiu seus domínios em províncias, regiões, municípios e outras denominações (MARTIN, 1992). As divisões territoriais efetuadas pelo poder central estão na base da afirmação “dividir para dominar”. Todavia, há também situações em que as divisões territoriais ocorrem motivadas por demandas autonomistas de grupos locais ou de lideranças regionais.

Do ponto de vista teórico, na bibliografia sobre esse assunto, em geral observa-se dois tipos principais de divisões territoriais dos Estados modernos. André Martin (1993, p.263) reconhece a existência desses dois tipos e as denomina de “divisão territorial” e a “divisão regional”. As duas têm suas finalidades específicas, mas cumprem um papel comum para o Estado:

O que vale frisar é que, tanto a ‘divisão territorial’ quanto a ‘divisão regional’, têm compartilhado o objetivo comum de maximizar as potencialidades econômicas contidas no espaço, e nesse sentido, apresentam-se também explicitamente como expedientes instrumentais a serviço de uma maior racionalização do Estado.

Neste trabalho, os dois tipos de compartimentações estatais são tratados com base em noções consagradas na Geografia: de um lado, os limites ou fronteiras internas, de outro, as regionalizações ou divisões regionais. Os limites geralmente definem a extensão de um nível de autonomia local diante do poder central, enquanto as divisões regionais tendem a delimitar o campo operatório de algum tipo de ação estatal. Ambas serão abordadas em maior detalhe nos tópicos seguintes.

Muitos Estados nacionais procuram racionalizar o poder dividindo o território internamente. Há um número significativo de motivos que podem levar a essa necessidade, tal como a emergência de classes hegemônicas locais por motivos econômicos. Nesse contexto tende a haver o reconhecimento por parte do Estado do novo *status* do local por meio do estabelecimento de algum nível de autonomia política. Dessa forma, são evitados conflitos e constroem-se alianças políticas. Há também a possibilidade do Estado, numa tendência de centralização, estabelecer uma divisão territorial para enfraquecer articulações políticas locais. Independente dos motivos que levam à divisão ou delegação de poder em nível interno, o fato é que esse procedimento é quase sempre acompanhado de uma expressão geográfica, representada pela divisão territorial na forma de fronteiras ou limites internos.

As fronteiras referem-se a uma dimensão constituinte do território, como já dito anteriormente. É comum a utilização dos termos fronteira, limite e divisa indistintamente (CRUZ, 199-), mesmo em discursos acadêmicos da Geografia Política. Entretanto geógrafos norte-americanos fizeram uma diferenciação que se tornou referência.

De um lado há a *frontier*, a fronteira, que designa uma área limítrofe entre dois Estados. Esse mesmo conceito é utilizado para se referir a uma frente de expansão geográfica. A formação territorial dos Estados Unidos foi fortemente marcada pelo avanço da fronteira, no fenômeno que ficou conhecido como “marcha para oeste”, fato que influenciou a fundação dessa definição por geógrafos norte-americanos (COSTA, 2008). A ideia de frente de expansão foi, e ainda é, largamente utilizada para outros fenômenos geográficos, não necessariamente vinculados à Geografia Política, como para referenciar a expansão de fronteiras agrícolas, frentes pioneiras e até mesmo para fenômenos naturais, como a frente fria¹⁷. O fundamental nesta concepção de fronteira é a sua delimitação pouco rígida, pois ela é definida justamente por ser uma faixa de contato entre dois fenômenos ou por ser uma frente de expansão, sendo assim uma manifestação zonal. Por esta definição, pode-se falar em regiões de fronteira, cidades fronteiriças e populações que vivem na fronteira, pois, neste

¹⁷ Martin (1992) sugere que o surgimento da noção de fronteira na Geografia teve influência de observações de fenômenos da natureza. A proposição de fronteira ratzeliana, na qual a fronteira expressaria um limite a partir do qual um organismo é impedido de avançar, seja pelo enfraquecimento de seu movimento, seja por uma força de oposição, teria associação com fenômenos naturais (físicos ou biológicos). A noção estaria associada à área de difusão de um determinado núcleo, que perde representatividade conforme nos afastamos dele, tais como fenômenos representados por campos, isolinhas (pluviosidade, pressão, etc) ou domínios vegetais.

caso, trata-se de uma zona de contato – a qual poderia existir entre dois países, por exemplo (MARTIN, 1992; MOODIE, 1965).

Do outro lado há a *boundary*, um termo que não tem equivalente próximo em português, mas que se convencionou traduzir como limite. Ao contrário da fronteira, que denota uma zona indefinida, o limite tem uma delimitação precisa – é a fronteira-linha (MARTIN, 1993). Sua extensão é geralmente estabelecida por acordos ou legislações, seja entre duas nações ou em âmbito interno pelo Estado. Enquanto a fronteira pode ser considerada como um fenômeno existente na realidade, o limite é estritamente convencional (MOODIE, 1965), e em geral é representado por meio de técnicas cartográficas. Apesar disso, durante muito tempo foram frequentes as alusões às “fronteiras naturais” tanto pelos Estados quanto por pesquisadores do tema. Essas fronteiras-linhas seriam aquelas delimitadas naturalmente por marcos da paisagem como canais fluviais, interflúvios, desertos, cadeias montanhosas, florestas densas, etc (MOODIE, 1965). Contudo, já existe há algum tempo certo consenso entre os estudiosos da área na consideração dos limites como produtos históricos:

[...] é absurdo falar em fronteiras naturais, que só existem na condição de serem subtraídas de historicidade. E se as subtraímos de historicidade, é para “naturalizá-las”, ou seja, para fazê-las o instrumento de uma dominação que procura se perpetuar. Convencional, sem dúvida, uma vez que os limites só manifestam um projeto que por si mesmo não é arbitrário, pois isso seria admitir que a classe dominante não procura enquadrar seu projeto social e comunicá-lo sob uma forma ideológica (RAFFESTIN, 1993, p.166).

Alguns autores e agentes de Estado radicalizaram a concepção de limites ao considerar que os limites internos ideais deveriam ser formados por linhas retas ou geométricas. Os EUA adotaram esse modelo, com a perspectiva de favorecer os intercâmbios entre os estados federados e produzir uma equanimidade do ponto de vista da extensão territorial entre os mesmos (MARTIN, 1992). Everardo Beckheuser, militar brasileiro que escreveu sobre geopolítica nos anos 1930, sugeriu o modelo de divisões geométricas para o Brasil, mas aí o objetivo seria o de enfraquecer as unidades federativas em favor do poder central (COSTA, 2008). Em todo o caso, os limites internos marcam a extensão territorial da autonomia política concedida a determinada comunidade frente ao poder central.

O processo de estabelecimento de divisões territoriais precisas é a delimitação (MARTIN, 1992). Esta é feita a partir de acordos, convenções e legislações, com base em marcos espaciais definidos, como coordenadas geográficas ou referências naturais – sempre acompanhadas de uma representação cartográfica oficial, afinal “o mapa é o instrumento ideal

para definir, delimitar e demarcar a fronteira” (RAFFESTIN, 1993, p.167). A demarcação ocorre quando são construídas referências materiais na paisagem da existência dos limites territoriais, tais quais placas de sinalização, muros, cercas, postos aduaneiros, etc. (MARTIN, 1992). A referência material aos limites territoriais é a divisa, portanto ela é fruto de demarcação. Em algumas oportunidades o Estado define nomenclaturas oficiais para seus limites territoriais, que podem apresentar diferenças em relação às noções aqui expostas¹⁸.

No Brasil os limites internos definem a extensão dos componentes da federação. Segundo a Constituição atual, compõem a federação os estados, os municípios e o Distrito Federal, em “união indissolúvel” (BRASIL, Constituição [1988]). Estados federados e municípios possuem autonomia política, garantida por meio de representação própria dos poderes legislativo e executivo. Há uma hierarquia entre os níveis políticos, na qual a União é predominante e a base legal de seu poder é a Constituição. Os estados têm legislação própria que não pode ser conflitante com a legislação federal, e o nível municipal é subordinado aos dois anteriores. Nesse sentido, para ocorrer divisão territorial na forma de limites internos no Brasil, considerando a legislação atual, haveria duas possibilidades: a criação de novos estados ou a criação de municípios. A criação de municípios tem uma relação muito próxima com a existência dos Distritos, ao menos no Estado de São Paulo. Isso revela que há, em certa medida, uma adequação das divisões distritais deste estado com a noção de limite interno. Essa aproximação será melhor avaliada ao longo do segundo capítulo deste trabalho.

Regionalizações

O conceito de região foi largamente discutido ao longo da história do pensamento geográfico. Diversas teorias foram elaboradas sobre o conceito, sendo que algumas delas tornaram-se paradigmáticas. Entretanto, frequentemente as formulações conceituais e as

¹⁸ A Resolução nº 147 do Diretório Regional de Geografia no Estado de São Paulo, datada de 23 de junho de 1958, normatiza o emprego de algumas dessas expressões. Fronteira foi designada como a “linha que separa dois países”; Limite Estadual a “linha que separa dois estados”; Limite Municipal a “linha que separa dois municípios”; Divisa Distrital a “linha que separa dois distritos”; Divisa Subdistrital a “linha que separa dois subdistritos” e o Perímetro a “linha que separa as zonas dos distritos (urbana, suburbana e rural)” (p.169). Aroldo de Azevedo, na justificativa de voto da resolução, faz uma breve revisão do uso dos termos limite e fronteira e chega a um panorama próximo ao que consta no presente trabalho. Entretanto, “para assegurar uma uniformidade na nomenclatura oficial” (p.174), ele aprova a proposta da resolução.

discussões acadêmicas sobre região acompanharam aplicações práticas da divisão regional, sobretudo sua instrumentalização política pelo Estado:

A região tem também um sentido bastante conhecido como unidade administrativa e, neste caso, a divisão regional é o meio pelo qual se exerce frequentemente a hierarquia e o controle da administração dos Estados. Desde o fim da Idade Média as divisões administrativas foram as primeiras formas de divisão territorial presentes nos desenhos dos mapas. Ainda que muitas vezes sob denominações diversas (*Régions*, na França, *Provincias*, na Itália ou *Laender*, na Alemanha), o tecido regional é frequentemente a malha administrativa fundamental que define competências e os limites das autonomias dos poderes locais na gestão do território dos Estados modernos (GOMES, p.54, 2008, grifo nosso).

Nesse sentido, as divisões regionais têm uma dimensão de divisão territorial adotada pelo Estado, tal como os limites internos.

A elaboração de divisões regionais institucionais pelo Estado acompanhou as mudanças de paradigmas sobre o conceito de região em Geografia. Isso ocorreu não só em função de preferências teóricas por parte dos agentes de Estado, mas para tentar adequar as divisões territoriais às transformações da realidade. No Brasil, as atualizações das regionalizações para acompanhar os paradigmas da Geografia Regional e as modificações da realidade nacional podem ser percebidas ao se constatar que o país já teve pelo menos três macro-regionalizações oficiais, cada uma utilizando teorias de regionalização diferentes: uma delas feita pelo Ministério da Agricultura e adotada para a elaboração do Anuário Estatístico de 1938 e as outras duas elaboradas pelo IBGE, em 1942 e 1969 respectivamente (MAGNANO, 1995).

Nesse sentido, a análise da região sob a perspectiva estatal está menos relacionada aos critérios das divisões regionais, e mais relacionada ao propósito das mesmas. Dentre os propósitos mais frequentes das regionalizações destacam-se o acadêmico-científico e o prático ou instrumental, sobretudo para fim normativo, embora sejam recorrentes as articulações entre ambos. As regionalizações como expediente instrumental são amplamente realizadas por órgãos de Estado, para servir como referência espacial de ação. Assim, as regionalizações são um tipo de divisão territorial para controle e gestão do território, “uma tarefa executada para subsidiar o planejamento, especialmente ao que se refere à definição de uma base territorial institucionalizada para levantamento e divulgação de dados estatísticos” (MAGNANO, 1995, p.65).

Divisão regional e regionalização são designadas, na maioria das vezes, como sinônimas. Contudo, percebe-se que, dentre os dois, o termo regionalização é o mais acionado para se referir às divisões territoriais com sentido pragmático e de gestão territorial. Apesar

disso, a noção de regionalização foi utilizada em circunstâncias distintas, embora próximas. Lysia Maria C. Bernardes (1970), geógrafa do IBGE, ao estudar o emprego da expressão regionalização enumerou três acepções desta noção encontradas em pesquisas de geógrafos.

A primeira delas é a regionalização enquanto “divisão de um espaço ou território [...] em unidades de área, as quais contêm um certo número de características que as individualizam [...]” (BERNARDES, 1970, p.121). Trata-se de uma acepção ampla pela qual se elaboram divisões espaciais “a partir de concepções e critérios os mais variados e tendo em vista os também mais variados objetivos” (BERNARDES, 1970, p.121). Segundo a autora, a regionalização sob essas características pode ser considerada sinônima do termo “divisão regional”, amplamente difundido em trabalhos geográficos, embora isso não signifique uma identificação somente com as monografias regionais tradicionais. A partir dessa concepção abrangente de regionalização podem ser elaboradas regiões agrícolas, econômicas, naturais, etc., dependendo do fenômeno a ser estudado.

O segundo sentido apontado para a regionalização é menos amplo que o primeiro, caracterizando-se pela dependência em relação ao objetivo da divisão. Trata-se de “uma divisão regional destinada a ser institucionalizada como base territorial para a ação de órgãos de governo ou outros” (BERNARDES, 1970, p.123). A diferença fundamental entre a primeira e a segunda concepção do termo é o fato de que este é necessariamente vinculado a uma finalidade prática, trata-se da escolha de “quadros territoriais para uma determinada ação” (BERNARDES, 1970, p.123), sejam ações governamentais ou não.

Um terceiro significado atribuído à regionalização é a “criação de regiões pela ação polarizadora das cidades, i.e. resultado da estruturação do espaço regional” (BERNARDES, 1970, p.129). Nesse sentido a regionalização não é simplesmente uma divisão espacial elaborada por geógrafos, mas sim um processo objetivo, um fenômeno da realidade. Esta é a posição de diversos geógrafos franceses como E. Juillard, B. Kayser e M. Rochefort, que interpretam a regionalização enquanto o resultado da polarização exercida por grandes cidades (BERNARDES, 1970). Nessa perspectiva encontram-se as posições que atribuem à regionalização o processo objetivo que leva à formação de regiões, seja na abordagem citada (da polarização das cidades) ou em outros tipos de concepções de região, ligadas à organização de espaços econômicos por meio da divisão territorial do trabalho e da produção. É o caso de algumas das conceituações de região com base no marxismo, por exemplo (HAESBAERT, 2010).

Bernardes (1970) conclui afirmando que a primeira acepção de regionalização (divisão de um espaço ou divisão regional) foi a mais empregada, malgrado o segundo sentido do termo (divisão para aplicação específica) ser o predominante nos estudos mais recentes sob o título de regionalização¹⁹. Apesar de ter constatado essas três significações, ela ressalta que “seria recomendável, entretanto, restringir o uso da expressão em tela aos casos em que a divisão do espaço seja feita com uma finalidade específica, para ser aplicada” e que “o primeiro conceito, mais amplo e vago, se fortalece com a limitação que decorre da finalidade específica” (BERNARDES, 1970, p.129).

Com base nesses argumentos conclui-se que, embora o conceito de regionalização tenha pelo menos três sentidos, sua acepção mais precisa está ligada a uma divisão específica do espaço, em função de uma finalidade definida, tais quais:

regionalização para desenvolvimento regional, para aplicação de uma política, ou a implantação de um plano. Pode-se fazer, igualmente, uma regionalização para fins administrativos ou para fins estatísticos. A regionalização passa a ser, então, um instrumento [...] dinâmico e até certo ponto flexível, adequado à finalidade específica a que se destina (BERNARDES, 1970, p.123).

Além dos usos da noção de regionalização elencados por Bernardes, existe a definição de regionalização da Geografia Quantitativa. Para muitos geógrafos fundamentados nessa tendência teórica, como Grigg (1974), a regionalização é um procedimento metodológico de investigação utilizado pelo pesquisador. A regionalização sob essa abordagem é a maneira pela qual se elaboram classificações espaciais, numa tentativa de aproximar os procedimentos analíticos das ciências naturais à ciência geográfica. Assim, a regionalização produziria classes de áreas em que determinadas variáveis teriam uma distribuição aproximadamente homogênea. Nesse sentido, a regionalização dependeria dos propósitos específicos de cada pesquisa e seria uma elaboração intelectual do investigador (GRIGG, 1974).

A regionalização da Geografia Quantitativa, portanto, também é um instrumento adequado a uma finalidade específica, diferindo da regionalização referida por Bernardes apenas por não necessariamente ser destinada a uma intervenção na realidade, podendo ser produzida somente para pesquisa. Contudo, a regionalização como meio de classificação pode servir de base teórica para divisões territoriais, isso porque a regionalização nessa perspectiva é relativamente compatível a esse propósito, pois o universo escolhido é selecionado em função do objetivo que se deseja. Dessa forma, pode-se, por exemplo, elaborar uma

¹⁹Há que se ressaltar que o artigo foi publicado em 1970 e que segundo a pesquisa da autora a expressão regionalização só figura “nos últimos dez anos na bibliografia geográfica”, ou seja, o nome remonta ao final da década de 1950 e aos anos 1960 (BERNARDES, 1970, p.129).

regionalização que respeite os limites territoriais de uma unidade político-administrativa, algo que seria difícil de ser aceito sem reservas se fosse utilizada uma teoria de região e regionalização de matriz “realista”, usando a expressão de Haesbaert (2010) ao diferenciar as matrizes “realistas” e “analítico-racionalistas ou construtivistas” de região. A noção de regionalização utilizada neste trabalho, portanto, não é a classificação da Geografia Quantitativa, embora tenha certa semelhança e afinidade com a mesma.

A noção de regionalização que se quer enfatizar pode ser definida tanto para subsidiar a ação e o planejamento de governos por meio de divisões institucionalizadas, em geral reconhecidas legalmente, quanto para apoiar ações no território não ligadas à esfera pública. Por um lado a regionalização é uma base para as políticas públicas estatais, por outro estabelece um zoneamento para as atividades de organizações privadas. “Muitas instituições e empresas de grande porte também utilizam este tipo de recorte como estratégia de gestão dos seus respectivos negócios dentro do mesmo sentido de delimitação de circunscrições e hierarquias administrativas” (GOMES, p.54, 2008). Um exemplo de regionalização de caráter não governamental é a divisão do município em Paróquias da Arquidiocese de São Paulo, que atualmente não tem qualquer relação formal com as divisões territoriais municipais²⁰.

As formulações teóricas mais comuns sobre região estabelecem de modo mais ou menos explícito uma escala típica desse fenômeno, normalmente definida na inter-relação entre um núcleo urbano, mesmo que pequeno, e um entorno rural, que pode ou não ter núcleos subordinados, de forma que é comum a região corresponder a uma “mesoescala”, especialmente aquela imediatamente colocada frente ao Estado-nação (infranacional e supralocal) (HAESBAERT, 2010, p.123). O nível intraurbano não é representativo nas teorias de região, menos ainda o intramunicipal – a menos na regionalização da Geografia Quantitativa, em que a classificação de variáveis em áreas pode ser obtida em múltiplas escalas. Entretanto a regionalização, enquanto divisão territorial efetuada pelo Estado para controle do território, é aplicável ao contexto de um município, pois não há escala específica para esse processo – a única restrição escalar para tanto seria a compatibilização da regionalização aos limites municipais estabelecidos. Dessa forma, concordamos com a posição de Haesbaert (2010, p.155), para quem “não é a escala que faz a região, mas a regionalização (enquanto ação ao mesmo tempo concreta e abstrata de criação de regiões) que

²⁰ A divisão territorial eclesiástica já foi parte da malha política-administrativa no Brasil, antes do início da República. É o que será verificado no segundo capítulo desta pesquisa.

define a escala a ser priorizada. Definir *a priori* uma escala cartográfica como escala ‘regional’ seria uma temeridade”.

Com base nesses princípios, é possível inferir que muitas das divisões territoriais do Município de São Paulo são regionalizações. Trata-se de recortes espaciais que visam fins específicos de controle e gestão territoriais e são obtidos conforme os critérios e necessidades dos órgãos que os elaboram. A atual divisão distrital paulistana aproxima-se dessa noção de regionalização, conforme a análise elaborada no terceiro capítulo deste trabalho.

2 ORIGEM E DESENVOLVIMENTO DA DIVISÃO DISTRITAL EM SÃO PAULO

No Brasil o nome Distrito, de maneira geral, foi utilizado para designar uma categoria territorial inferior ao município, ou seja, trata-se de uma subdivisão territorial de municípios. Esta noção geral é válida ainda hoje, entretanto, modificações significativas ocorreram definição dos atributos dessa divisão territorial no decorrer dos últimos dois séculos.

Registros referentes às alterações do quadro territorial paulista, como as que constam na publicação do Instituto Geográfico e Cartográfico de São Paulo (IGC) (1995), sugerem que o Distrito foi utilizado para substituir a freguesia na definição de uma categoria territorial semelhante. As freguesias constituem uma divisão territorial eclesiástica que integrou a malha territorial oficial do Brasil nos períodos colonial e imperial. No início da promulgação da República, as divisões territoriais eclesiásticas deixaram de ser equivalentes às compartimentações do Estado brasileiro, embora continuem existindo para fins exclusivos de organização da Igreja. Houve uma mudança no significado e nas funções das subdivisões territoriais intramunicipais, mas parte de seu conteúdo e seus limites permaneceram – sobretudo os limites. Por este motivo é fundamental a compreensão mínima dos limites internos brasileiros de nível local nos períodos que antecederam à República, para se contextualizar o surgimento de alguns dos atributos atuais dos Distritos, já que “o território de hoje ainda se rege bastante por normas instituídas no passado” (ABREU, 1997, p.198).

As alterações das categorias dos limites territoriais internos geralmente são estabelecidas por diplomas legais, mas em alguns momentos apresentam também mudanças materiais no território, perceptíveis na paisagem. A transição das freguesias aos Distritos é representativa dessa mudança formal do território acompanhada por uma transformação na organização dos núcleos urbanos, pois as igrejas deixam de ser a maior centralidade dos aglomerados.

No primeiro tópico deste capítulo (2.1) analisam-se os primórdios das divisões territoriais intramunicipais no Brasil e em São Paulo. Além das já citadas freguesias, havia os Distritos de Paz. Esses dois recortes são as principais influências na origem dos atuais Distritos. O segundo tópico (2.2) aborda a consolidação dos Distritos como divisão territorial básica intramunicipal do país e do município, além de fazer referência a outros recortes importantes como os Subdistritos e as Administrações Regionais. Por fim, no último tópico

(2.3) elabora-se uma sistematização das principais características da divisão distrital, a partir da qual se percebe a aproximação desse recorte territorial a um limite interno, tal como conceituado no capítulo 1. Dessa forma, estabelece-se um dos critérios para uma possível classificação das divisões territoriais do Município de São Paulo.

2.1 Freguesias e Distritos de Paz

A colonização portuguesa na América ocorreu com o apoio fundamental da Igreja Católica. A oportunidade de ampliar sua influência e iniciar o processo de catequização no novo continente era estratégia importante do catolicismo em tempos de Contra-Reforma. Um dos marcos que consolidou a aliança entre Portugal e a Santa Sé deu-se pela legitimação eclesiástica das conquistas de território dos países ibéricos, por meio do Tratado de Tordesilhas, em 1494, o qual garantiu ao reino português o direito à exploração das terras recém-descobertas e definiu as extensões das terras coloniais da Espanha e de Portugal.

Segundo Abreu (1997), a associação entre o reinado português e Igreja já era intensa antes das grandes navegações lusitanas. Tal proximidade foi consubstanciada pela criação da Ordem de Cristo:

Decidida a manter no Reino os inúmeros bens aí possuídos pela antiga Ordem dos Templários, extinta em 1312 por Clemente V, solicitou a monarquia lusa a João XXII, seu sucessor, que incorporasse esse patrimônio à Coroa ou que o adjudicasse a uma nova instituição, de caráter local. Pela bula *Ad ea ex quibus*, de 14 de março de 1319, decidiu-se então o papa pela segunda opção, surgindo então a *Ordem do Mestrado de Nossa Senhor Jesus Cristo* (ABREU, 1997, p.209, grifo do autor).

