

AS TRANSFORMAÇÕES DA REDE URBANA NO ESTADO DE SÃO PAULO: UMA CONTRIBUIÇÃO À LUZ DOS RESULTADOS DO REGIC 2007

Ligia Schiavon Duarte*

Alessandra Martins Navarro**

1 INTRODUÇÃO

Passados quase 20 anos da instituição do atual recorte regional oficial do Estado de São Paulo, a percepção das transformações ocorridas na morfologia e hierarquia das cidades paulistas leva, recorrentemente, os estudiosos da rede urbana a apontarem a superação dessa regionalização. Embora a tendência de fragmentação desse recorte regional e sua incapacidade de embasar a formulação de políticas públicas que considerem a dimensão territorial sejam consensuais, nos interessa neste texto verificar em que medida essa regionalização está superada e quais os possíveis fatores que determinaram as alterações em sua organização, tendo como referência o estudo *Regiões de Influência das Cidades 2007 – REGIC* (IBGE, 2008).

As regiões e sub-regiões administrativas do estado foram criadas através do Decreto nº 48.162/1967 e continham tanto a noção de região funcional como critério para a definição do recorte do território quanto a ideia de polo como estratégia de desenvolvimento. Dezessete anos mais tarde, o Decreto nº 22.970 criou as regiões de governo (RGs) com o intuito de estabelecer, entre outras coisas, um novo padrão de organização espacial para a administração pública. Em 1987, compatibilizaram-se as duas sub-regionalizações, acertando os contornos das regiões administrativas (RAs) e das RGs, de maneira que a última passasse a corresponder aos limites da primeira. Por fim, em 1990, com o Decreto nº 32.141 finaliza-se o desenho institucional da rede urbana paulista configurado por 15 RAs e 42 RGs.

Apesar das transformações pelas quais vem passando a rede urbana paulista, pode-se supor que o recorte geográfico das RAs, e em alguma medida das RGs, ainda guarde alguma correspondência com a lógica existente na época da sua criação. Ou seja, em alguma medida, esse recorte deve ser determinado pela área de influência de seu município-sede. Para Silva Neto (2003), “foi através da hierarquia funcional dos centros urbanos que se chegou à identificação das sedes regionais e das respectivas áreas de influência regional e sub-regional”.

* Analista de Projetos da Fundação Seade.

** Doutoranda do Programa de Pós-graduação da Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da USP.

Além disso, deve-se considerar que, uma vez definida a regionalização que orienta o planejamento e a implantação das políticas estaduais, esse recorte regional, bem como o poder de polarização de seus municípios-sede, tenderia a se reforçar.

(...) o fato é que as regiões e sub-regiões administrativas guardam estreita relação com o processo histórico e o povoamento de seu território. Dos onze centros urbanos que nos anos de 1960 passaram a desempenhar função de sedes administrativas do Estado, oito já cumpriam importante papel de estruturação da rede urbana no século XIX. Por estas e outras razões, é que se admite que as regiões administrativas do Estado representem uma espécie de regionalização historicamente construída. Aliás, se for levando em conta que já se passaram mais de 30 anos desde a sua criação, pode-se dizer que os seus efeitos devem ser considerados no processo recente da urbanização paulista (SILVA NETO, 2003).

No entanto, não apenas a formação histórica de um território ou o recorte político administrativo determinam as relações intermunicipais. Muitos outros fatores, de ordem econômica, demográfica ou geográfica, podem indicar outras regionalizações possíveis. Silva Neto (2003) aponta a existência de “outras formas de agrupamento regional mais potentes e com maior força de regionalização” chamadas de sistemas de engenharia. Esses sistemas de engenharia buscam promover um uso racional do espaço, considerando as relações de custo/benefício e facilitando novos fluxos de bens e serviços, sugerindo novos recortes geográficos. Esse conceito de sistemas de engenharia, segundo o autor, é bastante amplo e pode abranger desde a presença de uma rodovia, passando pelos recursos naturais existentes em uma região, até um sistema produtivo, como o citroalcooleiro do interior de um estado.

