

2372

ESCALAS DA
URBANIZAÇÃO BRASILEIRA

Rosa Moura
Samara Oliveira
Bolívar Pêgo

TEXTO PARA **DISCUSSÃO**



ESCALAS DA URBANIZAÇÃO BRASILEIRA¹

Rosa Moura²
Samara Oliveira³
Bolívar Pêgo⁴

1. Os autores agradecem à parecerista Bárbara Oliveira Marguti pelas importantes contribuições ao texto, eximindo-a de qualquer responsabilidade quanto a possíveis erros e/ou omissões.

2. Pesquisadora do Programa de Pesquisa para o Desenvolvimento Nacional (PNPD) na Diretoria de Estudos e Políticas Regionais, Urbanas e Ambientais (Dirur/Ipea).

3. Pesquisadora do PNPD na Dirur/Ipea.

4. Técnico de planejamento e pesquisa na Dirur/Ipea.

Governo Federal

**Ministério do Planejamento,
Desenvolvimento e Gestão**
Ministro Dyogo Henrique de Oliveira

ipea Instituto de Pesquisa
Econômica Aplicada

Fundação pública vinculada ao Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, o Ipea fornece suporte técnico e institucional às ações governamentais – possibilitando a formulação de inúmeras políticas públicas e programas de desenvolvimento brasileiros – e disponibiliza, para a sociedade, pesquisas e estudos realizados por seus técnicos.

Presidente
Ernesto Lozardo

Diretor de Desenvolvimento Institucional
Rogério Boueri Miranda

**Diretor de Estudos e Políticas do Estado, das
Instituições e da Democracia**
Alexandre de Ávila Gomide

Diretor de Estudos e Políticas Macroeconômicas
José Ronaldo de Castro Souza Júnior

**Diretor de Estudos e Políticas Regionais,
Urbanas e Ambientais**
Alexandre Xavier Ywata de Carvalho

**Diretor de Estudos e Políticas Setoriais de
Inovação e Infraestrutura**
Fabiano Mezadre Pompermayer

Diretora de Estudos e Políticas Sociais
Lenita Maria Turchi

**Diretor de Estudos e Relações Econômicas e
Políticas Internacionais**
Ivan Tiago Machado Oliveira

Assessora-chefe de Imprensa e Comunicação
Regina Alvarez

Ouvidoria: <http://www.ipea.gov.br/ouvidoria>
URL: <http://www.ipea.gov.br>

Texto para Discussão

Publicação cujo objetivo é divulgar resultados de estudos direta ou indiretamente desenvolvidos pelo Ipea, os quais, por sua relevância, levam informações para profissionais especializados e estabelecem um espaço para sugestões.

© Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – **ipea** 2018

Texto para discussão / Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada.- Brasília : Rio de Janeiro : Ipea , 1990-

ISSN 1415-4765

1. Brasil. 2. Aspectos Econômicos. 3. Aspectos Sociais. I. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada.

CDD 330.908

As opiniões emitidas nesta publicação são de exclusiva e inteira responsabilidade dos autores, não exprimindo, necessariamente, o ponto de vista do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada ou do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão.

É permitida a reprodução deste texto e dos dados nele contidos, desde que citada a fonte. Reproduções para fins comerciais são proibidas.

JEL: R11; R12; R14; R23; R38; R58.

SUMÁRIO

SINOPSE

ABSTRACT

1 INTRODUÇÃO	7
2 DIMENSÕES DE UM PROCESSO.....	8
3 METODOLOGIA E OPERACIONALIZAÇÃO	10
4 CATEGORIAS DA METROPOLIZAÇÃO	16
5 URBANIZAÇÃO CONCENTRADA.....	19
6 URBANIZAÇÃO ESTENDIDA	24
7 URBANIZAÇÃO DIFERENCIADA.....	28
8 URBANIZAÇÃO DESIGUAL.....	31
9 CONFIGURAÇÕES ESPACIAIS	36
10 UMA SÍNTESE DAS ESCALAS.....	39
11 RECOMENDAÇÕES PARA POLÍTICAS PÚBLICAS.....	43
REFERÊNCIAS	46

SINOPSE

A tipologia objeto deste *Texto para Discussão* foi desenvolvida com a finalidade de classificar os municípios brasileiros segundo sua escala de inserção no processo de urbanização brasileiro. Este trabalho tem foco nas transformações ocorridas nas relações entre as diferentes porções do território, seja no âmbito populacional, produtivo e nos fluxos de comutação para trabalho e estudo, seja quanto configuração e tendência da organização socioespacial do território. A metodologia empregada na construção da tipologia e seus resultados foram apresentados por Moura e Pêgo (2016) e desencadearam uma série de desdobramentos, seja por parte da equipe, nesta análise relacionada a outros indicadores, seja por parte de pesquisadores de outras instituições, que vêm ajustando a base de informações e ampliando o universo de pesquisa para outros países da América Latina. Busca, também, oferecer informações e sínteses que contribuam para a definição de estratégias de apoio à formulação e à execução de políticas urbanas, regionais e de desenvolvimento territorial em escala nacional, regional e dos estados da Federação.

Palavras-chave: urbanização; municípios brasileiros; tipologia urbana; aglomerações urbanas; metropolização.

ABSTRACT

The object of this discussion text typology was developed with the purpose of classifying the Brazilian municipalities according your insertion scale in the process of urbanization. Has focused on changes in the relationships between the different parts of the territory, is under productive population and switching work flows and study, is about the setting and trend of socio-spatial organization of the territory. The methodology employed in the construction of the typology and its results were presented by Moura and Pêgo (2016), and unleashed a series of developments, whether on the part of the team, this analysis related to other indicators, either by other researchers institutions that come by adjusting the information base and expanding the universe of research for other countries in Latin America. Search, too, offer information and summaries that contribute to the development of strategies to support the formulation and implementation of urban, regional policy and territorial development in national, regional and range of the States of the Federation.

Keywords: urbanization; Brazilian municipalities; urban typology; urban agglomerations; metropolitan.

1 INTRODUÇÃO

Este exercício de classificação dos municípios brasileiros segundo sua inserção no processo de urbanização do Brasil foi realizado no âmbito da linha de pesquisa *Rede Urbana do Brasil*, na Diretoria de Estudos e Políticas Regionais, Urbanas e Ambientais (Dirur) do Ipea. A divulgação preliminar da metodologia (Moura e Pêgo, 2016) inspirou a reprodução da tipologia, com ajustes, por outras instituições, inclusive de abrangência latino-americana.¹

Com vistas a ampliar o debate sobre o método, aprofundar a reflexão sobre os indicadores considerados e apresentar os resultados alcançados na classificação dos municípios brasileiros, busca-se neste texto divulgar os demais passos dados no trabalho, particularmente no que se refere ao comportamento de cada escala em relação a indicadores selecionados.

Outras classificações vêm sendo processadas, como a recém-divulgada pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) (IBGE, 2017a), que distingue espaços rurais e urbanos, e nestes identifica municípios com graus alto, moderado ou baixo de urbanização. Embora distintos no que se refere aos objetivos, informações e operacionalização adotada, os resultados motivam ainda mais uma reflexão comparada, na busca de melhor compreender as particularidades dos processos socioespaciais e configurações resultantes em território brasileiro.

O trabalho compõe-se desta introdução, de uma reflexão sobre as dimensões do processo de urbanização e metropolização, fortemente marcado pela formação de extensas aglomerações urbanas que colocam em xeque a tradicional categoria “cidade” nas análises urbanas, na seção 2, e da descrição da metodologia da operacionalização das informações para a construção da tipologia e classificação na seção 3. Na seção 4, há o detalhamento da escala mais avançada, que se decompõe em categorias da

1. O trabalho serviu de referência para estudos em desenvolvimento pelo Instituto Latino-Americano de Planejamento Econômico e Social (Ilpes), foi debatido em disciplina no curso *Ruta de formación investigativa en gobierno y gestión*, no mestrado em urbanismo da Universidade Pontificia Bolivariana em Medellín no ano de 2016 e se coloca como referência para as atividades em curso no projeto Organização do Espaço Urbano-Metropolitano e Construção de Parâmetros de Análise das Dinâmicas de Metropolização, que integra o programa de pesquisa As Metrôpoles e o Direito à Cidade, do Observatório das Metrôpoles do Instituto Nacional de Ciência e Tecnologia/Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (INCT/CNPq).

metropolização, e a correlação de cada escala com informações selecionadas, obedecendo a um enfoque que privilegia as dimensões. Na seção 5, há a abordagem da urbanização concentrada; na seção 6, da urbanização estendida; na 7, da urbanização diferenciada; e na 8, da urbanização desigual. Na seção 9, discutem-se as configurações espaciais resultantes. A seção 10 procede a uma síntese das informações sobre as escalas e a seção 11 mostra algumas recomendações para políticas públicas, bem como sugestões a novos estudos.

2 DIMENSÕES DE UM PROCESSO

No Brasil, os perímetros urbanos são definidos por leis municipais, sob parâmetros singulares, o que tem gerado polêmicas acerca do que efetivamente é urbano. Tradicionalmente, urbanização é compreendida como o deslocamento da população das áreas rurais para as áreas urbanas, elevando o que se chama de grau de urbanização, ou seja, a proporção da população urbana sobre a população total do município (mapa 1).² Superando tal compreensão, nesta análise, urbanização corresponde a um processo que promove a reorganização das bases econômica, social e política dos países, transformando os padrões de renda, consumo e produção, o exercício do poder e a própria percepção da identidade cultural e nacional a partir da perspectiva urbana (Bourne, Sinclair e Dziewonski, 1984).

Distintas dimensões desse mesmo processo resultam em diferentes escalas da urbanização (Davidovich, 1984). O sistema urbano, como uma totalidade, é movido por condições e ritmos desiguais, por meio dos quais as diferentes partes se ajustam às mudanças exigidas pela economia e sociedade, motivadas pela inserção regional na divisão social do trabalho. Diferentes formas de integração entre centros correspondem às principais estruturas socioespaciais desenvolvidas ou suportadas pela economia dominante. Não são uniformes, em decorrência das diferentes interações, escolhas e intensidades geradas por essa economia; também não compõem recortes fixos, hierarquias, categorias constantes, mas sim espaços em movimento, em contínua

2. Todas as informações cartografadas referem-se ao território brasileiro sob o recorte das quatorze regiões de articulação ampliada definidas pelo IBGE (2013), tomadas como escala sub-regional de análise na linha de pesquisa Rede Urbana e Território. Outras informações sobre a metodologia e os procedimentos classificatórios encontram-se em Moura e Pêgo (2016).

transformação. Também não significam que os municípios passarão sucessivamente por todas as escalas, com destino à escala mais avançada, e sim que cada escala cumpre uma especificidade na totalidade do processo.

MAPA 1

Brasil: grau de urbanização (2010), segundo regiões de articulação ampliada



Fonte: IBGE (2010; 2013).

Elaboração dos autores.

Obs.: As regiões de articulação ampliada fazem parte de IBGE (2013), complementarmente a IBGE (2008), e correspondem a recortes territoriais em três níveis escalares: as regiões de articulação urbana ampliadas, intermediárias e imediatas. O primeiro nível corresponde a regiões geralmente ligadas a uma metrópole, o segundo a regiões geralmente ligadas a uma capital regional ou a centros sub-regionais e o terceiro a regiões geralmente ligadas a centros sub-regionais ou centros de zona. O segundo e terceiro níveis sofreram posterior ajustes, que constam em IBGE (2017b); o primeiro nível permaneceu inalterado.

Brenner (2014, p. 10) argumenta que o processo emergente de urbanização, mais que “concentrar-se em pontos nodais ou circunscrever-se a regiões delimitadas, se tece agora de maneira desigual e com uma densidade cada vez maior em grandes extensões de todo o mundo”. A urbanização ocorre em uma “dialética de implosão (concentração, aglomeração) e explosão (extensão do tecido urbano, intensificação da conectividade interespaçial em diferentes lugares, territórios e escalas)” (*op. cit.*, p. 20), como momentos inter-relacionados, pressupondo-se e contrapondo-se mutuamente de

forma simultânea. Para esse autor, no urbano, as relações socioespaciais contraditórias do capitalismo são territorializadas e, ao mesmo tempo, se generalizam (estendem-se).

Na atualidade, a diferença espacial já não assume a forma de uma divisão entre o urbano e o rural, mas se articula mediante uma explosão de padrões e potenciais de desenvolvimento dentro de um tecido de urbanização mundial que se engrossa (mesmo que de uma maneira desigual) Brenner (2014, p.16).

Brenner chama as configurações espaciais resultantes de “geografias da urbanização”, e essas transcendem a cidade, a metrópole e a região. A extensão desigual desse processo “de destruição criativa capitalista em escala planetária (...) é que sustenta em maior medida a problemática contemporânea da urbanização” (*op. cit.*, p. 23). Como um processo que não ocorre uniformemente sobre o território, torna-se importante que sejam identificadas suas diferentes escalas, não como “essências nominais” em tipologias, mas como suporte à análise das “essências constitutivas” dos processos socioespaciais (*op. cit.*, p. 15).

A essa finalidade volta-se este trabalho, que objetivou identificar as escalas da urbanização brasileira em 2010 e os conjuntos de municípios nelas inseridos, demandantes de políticas diferenciadas à natureza dessa inserção (Moura e Pêgo, 2016). Além de apresentar a metodologia e os resultados obtidos, nele se discute o comportamento dos municípios no território com base em informações consideradas na operacionalização do processo classificatório. Os comportamentos observados permitem sumarizar padrões e dinâmicas que podem subsidiar a tomada de decisões e a formulação de políticas públicas adequadas heterogeneidade e diversidade do território brasileiro. Neste texto, exploram-se método e resultados, com a intenção de contribuir em novos estudos tipológicos e na definição de estratégias de apoio à formulação e à execução de políticas urbanas e regionais, em escala nacional e regional, dos estados da Federação e do subcontinente sul-americano.

3 METODOLOGIA E OPERACIONALIZAÇÃO

A operacionalização desenvolvida para os 5.565 municípios recenseados em 2010 buscou classificá-los conforme sua inserção no processo de urbanização brasileiro. Para tal, foram organizadas informações que permitiram uma visão dos principais aspectos da urbanização

nos municípios nesse período, enfocando transformações ocorridas na distribuição e mobilidade populacional, padrão ocupacional e funcional. Complementarmente foram analisadas as relações dos municípios com a região e com o país, bem como a configuração e tendência de organização socioespacial do território. Duas orientações fundamentaram a classificação, como se encontra detalhada em Moura e Pêgo (2016):

- informações e parâmetros para identificação de municípios inseridos em aglomerações urbanas e suas centralidades, encontrada em trabalhos referenciados; e
- técnicas de análise exploratória espacial, considerando a necessidade de medir o relacionamento entre municípios vizinhos, além da contiguidade da mancha de ocupação.

No caso da primeira, as informações consideradas foram: *i)* o grau de urbanização dos municípios; *ii)* a proporção de ocupações em atividades não agrícolas em relação ao total das ocupações do município; *iii)* a taxa de crescimento da população do município em relação à taxa média da respectiva Unidade da Federação (UF); e *iv)* os fluxos pendulares de saída da população para estudo e/ou trabalho em outro município (quadro 1). Parâmetros de corte em 75% em relação aos dois primeiros e 10% em relação aos pendulares diferiram de imediato os municípios integrantes de aglomerações; para identificação de centros em conjuntos urbanos com alta mobilidade pendular, tomou-se por base a tipologia desenvolvida pelo Ipea (Moura, Delgado e Costa, 2013), agregando os tipos grandes e médios receptores (preponderância de fluxos de entrada). Um segundo e terceiro patamares de classificação foram definidos nos cortes entre 50% e 75%. O quarto patamar, em combinações abaixo de 50%.