A Ordem de Cristo, aos poucos, passou a financiar parte significativa dos empreendimentos portugueses, como as batalhas de reconquista na Península Ibérica, a guerra contra Castela e a expansão marítima. O reinado português conseguiu garantir, com permissão do papa, o domínio temporal das terras conquistadas e descobertas. A conjunção de interesses entre os Jesuítas e a Coroa aumentou também por conta do grão-mestrado da ordem, que passou a ser exercido por membros da família real lusitana, de tal forma que em 1454 o papa Nicolau V “acrescentou ao domínio temporal a jurisdição *in spiritualibus*, que ficou conhecida como *padroado*” (ABREU, 1997, p.210, grifo do autor).

O padroado consistia no direito da arrecadação do dízimo – a décima parte da produção e dos ganhos dos indivíduos católicos – pela Coroa portuguesa. Transferia-se assim

riqueza da Igreja ao Estado português que, em contrapartida, ficava responsável pela administração das atividades eclesiásticas:

Fonte importante de recursos reais, a cobrança do dízimo, por ser feita em nome da Ordem de Cristo, exigiu entretanto uma contrapartida de peso: a jurisdição espiritual da colônia. Resultou daí um extenso rol de obrigações que a Coroa passou a ter no Brasil, tais como sustentar e difundir o culto; criar paróquias; autorizar a criação de igrejas, conventos e irmandades; edificar ou reparar templos; estabelecer e manter burocracias eclesiásticas; manter ou subsidiar colégios e mosteiros; indicar prelados em suas diversas hierarquias etc. (ABREU, 1997, p.212).

Nesse sentido, o padroado permitiria que o Estado tivesse uma fonte a mais de arrecadação e ao mesmo tempo garantiria à Igreja a expansão da fé cristã e de seu patrimônio.

A proximidade entre Igreja e Estado repercutiu enormemente na colonização portuguesa no Brasil. Os núcleos de povoamento que foram se constituindo quase sempre tiveram na igreja o ponto central de referência, tanto na perspectiva da população local quanto na perspectiva urbanística, fato que foi discutido por Murilo Marx (1991). Enquanto a colonização espanhola seguia as Ordenações Filipinas que tinham diretrizes urbanísticas detalhadas sobre o desenho das quadras e a centralidade de uma praça das armas, as ordenações que regulavam a colonização portuguesa eram omissas a esse respeito:

[...] Às vagas determinações civis contrapunham-se recomendações expressas do clero que interferiam no desenho urbano. [...] Desde o surgimento [...] os assentamentos coloniais expressam as precisas determinações eclesiásticas, não contrapostas ou sequer canalizadas por instrumentos equivalentes do poder temporal, mas aceitas pela importação dos costumes e das práticas do reino (MARX, 1991, p.11).

Dessa forma, a influência que a Igreja exercia na organização do território no Brasil colonial explicitava-se já no desenho urbanístico das cidades, ou seja, no âmbito da paisagem. A capela ou a igreja, via de regra, ocupava o lugar central dos assentamentos. Marx (1991) mostra que dentre as diretrizes eclesiásticas para a construção de igreja e capelas destacam-se a exigência de um destaque topográfico para o prédio e o adro. O primeiro implica na construção de capelas e igrejas em lugares topograficamente destacados, mesmo nos pequenos aglomerados incipientes. O segundo exigia uma área livre ao redor da igreja, para ser utilizada em procissões e outros sacramentos.

Cabe ressaltar que o estabelecimento de núcleos urbanos foi pouco numeroso no Brasil pelo menos até o século XVIII, momento em que a dinâmica econômica decorrente da exploração de metais preciosos influenciou a criação de povoados, freguesias e vilas. Isso pode ser atestado pelo fato de que “das 187 municipalidades criadas no período colonial, 133 o foram entre 1750 e 1822” (CIGOLINI, 2009, p.98) Na maioria das vezes, os

estabelecimentos urbanos²¹ nessa época tinham que se assentar sobre um território no qual a posse já estava distribuída, através do sistema de sesmarias.

O sistema sesmarial é um regime de apropriação fundiária que foi criado em Portugal derivado das guerras de reconquista, pois neste período era fundamental o estabelecimento de um mecanismo que garantisse efetivamente a posse das terras reconquistadas: “trata-se de um contrato de alienação territorial que divide a propriedade de um imóvel em dois tipos de domínio: o *domínio eminent*, ou *direto*, e o *domínio útil*, ou *indireto*” (ABREU, 1997, p.201, grifo do autor). Assim, o Estado português cedia o uso de uma gleba, sem custos, desde que a mesma fosse aproveitada produtivamente no prazo estipulado a partir da data de concessão. Essa forma de apropriação foi transposta ao Brasil, com algumas particularidades em relação ao modelo original²² (ABREU, 1997). Portanto, o estabelecimento de núcleos urbanos na colônia frequentemente acontecia sobre glebas já apossadas pelos sesmeiros. Nesse sentido, o surgimento das aglomerações urbanas estava submetido à lógica da elite rural (MARX, 1991), com exceção da criação de núcleos urbanos de modo planejado pelo Estado (por ordens da Coroa e de capitães donatários).

Segundo Marx (1991), uma das formas pelas quais as aglomerações surgiam era pela iniciativa de um sesmeiro, que cedia parte de sua gleba para a construção de uma capela, sob a denominação de um santo padroeiro. Uma pequena comunidade aos poucos se constituía no entorno da capela e oferecia serviços ao sesmeiro, com atividades comerciais ou complementando a produção agrícola da localidade. A comunidade instalava-se em terras que eram agora “patrimônio religioso” da capela, e com isso os recursos para manutenção da mesma podiam ser obtidos através da cobrança do dízimo. “Em troca, os fundadores do

²¹ Ao se utilizar a qualificação “urbano”, não estamos ignorando o fato de que, em muitas circunstâncias, os núcleos que se formavam estavam mais ligados a dinâmicas rurais do que urbanas, inclusive pelo poder que os senhores de terra exerciam na sociedade da época. Nas palavras de Marx (1991, p.90): “Ora, sua preponderância no mundo rural se refletia no urbano ou, melhor dizendo, literalmente tornava o mundo urbano sua projeção”.

²² Algumas dessas particularidades das sesmarias no Brasil em relação ao sistema português foram: o caráter vitalício das doações, sem o qual dificultaria a ocupação efetiva da colônia; o não cumprimento a determinação das Ordenações sobre o tempo limite para que o colono cultivasse a terra (cinco anos), devido à instabilidade da posse pela disputa com os indígenas; a extensão das glebas era ilimitada, desrespeitando as Ordenações, pois assim seria possível consolidar o modelo econômico de exportação de monocultura; o gradativo incentivo da própria Coroa à concentração de terras, passando a exigir posses mínimas – principalmente escravos – dos colonos, o que limitou a distribuição de terras; o nome *sesmeiro* no Brasil passou a designar o beneficiário da doação, ao contrário de Portugal; no Brasil havia pagamento de dízimo à Ordem de Cristo nas sesmarias, que era repassado à Coroa (ABREU, 1997).

patrimônio, os que tornavam possível a existência da capela, obtinham atenções especiais para si e para os seus em termos espirituais, como missas após a morte" (MARX, 1991, p.38).

Esse foi um dos meios pelos quais se formaram os povoados, também chamados de arraiais. Os arraiais também eram criados por iniciativa de grupos de trabalhadores livres que se aglomeravam em um local para exercer determinada atividade, como a pesca, a mineração, o artesanato ou a pequena produção agrícola, às vezes em caráter temporário (IGC, 1995). Havia ainda os aldeamentos, pequenas comunidades indígenas criadas pelos jesuítas e colonos, para controlar e catequizar os nativos. Embora o surgimento das aglomerações ocorresse por motivos diversos, a construção da capela era comum a todos os tipos de núcleos.

Com o desenvolvimento das aglomerações, pelo aumento da população e das atividades econômicas, a tendência era que os habitantes pleiteassem maior atenção institucional. Essa demanda era parcialmente suprida quando a Igreja destinava um representante para a área. Assim a capela tornava-se curada, frequentada com regularidade por um padre (cura), e a comunidade deixava de ter que se deslocar para acompanhar missas e passava a ter um representante eclesiástico à disposição, algo que só ocorria anteriormente em ocasiões especiais (MARX, 1991). Todavia, o reconhecimento institucional e eclesiástico ocorria efetivamente quando o povoado e sua capela eram elevados à categoria de Paróquia, "cujo nome corriqueiro tradicional foi freguesia e que constituía o módulo da organização eclesiástica, como que a sua unidade territorial" (MARX, 1991, p.27). O modesto prédio da capela da comunidade tenderia a ser reformada e transformada numa igreja, a paróquia. Nesse momento a comunidade ganhava o reconhecimento na estrutura territorial e administrativa eclesiástica e, consequentemente, era reconhecida pela administração pública da época:

Não era somente o acesso garantido então à desejada e necessária assistência religiosa que se obtinha, mas também o reconhecimento da comunidade de fato e de direito perante a Igreja oficial, portanto perante o próprio Estado. Não era apenas o acesso ao batismo mais próximo, ao casamento mais fácil, ao amparo aos enfermos, aos sacramentos de morte, mas também garantia do registro de nascimento, de matrimônio, de óbito, registro oficial, com todas as implicações jurídicas e sociais. Não era somente o acesso ao rito litúrgico que propiciasse no quotidiano, nos faustos e infaustos, o conforto espiritual; era também o usufruto da formalidade civil com todo o direito e a segurança que pudesse propiciar (MARX, 1991, p.18-19)

Tratava-se do menor recorte territorial reconhecido oficialmente. Os registros civis passavam a ser elaborados na própria freguesia, inclusive os aforamentos de glebas. Além disso, a nova freguesia passava a ser sede eclesiástica e administrativa das comunidades próximas que ainda não tinham alcançado a mesma hierarquia territorial.

As freguesias em conjunto, algumas vezes individualmente, integravam as vilas, os menores aglomerados urbanos que eram dotados de autonomia administrativa nos períodos colonial e imperial. As vilas sediavam as câmaras municipais e a criação das mesmas incluía a construção da casa da câmara, da cadeia pública e do pelourinho; a definição das glebas pertencentes à municipalidade, chamado de rossio; e a definição do termo municipal, que era o limite territorial da vila (MARX, 1991). A autonomia das vilas era muito mais restrita que a dos atuais municípios, mas elas tinham permissão para cuidar dos assuntos jurídicos e administrativos locais. No termo de um município encontrava-se a vila, sede do município, além das Freguesias e arraiais sob sua jurisdição, ou seja, subordinadas política e administrativamente ao município (MARX, 1991). O ponto focal do núcleo urbano continuava sendo a igreja, mas agora havia maior autonomia na gestão territorial.

Havia ainda a cidade, que era um título destinado às vilas que passavam a ter terras livres de deveres senhoriais, submetidas diretamente à metrópole (ABREU, 1997). Por esse motivo, as sedes de bispado da Igreja Católica localizavam-se apenas nas cidades, o que era representado pela construção de uma igreja da sé ou catedral (MARX, 1991). Entretanto, segundo Abreu (1997, p.214), “a diferenciação entre vilas e cidades era [...] de caráter jurisdicional e não hierárquico”. As vilas geralmente recebiam o título de cidade por motivos políticos, como para evitar iniciativas autonomistas de líderes locais, em cidades com crescente importância econômica, populacional ou estratégica, de modo que não necessariamente representavam um significativo núcleo urbano (MARX, 1991). “Não foram muitas as cidades que tivemos até a elevação de todas as sedes municipais a esta categoria política e administrativa. No tempo da independência eram 12; ao surgirem as ferrovias, 184” (MARX, 1991, p.102)

Nem todas as aglorações passaram pela sequência hierárquica de arraiais, freguesias, vilas e cidades, respectivamente. Era comum a criação de vilas e cidades diretamente por meio de atos oficiais. Há um grande número de vilas que foram criadas para defesa do território no período colonial, momento em que era importante para o Estado português consolidar a conquista territorial na América por meio de postos militares e núcleos coloniais no interior do território, expandindo as fronteiras da colônia, conforme atesta Cigolini (2009, p.109):

[...] a configuração espacial dos municípios originários do período colonial mostra que, por um lado, os municípios foram criados em virtude da organização da vida local, mas, por outro lado, resultam de ações geopolíticas inseridas num objetivo maior: a estratégica de ocupação e de proteção do território brasileiro. Essa

configuração iniciou sua formação pela ação de dois atores: os donatários e a Coroa. Com o fim das capitâncias hereditárias, a criação de municípios ocorria com a aprovação do poder metropolitano, através das autoridades que exerciam a administração da colônia. Nesse período da história, a criação de novos municípios não aparece como problema, mas como solução.

A partir desse panorama, percebe-se que a freguesia era a principal divisão territorial intramunicipal nos períodos anteriores à formação da república. Sua importância era enorme, pois além da ordenação da vida religiosa, significava, em geral, a primeira institucionalização da localidade, pois era nas suas circunscrições que se efetuavam os registros civis básicos e se cobrava o dízimo que, como visto, era uma obrigação ligada simultaneamente à Igreja e ao Estado. Mais do que ser um recorte territorial, as sedes das freguesias constituíam núcleos de ocupação relativamente bem definidos, no sentido de constituírem, em geral, aglomerados menores que as vilas. Ao se criar uma freguesia, geralmente sua localização era tal que havia relativa distância da sede da vila, apesar das duas manterem próximas relações de comunicação, econômicas e políticas. Na maior parte dos casos, a condição para a criação de uma vila era a existência prévia de uma freguesia estruturada no núcleo. Além dessas características, a freguesia é considerada uma das primeiras unidades espaciais básicas para os recenseamentos. Isso pode ser observado no primeiro Recenseamento Geral do Brasil de 1872 (BRASIL, 1872), no qual a coleta e organização dos dados são feitos por freguesia.

Alguns autores constatam que as freguesias precederam os Distritos na organização territorial do Estado de São Paulo e do país (CAZZOLATO, 2005; CRUZ, 199-; IGC, 1995), todavia, há outra divisão territorial pré-republicana que, juntamente com a freguesia, teve influência direta na concepção dos atuais Distritos: os Distritos de Paz. Essas circunscrições eram as áreas que estavam sob a jurisdição dos juízes de paz, magistrados criados no período imperial, em 1827 – embora já estivessem previstos na Carta Magna de 1824 (RODYZCZ, 2003).

Segundo Rodycz (2003, p.1) “o Juizado de Paz foi uma tentativa de introduzir novas bases para a administração da justiça Colonial, marcada pelo centralismo e pelo distanciamento do povo; buscava a descentralização e a democratização”. A reestruturação do poder judiciário foi uma das frentes de ação dos grupos liberais para tentar reduzir o poder do imperador nos anos que sucederam a independência. Embora o juizado de paz ocupasse o nível inferior da hierarquia da magistratura, tratava-se do único nível eletivo, sendo os juízes de paz escolhidos em intervalos regulares pela população local (RODYZCZ, 2003).

A atribuição básica dos juízes de paz era a conciliação, porém, durante a década de 1830, gradativamente ampliou-se a jurisdição de tais magistrados, a qual perpassava a resolução de conflitos civis, criminais, a fiscalização, a organização das eleições e até mesmo atribuições policiais (RODYCZ, 2003). Esse enorme rol de tarefas explica-se também pelo contexto de instabilidade política do Império no período regencial, no qual as elites se viram forçadas a fortalecer o apoio a Regência, de modo que o aumento de poder dos juízes de paz serviria para agilizar os processos e punições contra possíveis revoltas populares ou separatistas. Entretanto, após o período mais turbulento, o Partido Conservador voltou ao poder e, em 1841, reestruturou a magistratura e reduziu drasticamente as atribuições dos juízes de paz.

Mesmo com a diminuição da importância do juiz de paz, os Distritos sob sua jurisdição continuaram a existir. Os Distritos de Paz poderiam ter limites territoriais equivalentes às freguesias ou constituírem subdivisões dessas. No Município de São Paulo, por exemplo, durante o período imperial houve apenas uma freguesia que abrigava mais de um Distrito de Paz: a Freguesia da Sé, que se subdividia em Distrito de Paz do Norte da Sé e do Sul da Sé²³. Rodycz (2003, p.14) comenta sobre a relação entre freguesias e Distritos, entre curas e juízes de paz:

Capítulo à parte foi a relação do juiz de paz com o cura da paróquia. Entre eles havia muitas semelhanças funcionais. A área territorial era a mesma; a atribuição conciliatória do novo magistrado tinha algo do carisma aconselhatório do sacerdote; muitos padres foram eleitos para o cargo de juiz de paz. Antes da criação do juizado de paz, eram os curas que comandavam as juntas eleitorais e a qualificação dos eleitores. A partir de 1827, entretanto, esses poderes foram transferidos ao juiz de paz, embora os curas continuassem influindo nas eleições, seja pela participação na junta, seja através de sermões. Tudo isso ensejou disputas.

Apesar dos eventuais desentendimentos entre curas e juízes de paz, o que se constata é que as duas divisões territoriais estavam relacionadas e estabeleciam funções importantes para o Estado na relação com a população.

Os termos das vilas e cidades eram, certamente, limites internos no Brasil colonial e imperial, pois delimitavam um significativo nível de autonomia, o qual era exercido pelas Câmaras Municipais. Mas freguesias e Distritos de Paz em conjunto, que constituíam subdivisões dos termos das vilas, podem ser consideradas os menores limites internos neste

²³ Segundo levantamento estatístico da província publicado em 1955 (SÃO PAULO [Província], 1855). Os Distritos do Norte e Sul da Sé foram criados inicialmente por atos da Câmara Municipal em 1833. O Distrito do Norte da Sé passou posteriormente a se chamar apenas Sé, enquanto o do Sul da Sé passou a se chamar Liberdade (IBGE, 2013). Em 1955 constam 52 freguesias e 121 Distritos de Paz na Província de São Paulo.

período, sobretudo as freguesias, pois elas delimitavam uma complexa gama de funções do Estado, o reconhecimento da importância do local e algum nível de descentralização política: “conforme evidenciamos, a ideia de juízes locais eletivos punha em concreto os ideais de autogoverno e de autonomia das localidades” (RODYZCZ, 2003, p.21).

O Município de São Paulo, tornada vila em 1560 e cidade em 1712 (IBGE, 2013), ao fim do Império contava com seis freguesias e sete distritos de paz²⁴. No decorrer do período colonial, a importância econômica da capital paulista era muito pequena, baseando-se na subsistência, entretanto, o fato de ser a sede dos bandeirantes a notabilizou politicamente e influenciou a obtenção do estatuto de cidade (SILVA, 1958). No final do século XIX, com o auge da economia cafeeira no Brasil, São Paulo passa a ser importante centro financeiro e começa a se desenvolver economicamente. A população aumenta e o mesmo ocorre com a área urbanizada da cidade. A elaboração de recortes territoriais no município acompanhará o ritmo intenso de crescimento da área ocupada da cidade ao longo do século XX.

2.2 Das Freguesias e Distritos de Paz aos Distritos e Subdistritos

A proclamação da República, em 1889, além de marcar importantes transformações políticas, define uma mudança no modo de regulação do território brasileiro. Uma nova constituição foi promulgada para selar o fim do Império. O modelo federativo é incorporado ao Brasil, com base na experiência dos EUA. Dessa maneira, as lideranças regionais que se fortaleceram no século XIX teriam maior autonomia, pois o regime anterior tinha uma tendência centralizadora.

As províncias imperiais então foram convertidas em estados federados e a cidade do Rio de Janeiro foi transformada em Distrito Federal dos Estados Unidos do Brasil. Cada unidade federativa tinha legislação constitucional própria e poderia eleger governadores e deputados estaduais, que representavam os poderes executivo e legislativo. Apesar disso, foi na primeira República que ocorreu o coronelismo, prática que subordinava o poder público e

²⁴ As freguesias eram as seguintes: Nossa Senhora da Assunção da Sé, Nossa Senhora da Conceição de *Santa Ephigenia*, Nossa Senhora da *Consolação* de São João Baptista, Senhor Bom Jesus de Mattosinhos do *Braz*, Nossa Senhora da Expectação do *Ó* e Nossa Senhora da *Penha* de França (BRASIL, 1898). Os Distritos eram formados por essas mesmas freguesias, com exceção da freguesia da Sé, que tinha uma subdivisão em Norte e Sul (IBGE, 2013).

as eleições aos interesses dos líderes políticos locais, geralmente donos de grandes glebas (CIGOLINI, 2009).

O fim do regime do padroado está entre as modificações mais importantes do início da República²⁵. As relações entre Igreja e Estado tornavam-se cada vez menores desde meados do século XVIII, ainda no período colonial, quando os jesuítas foram expulsos do Brasil, e o término do padroado foi o rompimento definitivo dessa conexão. Assim, o Estado deixa de arcar com os assuntos eclesiásticos e passa a ter um sistema administrativo e tributário próprio. Com isso, as freguesias deixam de integrar a malha territorial do Estado brasileiro.

A consequência disso foi que os Distritos de Paz, muitos com limites idênticos aos das antigas freguesias, passaram a ser as circunscrições territoriais mais importantes dos municípios, ao menos no Estado de São Paulo. Pela lei estadual, definiu-se que “o territorio do Estado é dividido politica e administrativamente em municipios, comprehendendo-se nestes um ou mais districtos de paz”²⁶. Consequentemente, quaisquer alterações no quadro territorial dos municípios, seja criação, incorporação ou desmembramento, necessariamente envolvia a divisão distrital. Embora não esteja explícito na legislação, as emancipações, em geral, ocorriam em localidades que já possuíam o estatuto distrital. Nesse sentido, percebe-se que os Distritos mantiveram a característica das freguesias de definirem sedes de aglomerados importantes no contexto municipal.

Tais recortes permaneceram com seu caráter de divisão territorial judiciária, na medida em que os juízes de paz mantiveram sua jurisdição nessas áreas²⁷. Os registros civis básicos, antes efetuados nas circunscrições das freguesias, passaram a ser executados nos Distritos de Paz. A “herança” das freguesias também se fez presente na denominação dos Distritos. Na maioria das vezes, os nomes dos Distritos surgidos nessa época eram corruptelas dos nomes das freguesias. Em São Paulo, verifica-se a associação dos nomes dos primeiros Distritos de Paz com reduções dos nomes de padroeiros locais, como no caso do Distrito da Consolação, corruptela de Nossa Senhora da Consolação de São João Baptista²⁸.

A comunidade que compunha o Distrito de Paz, além de eleger os juízes locais, passou a eleger também subprefeitos, a partir de 1906, os quais cumpriam tarefas de ordem

²⁵ Fato oficializado pelo Decreto nº 199-A, de 7 de janeiro de 1890 (BRASIL, 1890).

²⁶ São Paulo [Estado], Decreto nº 1.454, de 5 e abril de 1907, Art.1º.

²⁷ Isso pode ser verificado por meio da Lei nº 18, de 21 de novembro de 1891 (SÃO PAULO [Estado], 1891).

²⁸ Segundo o quadro das divisões do município que consta no Recenseamento de 1890 (BRASIL, 1898).

eminentemente administrativa²⁹, como a execução dos serviços locais, porém sua eleição pelos moradores dos Distritos de Paz não deixa de denotar certo nível de autonomia.

Convém destacar que “o município da Capital, assim como os distritos de paz urbanos dos outros municípios, constituem uma só circunscrição, administrada pelo prefeito”³⁰. Esse trecho da lei permite duas observações relevantes. A primeira é que a capital paulista era exceção no que diz respeito à eleição de subprefeitos. Uma das possíveis explicações para o fato da eleição de subprefeitos não se estender à São Paulo é o elevado número de Distritos de Paz que este município tinha em relação aos demais, o que poderia onerar os cofres públicos: em 1912, enquanto São Paulo possuía 18 Distritos, as cidades que mais se aproximavam desse número eram Campinas, Orlândia e Rio Preto, com 7 Distritos³¹. A segunda observação refere-se à distinção tácita na lei entre Distritos urbanos e não-urbanos, em que aparentemente os primeiros constituíam exceções, tal como o caso dos Distritos paulistanos, ou ao menos o de alguns deles.

Ocorre que a área ocupada pelo Município de São Paulo cresceu muito já no primeiro quartel do século XX. Algumas áreas que ao fim do Império eram núcleos rurais ou suburbanos submetidos à cidade, constituídas pelas sedes das freguesias/Distritos de Paz, foram alcançadas pelo crescimento do núcleo paulistano principal, transformando-se em arrabaldes e bairros:

O fenômeno [do crescimento da cidade], ainda em pleno processo [...], consiste na aglutinação de núcleos próximos pela metrópole paulista. Não se trata de um fato novo na evolução da cidade de São Paulo: no passado, a Penha, a Freguesia do Ó, a Lapa, Pinheiros viveram, por muito tempo, isolados da cidade, mas acabaram sendo alcançados pelos seus tentáculos e confundiram-se na massa de seus bairros periféricos. Nos casos citados foi a cidade que chegou até eles, envolvendo-os em sua trama (PETRONE, 1958, p.109).