Um dos estudos recentes que investiga a rede urbana e procura apontar as permanências e as modificações desta rede é o *REGIC* (IBGE, 2008), cujo intuito é subsidiar o planejamento estatal, bem como prover ferramentas para o conhecimento das relações sociais vigentes e dos padrões espaciais que delas emergem. Como resultado final, além da hierarquização dos centros urbanos, o *REGIC* estabelece as regiões de influência desses centros.

Neste contexto, propõe-se para este trabalho investigar qual a contribuição que a pesquisa *REGIC 2007*, realizada pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), traz para a compreensão da atual dinâmica territorial do Estado de São Paulo, identificando as mudanças ocorridas na hierarquia sugerida pela regionalização institucional, bem como suas possíveis causas.

2 ASPECTOS METODOLÓGICOS DO *REGIC 2007*

A metodologia adotada no *REGIC* consiste em estabelecer inicialmente uma classificação dos centros urbanos e, em seguida, delimitar suas áreas de influência (IBGE, 2008). Privilegia-se a função de gestão do território, considerando que esse centro é caracterizado como aquela cidade onde se localizam, de um lado, os diversos órgãos do Estado e, de outro, as sedes de empresas cujas decisões afetam direta ou indiretamente um dado espaço, que passa a ficar sob o controle da cidade por meio das empresas nela sediadas. Nesse sentido, a definição dos centros da rede urbana se utiliza de informações de subordinação administrativa no setor público federal, para definir a gestão federal, e de localização das sedes e filiais de empresas, para estabelecer a gestão empresarial.

Ainda complementam a identificação dos centros de gestão do território outras informações, como a oferta de distintos equipamentos e serviços capazes de dotar uma cidade de centralidade – informações de ligações aéreas; de deslocamentos para internações hospitalares; das áreas de cobertura das emissoras de televisão; da oferta de ensino superior;

da diversidade de atividades comerciais e de serviços; da oferta de serviços bancários; e da presença de domínios de internet.

Uma vez estabelecidos os principais nós da rede, para os quais está disponível grande número de informações secundárias, passa-se à etapa de definição das regiões de influência dos centros, com base nas redes de interação que conectam as cidades. As informações de fluxos – materiais e imateriais – entre cidades, disponíveis a partir de fontes secundárias, não têm a abrangência necessária. Assim, para os municípios que não foram identificados como centros de gestão, o IBGE realizou um levantamento específico, que consistiu de um questionário preenchido pela rede de agências do IBGE.

A etapa final, conforme mencionado, consistiu na hierarquização dos centros urbanos, atividade para a qual foram elementos importantes a classificação dos centros de gestão do território, a intensidade de relacionamentos e a dimensão da região de influência de cada centro.

Ressalta-se que no REGIC a unidade de observação para as grandes aglomerações urbanas utilizada corresponde às áreas de concentração de população (ACPs) “definidas como grandes manchas urbanas de ocupação contínua, caracterizadas pelo tamanho e densidade da população, pelo grau de urbanização e pela coesão interna da área, dada pelos deslocamentos da população para trabalho e estudo” (CASTELLO BRANCO, 2003).

Baseado no estudo de Castello Branco (2003), o *REGIC* considerou três ACPs no Estado de São Paulo: São Paulo, Ribeirão Preto e São José do Rio Preto. A primeira delas divide-se em seis sub-ACPs, sendo o município de São Paulo seu núcleo principal e os municípios de Campinas, Santos, São José dos Campos, Jundiaí e Sorocaba os subnúcleos.

Devido à indisponibilidade de acesso ao trabalho citado anteriormente, não é possível identificar com precisão os municípios que compõem cada uma das sub-ACPs. No entanto, analisando a base de dados do *REGIC*, pode-se afirmar que a ACP de São Paulo abrange 90 municípios, localizados na região metropolitana de São Paulo (RMSP) e no seu entorno imediato, incluindo todos da Baixada Santista, exceto Peruíbe, além de municípios das RAs de São José dos Campos, Sorocaba e Campinas.¹

3 A HIERARQUIA DA REDE URBANA PAULISTA SEGUNDO O REGIC

Com relação ao Estado de São Paulo, o *REGIC* indica que São Paulo é a grande metrópole nacional com projeção em todo o país. Sua rede abrange o Estado de São Paulo, parte do Triângulo Mineiro e do sul de Minas Gerais, estendendo-se a oeste pelos estados de Mato Grosso do Sul, Mato Grosso, Rondônia e Acre. Os municípios que a compõem concentram cerca de 28,0% da população brasileira e 40,5% do Produto Interno Bruto (PIB) nacional de 2005.