QUADRO 1
Informações e parâmetros superiores de classificação

Informações consideradas na aplicação de critérios	Informações consideradas na análise de autocorrelação espacial
Grau de urbanização igual ou superior a 75%	Tamanho populacional
Ocupação em atividades não agrícolas igual ou superior a 75%	Tamanho da economia: produto interno bruto (PIB) total do município
Proporção de pessoas em fluxos pendulares de saída em relação ao total do município que estuda e/ou trabalha igual ou superior a 10%	Intensidade dos deslocamentos pendulares da população (número de pessoas que se deslocam para trabalho e/ou estudo em município que não o de residência)
Taxa de crescimento da população total em 2000-2010 superior à taxa média do respectivo estado	Proporção de pessoas que saem do município para trabalho e/ou estudo sobre o total de pessoas do município que trabalham e/ou estudam

Elaboração dos autores.

No caso da segunda orientação, as informações do tamanho da população, tamanho do PIB e tamanho dos fluxos pendulares pautaram a técnica da análise exploratória espacial (Moura e Lira, 2011). Na finalização, foram correlacionados os

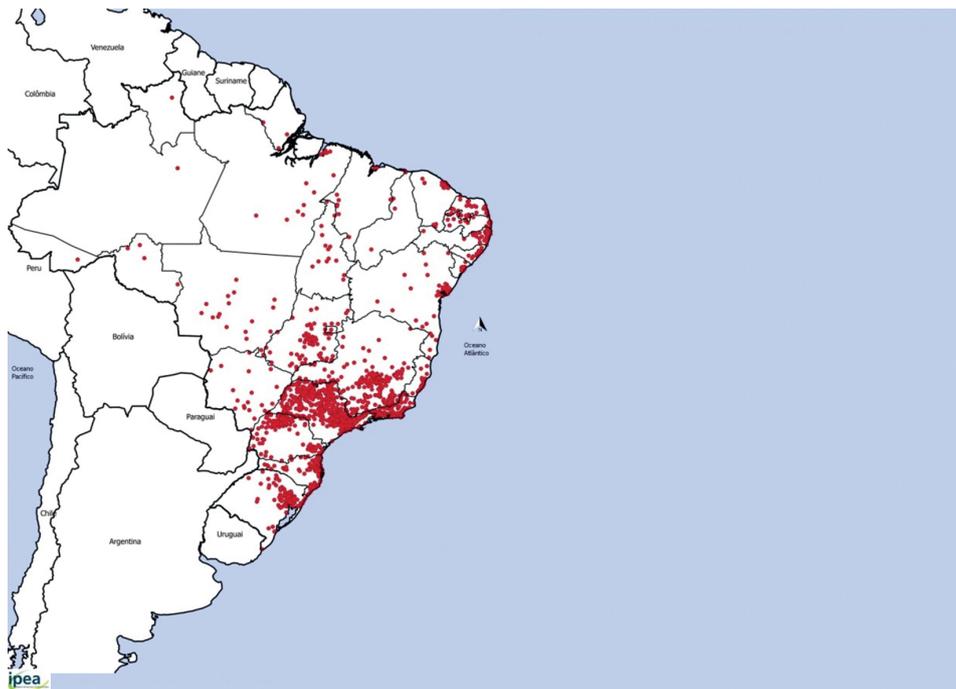
resultados: da aplicação dos critérios sobre as informações selecionadas (síntese A), da análise exploratória espacial (síntese B) e, complementarmente, os arranjos e concentrações populacionais do IBGE (2015) (síntese C), derivando na identificação das várias escalas da urbanização.

Comparadas as três sínteses resultantes (mapa 2): *i*) do cumprimento dos critérios e parâmetros (1.257 municípios); *ii*) da classificação pela análise exploratória espacial, adotando-se exclusivamente municípios nas classes *high/high* (HH), *high/low* (HL) e *low/high* (LH) (790); e *iii*) das concentrações populacionais, formadas pelos arranjos populacionais e municípios isolados (1.017), foram demarcadas quatro classes de municípios, caracterizando quatro dimensões da urbanização brasileira em 2010, correspondentes a escalas diferenciadas do mesmo processo (quadro 2): *i*) estágio avançado da urbanização ou municípios em processo de metropolização (1.785 municípios); *ii*) municípios fortemente urbanizados (689); *iii*) municípios urbanizados (2.349); e *iv*) municípios em transição ou sob influência do urbano (742).

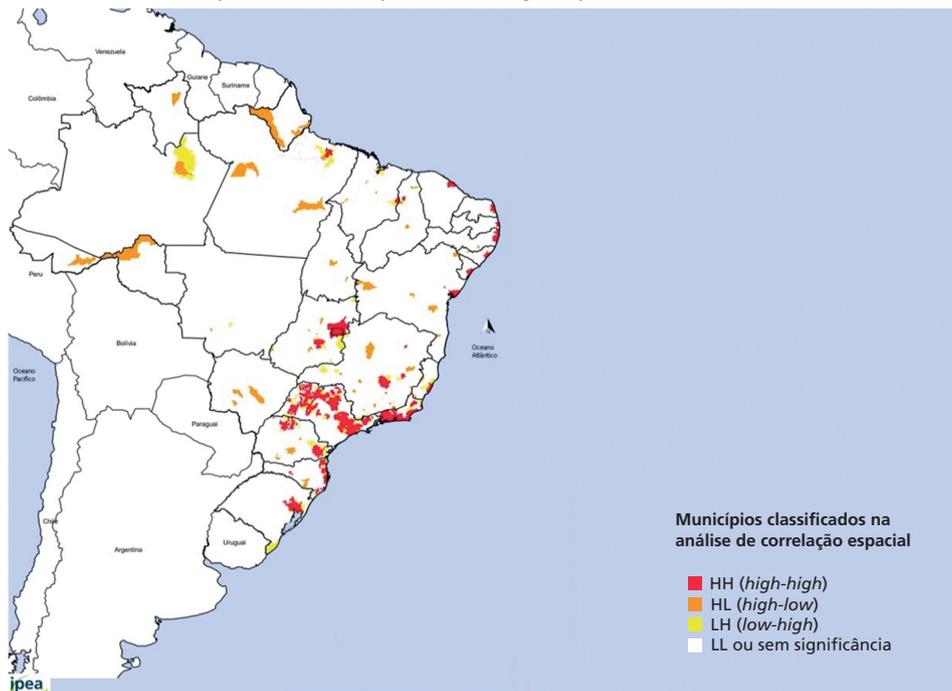
MAPA 2

Brasil: correlação dos resultados das três sínteses de análise

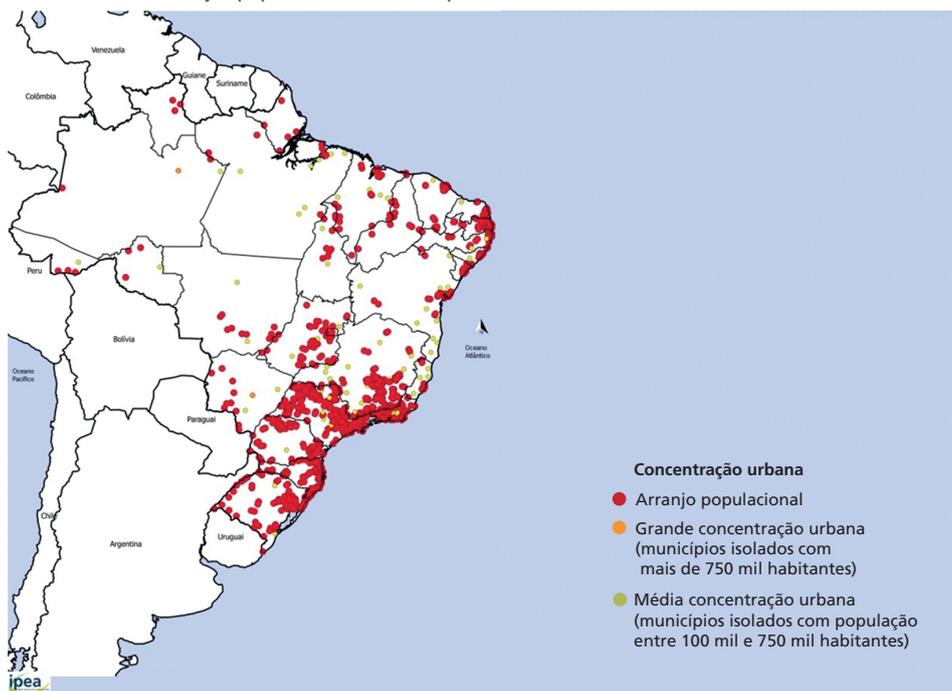
2A – Síntese A: municípios que atenderam a todos os critérios de classificação



2B – Síntese B: municípios classificados por autocorrelação espacial



2C – Síntese C: arranjos populacionais e municípios isolados



Fonte: IBGE (2013; 2015).
Elaboração dos autores.

QUADRO 2
Condições e enquadramento classificatório

Informação	Escala			
	Estágio avançado da urbanização	Fortemente urbanizado	Urbanizado	Em transição ou sob influência
Aplicação de critérios	3 em 4 condições	3 em 4 condições	2 em 3 condições	3 em 3 condições
Grau de urbanização	Maior ou igual a 75%	Maior ou igual a 50% e menor que 75%	Maior ou igual a 50% e menor que 75%	Menor que 50%
Ocupação em atividades não agrícolas	Maior ou igual a 75%	Maior ou igual a 50% e menor que 75%	Maior ou igual a 50% e menor que 75%	Menor que 50%
Proporção de pessoas em fluxos pendulares de saída em relação ao total do município que estuda e/ou trabalha ¹	Maior ou igual a 10%	Maior ou igual a 10%	Maior ou igual a 10%	Menor que 10%
Taxa de crescimento da população total (2000-2010)	Superior à taxa média do Estado	Superior à taxa média do Estado	Independente	Independente
Autocorrelação espacial	HH, HL ou LH	Independente	Independente	Independente
Integra arranjo ou concentração populacional	Sim	Independente	Independente	Independente

Elaboração dos autores.

Nota: ¹ No caso de arranjos populacionais, consideram-se os municípios receptores, segundo tipologia de Moura, Delgado e Costa (2013), para inserção nos núcleos consolidados.

Em relação ao primeiro nível, correspondente à metropolização, buscou-se identificar aglomerações urbanas, municípios não aglomerados e vetores de expansão, como se abordará na sequência.

O resultado das sínteses e correlações realizadas se expressa em uma classificação dos municípios brasileiros em quatro escalas da urbanização (tabela 1 e mapa 3), conforme abaixo relacionado.

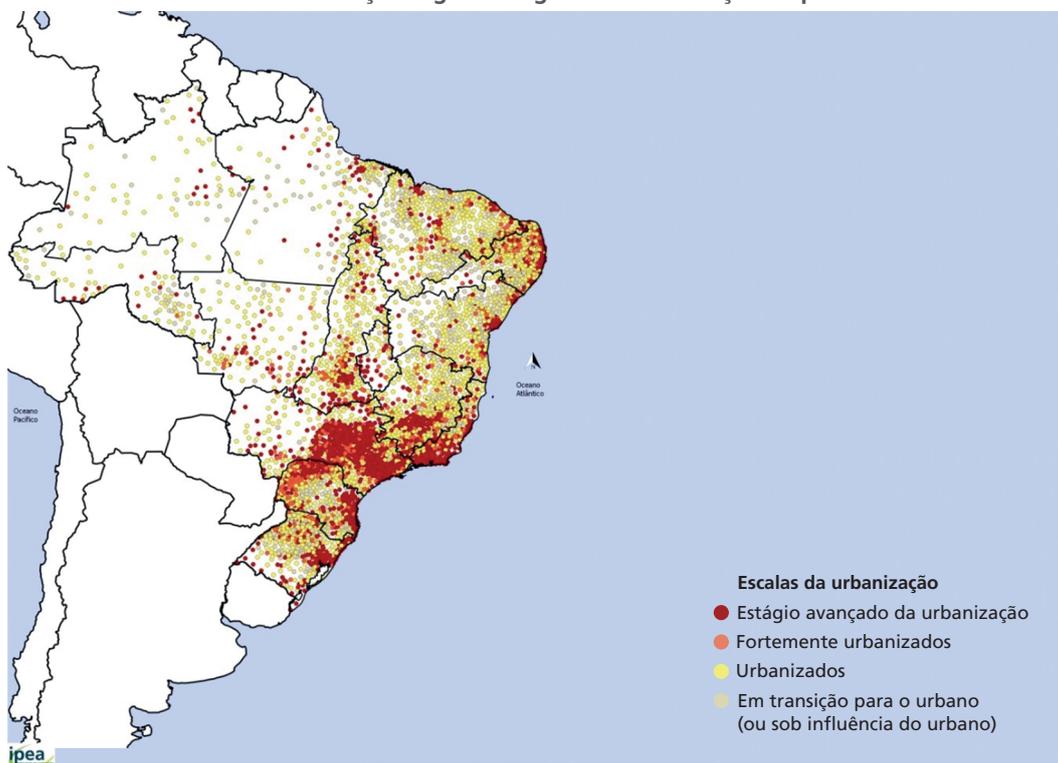
- Municípios em estágio mais avançado da urbanização ou em processo de metropolização: cujo conjunto alcançava, em 2010, um grau de urbanização de 93,8%, perfaziam 32% do total dos municípios brasileiros, abrigavam 137.854.402 habitantes, ou 72,3% da população, assim como registravam 87,6% do total do PIB nacional e o mais elevado PIB *per capita* entre as escalas: R\$ 24,7 mil.
- Municípios urbanizados: possuíam escala que detinha o maior número de municípios (42,2% do total), a segunda maior proporção de população (19,7%) e do PIB (9,7%).
- Municípios fortemente urbanizados: contendo 12,4% do total de municípios brasileiros e 3,2% do total da população e 1,6% do total do PIB.
- Municípios em transição ou sob influência do urbano: com participações relativamente próximas à escala anterior, com 13,3% do número dos municípios do Brasil, 4,9% do total da população e 1,4% do total do PIB.

TABELA 1
Brasil: informações gerais sobre cada escala da urbanização (2010)

Escala/categoria	Número de municípios	% dos municípios	População total	% sobre população total	Grau de urbanização	% do PIB total	PIB <i>per capita</i> (R\$ 1 mil)
Estágio avançado da urbanização ou em processo de metropolização	1.785	32,08	137.854.402	72,27	93,84	87,60	24,69
Fortemente urbanizados	689	12,38	6.041.482	3,17	69,10	1,61	10,38
Urbanizados	2.349	42,21	37.544.175	19,68	64,09	9,37	9,70
Transição ou sob influência	742	13,33	9.315.740	4,88	35,70	1,42	5,92
Total	5.565	100,00	190.755.799	100,00	84,36	100,00	20,37

Fonte: IBGE (2010 e 2011).
Elaboração dos autores.

MAPA 3
Brasil: escalas da urbanização segundo regiões de articulação ampliada



Fonte: IBGE (2013).
Elaboração dos autores.