Este motivo explica em parte a exceção feita à capital paulista sobre as eleições de subprefeitos, na medida em que boa parte dos Distritos existentes estavam praticamente integrados ao núcleo principal cidade. Na lógica da autonomia representada pelos Distritos de Paz, as comunidades, para exercerem a gestão local (representada pelo subprefeito), não poderiam constituir o mesmo núcleo das sedes municipais.

²⁹ A criação dos subprefeitos consta no Decreto nº 1.454, de 5 e abril de 1907 (SÃO PAULO [Estado], 1907), que regulamenta a organização dos municípios do Estado de São Paulo, estabelecendo, entre outras coisas, os componentes da administração municipal: prefeitos, vereadores e subprefeitos.

³⁰ São Paulo [Estado], Decreto nº 1.454, de 5 e abril de 1907, Art.27, § único.

³¹ Segundo dados do Anuário Estatístico de São Paulo de 1912 (SÃO PAULO [Estado], 1914).

Outra mudança significativa do período republicano nas definições territoriais municipais foi a mudança dos nomes dos núcleos que passaram a ser descritos da seguinte forma: “terão a categoria de cidade, as sédes de municípios, e de villa, a dos districtos de paz que constituirem povoações distinctas da séde do município”³². Ao se fazer uma analogia entre o período imperial e republicano, é possível inferir que a categoria colonial e imperial de vila foi substituída pela designação cidade; a categoria freguesia, aglomerados antes subordinados às vilas, foi substituída por vila; e os arraiais e povoados permaneceram na indefinição legal, adquirindo ainda outros nomes correntes como bairros rurais, subúrbios, etc³³.

Entre a proclamação da República e o ano de 1929, o número de Distritos de Paz na capital paulista aumentou de 7 para 28³⁴. Um dos fatores que podem ter influenciado esse aumento no número de Distritos foi o surgimento de diversos núcleos novos de ocupação na capital paulista, ou o aumento de pequenos aglomerados que já existiam, consequência do crescimento populacional e da área urbanizada: “[...] ao mesmo tempo que se processava a expansão da área urbana, nesse primeiro quartel do século XX, tinha lugar o crescimento da população paulistana (PETRONE, 1958, p.125).

Na década de 1930 ocorrem mudanças substanciais na política e na economia brasileira. A Revolução de 1930 dá início a um longo período de presidência de Getúlio Vargas, que só se encerra em 1945. Segundo Cigolini (2009), do ponto de vista político-territorial, este período foi marcado por um processo de centralização política acompanhado

³² São Paulo [Estado], Decreto nº 1.454, de 5 e abril de 1907, Art.3º, §5º.

³³ As legislações e usos correntes dos limites internos de nível local no Brasil, direta ou indiretamente, referem-se a duas dimensões: à sede de uma povoação e aos limites territoriais desse povoado. No período pré-republicano, o nome das aglomerações podiam ser *arraiais* (e outros), *freguesias*, *vilas* e *cidades*. Os povoados básicos não tinham limites territoriais definidos, pois eram subordinados a outros núcleos. As freguesias tinham limites territoriais definidos, entretanto, não se utilizava um nome específico para tais limites, portanto, freguesias e paróquias remetiam tanto ao núcleo ocupado quanto aos limites territoriais subordinados a esse núcleo. As vilas e cidades constituíam povoações que tinham seus limites territoriais circunscritos pelo *termo*. O adjetivo *municipal* referia-se mais à explicitação da autonomia local do que ao nome do núcleo ou aos seus limites – embora gradativamente o uso da expressão *município* tenha adquirido também a noção de limite. Após a república, as vilas passam a ser aglomerados cujos limites são estabelecidos pelos *Distritos de Paz*, enquanto as cidades passam a ser núcleos cujos limites são os *municípios*. Além de designar as “fronteiras” de uma cidade, o nome município agora permanece com a ideia de explicitar a autonomia institucionalizada local. Entretanto, ao se falar de município, não se está falando necessariamente do núcleo (ou dos núcleos) de povoamento que estão abarcados por ele. Esse tem sido o entendimento institucional brasileiro sobre essas denominações.

³⁴ Tratam-se dos seguintes Distritos: Belezinho, Bela Vista, Bom Retiro, Braz, Butantan, Cambuci, Cantareira, Casa Verde, Consolação, Ipiranga, Itaquera, Jardim América, Lajeado, Lapa, Liberdade, Mooca, Nossa Senhora do Ó, Osasco, Penha de França, Perdizes, Santana, Santa Cecília, Santa Efigênia, São Miguel, Saúde, Sé e Vila Mariana (IBGE, 2013).

de descentralização administrativa, sobretudo a partir de 1937, quando se inicia um período explicitamente ditatorial.

Entre 1930 e meados de 1934 não houve criação de Distritos de Paz no Município de São Paulo, o que pode ser considerado:

[...] consequência da grande centralização política do Governo Provisório, onde inclusive a organização política-administrativa dos Estados ficou submetida à autoridade do governo central, que através do interventor federal mantinha rígido controle as criações de novos Municípios, o que resultou na paralisação do processo histórico de fragmentação territorial-administrativa que vinha ocorrendo até então no Estado de São Paulo (DINIZ, 2000, p.109).

A reestruturação da regulação do território nacional foi uma das políticas prioritárias do Estado Novo. Essa demanda motivou a necessidade por conhecimento geográfico-territorial sistemático, é nesse contexto que em 1938 foi criado o IBGE (IBGE, 2011), com o fim de aprofundar os dados descritivos sobre o país e propor novos quadros territoriais (COSTA, 2008). Neste mesmo ano, um ano depois da outorga da constituição de 1937, foi regulamentada a nova divisão territorial do país.

O Decreto-Lei nº 311/1938³⁵ notabiliza-se por uniformizar as noções gerais das divisões territoriais para todo âmbito nacional, pois, antes disso, as constituições federais eram relativamente omissas sobre esse tema, cabendo às constituições estaduais o estabelecimento de critérios próprios. Esse decreto, dentre todas as legislações de nível federal, é uma das que mais dá destaque ao Distrito.

É importante observar que desde meados do governo Vargas passou a existir uma pluralidade de modos de se referir a essa divisão territorial, ora a figurar como Distrito, ora como Distrito Judiciário, ora como Distrito Administrativo e ora como Distrito de Paz. Segundo a Sinopse do Anuário Estatístico do Estado de São Paulo (IBGE, 1938), com dados referentes a 1937, o município estava organizado em 36 Distritos Judiciários (também chamados de Distritos de Paz, neste mesmo Anuário) e 1 Distrito Administrativo. No fundo, essa pluralidade de nomes reitera as variadas funções estatais que haviam sido consagradas sob o recorte territorial dos antigos Distritos de Paz. Deduz-se também que o aparecimento de tais nomenclaturas expressa tentativas de aumentar a racionalização no trato dos quadros territoriais, algo que foi um dos marcos do Estado Novo. Contudo, o Decreto-Lei 311/1938 aparentemente foi criado no caminho oposto, ou seja, o de uniformizar a pluralidade criada durante os anos anteriores no próprio governo Vargas:

³⁵Brasil, Decreto-Lei nº 311, de 2 de março de 1938.

Até a lei nº 311, de 2 março de 1938, existiam de fato duas divisões territoriais distintas, a administrativa e a judiciária, que mantinham entre si imperfeita correspondência. Essas divisões, nos Estados, obedeciam a variáveis critérios, que dependiam exclusivamente dos respectivos Governos, alguns dos quais atribuíam aos municípios a iniciativa da criação dos distritos (IBGE, 1941, p.60).

Assim, por meio do Decreto-Lei 311 eliminou-se a possibilidade dos municípios tomarem a iniciativa da criação de Distritos³⁶ e retomou-se a antiga concepção una dos Distritos, que passaram a ser “simultaneamente administrativos e judiciários” (IBGE, 1941, p.59). Para entender a repercussão desse aspecto no território paulistano, faz-se necessário observar o Artigo 15 da referida lei:

Art. 15. As designações e a discriminação de “comarca”, “termo”, “município” e “distrito” serão adotadas em todo o país, cabendo às respectivas sedes as categorias correspondentes, e abrangidos os distritos que existiam somente na ordem administrativa ou na judiciária. [...].

§ 2º Ficam excetuados da confirmação e *alargamento de investidura* determinados neste artigo os vários distritos judiciárias ou administrativos que tiverem sede na mesma cidade, aos quais se aplicará, desde já, o critério fixado na última parte do art. 2º (BRASIL, Decreto-Lei nº 311, de 2 de março de 1938, Art.15, grifo nosso).

A lei constatava duas funções principais que vinham sendo utilizadas nos territórios municipais sob o nome de Distrito: as administrativas e as judiciárias. Com o propósito de uniformização, os municípios que tinham divisões distritais com base em apenas uma dessas funções passaram a ser considerados tanto Distritos administrativos quanto judiciários, “alargando sua investidura” – desde que fossem núcleos separados da sede do município, ou seja, que constituíssem vilas. Este não era o caso de São Paulo, em que muitas das sedes dos Distritos estavam na cidade, e não em vilas separadas do núcleo principal. Dessa forma, à capital paulista aplicou-se o disposto no Artigo 2 da referida lei, que era a subdivisão do Distrito sede em Zonas Distritais. Tal qual afirmado há pouco, antes da validade do Decreto-Lei 311/1938, em recenseamento estadual (IBGE, 1938), o município possuía 36 Distritos Judiciários. Isso significa que, para efeito dessa classificação esboçada na legislação, entre administrativos ou judiciários, os antigos Distritos de Paz paulistanos foram considerados da segunda classe³⁷.

³⁶ São Paulo não está entre os estados que davam tal atribuição aos municípios, pois a criação dos Distritos de Paz no Estado de São Paulo ocorria por meio de leis estaduais, embora pudessem ocorrer mudanças no quadro territorial das cidades por solicitação das instâncias municipais ao governo estadual.

³⁷ É fundamental ressaltar que essa classificação feita pela legislação, entre Distritos Administrativos ou Judiciários, se considerado o Estado de São Paulo, tem pouca sustentação no que foi a prática dessa categoria territorial, desde sua criação no período imperial. Isso porque, conforme visto, os Distritos de Paz circunscreviam não só atividades jurisdicionais, tal como os juizados de paz, mas também atividades administrativas, representadas pela figura dos subprefeitos. Além disso, era em torno dos Distritos de Paz que se

Com base nessas diretrizes, a capital paulista passou a abrigar apenas um Distrito, o Distrito de São Paulo (IBGE, 1941), o qual sediava a cidade. Os antigos Distritos de Paz continuaram a existir, mas agora reorganizados em Zonas Distritais. Esse procedimento foi efetuado por regulamentações estaduais em 1938, pelas quais se criaram 43 Zonas Distritais³⁸. Na justificativa da criação de cinco dessas Zonas, alegou-se o grande crescimento populacional que a cidade sofreu sem a devida atualização nos quadros territoriais. Dessa maneira, houve saturação no oferecimento de alguns serviços, por isso na lei considerou-se a “a necessidade de se tomarem mais rápidos e precisos os serviços de registro civil de casamentos, nascimento e óbitos, e aliviar os atuais cartórios que servem aos bairros mais populosos de serviço”³⁹. Por aí se percebe que a jurisdição dos serviços cartoriais foi mantida para as Zonas Distritais.

Na revisão do quadro territorial paulista seguinte, em 1944, mais uma vez fica explícita a centralidade dos Distritos: “[...] categoria única de circunscrição primária do território estadual para *todos os fins da administração pública e da organização judiciária*”⁴⁰. Por meio dessa atualização, foram criados novos Distritos para a capital paulista, para se somar ao Distrito sede (São Paulo): os Distritos de Baquirivu (antigo São Miguel), Guaianases (antigo Lajeado), Itaquera, Perus e Paralheiros. Dentre esses, apenas o último era efetivamente novo, enquanto os anteriores eram Zonas Distritais que foram transformadas em Distritos.

Outra importante modificação da revisão do quadro territorial paulistano de 1944 foi a transformação das Zonas Distritais do Distrito sede em Subdistritos. A categoria territorial Subdistrito já estava prevista no Decreto-Lei nº 311/1938, portanto essa alteração tinha amparo na legislação federal vigente à época. De acordo com a interpretação da legislação, não era simplesmente mudança de nome, pois os Subdistritos, outra divisão de Distritos,

organizavam as eleições gerais. Talvez então o diagnóstico feito pelo governo na época de Getúlio Vargas tenha sido baseado em experiências de outras unidades federativas ou em municípios específicos.

³⁸ 37 Zonas Distritais foram criadas pelo Decreto estadual nº 9.775, de 30 de novembro de 1938 e outras 5 zonas foram criadas pelo Decreto estadual nº 9859-A, de 23 de dezembro de 1938. A alteração do quadro territorial, segundo o Decreto-Lei 311, só poderia ser efetuada quinquenalmente, o que manteve essa divisão estável por algum tempo. As Zonas eram as seguintes: Sé, Liberdade, Penha de França, Nossa Senhora do Ó, Santa Efigênia, Brás, Consolação, Santana, São Miguel, Vila Mariana, Belenzinho, Santa Cecília, Cambuci, Butantan, Osasco, Lapa, Bom Retiro, Moóca, Bela Vista, Ipiranga, Itaquera, Perdizes, Jardim América, Saúde, Tucuruvi, Casa Verde, Lageado, Indianópolis, Parí, Vila Prudente, Perus, Tatuapé, Jardim Paulista, Santo Amaro, Ibirapuera, Pirituba, Capela do Socorro, Alto da Moóca, Vila Cerqueira Cezar, Barra Funda, Vila Maria e Aclimação.

³⁹ São Paulo [Estado], Decreto nº 9859-A, de 23 de dezembro de 1938.

⁴⁰ São Paulo [Estado], Decreto-Lei nº 14.334, de 30 de novembro de 1944, Art.3º, grifo nosso.

poderiam ser criados pela esfera municipal “[...] para fins *exclusivos* da respectiva administração [...]”⁴¹, enquanto as Zonas Distritais, conforme observado, eram divisões que mantinham um caráter judiciário ou administrativo. De qualquer modo, apenas a partir de 1944 o Município de São Paulo é plenamente adaptado à nova estrutura territorial proposta durante os anos Vargas, na medida em que o quadro territorial municipal atualiza o número e a localização de Distritos, os quais agora efetivamente constituem sedes de vilas.

A fixação do quadro territorial paulista de 1948, já sob vigência de nova constituição, não altera substancialmente a estrutura estabelecida durante o período Vargas, mas traz pequenas alterações sobre o caráter dos Subdistritos. Em primeiro lugar, estabelecendo que os Distritos poderiam a qualquer tempo ser subdivididos em Subdistritos por lei estadual, não sendo mais necessário esperar leis territoriais periódicas para atualizá-los, tal como ocorria. Essa lei os definia como “correspondentes a comunidades administrativas e judiciárias”⁴², alterando a definição exclusivamente administrativa do Decreto-Lei 311/1938. De fato, o que se verificou, malgrado o disposto no referido Decreto-Lei, foi que os Subdistritos durante os anos anteriores a 1948, sempre mantiveram seu caráter judiciário, na prestação de serviços cartoriais e jurisdição da justiça de paz, por mais que se tenha reduzido a importância desta durante o Estado Novo. Por essa lei cria-se mais um Distrito (Jaraguá)⁴³ e um Subdistrito (Vila Madalena) na capital paulista.

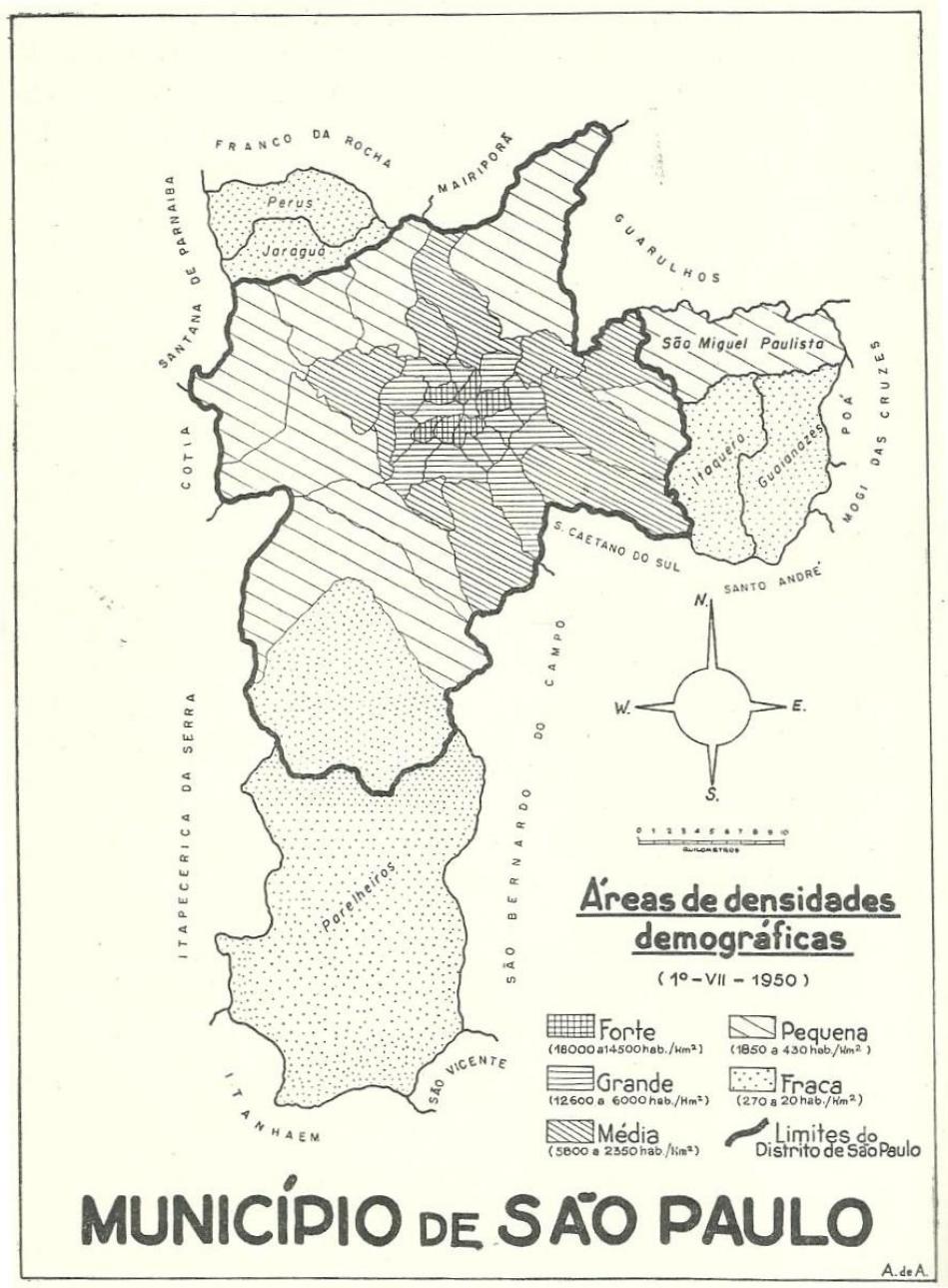
Na década de 1950, Araújo Filho (1958) faz um estudo demográfico em São Paulo. Mesmo ao analisar o Distrito de São Paulo, sede do município, esse autor percebe discrepâncias na distribuição populacional entre os Subdistritos e, por meio disso, classifica os Subdistritos em urbanos de um lado, e suburbanos e rurais, do outro. Entre os Subdistritos suburbanos e rurais estariam Tucuruvi, Osasco, Butantã, Pirituba e Santo Amaro, os quais configuravam a época os limites das frentes de expansão da cidade, computando baixas densidades demográficas. O Subdistrito Capela do Socorro e os Distritos (Itaquera, Perus, Guaianases, Jaraguá e Parelheiros) são incluídos neste mesmo grupo, porém destacando-se dos outros pela densidade demográfica muito baixa que possuíam. Dessa forma, pelos dados do autor, deduz-se que as sedes dos Distritos de fato estavam separadas da sede do município, alguns até com características rurais. Tais fatores mostram que a atualização do quadro

⁴¹ Brasil, Decreto-Lei nº 311, de 2 de março de 1938, Art.14, grifo nosso.

⁴² São Paulo [Estado], Lei nº 233, de 24 de dezembro de 1948, Art.4º, §1º.

⁴³ Além disso, o Distrito de Baquirivu é renomeado como São Miguel Paulista.

territorial paulistana de 1948 levou em conta esse panorama⁴⁴. O estudo de Araújo Filho, sintetizado no Mapa 3, assim como os Anuários Estatísticos, revela que os Distritos e Subdistritos sempre foram unidades de agregação censitárias consideradas pelos órgãos oficiais.



Mapa 3 – Densidade demográfica nos Distritos e Subdistritos do Município de São Paulo em 1950. Extraído de: Araújo Filho (1958, p.244).

⁴⁴ Embora tenha feito essa classificação, o autor reconhece que os Distritos de Itaquera e, sobretudo, o de São Miguel Paulista vinham apresentando grande aumento populacional no recorte temporal estudado. “Nos Distritos suburbanos e rurais, o fenômeno foi um só: *aumento da população*, ora processado de maneira modesta e normal, ora realmente de forma espetacular [...]” (ARAÚJO FILHO, 1958, p.237, grifo do autor).

Em legislação que regulamentava a organização municipal estadual exigida pela constituição de 1945, permanecia existindo a figura dos subprefeitos como administradores dos Distritos, tal como estabelecido desde o início da República velha. No entanto, nesta lei ficou explicitado que esses administradores não eram mais eleitos: “salvo os distritos de paz da sede, todos os demais serão administrados por subprefeitos, diretamente subordinados ao prefeito do município e nomeados por este, com aprovação da Câmara”⁴⁵. Assim, os subprefeitos passaram a ser definidos com funções quase estritamente administrativas.

Em 1956, o então prefeito paulistano Toledo Piza decretou⁴⁶ a criação de 19 Subprefeituras⁴⁷ somadas a já existente Subprefeitura de Santo Amaro⁴⁸. Tratou-se de uma medida de descentralização administrativa, que atribuía aos subprefeitos tarefas como fiscalização, gerenciamento de serviços e obras locais e elaboração de propostas de melhorias aos prefeitos. O decreto, indiretamente, mostra que, ao menos no Município de São Paulo, os subprefeitos deixam de exercer jurisdição nos Distritos, pois se cria um novo recorte territorial para isso – a Subprefeitura. A descrição dos limites das Subprefeituras explicita que essas divisões territoriais não eram sequer formadas por agregação de Distritos e Subdistritos, sendo, no geral, incompatíveis com essas divisões. Entretanto, as Subprefeituras estavam em consonância com o embasamento constitucional, pois todos os Distritos estavam contemplados com subprefeitos, mesmo que houvesse casos em que o mesmo subprefeito administrasse mais de um Distrito, como na Subprefeitura de Perus – composta pelos Distritos de Perus e Jaraguá.

Segundo Sposati (2001), essa medida de descentralização administrativa, bem como outras que viriam, tentariam adaptar a administração pública à nova realidade da capital paulista, decorrente do crescimento industrial acelerado na década de 1940 e 50 e do consequente aumento populacional, da complexificação da divisão social do trabalho e do surgimento de demandas sociais da classe trabalhadora:

⁴⁵ São Paulo [Estado], Lei nº 1, de 18 de setembro de 1947, Art.53.

⁴⁶ São Paulo (Município), Decreto nº 3.270, de 29 de setembro de 1956.

⁴⁷ As Subprefeituras eram as seguintes: Brás, Moóca, Penha, Tatuapé, Vila Prudente, Ipiranga, Vila Mariana, Indianópolis, Pinheiros, Lapa, Nossa Senhora do Ó, Santana, Vila Maria, São Miguel, Itaquera, Guaianazes, Osasco, Perus e Tucuruvi.

⁴⁸ Santo Amaro era município e foi anexado à capital paulista em 1935, na condição de Subprefeitura (SÃO PAULO [Município], Decreto nº 6.983, de 22 de fevereiro de 1935). Tratava-se de um estatuto especial concedido apenas a essa circunscrição, na medida em que, conforme assinalado anteriormente neste tópico, originalmente os subprefeitos exerciam jurisdição nos Distritos de Paz. Formalmente, tal condição só muda na capital paulista em 1956.