1. A composição da ACP de São Paulo é a seguinte: Alumínio, Americana, Araçariguama, Araçoiaba da Serra, Arujá, Atibaia, Barueri, Bertioga, Boituva, Bom Jesus dos Perdões, Cabreúva, Caçapava, Caieiras, Cajamar, Campinas, Campo Limpo Paulista, Carapicuíba, Cosmópolis, Cotia, Cubatão, Diadema, Embu, Embu-Guaçu, Ferraz de Vasconcelos, Francisco Morato, Franco da Rocha, Guararema, Guarujá, Guarulhos, Hortolândia, Indaiatuba, Iperó, Itanhaém, Itapeverica da Serra, Itapevi, Itaquaquecetuba, Itatiba, Itu, Itupeva, Jacaré, Jaguariúna, Jandira, Jundiaí, Juquitiba, Louveira, Mairinque, Mairiporã, Mauá, Mogi das Cruzes, Mongaguá, Monte Mor, Nazaré Paulista, Nova Odessa, Osasco, Paulínia, Pedreira, Pindamonhangaba, Piracaia, Pirapora do Bom Jesus, Poá, Porto Feliz, Praia Grande, Ribeirão Pires, Rio Grande da Serra, Salto, Salto de Pirapora, Santa Bárbara d'Oeste, Santa Isabel, Santana de Parnaíba, Santo André, Santos, São Bernardo do Campo, São Caetano do Sul, São José dos Campos, São Lourenço da Serra, São Paulo, São Roque, São Vicente, Sorocaba, Sumaré, Suzano, Taboão da Serra, Taubaté, Tremembé, Valinhos, Vargem Grande Paulista, Várzea Paulista, Vinhedo e Votorantim.

O quadro a seguir mostra a classificação dos municípios na hierarquia da rede paulista definida pelo *REGIC* e os municípios-sede da RA e RG.

REGIC 2007: classificação hierárquica para o Estado de São Paulo

Classificação no <i>REGIC</i>	Municípios	RA	RG
Metrópole nacional	São Paulo		
Capital regional A	Campinas	Campinas	
Capital regional B	Ribeirão Preto, São José do Rio Preto	Ribeirão Preto, São José do Rio Preto	
Capital regional C	Araçatuba, Araraquara, Bauru, Marília, Piracicaba, Presidente Prudente, Santos, São José dos Campos, Sorocaba	Araçatuba, Araraquara, Bauru, Marília, Presidente Prudente, Santos, São José dos Campos, Sorocaba	Piracicaba
Centro sub-regional A	Catanduva, Barretos, Botucatu, Franca, Jaú, Limeira, Ourinhos, Rio Claro, São Carlos, São João da Boa Vista	Barretos, São Carlos, Franca	Catanduva, Botucatu, Jaú, Limeira, Ourinhos, Rio Claro, São João da Boa Vista
Centro sub-regional B	Andradina, Araras, Assis, Avaré, Bragança Paulista, Guaratinguetá, Itapeva, Itapetininga, Registro	Registro	Assis, Avaré, Bragança Paulista, Guaratinguetá, Itapeva, Itapetininga
Centro sub-regional C			
Centro de zona A	Adamantina, Amparo, Bebedouro, Birigui, Cruzeiro, Dracena, Fernandópolis, Ituverava, Jales, Jundiá, Lins, Mogi Guaçu, Olímpia, Penápolis, Santa Fé do Sul, São José do Rio Pardo, Tatuí, Tupã, Votuporanga		Cruzeiro, Dracena, Fernandópolis, Jales, Jundiá, Lins, Tupã, Votuporanga
Centro de zona B	Aparecida, Apiaí, Auriflama, Bariri, Barra Bonita, Capivari, Espírito Santo do Pinhal, Garça, General Salgado, Guararapes, Ilha Solteira, Itapópolis, Itararé, Leme, Lorena, Lucélia, Matão, Monte Alto, Monte Aprazível, Orlândia, Osvaldo Cruz, Palmeira d'Oeste, Paraguaçu Paulista, Piraju, Presidente Epitácio, Presidente Venceslau, Rancharia, Santa Cruz do Rio Pardo, São Joaquim da Barra, São Manuel, São Sebastião, Taquaritinga, Tietê		São Joaquim da Barra

Fonte: IBGE (2007).