Os municípios na escala superior da urbanização brasileira (estágio mais avançado da urbanização ou em processo de metropolização) formam grandes manchas contínuas no território, particularmente no Sudeste e Sul do país; formam manchas também

em continuidade no entorno das metrópoles do Nordeste e Centro-Oeste, ao mesmo tempo em que se espriam em pontos isolados ou manchas menores pelas demais regiões. Os municípios fortemente urbanizados e os urbanizados, em continuidade a essas manchas, vêm junto aos primeiros para conformar extensas regiões urbanas. Tomando em conta os resultados do estudo *Regiões de Influência das Cidades* (Regic) de 2007 (IBGE, 2008), observa-se que muitos municípios incluídos nas classes de metrópoles e capitais regionais encontram-se dispostos nessas áreas em continuidade.

Os demais municípios brasileiros, identificados como em transição ou sob influência do urbano, conferem sentido a conceitos basilares da urbanização, como o de tecido urbano (Lefebvre, 1991) ou de urbanização extensiva (Monte-Mór, 2006), ambos considerados por Brenner (2013), cobrindo todo o território nacional.

De modo geral, observa-se que o país organiza-se a partir de um conjunto de aglomerações fortemente urbanizadas ao longo de todo o contorno litorâneo, adensando-se no Sudeste e no Sul. Nas demais regiões, as centralidades de natureza metropolitana apresentam-se aglomeradas, mas são também evidentes os eixos urbanizados acompanhando o sistema viário principal, no qual se alojam pequenos e médios centros. A imagem de uma rede de cidades isoladas distribuídas no território não encontra correspondência com o urbano brasileiro neste início de século XXI, quando grande parte do cenário, fundamentalmente no contorno leste do país, se compõe por morfologias aglomeradas, extensas e articuladas espacialmente, que conjugam em grandes manchas contínuas pessoas, atividades e unidades político-administrativas. Porém, cidades isoladas ainda formam extensas redes em porções do território menos adensadas, particularmente a Amazônia, mas também em partes das demais regiões.

4 CATEGORIAS DA METROPOLIZAÇÃO

Em relação ao estágio mais avançado da urbanização ou em processo de metropolização, chegou-se a um refinamento devido às marcantes características desse processo, tanto internamente às aglomerações urbanas, quanto em sua difusão em vetores por todo o território brasileiro. Algumas dessas aglomerações, nos mais diferentes portes, por vezes, em seu processo de expansão física, aproximam-se de outras aglomerações em similar expansão, e acabam por constituir conjuntos que aglutinam em um

mesmo arranjo espacial aglomerações e municípios isolados (ou em condição de não aglomerado). Os arranjos espaciais que configuram muitas vezes assumem uma natureza urbano-regional (Moura, 2016). Pode-se afirmar que essa condição caracteriza as unidades inseridas nesta escala da urbanização.

A correlação entre as sínteses A, B e C (mapa 2) distinguiu municípios que apresentavam todas as condições de estarem inseridos em aglomerações daqueles que revelavam evidências mais tênues (quadro 3). Alguns municípios com reduzido crescimento e fluxos pendulares, situados em arranjos, foram identificados como receptores, conforme tipologia do Ipea, e passaram então a integrar as aglomerações que polarizam. Outros sinalizaram vetores da metropolização, situação que inclui municípios nas áreas de expansão de aglomerações (vetores de expansão), aglomerações urbanas embrionárias e áreas com relações regionais ativadas por atividades não fundamentalmente urbanas.

QUADRO 3
Escalas da urbanização

Escalas da urbanização e categorias da metropolização	Número de municípios	Condição estabelecida	Autocorrelação espacial HH, HL, LH	Concentrações urbanas
Metropolização				
1. Estágio avançado da urbanização ou em processo de metropolização				
• Categoria 1: aglomerações urbanas				
1.1 Municípios em núcleo consolidado	628	Cumprem 3 das 4	Grande parte apresenta	Integram arranjo
1.2 Municípios em contiguidade a esse núcleo	264	Não cumprem	Não apresentam	Integram arranjo
1.3 Municípios em continuidade a essas áreas (núcleo + área contígua)	607	Cumprem 3 das 4	Alguns apresentam	Não integram arranjo
1.4 Municípios em vetor de expansão da aglomeração	46	Não cumprem	Todos apresentam	Não integram arranjo
• Categoria 2: centros urbanos				
1.5 Municípios (centros) em crescimento	51	Cumprem 3 das 4	Alguns apresentam	Município isolado
1.6 Municípios (centros) estáveis	20	Não cumprem	Não apresentam	Município isolado
1.7 Municípios (centros) em vetores da aglomeração	8	Não cumprem	Todos apresentam	Município isolado
• Categoria 3: vetores da metropolização				
1.8 Municípios em vetores da metropolização	161	Não cumprem	Todos apresentam	Integram arranjo
Demais escalas				
2. Fortemente urbanizados	689	Cumprem 3 das 4	Não apresentam	Não integram arranjo
3. Urbanizados	2.349	Cumprem 1 ou 2 de 3	Não apresentam	Não integram arranjo
4. Em transição ou sob influência do urbano	742	Não cumprem	Não apresentam	Não integram arranjo

Elaboração dos autores.

Três categorias compartilham a escala referente à metropolização constante no mapa 4, conjugando 1.785 municípios, conforme mostrado a seguir.

- 1) Categoria 1: aglomerações urbanas – (1.1) municípios que integram um núcleo consolidado; (1.2) municípios que conformam área de ocupação em contiguidade a esse núcleo; (1.3) municípios em continuidade a essas áreas compostas pelos núcleos e seus municípios contíguos; e (1.4) municípios em vetor de expansão da aglomeração.
- 2) Categoria 2: centros urbanos – (1.5) municípios (centros isolados) em crescimento; (1.6) municípios (centros isolados) estáveis; (1.7) municípios (centros isolados) em vetores de aglomeração.
- 3) Categoria 3: (1.8) municípios em vetores da metropolização.



Fonte: IBGE (2013).
Elaboração dos autores.

Cabe ressaltar que se usa o termo vetores em duas condições: como vetores de expansão da respectiva aglomeração, juntamente com os núcleos consolidados e seus municípios contíguos (na categoria 1) e como vetores do próprio processo de metropolização no território, distanciando-se das aglomerações propriamente ditas, mas sinalizando a difusão pelo interior do território de elementos que peculiarizam o fenômeno metropolitano.

Considerando o espaço como uma instância em movimento, não houve a intenção de hierarquizar centros, nem de distinguir a natureza (metropolitana ou não) das aglomerações e centros identificados, guardando o devido respeito à hierarquia urbana definida por IBGE (2008) e à distinção realizada por IBGE (2015) em seu estudo sobre arranjos e concentrações populacionais. O mesmo entendimento leva a pensar que estas escalas e os municípios integrantes em cada uma delas sofrerão mudanças sob cada contexto econômico e social no futuro.

5 URBANIZAÇÃO CONCENTRADA

Metropolização é o fenômeno que implica o crescimento e a multiplicação das grandes aglomerações, com elevada concentração de população, atividades e riquezas (Ascher, 1995) e apreende a essência das dinâmicas de concentração e expansão urbana e seus resultados espaciais mais expressivos. Como um estágio avançado da urbanização no atual modelo de acumulação e divisão internacional do trabalho, a metropolização é uma forma espacial do crescimento urbano devido ao rápido e concentrado crescimento econômico, da existência de meios de mobilidade e do papel do país na divisão internacional do trabalho. Na metropolização contemporânea, apoiados na crescente mercantilização e financeirização da vida econômica e social, os artefatos e sistemas de objetos da globalização induzem a expansão física e a fragmentação do espaço urbanizado, em direção a áreas cada vez mais distantes dos antigos limites urbanos, avançando em todo o território nacional. As transformações territoriais urbanas assumem tal dimensão que são consideradas metamorfoses (Lencioni, 2011; Mattos, 2014).

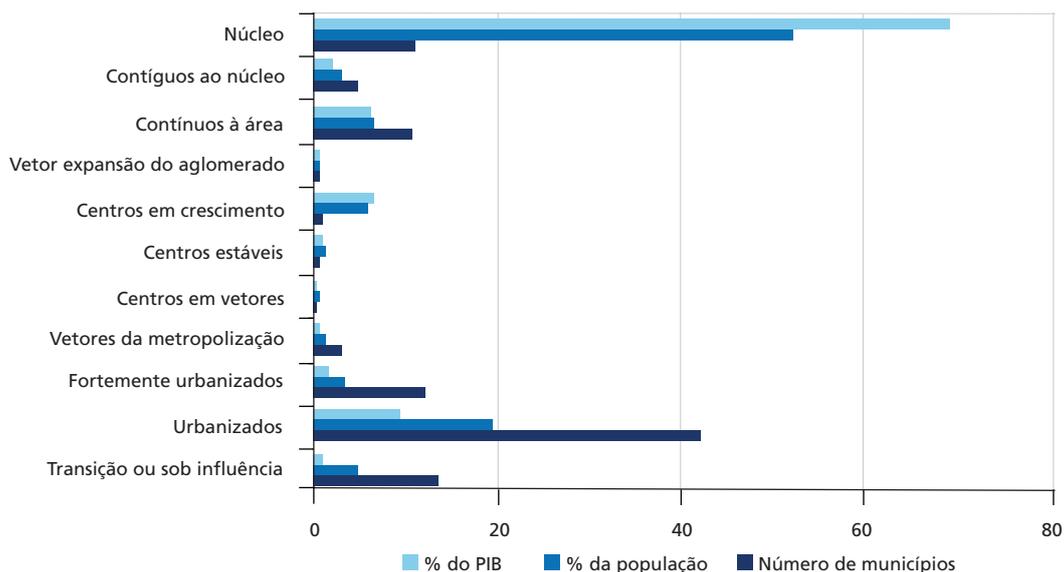
Observa-se que nas aglomerações resultantes desse processo as contradições sociais e econômicas se exacerbam, aproximando, no território, o convívio entre objetos e relações extremamente avançados, com formas e carências peculiares do retrógrado, do atrasado e do ausente. Expressando um elevado grau de desigualdade, Brandão (2006, p. 2) confirma essa constatação ao ressaltar que ao mesmo tempo em que a metrópole

centraliza o dinamismo socioeconômico e a força expansiva da riqueza material, o espaço metropolitano concretiza a segmentação social, em suas várias manifestações de periferização, marginalização etc. Na multidão da metrópole apenas uma minoria detém o direito à cidade.

Esta visão é o que se constata nas análises.

A distribuição da população e do PIB entre as categorias dos municípios na escala dos em processo de metropolização mostra grande diversidade de comportamentos. Os núcleos das aglomerações concentram elevadas porcentagens do PIB e da população em um reduzido número de municípios (gráfico 1). Note-se que as áreas de expansão das aglomerações têm participação mais elevada que as áreas contíguas, mostrando relativo dinamismo e, em alguns casos, apontando articulação com outras aglomerações existentes. Os centros em crescimento apresentam as maiores participações da categoria centros ou municípios não aglomerados, sugerido condições de relativa consolidação como centralidades.

GRÁFICO 1
Brasil: participação no total do número de municípios, população e PIB (2010), segundo escalas da urbanização e categorias da metropolização



Fonte: IBGE (2010; 2011).
 Elaboração dos autores.

As demais escalas da urbanização têm no número de municípios a maior porcentagem de participação entre as três informações consideradas. Também merece destaque a elevada participação da população da escala dos urbanizados no total da

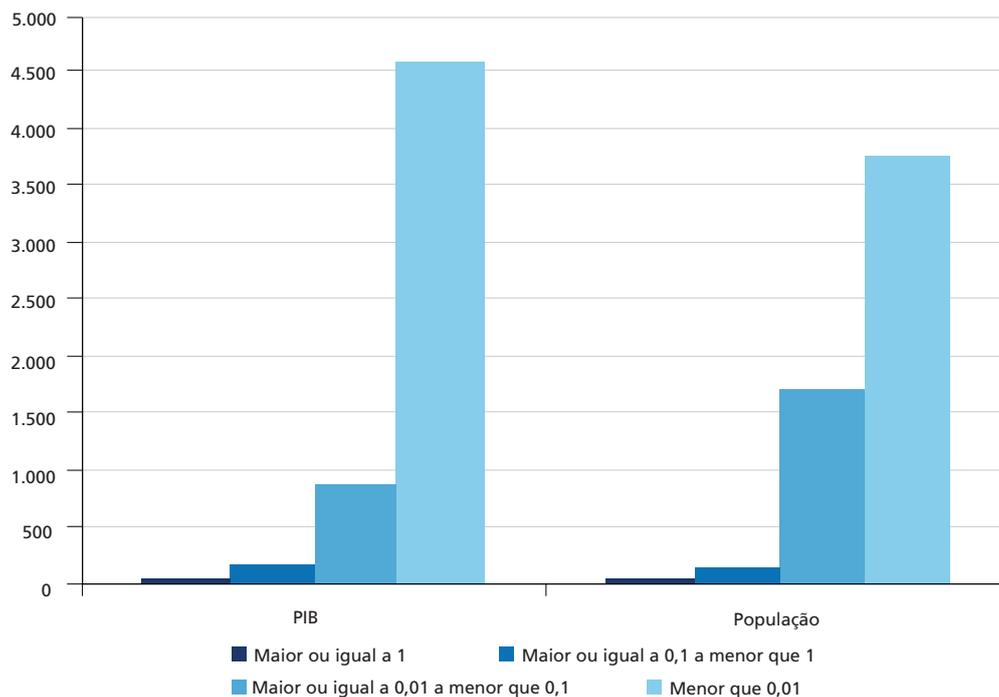
população do país. Quanto ao PIB, as demais escalas contribuem moderadamente, pois as categorias da escala em metropolização somam a participação de 87,6% do total.

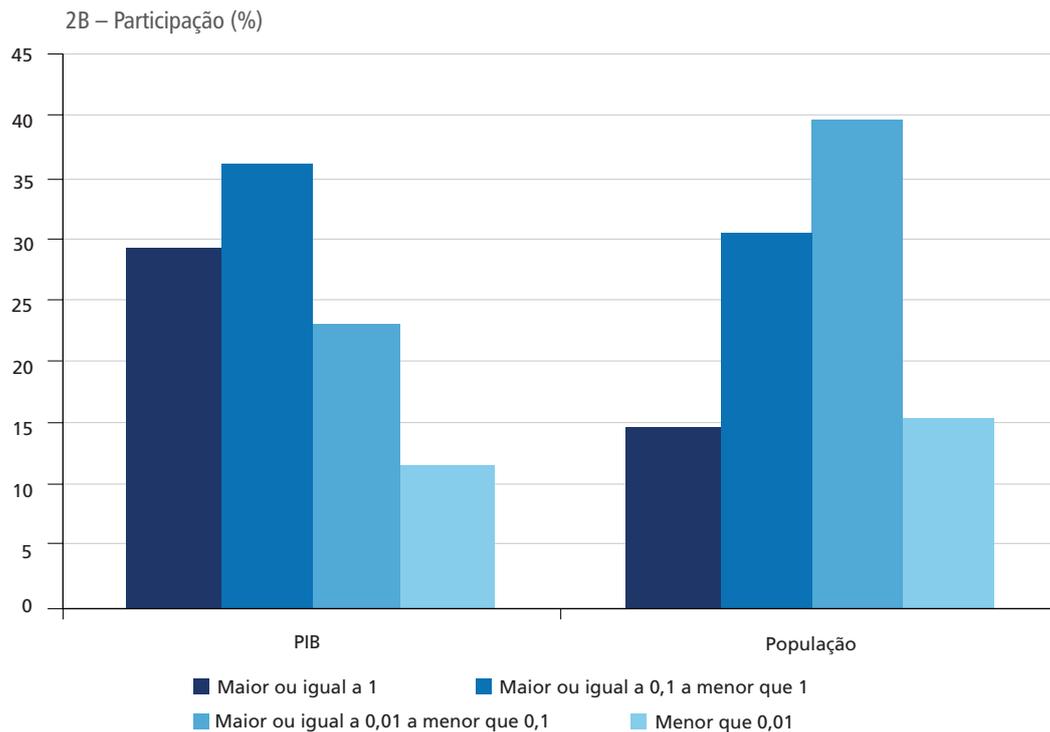
Mesmo assim, pode-se observar que a participação do município no total do PIB é um pouco menos concentrada que a da população, pois são dez os municípios na classe com participação superior a 1%, e concentram 29% do PIB total do Brasil. No oposto, 4.577 municípios, com participação inferior a 0,01% do total do PIB brasileiro, somam apenas 11,4% desse total (gráfico 2 e mapa 5). A população se encontra bem mais concentrada no território brasileiro: apenas quinze, na classe daqueles com mais de 1 milhão de habitantes, abrigavam 21% da população em 2010, e somente seis participavam da classe de mais de 1% da população. Outros 593, na classe entre 50 mil até 1 milhão de habitantes, abrigavam mais 46%. Os demais 33% da população do país distribuía-se em 4.957 municípios com menos de 50 mil habitantes (dois deles com menos de mil habitantes), sendo 3.738 na classe de participação inferior a 0,01% do total da população do Brasil (gráfico 2 e mapa 5).