O grande crescimento territorial verificado nesse período, com a expansão estrondosa das periferias em todas as direções, inflou rapidamente o território urbano, aumentando ainda mais a defasagem entre a quase cidade real e os parâmetros de cidade utilizados pelas instituições, companhias e serviços públicos, autoridades e órgãos de gestão urbana. A inclusão de novas demandas e novas repostas na pauta do governo municipal ocorreu, porém, de forma fragmentada e pouco planejada (SPOSATI, 2001, p.68).

Em todo o caso, percebe-se que esse período é o momento em que as divisões territoriais intramunicipais estabelecidas pelo Estado são prioritariamente concebidas para a racionalização administrativa. Isso é feito por meio de regionalizações, sejam elas elaboradas para todo o âmbito municipal, sejam elas elaboradas para setores específicos da gestão pública. Obviamente, a descentralização administrativa acompanhada pelas respectivas regionalizações já ocorria em território paulistano, mas agora tais ações seriam intensificadas.

Essa nova tendência pode ser verificada pelo pequeno número de novos Distritos e Subdistritos que seriam criados nos anos subsequentes. Pelo quadro territorial de 1959⁴⁹ crie-se o Distrito de Ermelino Matarazzo e por essa mesma lei o Subdistrito de Osasco é emancipado⁵⁰. A divisão territorial estabelecida em 1964⁵¹ marcaria a criação dos 9 últimos Subdistritos paulistanos: Brasilândia, Cangaíba, Jabaquara, Jaguara, Limão, Pinheiros, Vila Formosa, Vila Guilherme e Vila Nova Cachoeirinha. Desse modo, a capital paulista passou a conter 48 Subdistritos.

A regionalização do município para fim administrativo foi reformulada em 1965, na gestão do prefeito Faria Lima. As Subprefeituras foram substituídas⁵² por 7 Administrações Regionais (ARs, também conhecidas como Regionais): Sé, Vila Mariana, Pinheiros, Lapa, Santana, Penha, Moóca⁵³. A instituição das ARs foi efetuada:

Considerando que as modernas técnicas recomendam o *planejamento centralizado e a execução descentralizada* das atividades administrativas de modo a assegurar, com economia de recursos, o atendimento das necessidades públicas; [...] Considerando a necessidade de bem definir as responsabilidades na *execução dos serviços e obras públicas* [...] (SÃO PAULO [Município], Decreto nº 6.236, de 13 de outubro de 1965, grifo nosso).

A necessidade de “planejamento centralizado e execução descentralizada” expressa claramente o caráter técnico-administrativo da regionalização, pautada principalmente na

⁴⁹ São Paulo (Estado), Lei nº 5.285, de 18 de fevereiro de 1959.

⁵⁰ Osasco constitui exceção no território paulista, na qual um Subdistrito foi emancipado. Em geral, as emancipações ocorriam em Distritos. Anos mais tarde, no período da ditadura militar, esse padrão seria oficializado.

⁵¹ São Paulo (Estado), Lei nº 8.092, de 28 de fevereiro de 1964.

⁵² Com exceção da Subprefeitura de Santo Amaro, a qual foi mantida até 1972 (SPOSATI, 2001).

⁵³ São Paulo (Município), Decreto nº 6.236, de 13 de outubro de 1965.

“execução dos serviços e obras públicas”. Isso denota que essa divisão territorial era dotada de menor autonomia que as Subprefeituras do governo Toledo Piza, pois nas ARs não havia sequer previsão de elaboração de propostas de planejamento local por parte dos administradores. Maior ainda é a diferença entre as atribuições dos administradores regionais e dos antigos subprefeitos, aqueles que exerciam jurisdição nos Distritos, na medida em que os últimos tinham, ao menos formalmente, uma função política mais autônoma e ampla, evidenciada pelo fato de serem eleitos pela população distrital. A lei estadual que regulou a organização dos municípios a partir de 1969⁵⁴ tornou obrigatória a condição subalterna desses agentes: “os Subprefeitos e os Administradores Regionais, como delegados do Executivo, exerçerão funções meramente administrativas”.

A divisão territorial do município em Regionais consolidou-se, embora houvesse algumas variações, pois “cada prefeito de São Paulo estabeleceu o número de administrações regionais e sua importância no processo de governo da cidade”, e o número de ARs variou de 7 a 33 entre os diversos prefeitos paulistanos (SPOSATI, 2001, p.74). Entre as variações das ARs, destaca-se a ocorrida no governo Jânio Quadros, na década de 80, que “[...] além de 33 administrações regionais, criou um novo escalão de gestão, através da agregação das administrações regionais sob a supervisão de subprefeituras, o que durou até o período final de sua gestão” (SPOSATI, 2001, p.74).

Há que se destacar que as ARs não foram compatibilizadas com a divisão distrital/subdistrital do município. Segundo Cazzolato (2005, p.17), os perímetros das ARs estavam mais atualizados em relação à dinâmica recente da cidade:

Diferentemente dos Distritos e Subdistritos, as Administrações Regionais guardavam uma relação mais atual com a cidade, ou seja, suas unidades correspondiam a bairros que concentravam forte atividade comercial, reforçando-lhes a condição de polos regionais. A divisão estabelecida pelo município também se diferenciava da estadual no tocante aos limites, pois estes incidiam sobre os elementos da paisagem urbana mais recente.

A divisão distrital e subdistrital “desatualizaram-se” na medida em que durante 16 anos, entre 1964 e 1980, nenhum novo Distrito ou Subdistrito foi criado na capital paulista, enquanto a cidade não parou de crescer nesse intervalo. Essa quase paralisação da revisão do quadro distrital guarda relação com a vigência dos momentos mais restritivos da ditadura militar. Nesse período, a centralização do poder foi arquitetada por meio da redução dos poderes regionais e locais (CIGOLINI, 2009). Nesse contexto, não só os poderes municipais

⁵⁴ São Paulo (Estado), Decreto-Lei Complementar nº 9, de 31 de dezembro de 1969, Art.44.

foram radicalmente reduzidos, como o processo de emancipações também foi extremamente dificultado, em razão da atribuição de requisitos mínimos para a criação de municípios. Os critérios para emancipações constituíam-se de: uma consulta plebiscitária à população local; “população estimada, superior a 10.000 (dez mil) habitantes ou não inferior a 5 milésimos da existente no Estado”; “eleitorado não inferior a 10% da população”, “centro urbano já constituído, com número de casas superior a 200” e arrecadação mínima “de 5 milésimos da receita estadual de impostos”⁵⁵. O último requisito foi o que mais trouxe dificuldades à criação de novos municípios. Dessa forma, a criação dos Distritos, que sempre teve íntima conexão com a criação de municípios, também foi afetada: “do golpe de 1964 até 1969, houve completa ‘paralisia’ do processo de divisão político territorial, [...] em todo Estado de São Paulo nenhum Município, ou até mesmo distrito, foi criado” (DINIZ, 2000, p.143).

Desde o início do período republicano, havia um padrão tácito que estabelecia que os núcleos de ocupação tinham que ser reconhecidos como Distritos para serem considerados emancipáveis, assim como no período imperial, em que as vilas, na maior parte das vezes, eram erigidas a partir das freguesias. Não é por acaso, portanto, que a elaboração de divisões distritais e subdistritais, até 1988, era formalizada por legislação estadual. Segundo essa lógica, seria um contrassenso, do ponto de vista jurídico-político, os municípios terem autonomia para alterar o quadro de unidades territoriais que tem possibilidade de emancipação. Imagine-se, por exemplo, um povoado que é sede de Distrito e ocupa área urbana distante da sede municipal. Essa comunidade por algum motivo, tal como a falta de atenção por parte da prefeitura, poderia iniciar uma campanha para emancipação. Se o município tivesse autonomia para redefinir o quadro distrital, supondo que o governo fosse contra a emancipação da comunidade, o Distrito poderia ser desfeito pela municipalidade, que poderia em sequência negar a emancipação por motivos jurídico-territoriais. A partir de 1967, durante a ditadura militar, essa condição implícita foi oficializada no Estado de São Paulo: “São requisitos para que o Distrito ou Subdistrito se constitua em Município, além dos fixados pela lei complementar federal, os seguintes: I - ser distrito ou subdistrito há mais de quatro anos; [...]”. Do mesmo modo, essa lei regulou os parâmetros mínimos para criação de

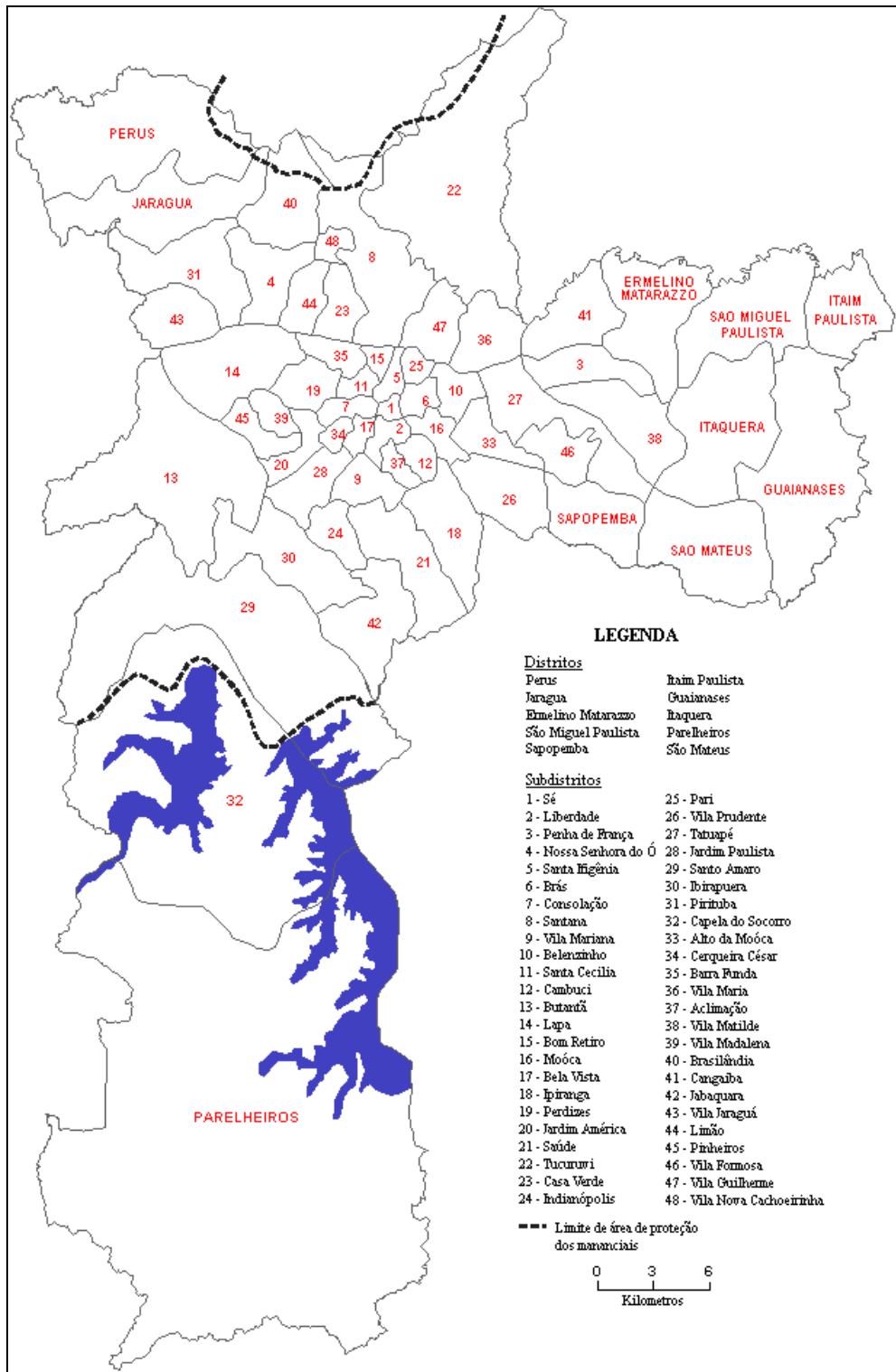
⁵⁵ Brasil, Lei Complementar nº 1, de 9 de novembro de 1967.

novos Distritos: “I - cinquenta habitações, no mínimo, na povoação-sede; II - população superior a mil habitantes no território”⁵⁶.

Somente depois do início da gradual abertura política, no fim da década de 1970 e começo de 80, foram criados novos Distritos municipais na capital: Itaim Paulista, em 1980; São Mateus e Sapopemba, ambos em 1985⁵⁷. Com a criação desses três Distritos, o quadro territorial municipal ficaria inalterado até 1992, contando com 11 Distritos, sendo que um deles, o Distrito de São Paulo, recortado em 48 Subdistritos, conforme o Mapa 4:

⁵⁶ São Paulo (Estado), Lei nº 9.842, de 19 de setembro de 1967, Art.108 e 109. Essa lei foi revogada, entretanto os referidos critérios foram reafirmados no Decreto-Lei Complementar nº 9, de 31 de dezembro de 1969.

⁵⁷ São Paulo (Estado), Lei nº 2.343, de 14 de maio de 1980; Lei nº 4.954, de 27 de dezembro de 1985.



Mapa 4 – Distritos e Subdistritos do Município de São Paulo em 1991. Extraído de: PMSP - SAR (1991).

A análise de todo o período observado revela que os Distritos, concebidos em meados do século XIX, constituíram a divisão territorial mais relevante do Município de São Paulo. Outras compartimentações foram elaboradas em razão do crescimento da cidade e das

alterações de contextos políticos e econômicos, entretanto, a estabilidade da divisão distrital é o que marca o histórico dos parcelamentos territoriais da capital paulista. Os significados do recorte distrital foram amplos e importantes, apesar de alguns deles terem variado ao longo desse intervalo temporal. Por esse motivo, faz-se necessária uma sistematização dos múltiplos papéis associados aos Distritos.

2.3 O Distrito enquanto Limite Interno Municipal

A análise dos Distritos no Município de São Paulo entre o início do período imperial, momento de sua incorporação na malha territorial brasileira, até 1992, ano de sua reformulação mais significativa, mostra que existe um número expressivo de características gerais dessa divisão territorial. Algumas delas estiveram presentes durante praticamente todo esse período, com relativizações, e outras foram atribuídas às divisões distritais no decorrer do século XX, sendo que nem todas as dimensões desse recorte territorial estiveram formalizadas por diplomas legais. Os atributos mais notáveis dos Distritos no período analisado estão enumerados a seguir.

1) Os Distritos foram concebidos como *área de competência de uma dimensão da justiça*, definida inicialmente como os limites territoriais da atuação dos juízes de paz. Conforme observado, sobretudo no tópico 2.1, os juízes de paz surgiram com numerosas atribuições, as quais foram sendo reduzidas ao longo do século XIX e XX, sem, contudo, deixarem de existir. Há que se ressaltar o caráter eletivo desses juízes, fato que os singularizam diante de todos os magistrados que já existiram no país. Essa singularidade sugere que esses agentes representam a autonomia ou a influência política de determinada comunidade, tanto na perspectiva simbólica quanto na objetiva.

A lei orgânica da magistratura, promulgada em 1979, reflete a centralização ocorrida na ditadura militar no âmbito da justiça de paz, pois tirou dela a elegibilidade pela população local. Dessa forma, a escolha do juiz de paz passou a ser realizada pelo governador do estado entre componentes de lista tríplice, elaborada pelo presidente do Tribunal de Justiça e pelo juiz da comarca. Outro reflexo da ditadura no juizado de paz foi a sua restrição a apenas uma

competência: “somente para o processo de habilitação e a celebração do casamento”. Todavia, manteve-se o Distrito como a área de atuação dos juízes de paz⁵⁸, seguindo a tradição.

A elegibilidade dos juízes de paz é retomada pela Constituição de 1988:

[A União e os Estados criarão a] justiça de paz, remunerada, composta de cidadãos eleitos pelo voto direto, universal e secreto, com mandato de quatro anos e competência para, na forma da lei, celebrar casamentos, verificar, de ofício ou em face de impugnação apresentada, o processo de habilitação e *exercer atribuições conciliatórias*, sem caráter jurisdicional, além de outras previstas na legislação⁵⁹.

Observa-se que não só o caráter eletivo da justiça de paz foi retomado, bem como sua atribuição foi ampliada para o exercício de conciliação. O texto constitucional sugere abertura ainda maior das competências da justiça de paz, porém até o momento não houve regulamentação desse artigo, nem em nível federal, nem no Estado de São Paulo.

Não se deve deixar de mencionar que a organização padrão da justiça atual, a qual estabelece como unidade territorial básica a comarca, pode se utilizar de subdivisões, entre elas as divisões distritais e subdistritais, para organizar as atividades jurisdicionais (ANTAS JR., 2001), como a criação de varas ou foros distritais⁶⁰.

A partir dessa constatação percebe-se que o caráter jurídico da divisão distrital não está mais só relacionada aos juízes de paz, mas pode se estender a outras atividades jurisdicionais. De qualquer forma, a área de competência de alguma dimensão de justiça foi o primeiro significado da divisão territorial distrital, a qual permanece existindo atualmente, mesmo que de forma mais sutil.

2) Os Distritos frequentemente delimitam a *área de abrangência dos ofícios de registro civil*. A tarefa de oficializar nascimentos, casamentos e óbitos foi, durante o período imperial, na prática, atribuição dos párocos das freguesias – malgrado as tentativas no fim do século XIX de promover registros sem cunho religioso⁶¹. Ao se iniciar a República, essas competências passaram aos oficiais/escrivães leigos, como parte da laicização do Estado. Desde então, a área de jurisdição dos cartórios deixou de ser a freguesia e passou a ser o Distrito.

⁵⁸ Brasil, Lei Complementar nº 35, de 14 de março de 1979.

⁵⁹ Brasil, Constituição (1988), Art.98, II, grifo nosso. A Carta Magna sobrepõe-se à lei orgânica da magistratura (Lei Complementar nº 35, de 14 de março de 1979) no que diz respeito a justiça de paz e a outras regulações relacionadas à justiça. No entanto, a maior parte da lei de 1979 continua válida, pois até o momento não se regulamentou a magistratura sob a vigência da nova Constituição.

⁶⁰ No Município de São Paulo, a opção da organização do poder judiciário foi a criação de Foros Regionais, com delimitação diferente dos perímetros dos Distritos.

⁶¹ Informações do site da Associação dos Registradores de Pessoas Naturais do Estado De São Paulo (Arpen-SP). Disponível em: <http://www.arpensp.org.br/principal/index.cfm?pagina_id=177>.

Ainda hoje, os ofícios, nome recente para os cartórios, tem correlação com a divisão distrital. A lei federal vigente que regulamenta os serviços de registro civil estabelece que “em cada sede municipal haverá no mínimo um registrador civil das pessoas naturais” e “nos municípios de significativa extensão territorial, a juízo do respectivo Estado, cada sede distrital disporá no mínimo de um registrador civil das pessoas naturais”⁶².

Como se percebe, a exigência de um ofício de registro civil para cada Distrito depende da dificuldade que a população pode ter em acessar um cartório. No Município de São Paulo, desde o início do século XX, adotava-se o padrão de um cartório por Distrito de Paz. Na reestruturação territorial ocorrida em 1938, em que os Distritos de Paz da capital passaram a constituir Zonas Distritais – posteriormente chamadas de Subdistritos –, na prática passou a existir duas circunscrições correlatas que abrigavam a jurisdição do serviço de registro civil: os Distritos (nas sedes de vilas) e os Subdistritos (na sede do município). As Zonas Distritais/Subdistritos, divisões do Distrito de São Paulo, seriam criadas como maneira de distribuir o serviço de modo mais adequado para a grande população da área da sede da cidade, tal como se justificou em lei que criava novas Zonas Distritais, considerando: “a necessidade de se tomarem mais rápidos e precisos os serviços de registro civil de casamentos, nascimento e óbitos, e aliviar os atuais cartórios que servem aos bairros mais populosos de serviço”⁶³. Por outro lado, os cartórios criados em áreas que se tornavam Distritos justificariam para distribuí-los pelos vários núcleos de ocupação municipais.

Os últimos Distritos paulistanos criados antes da década de 90, São Mateus e Sapopemba (datados de 1985), só tiveram seus respectivos cartórios instalados em 1995. Os outros dois ofícios de registro civil criados por esta mesma lei localizam-se no Jardim São Luís e no Capão Redondo⁶⁴. Os últimos compõem a atual malha distrital da capital, instalada em 1992, que redefiniu completamente os limites interdistritais de São Paulo (o capítulo seguinte descreve em detalhes essa nova divisão distrital). Nesse sentido, mesmo com a instituição de uma nova divisão distrital em São Paulo, radicalmente diferente da anterior, a divisão em Distritos e Subdistritos precedente a 1992 continua a existir para efeito dos registros civis. Isso ocorre porque a localização, a área de abrangência e os nomes dos cartórios ainda estão em conformidade com os antigos 10 Distritos e 48 Subdistritos, com

⁶² Brasil, Lei nº 8.935, de 18 de novembro de 1994, Art.44.

⁶³ São Paulo (Estado), Decreto nº 9859-A, de 23 de dezembro de 1938.

⁶⁴ São Paulo (Estado), Lei n. 9.335, de 27 de dezembro de 1995.

exceção dos dois últimos cartórios. Por exemplo: um dos cartórios existentes em São Paulo atualmente é o “34º Ofício de Registro Civil das Pessoas Naturais - Subdistrito de Cerqueira César”⁶⁵, apesar de Cerqueira César não figurar entre os 96 Distritos delimitados pela divisão de 1992.

3) A categoria Distrito é usada para designar uma *divisão territorial de hierarquia imediatamente inferior aos municípios*. Nos tempos coloniais e imperiais eram as freguesias que compunham os limites internos das municipalidades. Com o início da República, os Distritos de Paz, passaram a ter este estatuto – pelo menos no Estado de São Paulo –, pois, como observado nos tópicos anteriores, muitos deles tinham limites iguais aos das antigas freguesias. A partir de 1938, o Distrito foi reconhecido legalmente como o menor recorte territorial obrigatório para todo o país.

4) Denominava-se Distrito a *área de influência de povoações com relativa importância*. Os limites distritais, os quais eram contíguos e não se superpunham, definiam um território sob influência de um povoado. Frequentemente, nos diplomas legais, esses povoados eram qualificados como vilas. O reconhecimento da importância e da influência dos aglomerados poderia ocorrer por motivos variados, tais como a significativa extensão ou expansão da área urbanizada, o número de habitantes ou o crescimento populacional, o dinamismo econômico da localidade ou sua capacidade de arrecadação de impostos, a presença de lideranças políticas locais destacadas, etc.

Havia algumas variações da composição interna desses territórios: I apenas uma comunidade estava dentro dos limites distritais, sendo essa comunidade, portanto, a sede do Distrito; II poderia haver povoados polarizados por um aglomerado maior, ou de maior influência, que era a sede do Distrito; III Um núcleo poderia ser simultaneamente sede de Distrito e sede de município, afinal, todas as sedes de município eram também sedes distritais, mas nem todas as sedes distritais eram sedes municipais.

Tais concepções ainda são observáveis para todo âmbito nacional, entretanto, agora sua existência legal é tácita, pois a última constituição omitiu a tradicional distinção formal entre vila e cidade⁶⁶. Embora não tenha sido explicitada por leis ou regulamentações recentes, essa talvez seja a característica mais elementar e abrangente da noção de Distrito no Brasil,

⁶⁵ A lista completa dos cartórios de registro civil de São Paulo, assim como os de todo o país, está disponível no Cadastro Nacional de Serventias Públcas e Privadas do Brasil, hospedado em portal do Ministério da Justiça. Disponível em: <<http://portal.mj.gov.br/CartorioInterConsulta/>>.

⁶⁶ A mais recente Constituição do Estado de São Paulo (1989) também não cita essas distinções.

estando presente desde o período colonial, apesar dos nomes diferentes que eram usados para os núcleos de povoação (arraiais, freguesias, vilas e cidades) e para os limites de sua área de influência (paróquias e termos).