Ao observar a hierarquização dada pelo *REGIC* e comparando-a com a hierarquia dada pela regionalização oficial nota-se que dois municípios-sede de RA, São José do Rio Preto e Ribeirão Preto, encontram-se classificados como capitais regionais B, ao passo que a maioria dos demais municípios-sede de RA encontra-se classificada como capital regional C.

Dos municípios classificados como capital regional C, apenas Piracicaba não é sede de RA, embora este município seja considerado sede de RG.

Classificadas como centro sub-regional A encontram-se três sedes de RA (Barretos, Franca e São Carlos) e sete sedes de RG (Catanduva, Botucatu, Jaú, Limeira, Ourinhos, Rio Claro e São João da Boa Vista).

Como centro sub-regional B apenas a RA de Registro é classificada, como também as sedes de RG de Assis, Avaré, Bragança Paulista, Guaratinguetá, Itapeva e Itapetininga.

Nenhum município foi classificado como sub-regional C. Como centro de zona A foram classificados oito municípios-sede de RG (Cruzeiro, Dracena, Fernandópolis, Jales,

Jundiaí, Lins, Tupã, Votuporanga) e nenhum de RA. E, por fim, apenas uma sede de RG (São Joaquim da Barra) foi classificada como centro de zona B e duas sedes de RG — Caraguatatuba e Taubaté — não foram elencadas nesta classificação.²

Percebe-se, portanto, que todos os 15 municípios-sede de RA e 40 dos 42 municípios-sede de RG estão presentes na hierarquia proposta pelo *REGIC*, o que sugere uma coerência entre as duas regionalizações observadas. No entanto, chama a atenção a classificação das RAs de São José do Rio Preto e de Ribeirão Preto como centro regional B. Resultado este que advém da importância relativa que a área de influência tem na definição da hierarquia proposta pela metodologia do *REGIC*. Assim, municípios, identificados com maior peso relativo como centros de gestão do território, como é o caso de Sorocaba, São José dos Campos e Jundiaí, foram classificados em um nível hierárquico menor do que os municípios com maior área de influência, como São José do Rio Preto e Ribeirão Preto.

4 REGIÃO DE INFLUÊNCIA DOS CENTROS URBANOS SEGUNDO O *REGIC*

Analisando-se a polarização exercida pelos centros urbanos, destacam-se alguns aspectos apontados pelos resultados do *REGIC*. Um deles é que 101 municípios do Estado de São Paulo são polarizados por outros municípios que não os municípios-sede das RGs a que eles pertencem (ver mapa). Porém, se considerarmos as áreas polarizadas pelas sedes de RA, apenas 33 municípios paulistas não estão na área de influência direta do município-sede da região que eles compõem.