GRÁFICO 2

Brasil: número de municípios e participação no total do PIB e da população (2010), segundo classe de participação

2A – Número de municípios





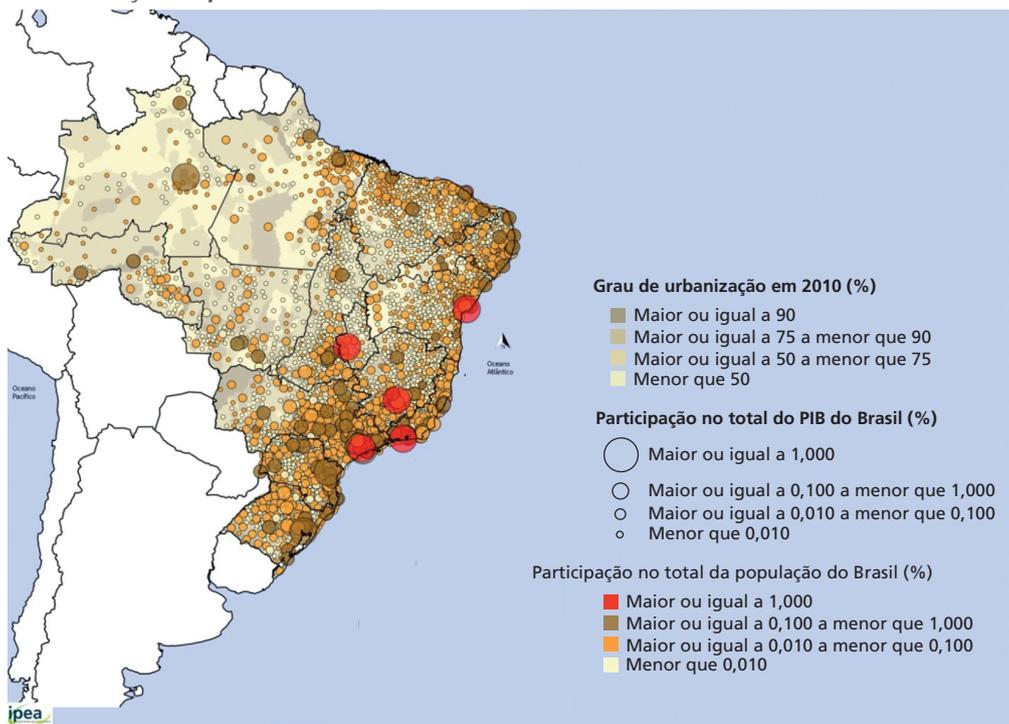
Fonte: IBGE (2010; 2011).
Elaboração dos autores.

A análise de dispersão dessas duas informações mostra que há uma relação positiva entre tamanho do PIB e da população: quanto maior um, maior é o outro (gráfico 3). Para melhor leitura da informação, foram excluídos os municípios com as duas maiores participações no total da população e do PIB: São Paulo e Rio de Janeiro, com respectivamente 11,5% e 5,3% do total do PIB e 5,9% e 3,3% do total da população em 2010. O ponto em destaque no gráfico corresponde a Brasília, com 3,7% do PIB e 1,4% da população do Brasil.

Tratam-se, portanto, de áreas onde se dá o momento da urbanização concentrada (dialeticamente relacionada ao momento da urbanização estendida, conforme Brenner), que corresponde à concentração de população, capital, infraestrutura e poder em configurações espaciais que transcendem a cidade e até mesmo o espaço de suas aglomerações, passando a conformar extensas regiões urbanas. Mais que isso, as novas “geografias da urbanização” prescindem a cidade e a região, avançando em sua ressonância planetária (Brenner, 2013).

MAPA 5

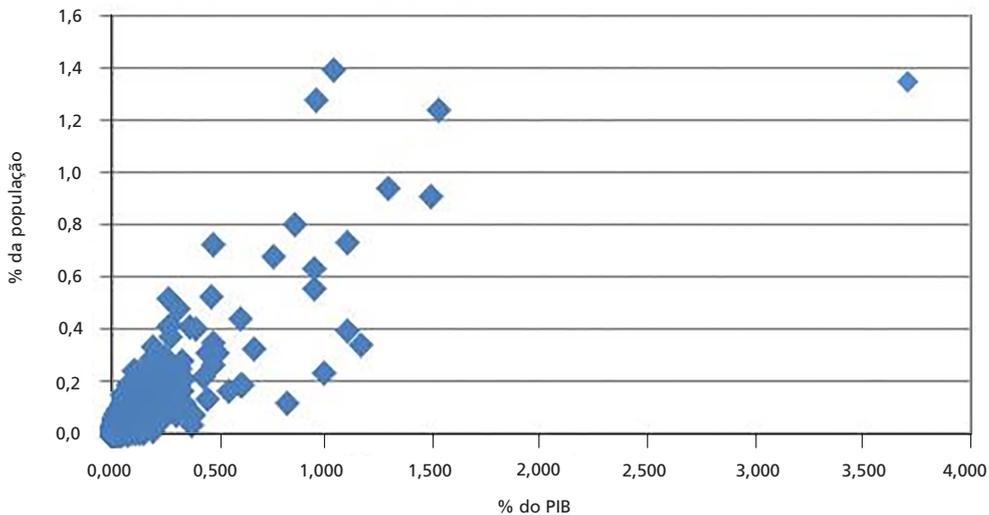
Brasil: participação nos totais da população e do PIB (2010), segundo regiões de articulação ampliada



Fonte: IBGE (2010; 2011; 2013).
Elaboração dos autores.

GRÁFICO 3

Brasil: participação no total da população e do PIB (2010)



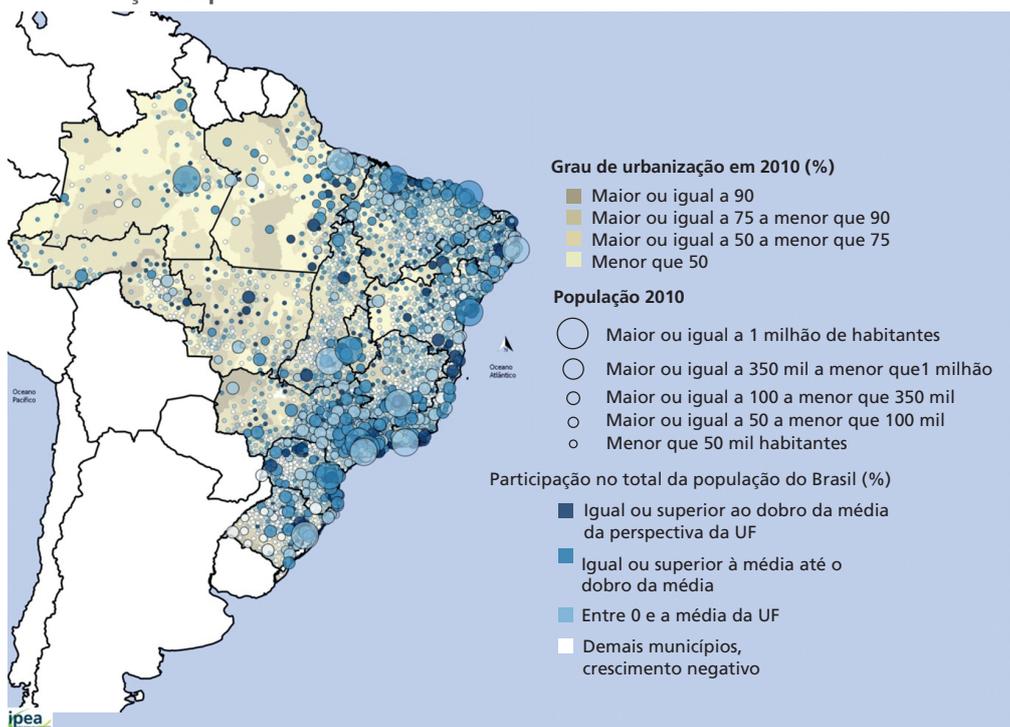
Fonte: IBGE (2010; 2011).

Obs.: Excluem-se os dois maiores valores, correspondentes à participação de São Paulo e Rio de Janeiro nos totais do PIB e da população do Brasil.

6 URBANIZAÇÃO ESTENDIDA

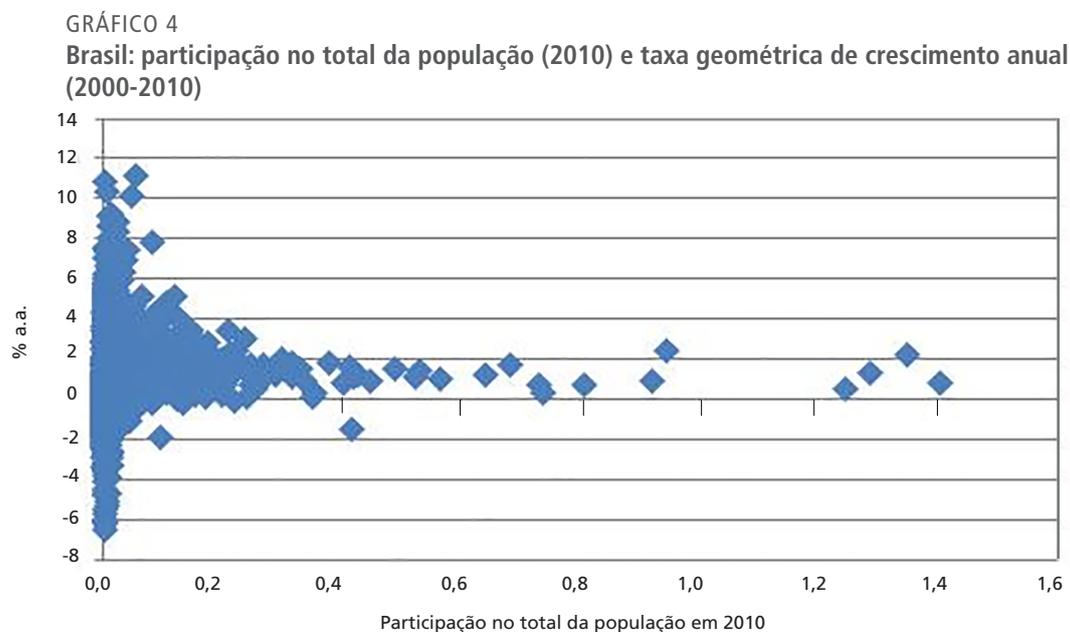
Assim como a urbanização se concentra em aglomerações, ela se estende pelo território e deixa marcas, que são firmadas pelos movimentos da população. As taxas de crescimento populacional apontam o baixo crescimento das centralidades de maior porte populacional e o elevado crescimento de seus municípios vizinhos, sinalizando que prossegue o processo de expansão da ocupação em direção às periferias urbanas, cada vez mais distantes do município polo. As maiores taxas, por vezes superiores ao dobro da média das respectivas UFs, ocorrem nas franjas externas das aglomerações; ocorrem também em novas áreas, em municípios em continuidade, o que pode sinalizar pequenas ou médias aglomerações urbanas em formação (mapa 6). Municípios com elevado crescimento populacional, alguns com porte populacional também elevado, aparecem ainda nas áreas de expansão da atividade econômica, particularmente associados a atividades de mineração, do agronegócio e de grandes obras de infraestrutura.

MAPA 6
Brasil: tamanho (2010), e crescimento da população (2000-2010), segundo regiões de articulação ampliada



Fonte: IBGE (2010; 2013).
Elaboração dos autores.

A análise de dispersão das informações de participação da população do município no total da população e taxa geométrica de crescimento anual mostram a relação entre municípios de maior porte e o menor crescimento (gráfico 4). As maiores taxas se dão entre municípios de menor porte populacional, mas é também entre pequenos que se encontram majoritariamente aqueles com taxas negativas de crescimento (estes somam 27,5% dos municípios brasileiros). São Paulo e Rio de Janeiro, os que mais concentram população (5,9% e 3,3%, respectivamente), apresentam taxas de crescimento de 0,76% ao ano (a.a.).



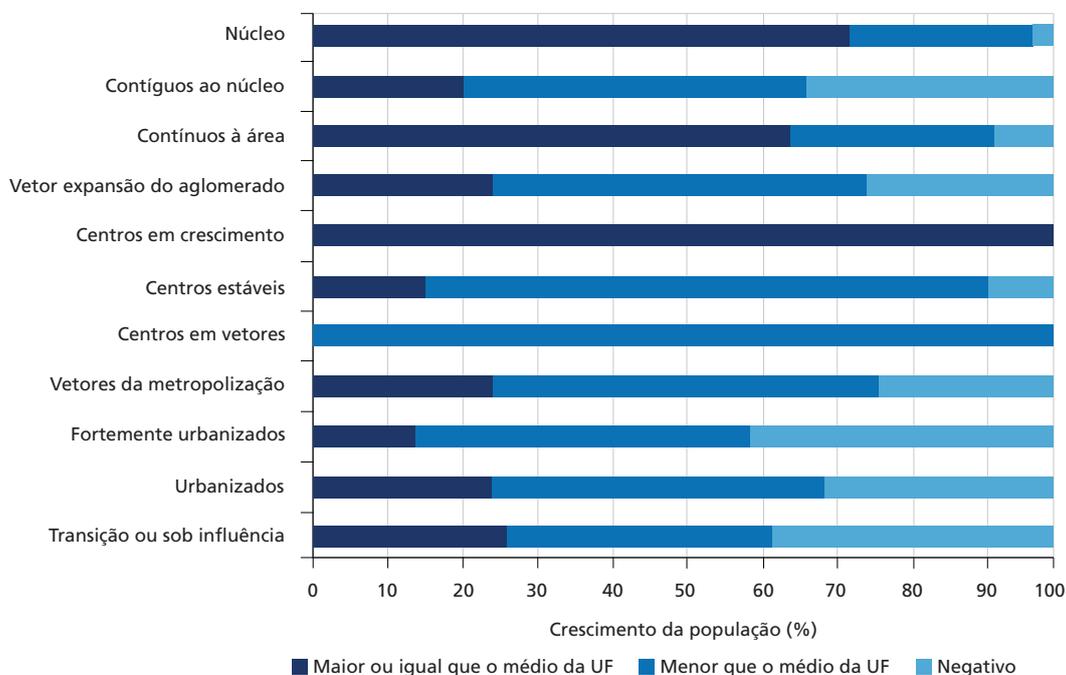
Fonte: IBGE (2010).