Esse atributo das divisões distritais diluiu-se gradativamente no Município de São Paulo na primeira metade do século XX, em razão do crescimento da área urbanizada e da consequente conurbação de núcleos de ocupação que antes eram distantes e separados. Tal fenômeno motivou por parte do Estado paulista, em 1938, a iniciativa de mudança da categoria territorial desses núcleos de Distritos para Zonas Distritais/Subdistritos. Nos anos subsequentes, as divisões distritais e subdistritais que foram elaboradas para a capital paulista, em geral, adotaram esse critério, ou seja, os Subdistritos foram criados em áreas que compunham o núcleo principal da cidade e os Distritos em povoações ou bairros em alguma medida separados desse núcleo principal. Porém, a contínua expansão da mancha urbana possivelmente contribuiu para que, no início da década de 90, alguns dos aglomerados considerados sedes distritais da capital já tivessem sido plenamente incorporados ao núcleo principal da cidade. Dessa forma, o significado dos Distritos enquanto áreas de influência de núcleos separados da sede municipal perdeu sentido. Esse foi um dos fatores que motivou a redefinição dos limites interdistritais paulistanos em 1992.

Apesar dessa significação ter perdido sentido no Município de São Paulo nos últimos anos, é possível que na maioria dos municípios brasileiros essa noção de Distrito, enquanto área de influência de povoados relevantes, ainda seja plenamente aplicável – sobretudo aos municípios com enormes extensões (como muitos daqueles localizados na Região Norte do país) e em condições predominantemente rurais.

5) O Distrito comumente é associado à *menor unidade territorial passível de emancipação*. Conforme explicitado no tópico 2.2, esse significado sugere que a criação de um Distrito, em certa medida, pode ser considerada uma potencial criação de município.

A Constituição de 1988 concede às municipalidades a atribuição de criação de Distritos, algo que anteriormente, na maioria das vezes, era estabelecido exclusivamente por legislação estadual. Porém, o texto constitucional afirma que, para os municípios empreenderem a organização dos Distritos, deverão observar os critérios da legislação estadual⁶⁷. Nesse sentido, a concessão da Carta Magna é apenas parcial, pois os estados ainda detêm algum controle da criação de estoques territoriais emancipáveis.

⁶⁷ Brasil, Constituição (1988), Art.30, IV.

O mais recente diploma legal que rege a criação de municípios no Estado de São Paulo data de 1990 e mantém entre os critérios para emancipação a condição do território ser Distrito há mais de dois anos – a menos quando a área que se pretende emancipar pertença a mais de um município⁶⁸. Essa lei não impõe praticamente nenhuma condição aos municípios sobre a criação de Distritos, porém as emancipações ficaram reguladas por outros parâmetros. Além da consulta plebiscitária, são os seguintes:

ser Distrito há mais de 2 (dois) anos; possuir em sua área territorial, no mínimo 1000 eleitores; ter centro urbano constituído; apresentar solução de continuidade de três quilômetros, no mínimo, entre o seu perímetro urbano [...] excetuando-se os Distritos integrantes de Regiões Metropolitanas ou aglomerados urbanos; não interromper a continuidade territorial do Município de origem, bem como preservar a continuidade e a unidade histórico-cultural do ambiente urbano, ouvido o competente órgão técnico do Estado⁶⁹.

Há que se destacar que foi adicionado à Carta Magna em 1996, por meio de Emenda Constitucional, um requisito para a criação de municípios até então inédito: o Estudo de Viabilidade Municipal⁷⁰. Todavia, a lei complementar que deveria regulamentar esse estudo até o momento não foi promulgada. Isso culminou numa quase paralisação das emancipações depois 1996, de modo que a maioria delas ocorreu em função de recursos à justiça por parte de povoações que solicitaram emancipações antes da referida modificação constitucional (CIGOLINI, 2009).

6) O Distrito é amplamente utilizado como *unidade espacial para agregação de dados estatísticos*. A divisão distrital é uma das principais unidades de coleta, agregação e divulgação de estatísticas oficiais, apesar de geralmente não ter sido implementada para esse propósito. No Município de São Paulo os Subdistritos também serviram a esse objetivo enquanto vigoraram como divisão territorial oficial. Os Distritos atuais, instituídos em 1992, mantiveram-se como unidades estatísticas básicas, com a diferença de terem sido cuidadosamente projetados para melhor refletirem a realidade da cidade do ponto de vista estatístico, e permitirem a compatibilização de dados entre diversos setores da administração pública.

7) A divisão distrital chegou a ser utilizada como *base territorial para a descentralização político-administrativa*. Essa foi a significação dos Distritos menos

⁶⁸ Pelo texto dessa lei, os municípios da Região Metropolitana de São Paulo não se enquadram nessa ressalva, portanto, se alguma povoação dessa região pretender emancipação, necessariamente precisa ser Distrito há mais de dois anos.

⁶⁹ São Paulo (Estado), Lei complementar nº 651, de 31 de julho de 1990.

⁷⁰ Brasil, Constituição (1988), Art.18, § 4º.

representativa dentre as que foram citadas, em razão de ter caído em desuso já em meados da década de 1960.

Legalmente, a divisão distrital chegou a definir a jurisdição de subprefeitos. No início do período republicano (1907), os subprefeitos eram eleitos pela população dos Distritos para cuidar da gestão administrativa local, elaborar projetos de políticas para o Distrito e executar serviços e obras públicas. Todavia, a capital paulista era exceção nessa lei, e não podia ter a gestão descentralizada por meio dos subprefeitos. No intervalo entre as décadas de 1930 e 60, as normas gradativamente foram transformando os subprefeitos em agentes com menor autonomia, embora a figura jurídica dos subprefeitos tenha sido facultada à capital paulista. Suprimiu-se seu caráter eletivo e retiraram-lhe atribuições, culminando na sua transformação num simples executor do planejamento centralizado.

A partir do fim da década de 1950 e meados da década de 60, deixou-se de citar em legislações o Distrito como possível jurisdição de subprefeitos, passando a ser previstas divisões como as Subprefeituras ou as Regionais. No Município de São Paulo, neste mesmo período, institui-se as Administrações Regionais, numa perspectiva mais técnica e menos política de descentralização.

* * *

Essa síntese do período analisado (da década de 1830 até 1992) mostra a pluralidade de significados possível de ser identificada nas divisões distritais elaboradas pelo Estado. Alguns deles permaneceram com relativa estabilidade mesmo diante de todas as transformações histórico-geográficas do Município de São Paulo no século XX. Percebe-se ainda que a análise desse recorte territorial obriga a comparação com outras compartimentações municipais, pois, ao cumprir o papel de primeira referência espacial intramunicipal, outros recortes territoriais acabam direta ou indiretamente tendo relações com as divisões distritais. A partir desses aspectos, deduz-se que a análise das divisões distritais é fundamental para a pretensão de estabelecer critérios de classificação das divisões territoriais paulistanas.

A interpretação das características principais da divisão distrital em São Paulo no longo período analisado permite a aproximação dos Distritos à noção de limite territorial interno, conforme conceituação explicitada no tópico 1.2, ou seja, o limite/fronteira interna como um tipo de divisão territorial em que a comunidade abrangida por uma circunscrição territorial exerce algum nível de autonomia política. Dessa forma, a relação entre o poder

central do Estado e as comunidades que o compõem define um limite espacial, o qual simboliza uma área do território sobre a qual há descentralização do poder estatal. Portanto, há influência desses dois polos para a definição da autonomia política local: o Estado central, com maior ou menor propensão de descentralizar suas atribuições, e a comunidade local, com maior ou menor força política para conseguir aumentar sua influência. Nesse sentido, “o jogo estrutural do poder conduz a assegurar ora a continuidade, deslocando os limites, ora a provocar a descontinuidade, criando novos limites [...]. O poder, para se manter ou reorganizar, tem necessidade de se apoiar sobre esse jogo geométrico dos limites” (RAFFESTIN, 1993, p.169). No caso deste trabalho, trata-se da relação entre a municipalidade paulistana, enquanto poder central, e os núcleos de ocupação que o compõem, como poderes autônomos. Essa relação estabeleceria os Distritos enquanto limites internos municipais.

Os Distritos constituem uma divisão territorial que é sempre imediatamente inferior à hierarquia municipal, nunca possuem limites que não se enquadrem perfeitamente ao perímetro dos municípios e é obrigatória para todo o âmbito nacional. Por mais que em algumas oportunidades o Estado atribua parâmetros mínimos para a elaboração de Distritos, o fato é que sua delimitação, na maioria das vezes, apenas reconhece formalmente o destaque de uma localidade no contexto municipal. Tal proeminência não é contemplada com plena autonomia política e de gestão, pois o Distrito está subordinado às leis e à administração municipal, no entanto há o reconhecimento de que uma comunidade local, ou as lideranças políticas e econômicas dela, têm importância suficiente para ser tratada com atenção especial pela municipalidade.

Esse tratamento diferenciado pode ser consubstanciado, por exemplo, com a instalação de um cartório de registro civil. Mais do que descentralizar um serviço cartorial, esse ato denota um patamar de grande reconhecimento do aglomerado, o qual vai ficar identificado como um lugar de onde as pessoas são nativas, com isso, sua toponímia ganha oficialidade. A justiça de paz é outro exemplo da atenção especial com a qual o Distrito passa a ser tratado, pois a resolução de conflitos ganha uma instância preliminar local, sem a necessidade imediata de se acionar o fórum central do município imediatamente. O mesmo ocorre se considerarmos a época em que havia subprefeitos eleitos para o nível distrital, o que significava a redução de deslocamentos até à sede da prefeitura para cobrar melhores condições da gestão da vila ou do povoado. Ressalte-se que essas duas instâncias, durante

determinados períodos, foram eletivas, o que não deixa dúvidas sobre uma relativa descentralização política admitida em nível intramunicipal. A existência dessas instituições jurídicas delimitadas pelos Distritos remete à função legal exercida por essas fronteiras, conforme a conceituação de Raffestin (1993).

Em casos extremos, a centralidade adquirida por uma comunidade pode transformar-se em movimento emancipatório, mas formalmente para haver emancipação o aglomerado necessariamente tem que ser sede de Distrito. O município é a menor divisão territorial brasileira com autonomia política e administrativa formalmente reconhecidas e, para se chegar a condição de município, há necessidade de se passar pelo nível distrital. De certa forma, isso mostra que o reconhecimento de um núcleo como sede de Distrito é também uma ação de descentralização política do município. Essa constatação revela que os Distritos podem ser tratados enquanto limites internos dos municípios, pois o estabelecimento da divisão distrital não ocorre aleatoriamente ou em função exclusiva das exigências administrativas do nível municipal, mas também por influência local, motivada pelo crescimento da importância de uma povoação. Nessa concepção, elevar um aglomerado à sede de Distrito significa, tacitamente, reconhecer sua autonomia futura e, portanto, significa reconhecer um limite territorial interno.

Entretanto o Distrito, no período analisado, não é totalmente compatível ao conceito limite interno, justamente pelo fato de não constituir uma área com autonomia reconhecida legalmente por meio de elaboração de regimentos normativos próprios, como ocorre com as outras esferas federativas. Há também a ressalva de que em nenhum momento verificou-se em Distritos arrecadação de receitas próprias ou qualquer outra modalidade de autonomia financeira, fator que não pode ser ignorado na determinação de descentralização política. A comparação com as prerrogativas das outras unidades federativas tornaria difícil a adequação da divisão distrital ao conceito de limite territorial interno brasileiro. Mas as múltiplas significações que a dimensão distrital assumiu em São Paulo (até 1992) e no Brasil, sugerem uma parcial adequação dessa divisão territorial ao conceito de limite interno, ao menos quando se faz a restrição escalar de considerar o Distrito um limite interno *municipal*. Segundo Martin (1993), as fronteiras internas escolhidas por um Estado expressa a forma como ele se relaciona com os poderes locais. Utilizando esse raciocínio, pode-se imaginar que o modo como os municípios se relacionam com os poderes locais em seu território pode ser parcialmente observado pelo modelo de fronteiras internas adotadas, ou seja, pelos

significados e pela distribuição das divisões distritais. A relatividade da escala para o estabelecimento dos limites internos é explicitada por Cigolini (2009, p.188):

A criação de unidades políticas, independentemente da escala de compartimentação, é um fenômeno inerente à história social. As partições são um elemento central do estabelecimento da vida comunitária, que requer a divisão territorial como forma de organização política, pois desse modo é possível estruturar e organizar as relações internas dos grupos, ao mesmo tempo que se permite o reconhecimento, pelo outro, da existência política dessa comunidade. Desse modo, tanto do ponto de vista interno como externo, o território expressa a possibilidade da organização política, o que proporciona certo nível de autonomia ao grupo e a inserção no sistema de relações interestatais. O espaço é dividido porque o reconhecimento de uma comunidade política decorre do reconhecimento da jurisdição dessa comunidade sobre uma porção do espaço e isso estabelece uma identidade política diante do conjunto.

Por esses motivos, julga-se que a noção de limite interno municipal é uma classe possível de ser utilizada na proposição de uma classificação das divisões territoriais paulistanas.

3 A ATUAL DIVISÃO DISTRITAL E UMA PROPOSTA DE CLASSIFICAÇÃO PARA AS DIVISÕES TERRITORIAIS DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO

Em 1992 a divisão distrital do Município de São Paulo foi completamente reformulada. A modificação foi profunda, pois alterou não só os limites e o número de Distritos – que aumentaram de 59 unidades (entre Distritos e Subdistritos) para 96 – mas também os propósitos e os critérios de tal divisão. Os Distritos na capital paulista passaram a constituir uma compartimentação para fins precipuamente administrativos, estatísticos e cadastrais, deixando de estabelecer áreas de influência de núcleos urbanos separados da área principal da cidade.

No tópico 3.1 contextualiza-se a conjuntura que ensejou o projeto de reestruturação territorial em São Paulo. Trata-se da época da redemocratização do país no fim dos anos 1980, em que as agendas de descentralização política e administrativa ficaram em evidência depois de um longo período de centralização na ditadura militar. Tal contexto refletiu-se em São Paulo, na qual os governantes à época diagnosticaram, por um lado, a centralização burocrática do aparelho municipal e, por outro lado, a falta de canais de participação popular na vida política da cidade.

Dessas constatações, somadas à desconexa e múltipla malha de compartimentações, surgiu a proposta da redefinição da divisão distrital paulistana, tratada em maiores detalhes na parte 3.2. Em seguida (tópico 3.3), faz-se uma aproximação entre o significado atual dos Distritos em São Paulo e o conceito de regionalização. O encerramento do capítulo e da monografia (3.4) dedica-se a uma esquemática proposta de classificação das divisões territoriais do Município de São Paulo, com base nas discussões elaboradas ao longo da pesquisa.

3.1 A demanda por descentralização política-administrativa e as divisões territoriais municipais no contexto da redemocratização

O fim da década de 1980 no Brasil foi marcado pelo término da ditadura militar que vigorou no país desde 1964. A abertura política ocorreu de maneira gradativa desde o fim da

década de 70 e só foi plenamente concluída em 1988, com a promulgação de uma nova constituição. Nesse contexto, foi decisiva a participação de setores da sociedade civil e movimentos sociais nas mobilizações para retomada da democracia e aumento dos direitos sociais (DÓRIA, 1992). Muitos protagonistas das grandes mobilizações para a retomada da democracia ascenderam ao poder, tanto no legislativo quanto no executivo. Este é um dos motivos pelos quais a Constituição de 1988 apresenta instrumentos de consolidação da democracia e consideráveis avanços nos direitos sociais quando comparada às constituições anteriores.

A necessidade de aprimorar a democracia e construir possibilidades de descentralização política a administrativa fez-se presente na Carta Magna de 1988 por meio de uma reorganização do sistema político do país. Houve uma descentralização política levada a cabo com a redistribuição dos poderes entre executivo e legislativo, pois no período ditatorial este perdera significativa importância. Do ponto de vista territorial, destacaram-se a atuação dos movimentos municipalistas na Assembleia Constituinte. Segundo Dória (1992, p.60), havia duas principais vertentes desse movimento:

Um deles foi o formado pelas diversas frentes municipalistas, de prefeitos e outras lideranças políticas, empenhadas essencialmente na mudança das leis tributárias para a redistribuição dos recursos estatais e a eliminação dos mecanismos políticos de controle no repasse de verbas da União e dos estados para os municípios. O outro derivou dos movimentos urbanos reorganizados nos anos 85 e 86 com vistas a agir nos níveis políticos mais elevados e colocar na Constituição normas de justiça social no acesso dos cidadãos as cidades.

Segundo o autor, essas duas frentes foram parcialmente vitoriosas. A primeira por conta da aprovação da revisão tributária que aumentava os recursos municipais, por meio de arrecadação de impostos próprios e repasses de verbas mais expressivos da União e dos estados, e a segunda por dispositivos incluídos na constituição tal qual o plano diretor das cidades, que prevê a participação popular.

Pelo texto constitucional, os municípios tornaram-se entes da federação, assim como os estados, desse modo os mesmos passaram a ter legislação própria pautada em lei orgânica⁷¹. Em consequência de ter o estatuto de unidade federativa:

[...] o município brasileiro pode relacionar-se diretamente, como entidade política autônoma, com qualquer uma das outras ordens [federativas] [...]. Em decorrência, qualquer município brasileiro pode fazer acordos externos (desde que autorizado pela União), criar hinos, bandeiras, armas, selos municipais e executar suas funções livremente (CIGOLINI, 2009, p.180).

⁷¹ Brasil, Constituição (1988), Art.1º e 29.

A concessão da competência de “criar, organizar e suprimir” Distritos⁷² também foi consequência do crescimento da autonomia dos municípios. Antes de 1988, a legislação territorial paulista dava aos mesmos a prerrogativa de dividir seu território para fins estritamente administrativos, entretanto, era vedada à esfera municipal a reorganização dos Distritos, tarefa que era exclusiva do estado. Não há na Constituição ou em leis federais atuais menção à necessidade de existência prévia de Distritos para ocorrer emancipações, como já houve anteriormente, mas a legislação territorial vigente no Estado de São Paulo mantém em seu texto a necessidade da existência prévia de um Distrito como condição da área a ser emancipada⁷³.

O crescimento da importância do município no país, decorrente do aumento de sua autonomia política, administrativa e financeira, estimulou o surgimento de significativo número de emancipações nos anos posteriores à promulgação da Constituição de 1988. Parte da enorme quantidade de municípios criados nessa época são atribuídos também à flexibilização das leis territoriais após o fim do período ditatorial, no qual as emancipações foram muito dificultadas. Considerando a íntima correlação entre divisão distrital e criação de municípios, possivelmente houve no mesmo período aumento no número de Distritos, ao menos nos estados que mantiveram a divisão distrital como pressuposto da criação de municípios.

O expressivo número de novos municípios passou a ser preocupante para alguns setores políticos do país em meados da década de 90, num contexto de corte de gastos e ajustes fiscais⁷⁴. Isso levou a elaboração da Emenda Constitucional nº 15 de 1996, que submeteu a criação de municípios ao Estudo de Viabilidade Municipal. Dessa forma, a partir de 1996 o processo de criação de municípios foi radicalmente reduzido. Segundo Cigolini (2009) 1465 municípios foram criados entre 1988 e 2008, dos quais apenas 57 depois da referida emenda constitucional – sendo esses últimos criados por decisão judicial. Ainda não houve aprovação de lei complementar que regulamente o Estudo de Viabilidade Municipal e, consequentemente, os critérios de emancipação. Portanto, a criação de novos municípios

⁷² Brasil, Constituição (1989), Art. 30, IV.

⁷³ O quadro normativo atual da criação de municípios em São Paulo encontra-se no tópico 2.3, item 5 deste trabalho.

⁷⁴ Cigolini (2009) analisa em detalhes a posição de diversos autores que discorreram sobre o alto número de emancipações do início da década de 90. A principal clivagem está entre os que defendem as emancipações, por motivos como a distribuição de recursos e a afirmação da autonomia local, e os que condenam as emancipações, por motivos como o desequilíbrio fiscal e a possibilidade de criação de redutos eleitorais.

segue sendo muito restrita. Segundo Diniz (2000, p.159), essas medidas são apenas paliativas, pois:

[...] podemos dizer que a criação de leis com finalidade de frear o surto de novas emancipações municipais, como já feito em diferentes fases da história da divisão político-administrativa do território brasileiro, tem-se mostrado alternativa ineficiente para a solução do problema, pois após o período de restrições sempre veio uma fase fértil ao surgimento de novos Municípios.

A questão das emancipações ilustra a centralidade da busca por autonomia na redemocratização do país e a relação dessa demanda com as redefinições de divisões territoriais. Essas reestruturações foram motivadas também por uma tendência de renovação nos paradigmas da administração pública, acompanhando o sentido de descentralização política que ocorria no país. Dessa forma, passou a ser comum a demanda por uma administração pública menos burocratizada, ou seja, que cumprisse os objetivos de gestão de uma forma menos lenta, com menor número de etapas e intermediações entre os processos e que partisse de decisões menos centralizadas.

A crítica à administração burocrática teve origem, por um lado, em práticas administrativas de empresas que buscavam maior eficiência nos seus processos para baixar custos e maximizar os lucros, seguindo a tendência das reestruturações do capitalismo a partir da década de 1970. Partidários das novas tendências de administração empresarial defendiam a ideia de que a gestão pública deveria se adequar às novas práticas, tornar-se mais eficiente, cortar gastos e fazer parcerias com o setor privado. Ou seja, tratava-se de sugerir ao Estado a adoção das novas práticas administrativas empresariais (FUNDAÇÃO DE EMPREENDIMENTOS CIENTÍFICOS E TECNOLÓGICOS [FINATEC], 2004).

Por outro lado, houve críticos ao paradigma burocrático de administração estatal que discordavam da adoção das práticas empresariais como solução ao problema. Tratava-se de setores predominantemente populares que reivindicavam uma maior participação dos cidadãos e de movimentos sociais no processo de planejamento e gestão estatal (FINATEC, 2004). Não se tratava de modificar a administração pública para aumentar sua eficiência, tal como na linguagem empresarial, mas sim de melhorar os canais de participação popular na gestão pública, democratizando-a.

Nesse sentido, o paradigma burocrático de administração entrou em crise e era criticado por posições políticas muito diferentes. A necessidade de reformulação nas concepções de gestão pública, portanto, apareceram na renovação das legislações federais, estaduais e municipais no período de redemocratização e tais modificações também

estimularam reestruturações nas divisões territoriais. No Município de São Paulo, a redefinição da divisão distrital foi influenciada pelo contexto da renovação dos conceitos de administração pública, ainda que o maior efeito desse fenômeno esteja na criação da mais recente divisão do município em Subprefeituras.

Portanto, o contexto da redemocratização do país fez emergir duas determinações fundamentais que induziram alterações normativas sobre as divisões territoriais: uma política, pautada na exigência de maior descentralização, autonomia e poder local; e uma administrativa, a partir das demandas de desburocratização, descentralização da gestão e participação popular no planejamento estatal.

Essas necessidades ficaram expressas na Lei Orgânica do Município de São Paulo, de 1990, por meio da indicação de adoção de mecanismos de descentralização política e racionalização administrativa. A criação dos Conselhos de Representantes, instância formada pela eleição de representantes locais, exemplifica uma iniciativa de estímulo à participação popular na gestão municipal, em tarefas como a participação no planejamento local e a fiscalização da administração pública. Na perspectiva da divisão territorial, destaca-se a instituição das Subprefeituras – que foram efetivadas apenas em 2002, embora já estivessem previstas na lei orgânica – e a diretriz de adoção dos Distritos enquanto base da organização dos serviços públicos municipais⁷⁵. Dessa forma:

São Paulo foi a primeira cidade, pós-Constituição de 1988, a exercer o direito de realizar o próprio tratamento intraurbano. Não se tratava mais de o Estado simplesmente ditar a organização interna do município, mas de este assumi-la como de seu peculiar interesse do ponto de vista da questão socioterritorial e da sistematização de informações urbanas. Mais ainda, o processo desencadeado em São Paulo abriu as portas, antes cerradas, ao debate público quanto à divisão territorial a adotar (SPOSATI, 2001, p.35).

É nesse contexto que os Distritos paulistanos serão reformulados, em perspectivas substancialmente diferentes do padrão estabelecido nas divisões distritais anteriores.

3.2 A redefinição da divisão distrital no Município de São Paulo

A função para a qual a divisão distrital foi designada na lei orgânica da capital paulista sugere uma mudança de significado dessa categoria territorial no âmbito municipal: “O Município instituirá a divisão geográfica de sua área em distritos, a serem adotados como

⁷⁵ São Paulo (Município), Lei Orgânica do Município de São Paulo (1990), Art. 54, 55, 56 e 157.