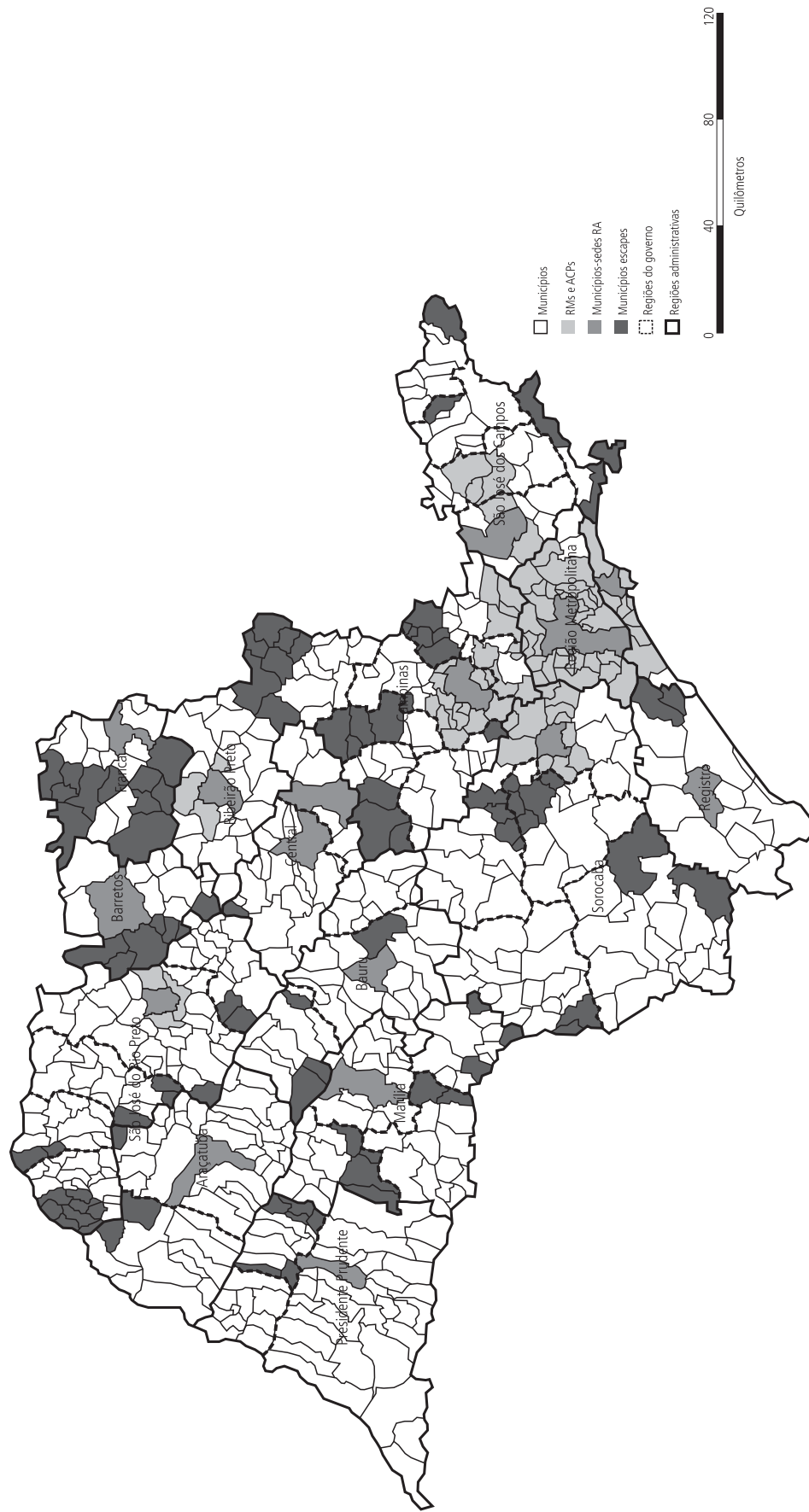
Desses casos, destacam-se, pela possível incoerência do resultado apenas dois municípios: Ourinhos e Pirassununga. Ambos, apesar da relativa distância da capital do estado, estão na área de influência direta da subACP de São Paulo.

Porém, mais do que os municípios que estão ou não na área de influência direta do seu município-sede, é interessante notar a diferença observada na inter-relação entre as RAs localizadas na porção norte do estado. Devido à presença dos municípios de São José do Rio Preto e de Ribeirão Preto nessa porção do território paulista, e de suas respectivas capacidades de polarização, as RAs de Barretos e de Franca tornam-se praticamente sub-regiões na hierarquia desses dois centros. Ribeirão Preto polariza diretamente parte dos municípios que compõem a RA de Franca, e a outra parte indiretamente, já que o município de Franca, sede da RA, está na área de influência do município de Ribeirão Preto. Cabe ressaltar também a influência desse município na RA de Barretos, uma vez que o município de Barretos, sede de RA, também está na área de influência direta de Ribeirão Preto. No entanto, os municípios localizados na porção oeste da RA de Barretos estão na área de influência do município de São José do Rio Preto diretamente, como é o caso dos municípios da porção noroeste, ou indiretamente, como ocorre com os municípios mais ao sul. Esses últimos são primeiramente polarizados pelo município de Catanduva, que é sede de RG.