Obs.: Excluem os dois maiores valores, correspondentes à participação de São Paulo e Rio de Janeiro no total da população, e suas respectivas taxas de crescimento populacional.

Em relação ao estágio mais avançado da urbanização, observa-se que os núcleos das aglomerações possuem as maiores proporções de municípios crescendo a taxas superiores ao dobro das respectivas UFs, embora nos polos as taxas sejam baixas, com casos de crescimento inferior a 1% nos mais populosos. Também preponderam municípios crescendo mais que as UFs nas áreas em continuidade a esses aglomerados, sugerindo a ampliação física para periferias mais distantes. Os centros em crescimento distinguem-se das demais classes de centros, nos quais preponderam municípios com crescimento inferior ao médio das UFs. No oposto, as maiores proporções de municípios perdendo população se dão entre os classificados como fortemente urbanizados, e os em

transição ou sob influência do urbano. Elas são também significativas nos municípios contíguos aos núcleos das aglomerações, sinalizando dinâmicas intra-aglomerações que induzem mobilidade populacional (gráfico 5).

GRÁFICO 5
Brasil: municípios segundo classe de crescimento (2010), escalas da urbanização e
categorias da metropolização
 (Em %)

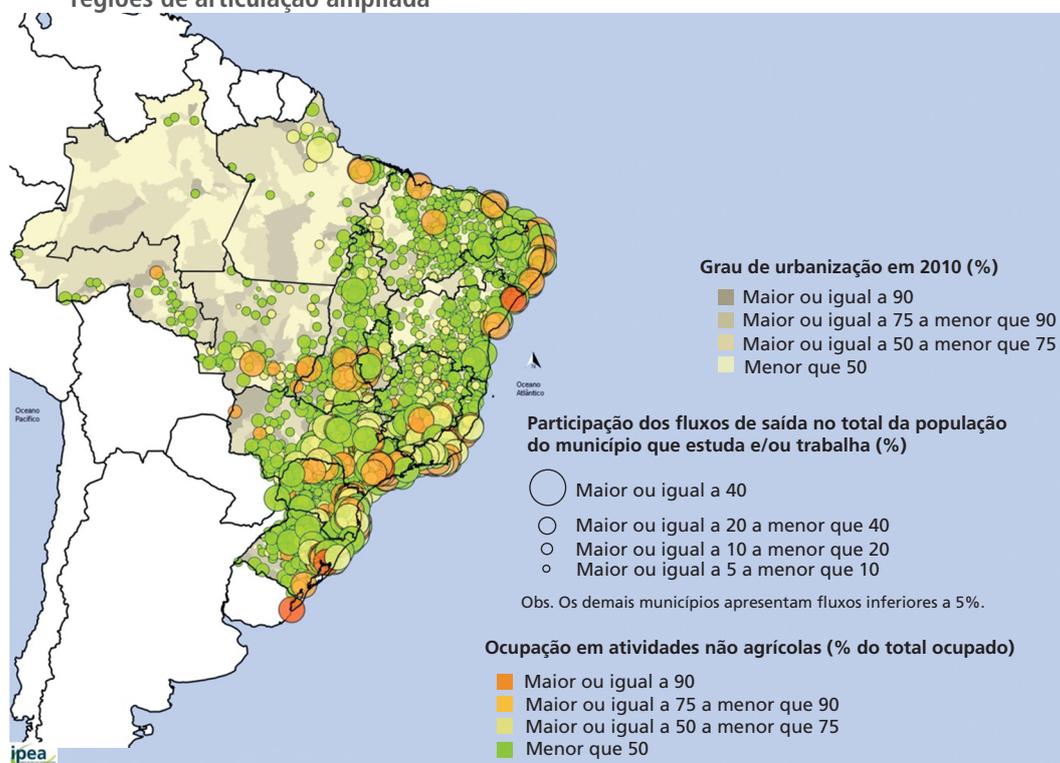


Fonte: IBGE (2010).
 Elaboração dos autores.
 Obs.: Não considerados os 58 municípios criados na década.

Outra informação adequada e reveladora das escalas da urbanização são os movimentos pendulares de saída (proporção de pessoas que deixam o município para trabalho e/ou estudo em outro município, igual ou superior a 10% do total de pessoas do município que estudam e/ou trabalham). Por um lado, eles mostram a intensidade da mobilidade pendular no entorno de grandes aglomerados urbanos. Por outro, registram uma elevada mobilidade em municípios que apresentam pequena proporção de ocupados em atividades urbanas e o grau de urbanização abaixo dos cortes estabelecidos nesta tipologia (mapa 7). Esse tipo de mobilidade merece ser objeto de análise específica, pois demarca um fenômeno disseminado por várias porções do território, porém pouco contemplado pela literatura. Subjacente a ele podem estar

ocorrendo novas relações e novas formas de trabalho em atividades do setor primário, ou particularmente ligadas à agroindústria e ao agronegócio; tal mobilidade pode ainda estar relacionada às velhas formas de expansão das periferias urbanas sem a devida compatibilização legal das leis de perímetro urbano municipal.

MAPA 7
Brasil: movimentos pendulares da população e ocupações não agrícolas (2010), segundo regiões de articulação ampliada

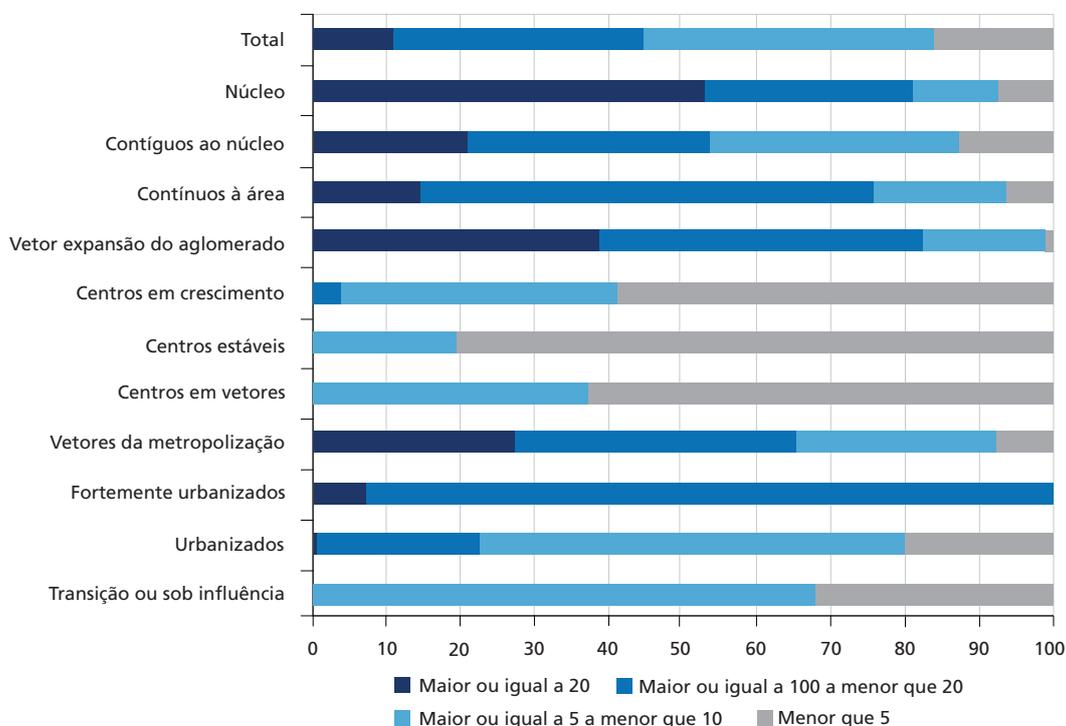


Fonte: IBGE (2010; 2013).
Elaboração dos autores.

Em relação às escalas da urbanização e categorias da metropolização, as proporções mais elevadas de fluxos de saída se dão entre municípios integrantes do estágio mais avançado ou em processo de metropolização, particularmente entre municípios dos núcleos de aglomerações (entre si e em direção aos polos), municípios contíguos e contínuos a esses, e nos vetores de crescimento dos aglomerados (gráfico 6). Nestes casos, há 35 municípios com fluxos em proporção maior de 40%, sendo 32 deles integrantes dos núcleos. Casos assim correspondem a municípios considerados evasores (Moura, Delgado e Costa, 2013); em contrapartida, nas mesmas áreas, muitos municípios são

considerados receptores (ou pontos de destino desses fluxos de saída), particularmente os maiores centros. Também se observam proporções elevadas de fluxos de saída na categoria de municípios situados em vetores de expansão da metropolização. Na categoria dos centros e na dos municípios urbanizados e em transição ou sob influência do urbano, os fluxos têm menor proporção.

GRÁFICO 6
Brasil: proporção de pessoas que trabalham e/ou estudam em outro município em relação ao total de pessoas do município que trabalham e/ou estudam (2010)
 (Em %)



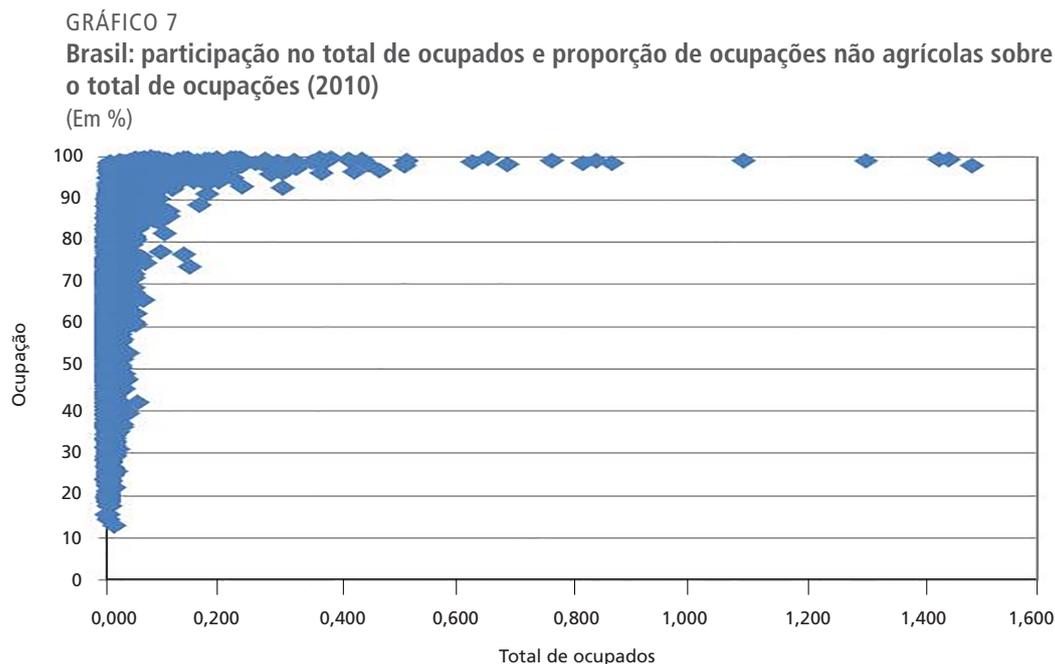
Fonte: IBGE (2010).
 Elaboração dos autores.

7 URBANIZAÇÃO DIFERENCIADA

A proporção de ocupados em atividades não agrícolas sobre o total de ocupados do município, no corte estipulado em 75%, mostrou-se mais seletiva que o grau de urbanização. Muitos municípios com elevado grau de urbanização ainda mantêm

grandes proporções de pessoas ocupadas em atividades agrícolas, sugerindo a cidade como moradia de trabalhadores rurais.

Se comparadas as proporções de ocupados no município em relação ao total de ocupados no país, e de ocupados em atividades não agrícolas em relação ao total de ocupados, observa-se uma relação positiva entre essas duas proporções (gráfico 7). Ou seja, onde ocorrem as maiores proporções de ocupados, as ocupações são predominantemente não agrícolas (mapa 8). Estes casos incidem nas áreas de concentração de população e do PIB. Em compensação, há um grande número de municípios com pequena participação no total de ocupados, e estes, dedicados a atividades agrícolas, sinalizando que, enquanto a ocupação em atividades urbanas é mais concentrada, a ocupação em atividades não urbanas está capilarizada pelo território. São Paulo e Rio de Janeiro possuem as maiores participações no total de ocupados, respectivamente 6,4% e 3,4%, ambos com 99,7% das ocupações em atividades não agrícolas.

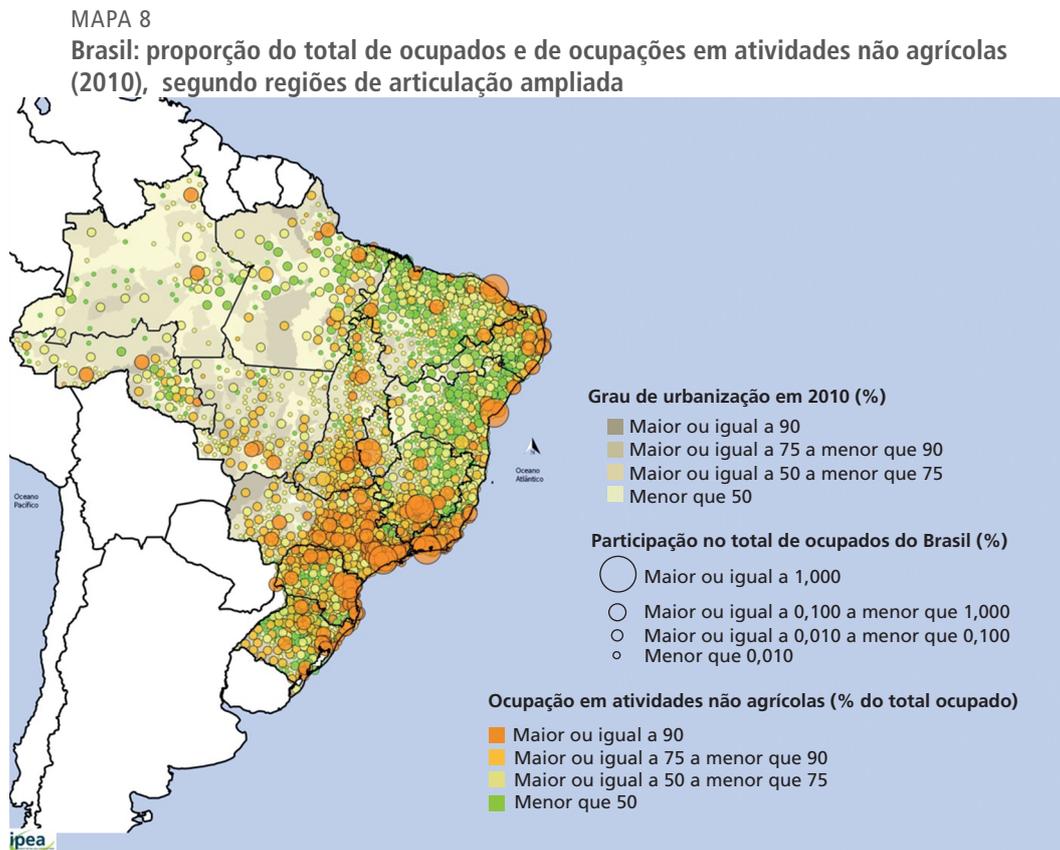


Fonte: IBGE (2010).