*base para a organização da prestação dos diferentes serviços públicos*⁷⁶. Até então, a definição dos Distritos não tinha o caráter principal de ser base para organização de serviços públicos municipais. Esse tipo de uso ocorria, mas era secundário, na medida em que a criação de um Distrito significava mais o reconhecimento da relevância de um núcleo de ocupação não contíguo à sede da cidade. Contudo, os representantes do município apenas regulamentaram a autonomia que a Constituição passou a dar sobre a divisão distrital, enfocando uma característica dos Distritos que tradicionalmente não era a fundamental desse recorte territorial.

No momento em que a lei orgânica paulistana foi promulgada, a malha territorial do município era múltipla, complexa e desconexa. Esse diagnóstico está presente na exposição de motivos do projeto de lei dos novos Distritos, de autoria da prefeita Luiza Erundina:

A atual organização territorial, incluindo Distritos e Subdistritos, apresenta, com efeito, um quadro caótico com divisões que se superpõem, tais como Administrações Regionais, Setores Fiscais, Setores Postais, Distritos e Subdistritos, Zonas Eleitorais, Distritos Policiais, etc. Divisões essas que coexistem de modo desordenado, sem nenhuma correlação entre si, seja quanto ao número e denominações, seja no traçado de seus limites⁷⁷.

Como se percebe, além das conhecidas compartimentações do município em Distritos, Subdistritos e Administrações Regionais, havia numerosas divisões territoriais elaboradas para finalidades específicas de setores da administração setorial, como aquelas efetuadas por secretarias ou empresas públicas que gerenciavam serviços, bem como regionalizações da justiça e da polícia. Parte desse panorama pode ser observado pelo Quadro 1 (p.24).

A incompatibilidade dos dados cadastrais e da malha territorial do município passou a ser motivo de preocupação para a administração pública no fim da década de 1980. O governo da prefeita Luiza Erundina, iniciado em 1989, – primeiro governo paulistano eleito na vigência da nova Constituição – foi o responsável por buscar uma nova base territorial para o município, que passasse a ser o quadro básico a partir da qual as outras divisões teriam que ser compatibilizadas. A Lei Orgânica do Município de São Paulo foi elaborada no decorrer desse governo, o que deixa aberta a possibilidade de que a concepção de Distritos expressa no texto legal tenha sido sugerida por partidários dessa gestão.

O projeto da reorganização territorial de São Paulo consistia em duas ações complementares: a definição de uma malha territorial mais atual, por meio da delimitação de

⁷⁶ São Paulo (Município), Lei Orgânica do Município de São Paulo (1990), Art. 157, grifo nosso.

⁷⁷ São Paulo (Município), Exposição de Motivos, Projeto de Lei nº 184/1990, p.1.

novos limites distritais, e a uma reestruturação da gestão regional da cidade, à época representada pelas ARs, que deveria ser reformulada tanto em seu perímetro espacial quanto nas suas funções administrativas (PMSP - SAR, 1991⁷⁸).

Segundo as intenções da prefeitura, a redefinição da divisão distrital tinha como propósitos fundamentais a compatibilização dos cadastros administrativos, como parte da racionalização e modernização da gestão da cidade, e a simplificação das referências territoriais do município para a população. Ou seja, além da preocupação com os problemas administrativos gerados pela falta de comunicação das secretarias em nível territorial, a ideia original da redefinição dos Distritos tinha como intenção facilitar a participação popular no planejamento da cidade. Isso ocorreria pelo fato de que a os novos Distritos seriam unidades territoriais mais fáceis de serem identificadas pelos cidadãos:

A divisão territorial deve ser única, para que todos os organismos atuantes na cidade de São Paulo possam obter e intercambiar dados coletados; o governo municipal possa atuar e a população tenha, na unicidade territorial, melhores condições de se identificar com o município, exercendo, com mais plenitude sua cidadania (PMSP - SAR, 1991).

Outro objetivo fundamental da nova divisão distrital seria unificar as áreas de agregação do município para fins estatísticos. Assim, os dados estatísticos passariam a ter como unidade fundamental os novos Distritos, e não mais Subdistritos, Distritos e Administrações Regionais. Ressalta-se também a necessidade de atualização do quadro territorial do município, haja vista a significativa transformação da cidade que ocorreu nas décadas de 1960, 70 e 80 (CAZZOLATO, 2012).

A tarefa de elaborar uma nova divisão distrital do município ficou sob responsabilidade da Secretaria das Administrações Regionais, comandada na época pela assistente social Aldaíza Sposati, a qual liderava uma equipe que contava com dois geógrafos: Josefina Leo Ballanotti e José Donizete Cazzolato. Não por acaso Sposati e Cazzolato estão entre os poucos autores que publicaram trabalhos analisando em detalhes as divisões territoriais paulistanas, conforme retratado no capítulo 1 deste trabalho. Sposati (2001, p.29)

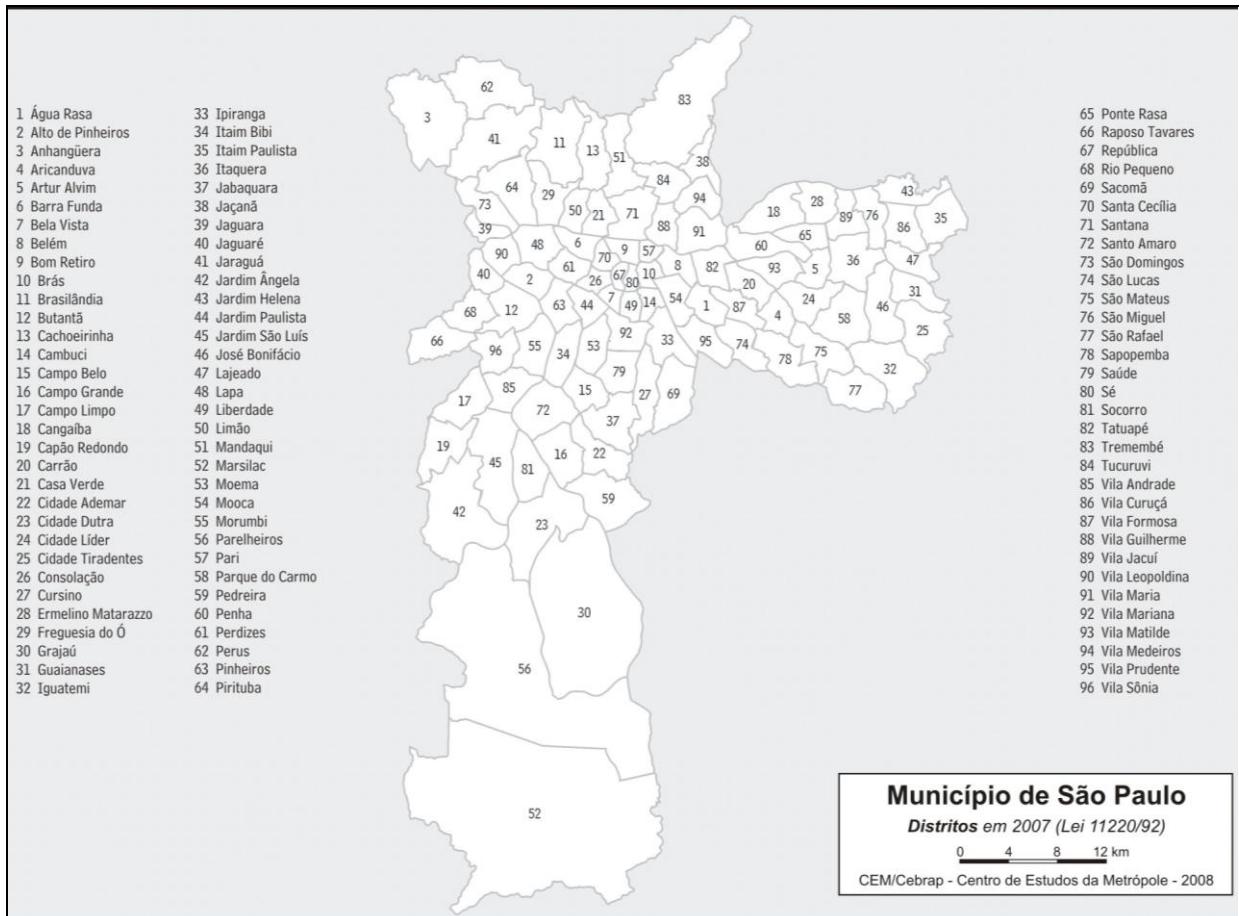
⁷⁸ A *Nova Territorialização do Município de São Paulo* foi uma compilação de discussões e dados realizada pela antiga Secretaria das Administrações Regionais para fazer o projeto da nova divisão distrital paulistana. Além de textos base sobre temas como a regionalização, nessa publicação há descrição do plano de trabalho da equipe que elaborou a proposta dos novos Distritos, os critérios utilizados, as instituições consultadas e diversos anexos, como mapas de regionalizações. O documento está disponível em domínio virtual do Instituto Lidas, uma Organização Não Governamental que desenvolve e se utiliza de tecnologias de coleta, armazenamento e distribuição de dados para apoiar a resolução de problemas sociais e a participação política popular, sobretudo de setores menos privilegiados. Ao que parece, esse Instituto foi uma das várias instituições consultadas para a realização da nova divisão distrital. O referido texto está disponível no seguinte link: <<http://www.lidas.org.br/novasp/index.html>>.

afirma que a reestruturação foi feita “por meio de múltiplas discussões com especialistas do IBGE, Sabesp, Eletropaulo, Correios, secretarias municipais e estaduais, representantes comunitários e dirigentes de serviços públicos, entre outros”. A autora destaca o fato da participação de representantes de bairros na divisão do território urbano, algo até então inédito. Segundo a Secretaria das Administrações Regionais, os novos Distritos deveriam atender aos seguintes propósitos:

- Simplificar e garantir uma divisão territorial única para todos os órgãos e instâncias produtores de serviços públicos, favorecendo sua integração.
- Possibilitar um referencial comum para a coleta, registro e intercâmbio de dados sobre as regiões e sua população.
- Estabelecer limites territoriais de fácil identificação e memorização (grandes rios, avenidas e ferro vias).
- Garantir o máximo equilíbrio da extensão territorial e da densidade populacional entre todas as regiões.
- Definir os limites da região de modo a manter sua heterogeneidade econômica e social.
- Preservar a história, a tradição e as formas de organização dos moradores locais.
- Conservar a presença e a influência dos centros comerciais e dos serviços urbanos.
- Demarcar as áreas territoriais de modo a permitir a inclusão de novos e futuros distritos.
- Propiciar ao cidadão o reconhecimento do seu território como uma globalidade jurídica, de produção, consumo e de gestão de serviços públicos (PMSP - SAR, 1991)

A nova divisão distrital passou a vigorar em 1992, dois anos após a promulgação da lei orgânica municipal. A partir de então São Paulo passou a ter 96 distritos⁷⁹, com a configuração do Mapa 5:

⁷⁹ O projeto de lei original previa a delimitação de 93 Distritos, número que aumentou para 96 na publicação da lei final (SÃO PAULO [Município], Lei nº 11.220, de 20 de maio de 1992).



Mapa 5 – Distritos do Município de São Paulo a partir de 1992. Extraído de: Centro de Estudos da Metrópole (2008).

Ainda durante a gestão Erundina, tentou-se cumprir outra determinação da lei orgânica em relação às divisões territoriais: a implementação das Subprefeituras para descentralizar a gestão municipal. Contudo, o projeto de lei efetuado pela prefeitura não foi aprovado na câmara municipal nessa gestão (SPOSATI, 2001; FINATEC, 2004). Dessa forma, o projeto original de reformular simultaneamente a divisão distrital e a instância de descentralização regional do município não foi plenamente concluído, de forma que se manteve a divisão do município em Administrações Regionais. Segundo Cazzolato (2005), previa-se ainda a subdivisão dos Distritos em bairros, ação que até hoje não foi realizada.

Sposati (2001, p.77) sugere que algumas vezes as Administrações Regionais corresponderam a interesses de lideranças políticas locais, ao contribuírem para a criação e consolidação de “currais eleitorais” dos mesmos. Durante os governos posteriores à criação dos novos Distritos – nas gestões de Paulo Maluf e Celso Pitta – surgiram denúncias de irregularidades no funcionamento das Regionais, como a cobrança de propinas por parte dos

fiscais. Além disso, nesse mesmo intervalo de tempo, houve denúncias de que as ARs serviam mais para empregar pessoas em troca de favorecimento político do que para racionalizar a administração pública. Assim, o descrédito das ARs foi um dos principais motivadores da execução do plano de dividir o município em Subprefeituras, tal como já estava previsto na lei orgânica.

A divisão do município em Subprefeituras não é inédita, conforme discutido no capítulo 2, tendo existido ao longo da história administrativa de São Paulo pelo menos três experiências concretas de divisões territoriais com esta mesma denominação. A primeira foi a elevação de Santo Amaro à categoria de Subprefeitura, assim que o antigo município foi anexado à capital paulista, em 1935. A segunda foi a curta experiência que precedeu às Administrações Regionais, no governo Toledo Piza em 1958. As Subprefeituras foram retomadas em 1986 na gestão do prefeito Jânio Quadros, constituindo superintendências fornadas por agregações de ARs. Entretanto, a crise das Administrações Regionais e o contexto político ensejaram a elaboração de Subprefeituras com autonomia muito maior que as Regionais.

As novas Subprefeituras foram implantadas no governo da prefeita Marta Suplicy em 2002⁸⁰ e passaram a ter grande importância na estrutura administrativa paulistana, com um nível de influência similar ao das secretarias municipais. Trata-se de uma alteração significativa da estratégia de descentralização municipal, pois as ARs eram estruturadas de maneira bem menos autônoma:

Os administradores regionais saíram dos distritos de obras, primeira grande divisão territorial da cidade, com função de cuidar apenas da zeladoria de sua região. Suas atividades restringiam-se à prestação de serviços de rotina (limpeza), fiscalização das normas municipais e levantamento periódico dos problemas locais urgentes. As ARs eram executoras sem poderes para planejar e definir o destino das verbas disponíveis, restringindo-se apenas a uma divisão territorial para a realização de tarefas (FINATEC, 2004, p.36).

A divisão da capital paulista em Subprefeituras foi compatibilizada aos novos Distritos, de modo a constituir uma agregação desses, tal como mostra o Mapa 1 (p.14).

Cabe às Subprefeituras a elaboração do planejamento local integrado, de maneira a superar a excessiva departamentalização existente no modelo das secretarias (FINATEC, 2004). Os Distritos compõem os arranjos territoriais a partir dos quais esses planos são criados, por isso essas duas divisões territoriais estão intimamente interligadas. A divisão do município em Subprefeituras, embora consolidada e reconhecida, teve algumas oscilações de

⁸⁰ São Paulo (Município), Lei nº 13.399, de 1º de agosto de 2002.

importância e atribuições de acordo com as diferentes gestões da prefeitura municipal dos últimos anos. Seu estatuto autônomo foi sensivelmente reduzido nas últimas gestões municipais, constatação exemplificada pelo embargo dos Conselhos de Representantes das Subprefeituras por ação judicial. Aldaíza Sposati chegou a afirmar recentemente que “é decepcionante constatar que os antigos administradores regionais tinham mais poder do que os subprefeitos atuais”⁸¹. Ademais, o modelo de descentralização proposto deixou uma série de lacunas ainda não totalmente equalizadas:

Até onde vai a função de orientação e coordenação técnica das secretarias para não se confrontar com a autoridade do subprefeito? Como combinar operacionalmente um modelo de gestão territorial que tem como autoridade um subprefeito e a adoção de políticas específicas em saúde, educação, etc., orientadas pelas secretarias centrais? Qual a instância ou em que nível se produz a combinação do atendimento das demandas estruturais definidas de forma centralizada e aquelas nas quais as subprefeituras possuem autonomia decisória? Essas ainda são questões a que o desenvolvimento do modelo deverá responder, juntamente com uma revisão da estrutura organizacional e de atribuições dos órgãos da administração direta e indireta (FINATEC, 2004, p.124).

Os Distritos e Subprefeituras consolidaram-se como as principais divisões territoriais do Município de São Paulo. A divisão distrital passou a ser amplamente utilizada para divulgação de dados estatísticos oficiais, inclusive do IBGE, e como base para diversas atividades de planejamento. Nesse sentido, parte do propósito de sua criação foi alcançada, por se constituir numa referência de uso mais difundido pelos agentes públicos e mais próxima da realidade atual da capital paulista. Por outro lado, a perspectiva de os Distritos servirem como base territorial para estimular a participação popular na gestão, que constava nas intenções iniciais do projeto de elaboração, não foi concretizada.

Ressalta-se também o fato de que os Distritos não solucionaram completamente a questão dos múltiplos cadastros e divisões territoriais as quais São Paulo está submetida, pois permanecem existindo numerosas divisões territoriais específicas para cada órgão da administração pública, muitas sem nenhuma compatibilização com a divisão distrital. Apesar

⁸¹ Atualmente, a questão dos conselhos de representantes das Subprefeituras está aguardando julgamento do Supremo Tribunal Federal, o qual decidirá definitivamente se esse fórum de representação é ou não constitucional. Desde 2005, no início da gestão José Serra, houve o cancelamento desse fórum por decisão judicial, após ação do Ministério Público paulista.

Sobre a recentralização da gestão municipal, o assunto foi amplamente debatido no seminário “Distritalização de São Paulo”, que ocorreu em maio de 2012, para fazer o balanço dos novos Distritos, 20 anos após sua implementação. O padre José Crowe, que atua no Distrito de Jardim Ângela, foi ainda mais crítico que Sposati, pois afirmou que “nesta última administração, de 2005 para cá, as subprefeituras deixaram de existir”. As respectivas informações foram publicadas em matéria da Escola de Governo (GOES, 2012), e está disponível online: <<http://escoladegoverno.org.br/index.php/noticias/1365-papel-de-subprefeituras-e-criticado-em-debate-sobre-distritalizacao-da-cidade>>.

de a homogeneização da malha territorial paulistana ter sido, possivelmente, o principal motivador da redefinição dos Distritos, Sposati (2001, p.78), quase dez anos depois da vigência da nova divisão distrital, afirmou que:

Quase nada em São Paulo é relacionado ao distrito, que deveria ser a base referencial unitária para todos os serviços da cidade, e, assim, permitir convergir, a uma mesma base territorial, a compatibilização dos dados da realidade, os interesses e necessidades dos cidadãos que ali vivem.

Dessa forma, a redefinição dos Distritos ratificou o papel central dessa divisão territorial, mas não cumpriu plenamente os propósitos para os quais foi estabelecida.

3.3 O Distritos enquanto Regionalização do Município de São Paulo

A recente reelaboração da divisão distrital em São Paulo mudou radicalmente suas características. Não se tratou apenas de uma atualização do quadro territorial em razão das transformações da cidade, mas fundamentalmente de uma mudança de natureza da categoria Distrito, na qual os critérios e os propósitos dessa divisão territorial foram alterados.

A principal mudança trata-se do fato de que os Distritos em São Paulo deixaram de ser áreas de influência de aglomerações com destacada importância. Se esse critério fosse mantido na redefinição da divisão distrital, o número de Distritos possivelmente diminuiria, na medida em que a mancha urbana contínua principal da cidade expandiu-se. Assim, se fosse mantida a lógica antiga, poderia haver grande aumento do número de Subdistritos, mas não de Distritos. Porém, percebe-se que, ao contrário, o número de Distritos aumentou substancialmente na última revisão – de 11 para 96 – e muitos dos novos encontram-se na área mais densa e urbanizada da cidade, no antigo Distrito de São Paulo.

Em parte a característica básica dos antigos Distritos diluiu-se no processo de crescimento da cidade, já que muitos núcleos que antes eram separados da mancha urbana central foram totalmente integrados ao restante da cidade, em decorrência da conurbação. Porém, diante dessa constatação, não se procedeu a uma simples atualização do quadro distrital e subdistrital do município. Mais do que isso, o que ocorreu foi o estabelecimento de novas diretrizes sobre qual seria o papel da divisão distrital no município de São Paulo. Isso ficou claramente delineado na exposição de motivos do projeto de lei que definiu a criação dos novos Distritos paulistanos em 1992:

[...] É de realçar-se que uma correta divisão distrital, efetivamente decorrente da atenta observação das peculiaridades locais, configura-se como inegável – se não imprescindível – instrumento fundamental da ação governamental, seja na coleta, análise e divulgação de dados sócio-econômicos, seja no planejamento e organização da ação em si mesma, seja na prestação de serviços ao cidadão⁸².

Os propósitos da recente divisão distrital mostram que sua elaboração foi pautada por necessidades de gestão do município. O imperativo de criar uma base territorial comum aos setores da administração pública foi a principal motivação da redefinição dos Distritos. O Instituto Geográfico e Cartográfico do Estado de São Paulo (IGC), órgão técnico estadual responsável por fazer as delimitações territoriais, sintetiza o processo de mudança conceitual que ocorreu em alguns municípios paulistas, entre eles a capital:

A eliminação do Subdistrito, como subdivisão do Distrito Sede, não levou em consideração a natureza distinta desses dois termos. Enquanto Distrito Administrativo se caracteriza por apresentar um núcleo urbano (sede) capaz de exercer influência sobre determinada área, caracterizando assim um território, o Subdistrito se constitui em uma necessidade da subdivisão do Distrito Sede, em áreas intensamente urbanizadas e de alto índice populacional, para fins de prestação de serviços públicos, fornecidos pelo Distrito Sede; o Subdistrito não possui sede, ou seja, um núcleo que exerça influência sobre determinada área. A não observação desses conceitos pela legislação que rege a matéria, tem levado, na prática, à equivocada equiparação desses dois termos, fazendo com que Municípios, por falta de opção, venham a criar Distritos em áreas intensamente urbanizadas, desconsiderando a inadequação dos critérios legais (IGC, 200-)⁸³.

Ao fazer essa análise, o IGC está levando em conta os parâmetros da atual lei estadual que rege as divisões distritais, mais especificamente os seguintes artigos:

Art.13 - A criação e supressão de Distrito e suas alterações territoriais far-se-ão anualmente através de *lei municipal*, garantida a participação popular.

Art.14 - A delimitação da linha perimétrica do Distrito será determinada pelo competente *órgão técnico do Estado* o qual se aterá, no mínimo, à sua específica área de influência, atendendo às conveniências dos moradores da região e levando em conta, sempre que possível, os acidentes naturais⁸⁴.

Segundo a interpretação dessas leis feita pelo IGC, embora os municípios tenham adquirido autonomia para efetuar seu próprio ordenamento distrital, a delimitação das compartimentações é de responsabilidade do Estado de São Paulo, por meio de seu órgão técnico competente, no caso, o próprio IGC. Mas o que chama atenção nesse texto legal é a indicação – vaga, mas presente – de critérios de divisão distrital baseados na conceituação

⁸² São Paulo (Município), Exposição de Motivos, Projeto de Lei nº 184/1990, p.2-3

⁸³ Informações disponibilizadas diretamente pelo IGC em formato de texto, o qual não foi publicado. O texto versa sobre algumas indefinições das legislações territoriais atuais, suas consequências para o órgão técnico e as propostas de resolução dessas imprecisões.

⁸⁴ São Paulo (Estado). Lei complementar nº 651, de 31 de julho de 1990, Art. 15 e 16, grifo nosso.

tradicional de Distrito, que deve se ater à sua “específica área de influência” e levando em conta os “acidentes naturais”:

Os critérios estabelecidos pela atual legislação, para criação de Distritos Administrativos, dizem respeito apenas ao modelo tradicional brasileiro de criação de Municípios, via elevação da sede de um bairro rural à categoria de vila (sede do Distrito Administrativo) e a sua emancipação à categoria de cidade; esses critérios são inadequados a criação de Distritos em áreas intensamente urbanizadas, onde não temos núcleos individualizados e consequentemente não temos área de influência de uma sede e os acidentes naturais encontram-se descaracterizados (IGC, 200-).

Tal situação deixou o IGC em dificuldades para empreender a delimitação de Distritos nos municípios do Estado de São Paulo. Como as municipalidades podem decidir sobre sua organização distrital, esses indicam ao IGC quais locais serão tornados Distritos. Contudo, muitos municípios indicam locais sem qualquer característica tradicional de Distritos, tal qual sedes de fazendas e condomínios, por um lado, ou bairros intensamente urbanizados de cidades, por outro. O IGC vê-se numa situação dúbia, na qual é legalmente obrigado a admitir os Distritos sugeridos pelo município, que tem autonomia para tanto, porém não pode fazê-lo sem observar a “específica área de influência” e os “acidentes naturais”, ou seja, as características consagradas sob a denominação Distrito. Diante dessa situação, o IGC propõe alterações na lei, no sentido de estabelecer critérios mínimos mais claros para o estabelecimento de Distritos e de abrir a possibilidade para que estes sejam subdivididos em Subdistritos, tal como ocorreu durante boa parte do século XX.