Por último, foi possível verificar que alguns municípios paulistas aparecem mais de uma vez na matriz do *REGIC*. Isso resulta em municípios com múltiplas vinculações. Alguns exemplos são o município de Pirajú que aparece vinculado a Avaré e também a Ourinhos, ou o município de Adamantina, que está vinculado a Marília e também a Presidente Prudente. Assim como esses, os municípios de Santa Cruz das Palmeiras, Santa Rita do Passa Quatro, Suzanápolis, Severínia e Cordeirópolis são exemplos de municípios com múltiplas vinculações, todas elas de caráter subordinado. Nesse caso optou-se por manter o vínculo que melhor se ajuste à regionalização política administrativa do Estado de São Paulo.

2. Ressalte-se que Taubaté está dentro da ACP de São Paulo, mais especificamente da sub-ACP de São José dos Campos. Por esse motivo ela não foi hierarquizada no *REGIC*.

Estado de São Paulo: municípios, regiões administrativas e regiões de governo – 2006



Fontes: IBGE (2008) e Fundação Seade (2000).

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A primeira consideração a ser feita quando se analisa o resultado do *REGIC* para o Estado de São Paulo é que a utilização das ACPs como unidade de observação para as grandes aglomerações urbanas impossibilita a identificação da inter-relação de municípios localizados na área com maior concentração populacional e econômica do estado. Os 90 municípios que compõem a ACP de São Paulo respondem por 76% do PIB e 66% da população do estado em 2006, demonstrando elevado grau de concentração, o que por si só impossibilita o uso do *REGIC* como único instrumento de análise da regionalização paulista.

No entanto, para o restante dos municípios paulistas, os resultados do *REGIC* demonstram que o atual recorte político administrativo do estado guarda significativa coerência com o relacionamento existente entre os municípios, principalmente no que se refere ao recorte territorial das RAs. De forma geral, o que os resultados do *REGIC* sugerem é, eventualmente, um ajuste nas fronteiras das atuais regiões.

Apenas na porção norte do estado, onde estão localizadas as ACPs de São José do Rio Preto e de Ribeirão Preto, os resultados do *REGIC* apontam para uma expansão territorial das RAs de São José do Rio Preto e de Ribeirão Preto. Esse resultado é provavelmente uma decorrência da dinâmica econômica configurada nessa parte do território que a diferencia do restante do estado e que contribui para que a área de influência dessas duas aglomerações se estenda para além das fronteiras paulistas.

É importante notar que aqueles municípios mais próximos da capital paulista, identificados como tão ou até mais relevantes que as ACPs de São José do Rio Preto e de Ribeirão Preto, no que se refere à função de gestão do território, estão em um nível hierárquico menor do que esses dois centros. Esse resultado decorre do fato de que a metodologia do *REGIC* atribui menor importância à dimensão de “gestão do território” do que à dimensão de “área de influência”, esta refletida em termos do número de municípios polarizados sem ponderar, contudo, o peso populacional ou econômico desses municípios.

REFERÊNCIAS

- CASTELLO BRANCO, M. L. G. *Espaços urbanos* — uma proposta para o Brasil. Tese (Doutorado) — Universidade Federal do Rio de Janeiro, Programa de Pós Graduação em Geografia, Rio de Janeiro, 2003.
- FUNDAÇÃO SEADE. Caracterização do território — notas metodológicas. *Anuário Estatístico do Estado de São Paulo*. Fundação Sistema Estadual de Análise de Dados (Seade), São Paulo, 2000.
- IBGE. *Regiões de influência das cidades 2007* — *REGIC*. Rio de Janeiro: IBGE, 2008.
- SILVA NETO, M. L. A questão regional hoje: reflexões a partir do caso paulista. In: SOUZA, M. A. A. (Org.). *Território brasileiro: usos e abusos*. Campinas: Territorial, 2003.