Elaboração dos autores.

Obs.: Excluem-se os dois maiores valores, correspondentes à participação de São Paulo e Rio de Janeiro.

As ocupações em atividades predominantemente não agrícolas (maior ou igual a 75% do total das ocupações) caracterizam os municípios de todas as categorias do estágio em metropolização, com menor presença naqueles situados em contiguidade aos núcleos e em vetores da metropolização, o que evidencia a presença de atividades agrícolas no entorno imediato das metrópoles e nas franjas das aglomerações (gráfico 8). Nos municípios da escala fortemente urbanizados prevalecem as atividades não agrícolas em proporções entre 50% e 90%, enquanto nos urbanizados passa a ser significativa a presença de municípios com menos de 50% das ocupações em atividades não agrícolas. Esta presença se torna majoritária nos municípios em transição ou sob influência do urbano, escala na qual todos os municípios registram menos de 50% em atividades não agrícolas.

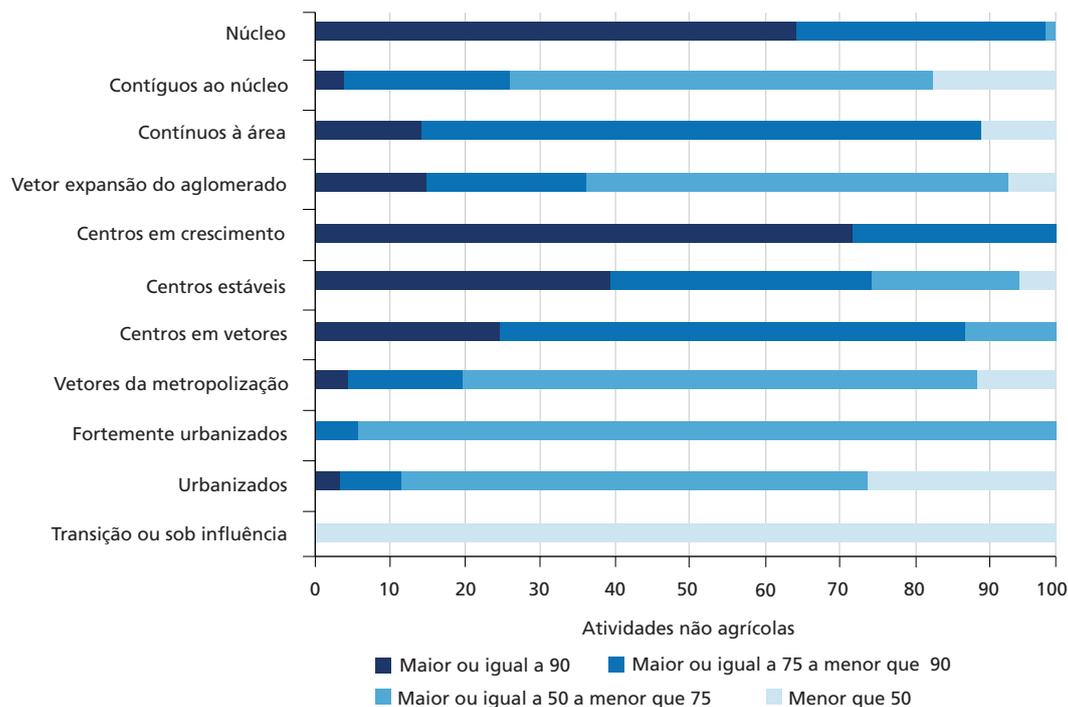


Fonte: IBGE (2010; 2013).
 Elaboração dos autores.

GRÁFICO 8

Brasil: participação das atividades não agrícolas no total das ocupações (2010), segundo escalas da urbanização e categorias da metropolização

(Em %)



Fonte: IBGE (2010).
Elaboração dos autores.

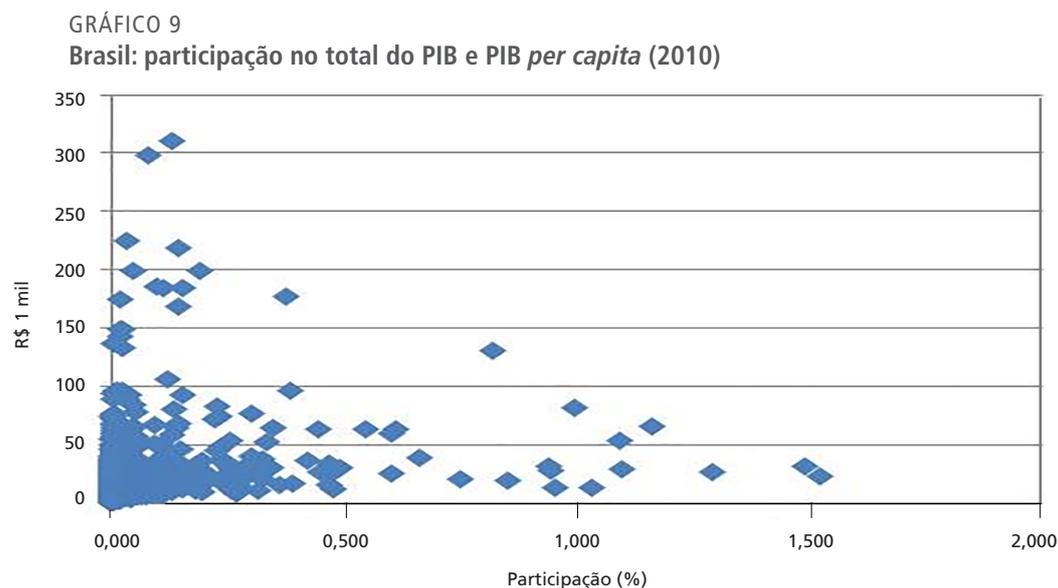
8 URBANIZAÇÃO DESIGUAL

A dimensão continental do país, sua diversidade e heterogeneidade regional, e a inserção na divisão social do trabalho de modo gradual, com participação diferenciada da totalidade do território, municípios e população, contribuíram para que a produção capitalista do espaço promovesse um desenvolvimento desigual. Brandão (2000, p. 53) afirma que:

é inconteste que o movimento da acumulação de capital se processa, em sua expressão espacial, de forma mutável, parcial, diversa, irregular e com alta seletividade. As manifestações no espaço, da valorização e da riqueza são altamente discriminatórias. Existe, assim, um processo de busca e seleção por pontos do espaço que ofereçam maior capacidade de apropriação privada de rendimentos e onde valorizar o valor seja mais fácil.

Marcas do desenvolvimento desigual são notórias entre as regiões e no interior das aglomerações urbanas e de outros arranjos espaciais, induzidas pelo movimento de expansão física, com periferização, em deslocamentos de massa apoiados na oferta imobiliária, de infraestruturas e serviços, que engendra uma dinâmica que extrapola o espaço circunscrito às cidades, imiscuindo-se por vastas regiões urbanas (Lefebvre, 1991; Soja, 1993; Smith, 1988; Santos, 1980; Santos e Silveira, 2001).

Informações sobre a geração do PIB e PIB *per capita* apontam um viés dessa desigualdade, que condiciona a inserção diferenciada no processo de urbanização, como também diferencia internamente cada escala da urbanização e cada categoria da metropolização. Mesmo que não seja tão positiva a relação entre concentração do PIB e o PIB *per capita* (gráfico 9), é marcante a diferenciação desses valores entre os municípios, privilegiando os integrantes da escala dos municípios em metropolização, salvo os contíguos aos núcleos (ou periféricos), com os menores valores (gráfico 10). Entre os municípios das demais escalas, os menos privilegiados são aqueles em transição ou sob influência do urbano (mapa 9).

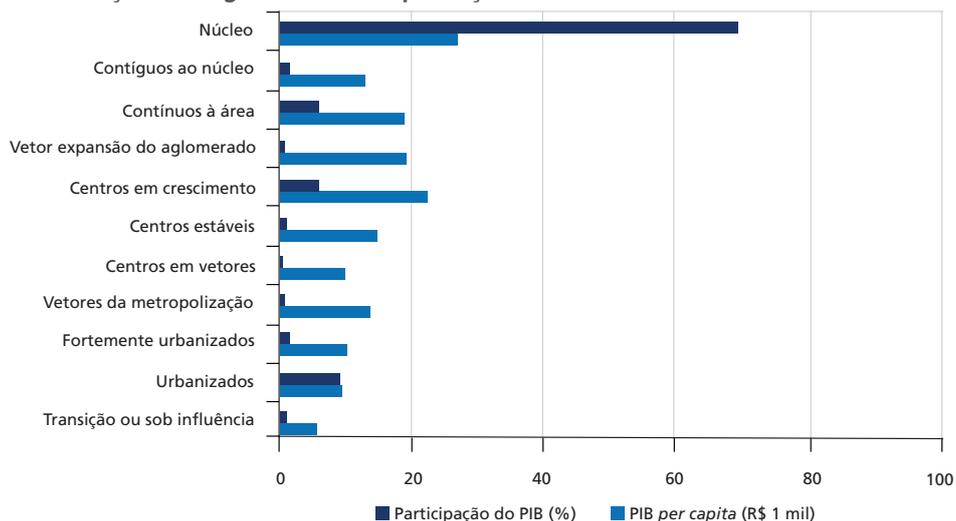


Fonte: IBGE (2011).

Elaboração dos autores.

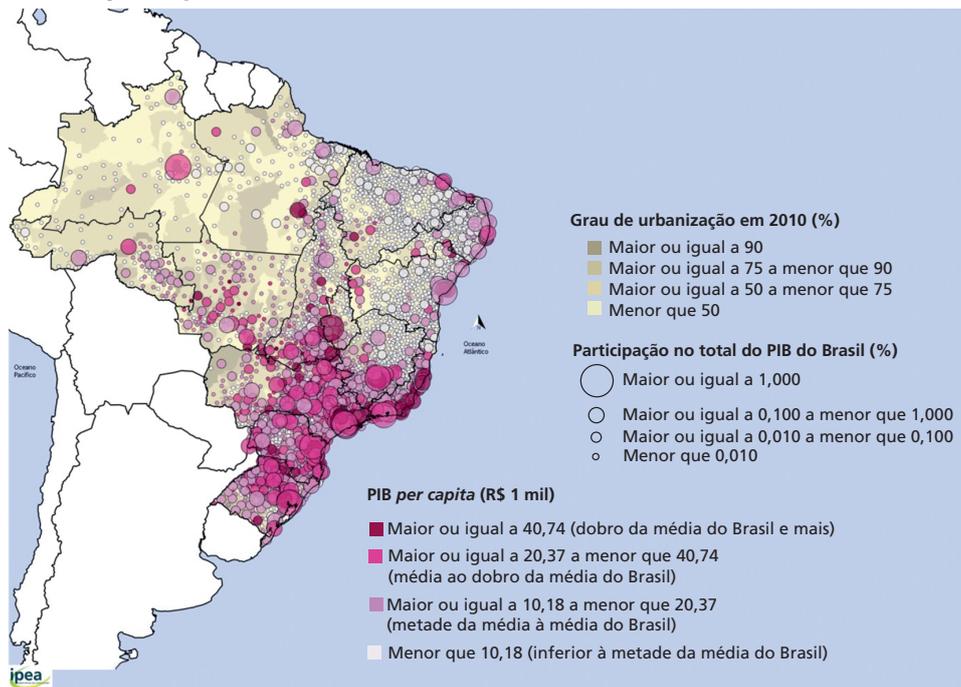
Obs.: Exclui os três maiores valores, correspondentes à participação de São Paulo, Rio de Janeiro e Brasília.

GRÁFICO 10
Brasil: participação no total do PIB e PIB *per capita* (2010), segundo escalas da urbanização e categorias da metropolização



Fonte: IBGE (2011).
Elaboração dos autores.

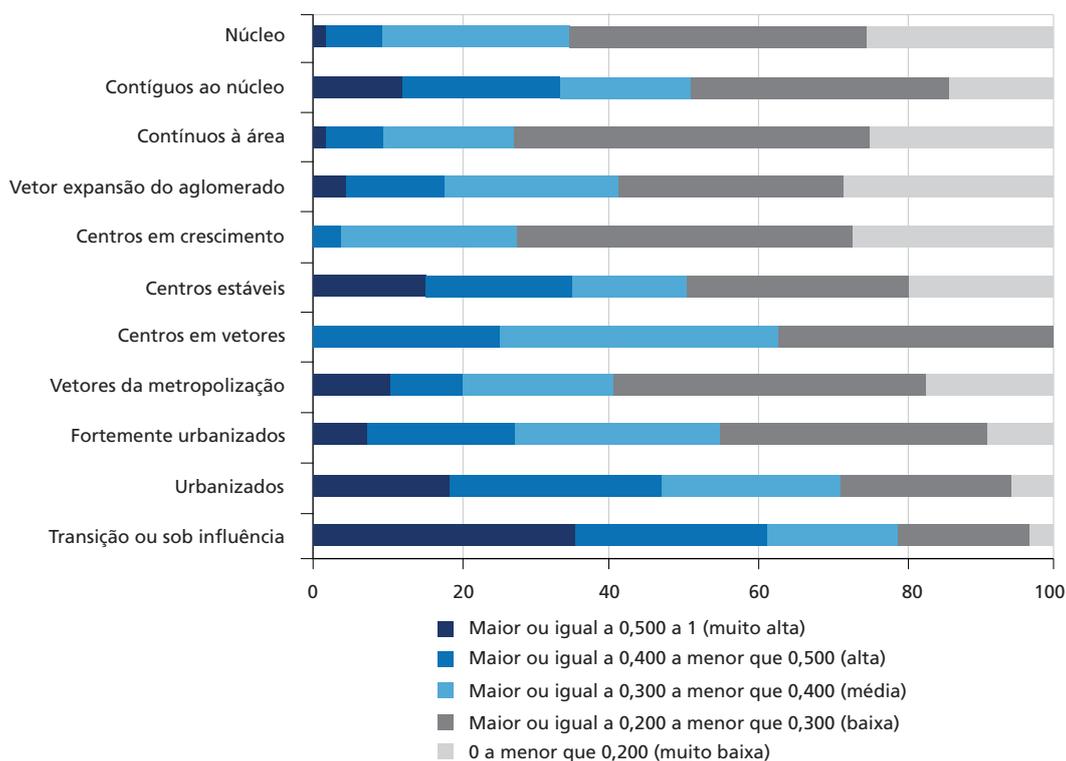
MAPA 9
Brasil: participação no total do PIB e valor *per capita* (2010), segundo regiões de articulação ampliada



Fonte: IBGE (2011; 2013).
Elaboração dos autores.