Esses argumentos não deixam dúvidas de que os Distritos paulistanos passaram a constituir uma divisão territorial com objetivos eminentemente administrativos, de base para coletas estatísticas e operação de serviços públicos. Nesse sentido, os Distritos da capital não possuem mais qualquer similaridade com o conceito de limites ou fronteiras internos municipais, tal como ocorria até 1992. Essa categoria territorial aproxima-se atualmente da noção de regionalização, no sentido de constituir uma divisão territorial efetuada pelo Estado que define um zoneamento para intervenção de um determinado agente, neste caso, os órgãos da administração municipal – principalmente secretarias e Subprefeituras. Por este motivo, o processo de atualização do quadro distrital paulista obedeceu a um razoável número de critérios para se chegar a configuração final dos 96 Distritos. Alguns dos principais foram os seguintes⁸⁵:

- Escolha de uma *dimensão escalar* intermediária, especificamente a da antiga divisão em Distritos e Subdistritos:

⁸⁵ Explicitados em PMSP - SAR (1991) e Cazzolato (2012).

[...] [Considerou-se] 4 níveis de compartimentação territorial no cotidiano da população: as *macrozonas* cardeais, o primeiro recorte utilizado: Zona Leste, Zona Norte, etc., embora não oficializados; as *Administrações Regionais*, o espaço efetivo da gestão pública municipal; os *subdistritos e distritos*, a escala dos serviços cartoriais (registro civil e imobiliário), de segurança (delegacias) e de identidade reconhecida, especialmente na coleta censitária (IBGE); os *bairros*: a escala de vida local, das relações cotidianas, da primeira apreensão espacial. [...] [Elegeu-se o] terceiro nível como o recorte territorial de referência para a gestão pública; tomou-se como ponto de partida, portanto, a divisão subdistrital e distrital existentes, cujas unidades e respectivos topônimos integravam a tradição geográfica de São Paulo (CAZZOLATO, 2012, p.3, grifo do autor).

- Os Distritos seriam formados por *subdivisões das Administrações Regionais*, consideradas mais atualizadas do que os antigos Distritos/Subdistritos.
- Definição de uma *extensão* média dos Distritos, de maneira que os mesmos mantivessem variações de áreas pouco expressivas. “Observe-se que apenas as unidades do extremo sul e do extremo norte, áreas pouco ocupadas, têm extensão acima do padrão” (CAZZOLATO, 2005, p.26).
- Possibilitar uma homogeneidade numérica de *população* entre os Distritos.
- Busca por *estabilidade* da nova divisão territorial, levando em conta as tendências de modificação e crescimento da cidade a médio prazo na definição dos limites distritais. “Trabalhou-se, portanto, com a previsibilidade de adensamento em algumas áreas, como foi o caso de Anhanguera ou Cidade Tiradentes” (CAZZOLATO, 2013, p.3).
- Procurou-se a *delimitação por estruturas físicas* significativas, naturais ou artificiais, que marcassem a paisagem. Portanto, os Distritos são limitados por vias de circulação (grandes avenidas, rodovias e ferrovias), rios, interflúvios, áreas de proteção, etc.
- Definição da *toponímia* baseada em nomes popularmente conhecidos da localidade, evitando denominações extensas ou em desuso.

Percebe-se que os vários critérios utilizados na definição da nova malha territorial paulistana sugerem que a divisão distrital atual aproxima-se do conceito de regionalização, tal como definido no capítulo 1, ou seja, uma divisão territorial desenvolvida para ser um instrumento de ação e elaborada a partir de critérios adequados a finalidade específica a que se destina, como a aplicação de um plano ou a gerência de políticas territoriais (BERNARDES, 1970). No caso dos Distritos paulistanos, observa-se a tentativa de obtenção de unidades territoriais padronizadas, para melhor distribuir os serviços públicos e monitorar o território. Isso seria obtido em critérios como a busca por homogeneidade populacional e de área para os Distritos. Outro importante critério para melhor atender a proposta de criar unidades de planejamento e gestão territorial é a tentativa de criar unidades estáveis, em que o

crescimento populacional seja antevisto. Essas padronizações não existiam nos Distritos anteriores a 1992. Havia normatizações que estabeleciam pressupostos mínimos para a criação de Distritos, como a exigência de um número mínimo de habitações e de população, mas não se estabelecia necessariamente uma padronização⁸⁶.

Os Distritos sempre constituíram subdivisões dos municípios, no entanto sua dimensão escalar era amplamente variável, não havia um padrão bem definido. Na capital paulista isso podia ser observado pela grande área ocupada pelo Distrito de São Paulo em relação aos demais Distritos. Ao contrário, na atual divisão distrital a escala adotada é mais inflexível, pois os Distritos possuem tamanhos muito mais padronizados. A delimitação dos novos Distritos adequou-se a estruturas físicas significativas, muitas delas artificiais, ao passo que normalmente as divisões distritais eram baseadas principalmente em acidentes naturais, conforme o descrito pelo IGC e pela legislação territorial atual do Estado de São Paulo.

As formas dos antigos Distritos não necessitavam de tantos critérios para ser delimitadas, pois se constituíam de áreas subordinadas a uma povoação distante do centro principal da cidade. Tratava-se apenas de reconhecer a importância e a área de influência de uma comunidade dentro de um município, ou seja, tratava-se do reconhecimento dos limites internos municipais. A nova divisão distrital não foi elaborada com o propósito de delimitar previamente futuros arranjos municipais. Tanto é assim que seria muito difícil imaginar, com a atual configuração territorial, algum Distrito da capital sendo emancipado, por exemplo. Porém, segundo os padrões normativos vigentes, não há impedimentos para que algum Distrito paulistano inicie um processo de emancipação (CAZZOLATO, 2005).

Esses argumentos reforçam a significativa diferença de concepção de Distrito anterior à 1992 e a atual divisão distrital no Município de São Paulo. O segundo configura-se como uma regionalização municipal, elaborada para criação de uma base territorial para gestão e para coleta de dados estatísticos. Para se chegar a essas finalidades, empreendeu-se a seleção de critérios específicos de regionalização, de modo a buscar certa homogeneidade e estabilidade das unidades territoriais criadas.

As finalidades das regionalizações efetuadas pelo Estado estão vinculadas a ideia de que “o conceito de região tem sido largamente empregado para fins de ação e controle”

⁸⁶ O Decreto-Lei Complementar nº 9, de 31 de dezembro de 1969 (SÃO PAULO [Estado], 1969, Art.107), estabelecia como condições mínimas para criação de Distritos 50 habitações na povoação-sede, população superior que mil habitantes e que a área delimitada do novo Distrito não ultrapassasse metade da área do Distrito do qual se desmembrou.

(CORRÊA, 2003 p.47), e de que as regionalizações têm um fundamento essencialmente político (GOMES, 2008). A discussão das regiões e regionalizações, compreendidas enquanto divisões territoriais, implícita ou explicitamente, é uma discussão sobre gestão e controle territorial. Essa é a abordagem do conceito regionalização adotada para a análise dos atuais recortes distritais paulistanos. Assim, conclui-se que a noção de regionalização contribui para a proposição de uma classificação das divisões territoriais paulistanas.

3.4 Proposta de classificação para as divisões territoriais do Município de São Paulo

O estudo dos Distritos no Município de São Paulo permitiu classificá-los em duas categorias: limites internos municipais e regionalizações. Conforme a discussão deste trabalho, não se trata de uma classificação fechada, pois as divisões territoriais não se adéquam completamente a esses conceitos.

Embora o objeto de estudo tenha sido os Distritos, o contato com as outras divisões territoriais permite expandir essa classificação de modo a abarcar outras compartimentações, por meio da subdivisão da categoria regionalização – observando os papéis que as diversas regionalizações cumprem.

As regionalizações efetuadas pelo Estado na capital paulista podem ser divididas entre as que são elaboradas para gestão integrada do município e as destinadas exclusivamente para a gestão setorial. No primeiro caso, trata-se de quadros territoriais destinados a gestão pública como um todo, que pretendem uniformizar o território para a administração. Este é o caso da divisão do município em Subprefeituras, por exemplo.

Entretanto, os setores específicos da gestão municipal, representados por secretarias, empresas públicas e concessionárias de serviços, com frequência necessitam de regionalizações próprias, adequadas às suas demandas. Desse modo, nem sempre tais setores adotam as divisões territoriais estabelecidas para todo o âmbito municipal. Podemos exemplificar essa situação através de uma hipotética necessidade de regionalização para controle da distribuição de energia elétrica. Essa demanda tornaria mais lógica uma regionalização do município baseada na topologia das linhas de transmissão do que a divisão do município em Subprefeituras, por exemplo.

Cada uma dessas categorias de regionalizações, a de gestão integrada e setorial, pode ser divida em dois tipos diferentes, que chamaremos de básicas e administrativas. As regionalizações básicas são as elaboradas para servir apenas como referência espacial para a ação e controle. Podem ser elaboradas como produtos de uma classificação, como marcos regulatórios do município tomados espacialmente ou simplesmente para a agregação de dados estatísticos. Já as regionalizações administrativas, além de servirem como referência espacial para a gestão pública, são delimitadas para abrigarem postos ou sedes que ficarão responsáveis pela administração de cada uma das unidades territoriais. Os Distritos atuais do Município de São Paulo, por exemplo, podem ser enquadrados como uma regionalização básica, pois são unidades territoriais utilizadas apenas como referência para a gestão pública, por meio de sua utilização como unidades de agregação estatística. Já as Subprefeituras podem ser classificadas como regionalização administrativa, pois instituem uma descentralização de gestão mais efetiva, na medida em que cada Subprefeitura é responsável pela administração de determinada área do município. Cada uma das unidades definidas pela divisão em Subprefeituras tem inclusive uma sede física, um prédio que fica no interior da área de jurisdição de cada Subprefeitura. O mesmo ocorre com os Distritos Policiais, que delimitam a área de atuação das delegacias de polícia.

A partir da composição dos critérios citados pode-se dividir as regionalizações em quatro categorias, quais sejam: regionalização integrada básica; regionalização integrada administrativa; regionalização setorial básica e regionalização setorial administrativa. Assim, essa proposta esquemática de classificação das divisões territoriais do Município de São Paulo está representada pelo Quadro 2:

| Quadro 2 - Divisões territoriais do Município de São Paulo: uma proposta de classificação | | | |
|--|--|---|--|
| Tipos de Divisão Territorial | Subdivisão dos Tipos de Divisão Territorial | Definição | Exemplos |
| Limite Interno | | Define autonomia política potencial de aglomerações separadas do núcleo principal da cidade; áreas de influência de aglomerações com destacada importância. | Distritos anteriores à 1992 |
| Regionalização | Integrada Básica | Define um zoneamento para apoiar a gestão pública; Pretensão de uniformizar a divisão territorial do município; Finalidade de estabelecer referência espacial para a gestão | Distritos atuais (1992 em diante); Subdistritos (até 1992) |
| | Integrada Administrativa | Define um zoneamento para apoiar a gestão pública; Pretensão de uniformizar a divisão territorial do município; Finalidade de delimitar área de atuação de agentes e postos avançados da administração descentralizada | Subprefeituras (2002 em diante); Administrações Regionais (até 2002) |
| | Setorial Básica | Define um zoneamento para apoiar a gestão pública; Elaborada especificamente para as demandas do setor da administração que a criou; Finalidade de estabelecer referência espacial para a gestão | Setores Fiscais; Setores Pesquisa O/D; Regiões do Mapa de Trânsito da CET |
| | Setorial Administrativa | Define um zoneamento para apoiar a gestão pública; Elaborada especificamente para as demandas do setor da administração que a criou; Finalidade de delimitar área de atuação de agentes e postos avançados da administração descentralizada | Distritos Policiais; Foros Regionais; Distritos e Subdistritos dos Cartórios de Registro Civil de Pessoas Naturais |

Desse modo, percebe-se que a análise dos Distritos na capital paulista permite distinguir pelo menos dois tipos de divisões territoriais: os limites (ou fronteiras) internos municipais e as regionalizações. Entretanto, a complexidade e diversidade das regionalizações sugere a necessidade de um refinamento na classificação, diferenciando os tipos de regionalização. Tal processo só pode ser realizado com base em pesquisas mais aprofundadas, algo que não foi o propósito deste trabalho. Contudo, o estudo dos Distritos permitiu verificar, mesmo que superficialmente, as diversas regionalizações do município e, consequentemente, propor uma subdivisão das mesmas, mesmo que de maneira preliminar.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A quantidade de divisões territoriais institucionais no Município de São Paulo e a incompatibilidade entre as mesmas torna muito difícil a compreensão dos propósitos, critérios e significados de cada uma das compartimentações. A proposta de uma classificação para as divisões territoriais revela-se como uma metodologia adequada para uma abordagem preliminar sobre o difuso quadro territorial paulistano, pois por meio do agrupamento em classes é possível perceber que as divisões têm semelhanças e diferenças. Trata-se de um passo descritivo inicial que pode subsidiar estudos mais aprofundados sobre a natureza das delimitações territoriais.

Como a divisão territorial é um fenômeno eminentemente geográfico, a classificação é potencializada enquanto instrumento descritivo ao se utilizar conceitos desse campo disciplinar. A escolha dos conceitos de limites/fronteiras internas e regionalizações para elaborar a classificação dos recortes territoriais paulistanos ocorreu em razão do recorrente uso dessas noções em Geografia para se referir às divisões territoriais.

É imperativo ressaltar que toda classificação é um processo de abstração, na medida em que os critérios escolhidos para elaborar as classes nunca abarcam a singularidade de cada um dos elementos agrupados. Ao se fazer generalizações, acaba-se por ignorar aspectos e relações relevantes dos objetos classificados. Dessa forma, a realidade jamais poderá ser reduzida a um modelo classificatório, por mais complexo e flexível que ele seja. Porém, a classificação contribui para um processo inicial de descrição, sem a qual outras análises tornam-se difíceis.

A escolha de analisar os Distritos para apoiar uma proposta de classificação das compartimentações paulistanas mostra-se adequada, em razão do fato de que a divisão distrital constitui a malha territorial fundamental do município. Isso pode ser percebido ao se constatar que o nível distrital está presente no território brasileiro desde o início do período imperial e que constitui o recorte territorial básico dos municípios brasileiros até os dias atuais. As outras compartimentações intramunicipais frequentemente foram relacionadas à divisão distrital. Em São Paulo, por exemplo, observa-se a relação entre essa divisão e as Subprefeituras, Administrações Regionais e Subdistritos. Essa inter-relação faz com que a

análise de outras divisões territoriais intramunicipais quase sempre tenha que levar em consideração os Distritos.

Os significados da divisão distrital foram muitos desde sua criação até os dias atuais. A maioria das funções atribuídas a essa divisão são aspectos que sugerem que os limites distritais podem ser considerados limites internos dos municípios, pois ao se estabelecer o estatuto de Distrito reconhece-se certo nível de autonomia do núcleo em relação à sede do município. Dessa forma, geralmente Distritos são localidades que estão polarizadas pelo núcleo principal da cidade, mas adquiriram importância ou expandiram sua influência. Isso pode ser verificado, por exemplo, pelo fato de o Distrito constituir área de atuação de juízes de paz, área de atuação dos cartórios de registro civil e a menor unidade territorial a partir da qual podem ser criados novos municípios.

No entanto, a divisão distrital foi reestruturada no Município de São Paulo em 1992, passando a constituir um recorte territorial para fins de coleta de dados estatísticos e homogeneização da base cadastral para a gestão pública. Dessa forma, os Distritos passaram a ser mais próximos da noção de regionalização, por constituírem divisões elaboradas por meio de critérios bem definidos em função do propósito específico a que servem, geralmente para fins de gestão administrativa do território.

Certamente há certas ressalvas na tentativa de enquadrar os Distritos nesses conceitos. O Distrito não pode ser considerado uma unidade plenamente autônoma dos municípios por não possuir nenhuma independência financeira, por exemplo. Mas, em linhas gerais, essas aproximações conceituais são possíveis. Assim, é possível destacar dois tipos de divisões territoriais em que os municípios estão compartimentados: os limites internos e as regionalizações. Na capital paulista, a reformulação da divisão distrital fez com que os Distritos não configurem mais limites internos do município, apenas regionalização. Entretanto, para a grande maioria dos municípios brasileiros a primeira noção ainda é válida, razão pela qual foram mantidos os limites internos na classificação que foi proposta neste trabalho.

A natureza específica das regionalizações permite que se façam subdivisões dessa categoria para o propósito de classificação das divisões territoriais paulistanas. Assim, a classificação das mesmas em integrada básica, integrada administrativa, setorial básica e setorial administrativa, conforme o Quadro 2, foi um ensaio sobre a possibilidade de efetuar essas subdivisões para fins classificatórios. Tal empreendimento foi executado com caráter

experimental, pois as subdivisões não foram sustentadas ao longo do trabalho. No entanto, o contato com numerosas divisões territoriais do Município de São Paulo permitiu esboçar o detalhamento da classificação.

Apesar do procedimento predominantemente analítico adotado como objetivo da pesquisa, há algumas características gerais das divisões territoriais que podem ser inferidas a partir desse trabalho. Nesse sentido, destaca-se o caráter convencional das divisões territoriais, quer sejam limites internos dos municípios, quer sejam regionalizações. Por este motivo, por mais que em alguns casos existam disputas de grupos por aumento de áreas de influência, os limites territoriais nunca delimitarão uma área que corresponda aos anseios de todos os sujeitos sociais envolvidos por tais limites. No caso dos Distritos, observa-se que a decisão final sobre qual a convenção será adotada é de responsabilidade do órgão técnico estadual que elabora as compartimentações, o Instituto Geográfico e Cartográfico. Dessa forma, os perímetros das divisões territoriais, por estarem no plano da convenção, estão eivados de interesses políticos, econômicos e sociais. Um exemplo possível de ser imaginado são compartimentações feitas em grandes áreas urbanas com influência de setores do mercado imobiliário, com objetivo de associar empreendimentos com áreas valorizadas dos municípios. Desse modo:

Sendo “convencionais”, tais divisões nem sempre são satisfatórias do ponto de vista existencial. Quando a malha é “desejada” por um poder, este se esforça por escolher o sistema que melhor corresponda ao seu projeto, pronto a transformar a existência daqueles que a ele estão submetidos, a menos que estes recuperem o seu poder para se oporem a outro poder (RAFFESTIN, 1993, p.170).

Além disso, cabe ressaltar que apesar do estabelecimento das linhas divisórias estar no plano da representação e da convenção, “o processo de compartimentação territorial é estrutural” (CIGOLINI, 2009). Cigolini (2009), ao analisar o processo de emancipação no Brasil, defende a tese de que a compartimentação territorial é um processo geográfico que ocorre permanentemente. Esta ideia aplica-se ao Município de São Paulo, onde se observa constantemente a redefinição das divisões territoriais. Essas frequentes revisões dos quadros territoriais oficiais, influenciam não só o âmbito estatal, mas repercutem na sociedade como um todo, por meio das representações e identificações espaciais:

Criar novos recortes territoriais – novos Estados ou municípios, por exemplo, é ao mesmo tempo um ato de poder no sentido mais concreto e o reconhecimento e/ou a criação de novas referências espaciais de representação social. Pode-se, com um novo recorte ou “fronteira”, legitimar certas identificações sociais previamente existentes ou, o que é mais comum, ao mesmo tempo criar e fortalecer outras. Como todo processo de representação territorial é altamente seletivo, somente alguns

espaços serão “representativos” da(s) identidade(s) que eles ajudam a produzir ou reforçar (HAESBAERT, 2004, p.93).

Esses apontamentos sugerem que as divisões territoriais, mesmo aquelas elaboradas pelo Estado, não constituem simples aparatos formais de controle e gestão territorial, mas expressam e influenciam relações sociais e estruturas de poder. Segundo Raffestin (1993, p.170, grifo nosso):

Todo período de crise, toda insurreição, toda revolução se traduzem por modificações mais ou menos fortes nos sistemas de limites. Isso se torna a nova quadriculação na qual se instaura, por bem ou por mal, uma nova territorialidade. *Toda mudança de malha implica uma nova estrutura de poder.*

Por esses motivos, conclui-se que as divisões territoriais são fenômenos geográficos que ainda merecem estudos detalhados, mesmo após os debates sobre a relativização do papel das fronteiras ocorrido no fim do século XX. As compartimentações estão amplamente presentes na atualidade, resultando de determinações sociopolíticas e, ao mesmo tempo, influenciando as estruturas de poder.

REFERÊNCIAS

ABREU, Maurício de Almeida. A Apropriação do Território no Brasil Colonial. In: CASTRO, I.E. de; GOMES, P.C.da C. e CORRÊA, R.L. (orgs.). **Explorações Geográficas: Percursos no Fim de Século**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1997. p.197-245.

AES ELETROPAULO. Sobre a AES Eletropaulo: nossa história. 2013. Disponível em: <<https://www.aeseletropaulo.com.br/sobre-a-aes-eletropaulo/nossa-historia/conteudo/nossa-historia>>. Acesso em: 27 out. 2013.

ANTAS JR., Ricardo Mendes. **Espaço geográfico: fonte material e não formal do direito**. Tese de Doutorado em Geografia Humana – Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2001.

ARAÚJO FILHO, J. R. de. A população paulistana. In: AZEVEDO, Aroldo (coord.). **A Cidade de São Paulo: Estudos de geografia urbana**. Vol.II, A Evolução Urbana. São Paulo: Companhia Editora Nacional, 1958. p.167-247.

ASSOCIAÇÃO DOS REGISTRADORES DE PESSOAS NATURAIS DO ESTADO DE SÃO PAULO (Arpen-SP). O Registro Civil no Brasil. Disponível em: <http://www.arpensp.org.br/principal/index.cfm?pagina_id=177>. Acesso em: 3 nov. 2013.

BERNARDES, Lysia Maria C. Regionalização. In: IBGE. **Curso de Geografia para Professores do Ensino Superior; Janeiro de 1970**. Fundação IBGE/Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – Departamento de Documentação e Divulgação Geográfica e Cartográfica, 1970.

BRASIL. Diretoria Geral de Estatística. **Recenseamento do Brazil em 1872**. Disponível em: <http://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv25477_v1_br.pdf>. Acesso em: 1 nov. 2013.

_____. **Decreto nº 199-A**, de 7 de janeiro de 1890. Prohibe a intervenção da autoridade federal e dos Estados federados em matéria religiosa, consagra a plena liberdade de cultos, extingue o padroado e estabelece outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1851-1899/d119-a.htm>. Acesso em: 1 nov. 2013.

BRASIL. Diretoria Geral de Estatística. **Synopse do Recenseamento de 31 de dezembro de 1890.** Rio de Janeiro: Imprimerie du Bureau de Estatistique, 1898. Disponível em: <<http://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv25490.pdf>>. Acesso em: 2 nov. 2013.

_____. **Decreto-Lei nº 311**, de 2 de março de 1938. Dispõe sobre a divisão territorial do país e dá outras providências. Disponível em: <<http://legis.senado.gov.br/legislacao/ListaPublicacoes.action?id=32235>>. Acesso em 2 nov. 2013.

_____. **Lei Complementar nº 1**, de 9 de novembro de 1967. Estabelece os requisitos mínimos de população e renda pública e a forma de consulta prévia as populações locais para a criação de novos municípios, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/Lcp01.htm>. Acesso em: 2 nov. 2013.

_____. **Lei Complementar nº 35**, de 14 de março de 1979. Dispõe sobre a Lei Orgânica da Magistratura Nacional. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp35.htm>. Acesso em: 2 nov. 2013.

_____. **Constituição (1988)**. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 30 out. 2013.

_____. **Lei nº 8.935**, de 18 de novembro de 1994. Regulamenta o art. 236 da Constituição Federal, dispendo sobre serviços notariais e de registro (Lei dos cartórios). Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8935.htm>. Acesso em: 3 nov. 2013.

BRITTO, Luiz Navarro de. **Política e Espaço Regional**. São Paulo: Nobel, 1986.

CASTRO, Iná Elias de. **Geografia e Política: Território, escalas de ação e instituições**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2005.

CAZZOLATO, José Donizete. **Os bairros como instância local – contribuição metodológica para o caso de São Paulo**. Dissertação de Mestrado em Geografia Humana – Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2005. Disponível em: <<http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/8/8136/tde-22022006-234813/pt-br.php>>. Acesso em: 10 nov. 2013.