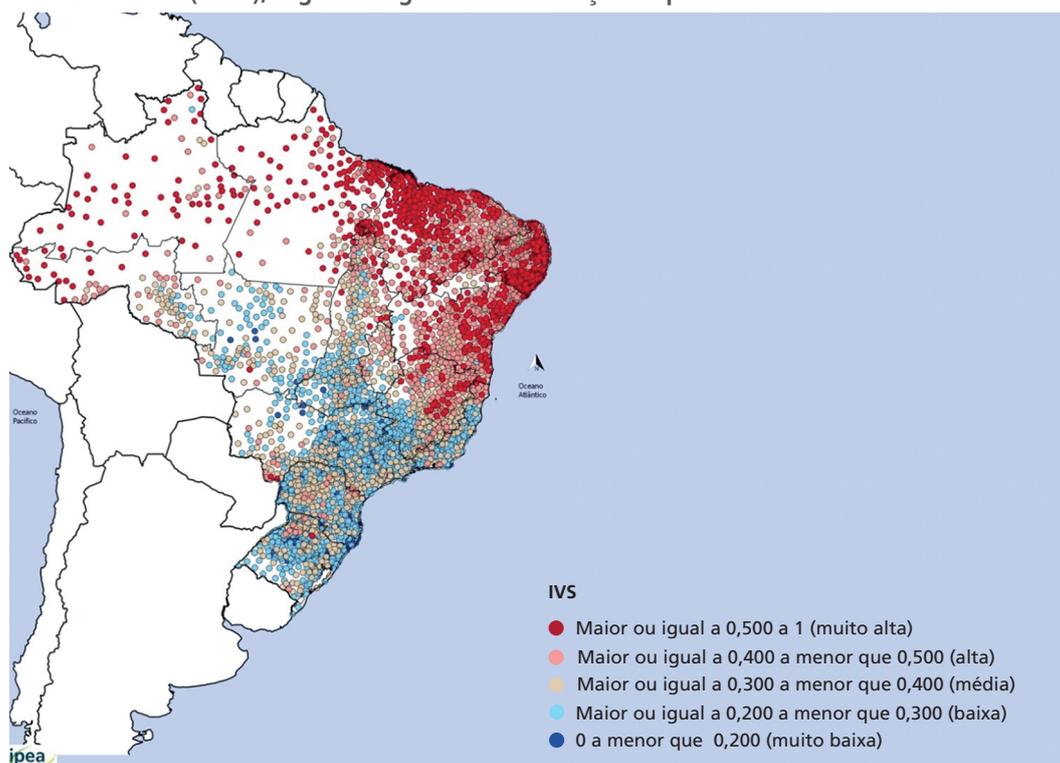
Ainda em relação ao desenvolvimento desigual, o Índice de Vulnerabilidade Social (IVS) (Ipea, 2015) também mostra situações distintas entre municípios em diferentes escalas da urbanização (gráfico 11). Na escala em metropolização, as condições mais preocupantes, devido à elevada proporção de municípios com alta vulnerabilidade social, encontram-se nos municípios contíguos aos núcleos, expressando traços das carências das periferias metropolitanas, e estão presentes também nos centros com crescimento estável e municípios em vetores da metropolização. Nas demais escalas, os municípios fortemente urbanizados e os urbanizados apresentam condições de vulnerabilidade relativamente menos preocupantes que os municípios em transição ou sob influência do urbano – esses com os mais elevados IVS (mapa 10).

GRÁFICO 11
 Brasil: IVS (2010), segundo escalas da urbanização e categorias da metropolização
 (Em %)



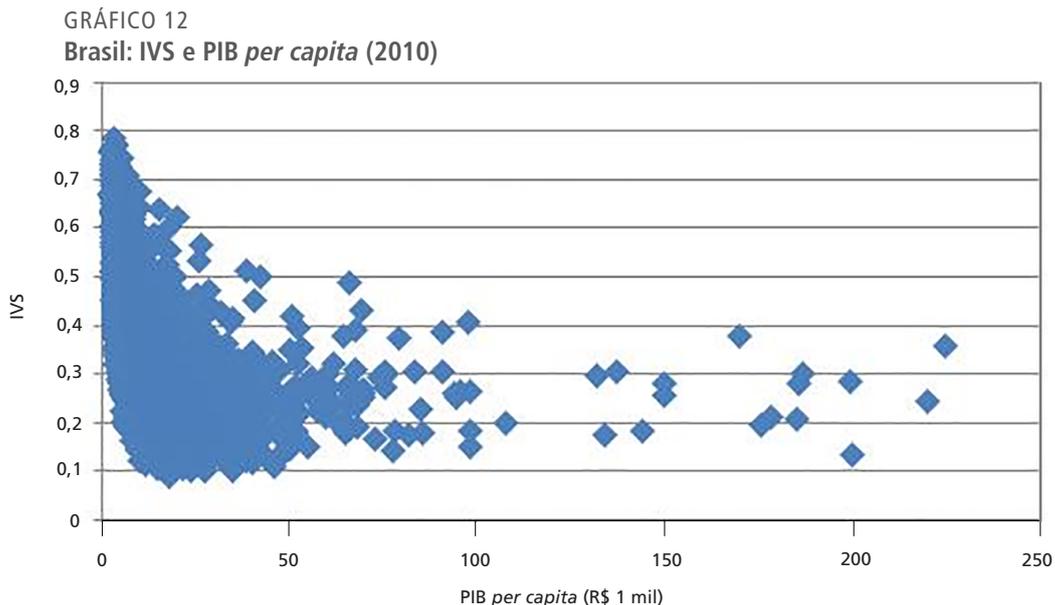
Fonte: Ipea (2015).
 Elaboração dos autores.

MAPA 10
Brasil: IVS (2010), segundo regiões de articulação ampliada



Fonte: Ipea (2015); IBGE (2013).

Comparadas as dispersões do valor do PIB *per capita* e do IVS, observa-se relação positiva entre menores valores do PIB *per capita* e IVS mais elevados (gráfico 12). Registra-se, ainda, que são os pequenos municípios que compõem os extremos descartados para a representação gráfica: Porto Real, no estado do Rio de Janeiro, e Presidente Kennedy, no Espírito Santo, respectivamente com PIB *per capita* de R\$ 311,92 e R\$ 299,01 em 2010, e IVS correspondendo a, respectivamente, 0,212 e 0,311, o primeiro na classificação de baixa e o segundo na de média condição de vulnerabilidade social.



9 CONFIGURAÇÕES ESPACIAIS

A urbanização brasileira se apoia em uma rede de centros diversos, entre os quais se dá a convivência de povoados, pequenas cidades e cidades médias isoladas, com áreas de elevada concentração populacional em aglomerações urbanas de distintos portes e natureza. Algumas dessas se articulam entre si e configuram unidades expandidas e multipolarizadas, além de serem percebidas majoritariamente nas áreas onde predominam municípios em metropolização e fortemente urbanizados. Essa constatação não é novidade. Estudo histórico de Santos (1967, p. 78), com base em dados do censo demográfico de 1960, faz uma síntese dos fatores que impulsionaram as transformações dessa rede, com ênfase na industrialização e no aumento e diversificação do consumo. O autor afirma que:

a etapa atual de urbanização brasileira é uma representação dos desequilíbrios resultantes desta fase e sua expressão demográfica e econômica tem significação espacial bem definida. Assim, não é somente o número e a população, ambas em aumento, das grandes e médias cidades, que atraem a atenção. É igualmente o deslocamento geográfico da importância das aglomerações e a

mudança dos tipos de relações mantidos entre as aglomerações de diferentes níveis. Em outros termos, estamos na presença de nova organização urbana.

Este estudo confirma essa nova organização urbana (mapa 11). A distribuição dessas aglomerações no território assume configurações espaciais com diferentes características, conforme descrito a seguir.

- 1) Aglutinação em arranjos espaciais de grande dimensão ao longo de eixos viários, com enlaces entre cidades (raios de 200/300 km), como se observa fundamentalmente no entorno das três metrópoles nacionais, que formam unidades superlativas, como o arranjo urbano-regional (AUR) da macrometrópole paulista (que conjuga inúmeras aglomerações da própria UF), o AUR do Rio de Janeiro (que articula inclusive Juiz de Fora) – este e o de São Paulo, em processo de megalopolização –, e o formado pelas aglomerações de Brasília e Goiânia, além de outros AURs que articulam Recife/João Pessoa e outras importantes aglomerações nordestinas, como Salvador/Feira de Santana, Belo Horizonte/Vale do Aço, Curitiba/Ponta Grossa/Paranaguá e Porto Alegre/Caxias do Sul.
- 2) Formação de grandes aglomerações com municípios funcionalmente integrados em torno de um único centro, algumas de natureza metropolitana, como no entorno de Fortaleza e Belém, outras de natureza singular, como São Luís e Cuiabá, outras ainda interestaduais, como Teresina/Timon.
- 3) Formação de médias e pequenas aglomerações, polarizadas por capitais de estados ou não, e que pontuam a maioria das UFs brasileiras.
- 4) Articulação de cidades em rede, sem polarização metropolitana, facilitadas por infraestruturas de transporte e comunicação, cujo caso mais expressivo ocorre no leste catarinense, entre casos similares no interior de outras UFs.
- 5) Configuração de aglomerações ou arranjos transfronteiriços, que se valem das vantagens de sua localização geográfica para ativar o intercâmbio de atividades, mercadorias e pessoas.

Estudos sobre a reprodução desse padrão em outros países – com valorização do solo a partir da extensão da oferta de infraestruturas, sofisticação de equipamentos e serviços, aperfeiçoamento e ampliação de funções e atividades desenvolvidas – concluem que tal expansão é propícia a sustentar a ampliação geográfica do modo de acumulação e valorização do capital (Lencioni, 2011; Mattos, 2014).



Fonte: IBGE (2013).
Elaboração dos autores.

Todas essas configurações fazem parte da escala dos municípios em estágio avançado da urbanização ou em processo de metropolização. Pode-se questionar se os arranjos transfronteiriços reúnem características para tal inserção. Todavia, as informações confirmam que, com raras exceções, esses arranjos apresentam manchas de ocupação urbana em continuidade com cidades de países vizinhos, elevado grau de urbanização, ocupações em atividades predominantemente não agrícolas e intensos fluxos pendulares registrados. Neste caso, observações locais confirmam ainda a presença de fluxos não registrados pelo censo demográfico por terem procedência em município de outro país. São, portanto, unidades que reproduzem padrões de avançada urbanização e que, como os demais arranjos espaciais, exigem modelos de gestão que contemplem a complexidade do exercício de funções públicas de interesse comum, a serem pactuadas entre diferentes unidades nacionais.

10 UMA SÍNTESE DAS ESCALAS

Feita a leitura das informações consideradas no desenvolvimento da classificação, algumas associadas a informações complementares,³ obteve-se uma síntese que sumariza as principais características de cada escala da urbanização e serve para ressaltar os principais aspectos diferenciadores a serem considerados na formulação de políticas públicas, conforme mostrado nas tabelas 2, 3 e 4.

TABELA 2
Brasil: número e proporção de municípios, população total e participação sobre o total da população e do PIB e PIB *per capita* (2010), segundo escalas da urbanização e categorias da metropolização

Escala/categoria	Número de municípios	% dos municípios	População total	% sobre população total	Grau de urbanização	% do PIB total	PIB <i>per capita</i> (R\$ 1 mil)
Estágio avançado da urbanização ou em processo de metropolização	1.785	32,07	137.854.402	72,25	680,68	87,62	24,691
Núcleo	628	11,28	99.183.163	51,99	96,97	69,42	27,196
Contíguos ao núcleo	264	4,74	5.764.716	3,02	76,31	1,97	13,277
Contínuos à área	607	10,91	12.789.922	6,70	85,98	6,28	19,067
Vetor expansão aglomerado	46	0,83	1.830.516	0,96	88,73	0,93	19,648
Centros em crescimento	51	0,92	11.391.077	5,97	94,10	6,60	22,502
Centros estáveis	20	0,36	2.944.287	1,54	85,00	1,13	14,857
Centros em vetores	8	0,14	1.415.401	0,74	84,57	0,38	10,333
Vetores da metropolização	161	2,89	2.535.320	1,33	69,02	0,91	13,973
Fortemente urbanizados	689	12,38	6.041.482	3,17	69,10	1,61	10,378
Urbanizados	2.349	42,21	37.544.175	19,68	64,09	9,37	9,698
Transição ou sob influência do urbano	742	13,33	9.315.740	4,88	35,70	1,42	5,921
Total	5.565	100,00	190.755.799	100,00	84,36	100,00	20,371

Fonte: IBGE (2010; 2011).
Elaboração dos autores.

3. Para maior compreensão do município em seu conjunto imediato, complementarmente às informações consideradas na classificação, os resultados foram ainda analisados em relação: *i*) à inserção do município em região metropolitana ou aglomeração urbana, oficializadas pelos estados; *ii*) ao nível de centralidade (IBGE, 2008); e *iii*) à inserção em região de articulação imediata (IBGE, 2013). Também foram complementares às informações classificatórias o PIB municipal *per capita* (IBGE) e o IVS (Ipea, 2015).

TABELA 3

Brasil: taxa média geométrica de crescimento anual da população (2000-2010), movimento pendular da população e proporção de ocupados em atividades não agrícolas sobre o total de ocupados (2010), segundo escalas da urbanização e categorias da metropolização

Escala/categoria	Taxa geométrica anual de crescimento populacional (2000-2010)		Criados na década		Fluxos de saída para trabalho e/ou estudo sobre o total de pessoas do município que estuda e/ou trabalha			Ocupados em atividades não agrícolas sobre o total de ocupados				
	Maior ou igual ao médio da UF	Menor que o médio da UF	Negativo	Criados na década	Maior ou igual a 20% que 20%	Maior ou igual a 10% a menor que 10%	Maior ou igual a 5% a menor que 5%	Menor que 5%	Maior ou igual a 90%	Maior ou igual a 75% a menor que 90%	Maior ou igual a 50% a menor que 75%	Menor que 50%
Estágio avançado da urbanização ou em processo de metropolização	991	575	210	9	538	721	350	176	568	791	360	66
Núcleo	449	162	16	1	332	179	72	45	407	211	10	0
Contíguos ao núcleo	52	121	86	5	55	87	91	31	12	58	151	43
Continuos à área	387	165	55	0	89	372	110	36	88	460	57	2
Vetor expansão do aglomerado	11	23	12	0	18	20	7	1	7	10	26	3
Centros em crescimento	51	0	0	0	0	2	19	30	37	14	0	0
Centros estáveis	3	15	2	0	0	0	4	16	8	7	4	1
Centros em vetores	0	8	0	0	0	0	3	5	2	5	1	0
Vetores da metropolização	38	81	39	3	44	61	44	12	7	26	111	17
Fortemente urbanizados	96	304	287	2	52	637	0	0	0	40	649	0
Urbanizados	555	1.027	736	31	19	515	1.348	467	31	242	1.480	596
Transição ou sob influência do urbano	189	257	280	16	0	0	506	236	0	0	0	742
Total	1.831	2.163	1.513	58	609	1.873	2.204	879	599	1.073	2.489	1.404

Fonte: IBGE (2010).
Elaboração dos autores.

TABELA 4
Brasil: número de municípios por classe do IVS (2010), segundo escalas da urbanização e categorias da metropolização

Escala/categoria	IVS				
	0 a menor que 0,200 (muito baixa)	Maior ou igual a 0,200 a menor que 0,300 (baixa)	Maior ou igual a 0,300 a menor que 0,400 (média)	Maior ou igual a 0,400 a menor que 0,500 (alta)	Maior ou igual a 0,500 a 1 (muito alta)
Estágio avançado da urbanização ou em processo de metropolização	747	375	180	75	
Núcleo	160	158	49	11	
Contíguos ao núcleo	38	46	56	32	
Contínuos à área	151	109	45	11	
Vetor expansão do aglomerado	13	11	6	2	
Centros em crescimento	14	12	2	0	
Centros estáveis	4	3	4	3	
Centros em vetores	0	3	2	0	
Vetores da metropolização	28	33	16	16	
Fortemente urbanizados	63	189	137	50	
Urbanizados	135	572	673	426	
Transição ou sob influência do urbano	21	141	192	261	
Total	627	1.681	1.263	1.182	812

Fonte: Ipea (2015).
Elaboração dos autores.