_____. A Distritalização de São Paulo - 1989/2012. In: **DISTRITALIZAÇÃO DE SÃO PAULO - OS 21 ANOS DA DIVISÃO TERRITORIAL DA CIDADE**, 2012. Disponível em:

<http://www.fflch.usp.br/centrodametropole/antigo/static/uploads/distritalizacao_donizete.pdf>. Acesso em 2 nov. 2013.

CENTRO DE ESTUDOS DA METRÓPOLE. **Município de São Paulo**: Distritos em 2007. São Paulo: CEM/Cebrap, 2008. 1 mapa. Escala 1:400000. Disponível em: <<http://www.fflch.usp.br/centrodametropole/598>>. Acesso em: 3 nov. 2013.

CIGOLINI, Adilar Antonio. **Território e criação de municípios no Brasil**: Uma abordagem histórico-geográfica sobre a compartimentação do espaço. Tese de doutorado em Geografia – Centro de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2009. Disponível em: <<https://repositorio.ufsc.br/bitstream/handle/123456789/92531/268885.pdf?sequence=1>>. Acesso em: 10 nov. 2013.

COMPANHIA DE ENGENHARIA DE TRÁFEGO (CET). Operação de Tráfego – GP Brasil 2010. Disponível em: <http://www.viajeo.eu/download/meetingsevents/Sao_Paolo12042011/presentations/09_valt_er_vendramin_copy.pdf>. Acesso em: 25 out. 2013.

_____. Ajuda; Divisão da cidade em regiões. Disponível em: <<http://cetsp1.cetsp.com.br/monittransmapa/agora/ajuda.htm>>. Acesso em: 25 out. 2013.

_____. Trânsito Agora. Disponível em: <<http://cetsp1.cetsp.com.br/monittransmapa/agora/>>. Acesso em: 25 out. 2013.

COMPANHIA DO METROPOLITANO DE SÃO PAULO (METRÔ). **Pesquisa de Origem e Destino 2007 – Região Metropolitana de São Paulo**: Síntese das Informações da Pesquisa Domiciliar. São Paulo: Metrô/Secretaria de Estado dos Transportes Metropolitanos de São Paulo, 2008. Disponível em: <http://www.metro.sp.gov.br/metro/arquivos/OD2007/sintese_od2007.pdf>. Acesso em: 25 out. 2013.

CORRÊA, Roberto L. **Região e Organização Espacial**. São Paulo: Ática, 2003.

CORTEZ, Bruno F.; MONTENEGRO, Flávio M.T.; BRITO, José A. de M. Censo Demográfico 2010 - definição das áreas de ponderação para o cálculo das estimativas provenientes do questionário da amostra. In: ENCONTRO NACIONAL DE ESTUDOS POPULACIONAIS, XVIII, 2012, Águas de Lindoia. **Anais...** Águas de Lindóia, SP: ABEP, 2012. Disponível em:

<[http://www.abep.nepo.unicamp.br/xviii/anais/files/POSTER\[167\]ABEP2012.pdf](http://www.abep.nepo.unicamp.br/xviii/anais/files/POSTER[167]ABEP2012.pdf)>. Acesso em: 25 out. 2013.

COSTA, Wanderley Messias da. **Geografia Política e Geopolítica:** Discursos sobre o Território e o Poder. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2008.

CRUZ, Rita de Cássia A. da. O território virtual: breves considerações sobre as origens dos limites e divisas do estado de São Paulo. Mimeo, [199-?].

DINIZ, Rodolfo Ernesto da S. **A Evolução do Desmembramento Territorial-Administrativo do Termo da Vila Nossa Senhora da Ponte de Sorocaba.** Dissertação de Mestrado em Geografia Humana – Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2000.

DÓRIA, Og. **Município, o poder local:** quinhentos anos de conflito entre o Município e o poder central. São Paulo: Editora Página Aberta/Scritta Editorial, 1992.

DIRETÓRIO REGIONAL DE GEOGRAFIA NO ESTADO DE SÃO PAULO. Resolução nº 147, de 23 de junho de 1958. Aprova proposta da Comissão nomeada em sessão de 10-7-1957, e a submete à consideração da XVIII Assembleia Geral do Conselho Nacional de Geografia. **Revista do Instituto Geográfico e Geológico**, São Paulo, v. XIII, n. único, p.168-174, 1955-1958.

ESTADÃO DADOS. São Paulo que balança: a geografia do voto em São Paulo. Estadão.com.br. 2012. Disponível em: <<http://estadaodados.com/saopauloquebalanca/>>. Acesso em: 25 out. 2013.

FUNDAÇÃO DE EMPREENDIMENTOS CIENTÍFICOS E TECNOLÓGICOS (FINATEC). **Descentralização e poder local:** a experiência das subprefeituras no município de São Paulo. São Paulo: HUCITEC/FINATEC, 2004.

GOES, Airton. Papel de subprefeituras é criticado em debate sobre distritalização da cidade. **Escola de Governo – Notícias**, 7 mai. 2012. Disponível em: <<http://escoladegoverno.org.br/index.php/noticias/1365-papel-de-subprefeituras-e-criticado-em-debate-sobre-distritalizacao-da-cidade>>. Acesso em: 3 nov. 2013.

GOMES, Paulo César da C. O conceito de região e a sua discussão. In: CASTRO, I.E. de; CORREA, R.L.; GOMES, P.C da C. **Geografia: Conceitos e Temas**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2008. p.49-76.

GOTTMANN, Jean. A evolução do conceito de território. Tradução: Isabela Fajardo e Luciano Duarte. **Boletim Campineiro de Geografia**, Campinas, v.2, n.3, p.523-545, (1975) 2012.

GRIGG, David. Regiões, Modelos e Classes. In: CHORLEY, Richard J.; HAGGET, Peter (org.). **Modelos Integrados em Geografia**. Tradução: Arnaldo Viriato de Medeiros. Rio de Janeiro: Livros Técnicos e Científicos/EDUSP, 1974. p.23-66.

HADDAD, Emílio. **Sobre o Estudo da Divisão da Cidade em Zonas Homogêneas: Aplicação para o Município de São Paulo**. Tese de doutorado em Arquitetura e Urbanismo – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo, 1987.

HAESBAERT, Rogério. **O Mito da Desterritorialização**: Do “fim dos territórios” à multiterritorialidade. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2004.

_____. **O Binômio Território-Rede e seu Significado Político-Cultural**. In: _____. **Territórios Alternativos**. São Paulo: Contexto, 2006. p.117-128.

_____. **Regional-Global**: Dilemas da Região e da Regionalização na Geografia Contemporânea. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2010.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). Departamento Estadual de Estatística. **Sinopse Estatística do Estado**, n.3. São Paulo: São Paulo Editora Limitada, 1939. Disponível em: <<https://archive.org/details/sinopse1938sp>>. Acesso em: 2 nov. 2013.

_____. **Anuário Estatístico do Brasil**: Ano V – 1939/1940. Rio de Janeiro: IBGE, 1941. Disponível em: <http://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/periodicos/20/aeb_1939_1940.pdf>. Acesso: 2 nov. 2013.

_____. **Evolução da divisão territorial do Brasil 1872-2010**. Rio de Janeiro: IBGE, 2011. Disponível em: <http://www.ibge.gov.br/home/geociencias/geografia/default_evolucao.shtml>. Acesso em: 2 nov. 2013.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). São Paulo – SP: Histórico. Cidades. Infográficos. 2013. Disponível em: <<http://cidades.ibge.gov.br/painel/historico.php?lang=&codmun=355030&search=sao-paulo|sao-paulo|infograficos:-historico>>. Acesso em: 23 Out. 2013.

INSTITUTO GEOGRÁFICO E CARTOGRÁFICO – SP (IGC). **Municípios e Distritos do Estado de São Paulo**. São Paulo: IGC, 1995.

_____. Divisão Administrativa e Territorial: dificuldades e propostas de soluções. Mimeo, [200-?].

MAGNANO, Angélica A. A divisão regional brasileira – uma revisão bibliográfica. **Revista Brasileira de Geografia**, Rio de Janeiro, v.57, n.4, p.65-92, out./dez. 1995.

MARTIN, André R. **Fronteiras e Nações**. São Paulo: Contexto, 1992.

_____. **As Fronteiras Internas e a “Questão Regional” no Brasil**. Tese de Doutorado em Geografia Humana – Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 1993.

MARX, Murilo. **Cidade no Brasil: terra de quem?** São Paulo: Nobel/EDUSP, 1991.

MENDES, Renato da Silveira. Os Bairros da Zona Norte e os Bairros Orientais. In: AZEVEDO, Aroldo (coord.). **A Cidade de São Paulo: Estudos de geografia urbana**. Vol.III, Aspectos da Metrópole Paulista. São Paulo: Companhia Editora Nacional, 1958. p.183-256.

MINISTÉRIO DA JUSTIÇA. Cadastro Nacional de Serventias Públicas e Privadas do Brasil. Disponível em: <<http://portal.mj.gov.br/CartorioInterConsulta/>>. Acesso em: 3 nov. 2013.

MOODIE, A.E. **Geografia e Política**. Tradução: Christiano Monteiro Oiticica. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1965.

MÜLLER, Nice Lecoq. A área central da cidade. In: AZEVEDO, Aroldo (coord.). **A Cidade de São Paulo: Estudos de geografia urbana**. Vol.III, Aspectos da Metrópole Paulista. São Paulo: Companhia Editora Nacional, 1958. p.121-181.

PETRONE, Pasquale. São Paulo no século XX. In: AZEVEDO, Aroldo (coord.). **A Cidade de São Paulo: Estudos de geografia urbana. Vol.II, A Evolução Urbana.** São Paulo: Companhia Editora Nacional, 1958. p.101-165.

PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO (PMSP). Infocidade. Consulta de dados sobre a cidade de São Paulo. Disponível em: <<http://infocidade.prefeitura.sp.gov.br/>>. Acesso em 25 out. 2013.

_____. Secretaria das Administrações Regionais (PMSP - SAR). Nova Territorialização de São Paulo. São Paulo: PMSP - SAR, 1991. Disponível em: <<http://www.lidas.org.br/novasp/index.html>>. Acesso em: 3 nov. 2013.

_____. Secretaria de Implementação das Subprefeituras (PMSP - SIS). **Subprefeituras: Grupo de Articulação para Elaboração dos Planos Diretores.** São Paulo: 2002. 1 mapa, color. Escala 1:250000. Disponível em: <http://ww2.prefeitura.sp.gov.br//arquivos/guia/mapas/0001/mapa_subprefeituras.jpeg>. Acesso em: 25 out. 2013.

_____. Secretaria Executiva de Comunicação (PMSP - SECOM). Ruas de São Paulo ganham novas placas de identificação. Prefeitura do Município de São Paulo, 05 fev. 2007. Disponível em: <<http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/comunicacao/noticias/?p=129454>>. Acesso em: 25 out. 2013.

_____. Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano (PMSP - SMDU); Departamento de Produção e Análise de Informação (DEINFO). **Regiões, Subprefeituras e Distritos.** São Paulo: Infocidade; Território; Mapas, 2013. 1 mapa, color. Escala 1:250000. Disponível em: <<http://infocidade.prefeitura.sp.gov.br/index.php?sub=mapas&cat=3&titulo=Territ%F3rio&subtit=%20-%20Mapas&mpgraf=1>>. Acesso em: 25 out. 2013.

_____. Secretaria Municipal de Educação (PMSP - SME). A rede em mapas. Disponível em: <<http://portalsme.prefeitura.sp.gov.br/AnonimoSistema/BannerTexto.aspx?MenuBannerID=32>>. Acesso em: 25 out. 2013.

_____. Secretaria Municipal de Saúde (PMSP - SMS). Coordenadoria Regional de Saúde e Subprefeituras. Disponível em: <http://intranet.saude.prefeitura.sp.gov.br/areas/ceinfo/divulgacao/Coord_Reg_Saude.pdf>. Acesso em: 25 out. 2013.

RAFFESTIN, Claude. **Por uma Geografia do Poder**. Tradução: Maria Cecília França. São Paulo: Ática, 1993.

RODYCZ, Wilson Carlos. O Juiz de Paz Imperial: Uma Experiência de Magistratura Leiga e Eletiva no Brasil. **Revista História & Justiça**, Porto Alegre, v.3, n.5, 2003. Disponível em: <http://www.tjrs.jus.br/export/poder_judiciario/historia/memorial_do_poder_judiciario/memorial_judiciario_gaucho/revista_justica_e_historia/issn_1676-5834/v3n5/doc/02-Wilson_Rodycz.pdf>. Acesso em: 10 nov. 2013.

SÃO PAULO (Província). **Documentos com que o illustrissimo e excellentissimo senhor dr. José Antonio Saraiva, presidente da provincia de S. Paulo, instruio o relatorio da abertura da Assembléa Legislativa Provincial no dia 15 de fevereiro de 1855**. São Paulo: Typographia 2 de Dezembro de Antonio Louzada Antunes, 1855. Disponível em: <<http://brazil.crl.edu/bsd/bsd/990/000037.html>>. Acesso em: 10 nov. 2013.

_____. **Lei nº 41**, de 30 de março 1871. Revoga a lei nº 001, do corrente ano, que elevou à freguesia a aldeia de São Miguel. Disponível em: <<http://www.al.sp.gov.br/repositorio/legislacao/lei/1871/lei%20n.41,%20de%2030.03.1871.htm>>. Acesso em: 24 out. 2013.

SÃO PAULO (Estado). **Lei nº 18**, de 21 de novembro de 1891. Organiza o Poder Judiciário do Estado. Disponível em: <<http://www.al.sp.gov.br/repositorio/legislacao/lei/1891/lei-18-21.11.1891.html>>. Acesso em: 2 nov. 2013.

_____. **Decreto nº 1.454**, de 5 e abril de 1907. Regulamenta a Lei nº 1.038, de 19 de Dezembro de 1906, que dispõe sobre a organização municipal. Disponível em: <<http://www.al.sp.gov.br/repositorio/legislacao/decreto/1907/decreto-1454-05.04.1907.html>>. Acesso em: 2 nov. 2013.

_____. Repartição de Estatística e Archivo do Estado. **Anuário Estatístico de São Paulo 1912**. Movimento da População e Estatística Moral, v.1. São Paulo: Typ. do Diário Oficial, 1914. Disponível em: <<http://www.arquivoestado.sp.gov.br/viver/estatisticas.php>>. Acesso em: 2 nov. 2013.

_____. **Decreto nº 6.983**, de 22 de fevereiro de 1935. Extingue o municipio de Santo Amaro, cujo territorio passa a fazer parte do municipio da Capital. Disponível em: <<http://www.al.sp.gov.br/repositorio/legislacao/decreto/1935/decreto-6983-22.02.1935.html>>. Acesso em: 2 nov. 2013.

SÃO PAULO (Estado). **Decreto nº 9.775**, de 30 de novembro de 1938. Fixa o novo quadro de divisão territorial do Estado, que vigorará de 1.º de janeiro de 1939 a 31 de dezembro de 1943, e dá outras providências. Disponível em: <<http://www.al.sp.gov.br/repositorio/legislacao/decreto/1938/decreto-9775-30.11.1938.html>>. Acesso em: 2 nov. 2013.

_____. **Decreto nº 9.859-A**, de 23 de dezembro de 1938. Disponível em: <<http://www.al.sp.gov.br/repositorio/legislacao/decreto/1938/decreto-9859A-23.12.1938.html>>. Acesso em: 2 nov. 2013.

_____. **Decreto-Lei 14.334**, de 30 de novembro de 1944. Divisão administrativa e judiciária do Estado. Disponível em: <<http://www.al.sp.gov.br/repositorio/legislacao/decreto.lei/1944/decreto.lei-14334-30.11.1944.html>>. Acesso em: 2 nov. 2013.

_____. **Lei nº 1**, de 18 de setembro de 1947. Dispõe sobre a organização dos municípios. Disponível em: <<http://www.al.sp.gov.br/repositorio/legislacao/lei/1947/lei-1-18.09.1947.html>>. Acesso em: 2 nov. 2013.

_____. **Lei nº 233**, de 24 de dezembro de 1948. Fixa o Quadro Territorial, Administrativo e Judiciário do Estado, a vigorar no quinquênio 1949-1953. Disponível em: <<http://www.al.sp.gov.br/repositorio/legislacao/lei/1948/lei-233-24.12.1948.html>>. Acesso em: 2 nov. 2013.

_____. **Lei nº 5.285**, de 18 de fevereiro de 1959. Dispõe sobre o Quadro Territorial, Administrativo e Judiciário do Estado, para o quinquênio 1959-1963 e dá outras providências. Disponível em: <<http://www.al.sp.gov.br/repositorio/legislacao/lei/1959/lei-5285-18.02.1959.pdf>>. Acesso em: 2 nov. 2013.

_____. **Lei nº 8.092**, de 28 de fevereiro de 1964. Dispõe sobre Quadro Territorial, Administrativo e Judiciário do Estado. Disponível em: <<http://www.al.sp.gov.br/repositorio/legislacao/lei/1964/lei-8092-28.02.1964.pdf>>. Acesso em: 2 nov. 2013.

_____. **Lei nº 9.842**, de 19 de setembro de 1967. Dispõe sobre a organização dos Municípios. Disponível em: <<http://www.al.sp.gov.br/repositorio/legislacao/lei/1967/lei-9842-19.09.1967.html>>. Acesso em: 2 nov. 2013.

SÃO PAULO (Estado). Decreto-Lei Complementar nº 9, de 31 de dezembro de 1969. Dispõe sobre a organização dos Municípios. **Diário Oficial Estado de São Paulo**, n.250, São Paulo, 31 out. 1969. Suplementos; Atos Legislativos. Disponível em: <http://www.imprensaoficial.com.br/PortalIO/DO/BuscaDO2001Documento_11_4.aspx?link=/1969/suplemento/executivo/dezembro/31/pag_0001_50UCRUNMH9LP0eBCCD190OF7011.pdf&pagina=1&data=31/12/1969&caderno=Suplemento%20-20Executivo&paginaordenacao=100001>. Acesso em: 2 nov. 2013.

_____. **Lei nº 2.343**, de 14 de maio de 1980. Altera o Quadro Territorial-Administrativo do Estado, criando distritos. Disponível em: <<http://www.al.sp.gov.br/repositorio/legislacao/lei/1980/lei-2343-14.05.1980.html>>. Acesso em: 2 nov. 2013.

_____. **Lei nº 4.954**, de 27 de dezembro de 1985. Altera o Quadro Territorial Administrativo do Estado. Disponível em: <<http://www.al.sp.gov.br/repositorio/legislacao/lei/1985/lei-4954-27.12.1985.html>>. Acesso em: 2 nov. 2013.

_____. **Constituição (1989)**. Constituição do Estado de São Paulo de 1989. Disponível em: <<http://www.legislacao.sp.gov.br/legislacao/dg280202.nsf/a2dc3f553380ee0f83256cfb00501463/46e2576658b1c52903256d63004f305a>>. Acesso em: 2 nov. 2013.

_____. **Lei complementar nº 651**, de 31 de julho de 1990. Dispõe sobre a criação, fusão, incorporação e desmembramento de Município e criação, organização e supressão de Distritos. Disponível em: <<http://www.al.sp.gov.br/repositorio/legislacao/lei.complementar/1990/lei.complementar-651-31.07.1990.html>>. Acesso em: 2 nov. 2013.

_____. **Lei nº. 9.335**, de 27 de dezembro de 1995. Cria os Cartórios de Registro Civil das Pessoas Naturais dos Distritos que especifica. Disponível em: <<http://www.al.sp.gov.br/repositorio/legislacao/lei/1995/lei-9335-27.12.1995.html>>. Acesso em: 3 nov. 2013.

_____. **Lei Complementar nº 1.108**, de 6 de maio de 2010. Altera a Organização e a Divisão Judiciárias do Estado, e dá outras providências. Disponível em: <<http://www.al.sp.gov.br/repositorio/legislacao/lei%20complementar/2010/lei%20complementar%20n.1.108,%20de%2006.05.2010.htm>>. Acesso em 25 out. 2013.

SÃO PAULO (Município). **Decreto nº 3.270**, de 29 de setembro de 1956. Dispõe sobre a divisão do território do Município de São Paulo em Subprefeituras, e dá outras providências. Disponível em:

<<http://camaramunicipalsp.qaplaweb.com.br/iah/fulltext/decretos/D3270.pdf>>. Acesso em: 2 nov. 2013.

SÃO PAULO (Município). **Decreto nº 6.236**, de 13 de outubro de 1965. Institui as Administrações Regionais e dá outras providências. Disponível em: <<http://camaramunicipalsp.qaplaweb.com.br/iah/fulltext/decretos/D6236.pdf>>. Acesso em: 2 nov. 2013.

_____. **Lei Orgânica do Município de São Paulo (1990)**. Disponível em: <<http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/educacao/cme/LOM.pdf>>. Acesso em: 3 nov. 2013.

_____. Exposição de Motivos. **Projeto de Lei nº 184/1990**. Institui a divisão geográfica da área do Município em Distritos e dá outras providências. Disponível em: <<http://camaramunicipalsp.qaplaweb.com.br/iah/fulltext/projeto/PL0184-1990.pdf>>. Acesso em: 3 nov. 2013.

_____. **Lei nº 11.220**, de 20 de maio de 1992. Institui a divisão geográfica da área do Município em Distritos, revoga a Lei nº 10.932, de 15 de janeiro de 1991, e dá outras providências. Disponível em: <<http://camaramunicipalsp.qaplaweb.com.br/iah/fulltext/leis/L11220.pdf>>. Acesso em: 24 out. 2013.

_____. **Decreto nº 37.085**, de 3 de outubro de 1997. Regulamenta a lei nº 12.490, de 3 de outubro de 1997. Autoriza o Executivo a implantar Programa de Restrição ao Trânsito de Veículos Automotores no Município de São Paulo. Disponível em: <<http://camaramunicipalsp.qaplaweb.com.br/iah/fulltext/decretos/D37085.pdf>>. Acesso em: 25 out. 2013.

_____. **Lei nº 13.399**, de 1º de agosto de 2002. Dispõe sobre a criação de Subprefeituras no Município de São Paulo, e dá outras providências. Disponível em: <<http://camaramunicipalsp.qaplaweb.com.br/iah/fulltext/leis/L13399.pdf>>. Acesso em: 24 out. 2013.

_____. **Lei nº 13.430**, de 13 de setembro de 2002. Plano Diretor Estratégico. Disponível em: <http://ww2.prefeitura.sp.gov.br/secretarias/desenvolvimentourbano/plano_diretor/integra/formato_do_arquivo.pdf>. Acesso em: 26 out. 2013.

SÃO PAULO (Município). **Decreto nº 53.887**, de 8 de maio de 2013. Confere nova regulamentação à Lei nº 13.241, de 12 de dezembro de 2001, que dispõe sobre a organização dos serviços do Sistema de Transporte Coletivo Urbano de Passageiros na Cidade de São Paulo e autoriza o Poder Público a delegar sua execução; revoga os Decretos nº 42.736, de 19 de dezembro de 2002 e nº 47.139 de 27 de março de 2006. Disponível em: <<http://camaramunicipalsp.qaplaweb.com.br/iah/fulltext/decretos/D53887.pdf>>. Acesso em: 25 out. 2013.

_____. **Lei nº 15.764**, de 27 de maio de 2013. Dispõe sobre a criação e alteração da estrutura organizacional das Secretarias Municipais que especifica, cria a Subprefeitura de Sapopemba e institui a Gratificação pela Prestação de Serviços de Controladoria. Disponível em: <<http://camaramunicipalsp.qaplaweb.com.br/iah/fulltext/leis/L15764.pdf>>. Acesso em: 24 out. 2013.

SÃO PAULO TRANSPORTES S.A. (SPTRANS). Sistema Municipal de Transporte. Disponível em: <http://www.sptrans.com.br/a_sptrans/sistema.aspx>. Acesso em: 25 out. 2013.

SILVA, Raul de Andrade e. São Paulo nos tempos coloniais. In: AZEVEDO, Aroldo (coord.). **A Cidade de São Paulo:** Estudos de geografia urbana. Vol.II, A Evolução Urbana. São Paulo: Companhia Editora Nacional, 1958. p.5-48.

SOUZA, Marcelo J. Lopes de. O território: sobre espaço e poder, autonomia e desenvolvimento. In: CASTRO, I.E. de; CORREA, R.L.; GOMES, P.C da C. **Geografia: Conceitos e Temas**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2008. p.77-116.

SPOSATI, Aldaíza. **Cidade em Pedaços**. Organização: José Roberto de Toledo. São Paulo: Brasiliense, 2001.