O estágio avançado da urbanização ou em processo de metropolização é a escala que apresenta a maior concentração de população; do PIB; do número de ocupados, com presença majoritária de atividades não agrícolas; elevada mobilidade pendular da população; a maior proporção (85,7%) de municípios com IVS de média a baixa; e o mais elevado PIB *per capita*. Como comentado anteriormente, nesta escala a desigualdade se faz muito presente, pois mesmo com os valores mais elevados da renda da economia ou do PIB *per capita*, dada a concentração populacional, o contingente de pessoas em condição de pobreza e em condições de vulnerabilidade social é muito elevado. Os polos dos núcleos e os centros estáveis ou em vetores de expansão de aglomerações apresentam reduzidas taxas de crescimento, enquanto os municípios contíguos (aos núcleos, periféricos e nos vetores de metropolização) e em alguns centros isolados essas taxas são bastante elevadas. É a escala com municípios com os maiores graus de urbanização, salvo na categoria dos contíguos aos núcleos, entre os quais a ocupação urbana se dá aceleradamente sobre áreas ainda rurais.

A escala dos municípios fortemente urbanizados, em relação a todas as categorias da escala precedente, possui menor número de municípios, a menor concentração de população e a segunda menor participação no PIB. Seu grau de urbanização é inferior à categoria precedente, porém possui fluxos pendulares elevados. Também se caracteriza por menores proporções de municípios com ocupações não agrícolas, elevada proporção (72,9%) de municípios com IVS de média para baixa e elevado número de municípios com crescimento populacional negativo. O PIB *per capita* é próximo ao da categoria dos centros em vetores.

Os municípios urbanizados conformam a escala com o maior número de municípios, o segundo percentual de concentração de população e do PIB, proporções significativas de ocupações não agrícolas, de municípios com crescimento acima da média da UF e também outros com crescimento negativo, menor intensidade de fluxos pendulares e elevada proporção (53,2%) de municípios com IVS alta e muito alta. A escala possui o segundo menor grau de urbanização e PIB *per capita* do conjunto.

A escala considerada em transição ou sob influência do urbano integra municípios menos urbanizados ou concentradores, com maiores proporções de municípios com crescimento populacional negativo e com predominância da ocupação em atividades não agrícolas, reduzidos fluxos pendulares, baixo PIB *per capita*, e elevada proporção (61%) de municípios com IVS alta e muito alta.

11 RECOMENDAÇÕES PARA POLÍTICAS PÚBLICAS

Os efeitos da urbanização ocorrem de modo distinto em cada região, correspondendo a diferentes escalas ou tempos de um mesmo processo. Seus resultados dependem “das condições históricas e das possibilidades de mudanças que se criaram” (Santos, 1967, p. 82). São processos políticos, sociais e econômicos que alteram as relações e o jogo de forças, criando novas hierarquias, funções e papéis às cidades, que justificam estudos urbanos contínuos e constante monitoramento e adequação de políticas urbanas e regionais. O território em sua totalidade entrega-se a diferentes impulsos, expressando em suas morfologias e em suas condições econômico-sociais essas diferentes escalas da urbanização. Cada porção do território, cada configuração espacial sob transformação, compondo a diversidade do urbano brasileiro, requer políticas e ações adequadas ao perfil de sua população, de sua conformação espacial e natureza. Ou seja, não há como descuidar do amplo leque de categorias que conformam o território: metrópoles, aglomerações urbanas e arranjos espaciais, cidades médias, cidades de fronteiras, pequenas cidades e povoados. Tampouco há que se desconsiderar as especificidades das articulações em rede de cidades, muito adensadas e fortemente conectadas em todo o contorno leste do território, e muito rarefeita e com problemas de conectividade, particularmente na Amazônia e no interior das demais regiões.

Em relação ao estágio avançado da urbanização ou em processo de metropolização, deve-se considerar que os municípios nesta escala caracterizam-se por configurações espaciais dispersas, internamente conectadas por meio de redes viárias, multipolarizadas, com relações de complementariedade funcional, produção e consumo com a centralidade principal, facilitadas por uma crescente mobilidade de pessoas e mercadorias, e toda uma ordem de fluxos materiais e imateriais. Tais configurações evidenciam o anacronismo entre fenômenos socioespaciais de natureza extensiva e a estrutura federativa do país, por conseguinte, exigem políticas públicas articuladas, pactuadas entre esferas da federação (municípios, estados e União). São espaços multiescalares, que tornam o exercício da gestão de funções públicas de interesse comum e a formulação de estratégias de desenvolvimento desafios cada vez maiores e urgentes. Portanto, exigem também que se adaptem os mecanismos do planejamento, gestão e governança a uma nova realidade socioterritorial, o que requer transpor os limites municipais e voltar-se a morfologias expandidas, descontínuas, a cidades em rede, a aglomerações de natureza híbrida, urbano-regional.

Cada categoria interior a essa escala expressa um tempo diferente. Nos núcleos, expressa a vanguarda da metropolização, a presença de tecnologia, informações, poder, conhecimento e recursos, e uma contínua e significativa valorização do solo urbano, com pressão para mudanças de usos e perfil dos moradores. Na categoria dos municípios contíguos, em continuidade e nos vetores de expansão das aglomerações, representa as transformações constantes na estruturação/reestruturação do espaço para atender ao crescimento e à expansão da ocupação, à intensa mobilidade e às mudanças de perfil das demandas, muitas reprimidas pela menor previsão de recursos ou descaso de prioridades. A categoria considerada estágio avançado da urbanização ou em processo de metropolização corresponde à escala em que ocorrem os grandes volumes de pessoas e produção, a concentração da riqueza e da carência, a desigualdade e a exclusão. Enquanto os núcleos exigem políticas de consolidação de suas funcionalidades, os demais municípios das aglomerações requerem políticas que se voltem à criação de oportunidades de trabalho, acesso a serviços e fomento econômico, evitando os intensos fluxos pendulares que marcam sua comutação. É necessário, portanto, buscar a localização das informações, de modo a orientar a incidência exata das ações, para que se conquiste maior equidade socioespacial.

As escalas dos municípios fortemente urbanizados e urbanizados não estão afetadas pelo fenômeno de aglomerações e não integram arranjos populacionais. Enfrentam uma urbanização recente, que encontra centros urbanos pouco adequados às mudanças. Os municípios da escala fortemente urbanizados apresentam obrigatoriamente elevada mobilidade de pessoas para atividades de trabalho e/ou estudo fora do município onde residem, demonstrando fortes articulações regionais, enquanto os da escala urbanizados apresentam mobilidade elevada apenas em alguns casos. Tal mobilidade evidencia um fenômeno pouco estudado e pouco vislumbrado na formulação de políticas públicas, que traz implícita a ocorrência de novas relações e novas formas de trabalho em atividades do setor primário, ligadas a agricultura, agroindústria, agronegócio ou mineração, muitas vezes mantendo a moradia dos trabalhadores nas áreas urbanas.

A escala que caracteriza municípios em transição ou sob influência do urbano representa um momento mais tardio de urbanização. Não por isso prescinde de suas transformações, o que torna seus municípios ainda mais vulneráveis aos efeitos negativos, exigindo preparo prévio, capacitação às mudanças e investimentos no sentido de reforçar suas capacidades e funções, elevando os padrões de vida da população aos patamares urbanos.

Cabe salientar que os municípios não inseridos em aglomerações, particularmente municípios isolados, distantes de centralidades principais, em áreas de baixa densidade e ocupação dispersa, merecem um olhar mais focado, já que não é trivial garantir acesso a políticas e serviços públicos em áreas nessas condições. Para esses, o desafio é também muito grande e marcado por especificidades. Em regiões e redes urbanas de baixa densidade, essa atenção deve ser ainda maior, para evitar a possibilidade do isolamento ou das limitações de conectividade.

Em quaisquer das diferentes escalas da urbanização, as ações devem incidir no âmbito intraurbano, com políticas e instrumentos de regulação adequados, bem como no âmbito interurbano, mediante estratégias regionais com enfoque intersetorial, que privilegiem as dinâmicas de fluxos, a heterogeneidade, a dimensão social, econômica e ambiental, com reforço das instituições e mecanismos de gestão. Atividades e serviços capazes de reforçar a atratividade e a centralidade urbana são determinantes, com destaque aos que induzem relações entre cidades e entre metrópoles e as demais cidades, particularizando aquelas que funcionam como centros de redes transfronteiriças. Da mesma forma, é inegável a necessidade de reforços, financiamento e investimento produtivo na infraestrutura (econômica, social e urbana), na dimensão ambiental, em mobilidade, no sistema viário e em grandes projetos que orientem ações com efetiva possibilidade de desdobramentos regionais.

Assim, é fundamental que se promovam políticas que garantam o desenvolvimento equitativo de todas as cidades e sua articulação na dimensão regional, e que elas sejam fundamentalmente voltadas a estreitar relações, consolidar a base econômica dos centros e suas áreas de influência, reduzir as desigualdades sociais e territoriais, e conquistar a integração regional do território.

No âmbito de futuros estudos, as escalas identificadas podem vir a ser objeto de perfis regionais, de análise das particularidades dos conjuntos de cidades e suas interações regionais, de seu papel nos sistemas urbanos e do comportamento de cada escala diante da diversidade regional brasileira, sobretudo a região Norte, sensível e que, cada vez mais, merece atenção e análise cuidadosa.

Em conclusão, retoma-se o fio condutor deste trabalho. A configuração de aglomerações e a influência do urbano, que se estende para muito além das cidades

(Brenner, 2013; Monte-Mór, 2006), levam a crer que, no plano teórico, a compreensão do urbano deva ultrapassar a categoria cidade, em favor de uma conceitualização processual, territorialmente mais diferenciada, morfologicamente variável e multiescalar, construída a partir de vários conceitos, métodos e assignações (Brenner, 2013). Ou seja, leva a crer que se supere a distinção urbano/não urbano, que durante muito tempo ancorou a epistemologia da pesquisa urbana, para desenvolver uma nova visão da teoria urbana, sem um “fora”, até porque, como advertia Lefebvre (1991), já foi cruzado o ponto crítico da urbanização completa e agora se embrenha em uma urbanização planetária.

REFERÊNCIAS

- ASCHER, F. **Metápolis ou l’avenir dès villes**. Paris: Odile Jacob, 1995. 350 p.
- BOURNE, L. S.; SINCLAIR, R.; DZIEWONSKI, K. (Ed.). **Urbanizations and settlement systems: international perspectives**. Oxford: Oxford University Press, 1984.
- BRANDÃO, C. A. Economia política e dimensão territorial do desenvolvimento. *In*: ENCONTRO NACIONAL DE ECONOMIA POLÍTICA, 4, 2000, Fortaleza. **Anais...**, Fortaleza: SBEP, 2000.
- _____. Espaço, escala e economia metropolitanas: em busca de referenciais teóricos e analíticos. *In*: SEMINARIO INTERNACIONAL DE LA RED IBEROAMERICANA DE INVESTIGADORES SOBRE GLOBALIZACIÓN Y TERRITORIO, 9, 2006, Bahía Blanca. **Anais...** Bahía Blanca, mayo, 2006.
- BRENNER, N. Introduction: urban theory without an outside. *In*: BRENNER, N. (Ed.). **Implosions/explosions: towards a study of planetary urbanization**. Berlin: Jovis, 2013. p.14-32.
- _____. Teses sobre a urbanização. **E-metropolis**, n. 19, p. 6-26, dez. 2014.
- DAVIDOVICH, F. Brazilian urban settlement. *In*: BOURNE, L. S.; SINCLAIR, R.; DZIEWONSKI, K. (Ed.). **Urbanizations and settlement systems: international perspectives**. Oxford: Oxford University Press, 1984. p. 415-431.
- IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Regiões de influência das cidades 2007**. Rio de Janeiro: IBGE, 2008.
- _____. **Censo demográfico 2010**. Rio de Janeiro, IBGE, 2010. Disponível em: <<https://censo2010.ibge.gov.br/resultados.html>>.
- _____. **Produto interno bruto dos municípios 2010**. Rio de Janeiro: IBGE, 2011. Disponível em: <<https://ww2.ibge.gov.br/home/estatistica/economia/pibmunicipios/2010/>>.

- _____. **Divisão urbano-regional**. Rio de Janeiro: IBGE, 2013.
- _____. **Arranjos populacionais e concentrações urbanas do Brasil**. Rio de Janeiro, IBGE, 2015.
- _____. **Classificação e caracterização dos espaços rurais e urbanos do Brasil: uma primeira aproximação**. Rio de Janeiro, IBGE, 2017a.
- _____. **Divisão regional do Brasil em regiões geográficas imediatas e regiões geográficas intermediárias**. Rio de Janeiro: IBGE, 2017b.
- IPEA – INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. **Atlas da vulnerabilidade social nos municípios brasileiros**. Brasília: Ipea, 2015. 77 p.
- LEFEBVRE, H. **O direito à cidade**. São Paulo: Moraes, 1991.
- LENCIONI, S. Referências analíticas para a discussão da metamorfose metropolitana. *In: LENCIONI, S. et al.* (Org.). **Transformações sócio-territoriais nas metrópoles de Buenos Aires, São Paulo e Santiago**. São Paulo: FAU/USP, 2011.
- MATTOS, C. A. Gobernanza neoliberal, financiarización y metamorfosis urbana en el siglo XXI. *In: SEMINARIO INTERNACIONAL DA RED IBEROAMERICANA DE INVESTIGADORES SOBRE GLOBALIZACIÓN Y TERRITORIO (RII)*. 13., 2014, Salvador, **Anais...** Salvador: RII, 2014.
- MONTE-MÓR, R. L. de M. **O que é o urbano no mundo contemporâneo**. Belo Horizonte: UFMG/Cedeplar, jan. 2006. (Texto para discussão, n. 281).
- MOURA, R. **Arranjos urbano-regionais no Brasil: uma análise com foco em Curitiba**. 1. ed. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2016.
- MOURA, R.; DELGADO, P. R.; COSTA, M. A. Movimento pendular e políticas públicas: algumas possibilidades inspiradas numa tipologia dos municípios brasileiros. *In: BOUERI, R.; COSTA, M. A.* (Ed.). **Brasil em desenvolvimento 2013: estado, planejamento e políticas públicas v.3**. Brasília: Ipea, 2013. cap. 22.
- MOURA, R.; LIRA, S. A. Aplicação da análise exploratória espacial na identificação de configurações territoriais. **Revista Brasileira de Estudos Populacionais**, v. 28, n. 1, p. 153-168, 2011.
- MOURA, R.; PÊGO, B. **Aglomeraciones urbanas no Brasil e na América do Sul: trajetórias e novas configurações**. Rio de Janeiro: Ipea, 2016. (Texto para Discussão, n. 2203). Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=27959&Itemid=406>.
- SANTOS, M. Crescimento nacional e a nova rede urbana: o exemplo do Brasil. **Revista Brasileira de Geografia**, v. 29, n. 4, p. 78-92, out./dez. 1967.

_____. **A urbanização desigual**. Petrópolis: Vozes, 1980.

SANTOS, M.; SILVEIRA, M. L. **O Brasil: território e sociedade no início do século XXI**. 2. ed. Rio de Janeiro: Record, 2001.

SMITH, N. **Desenvolvimento desigual**. Rio de Janeiro: Forense, 1988.

SOJA, E. W. **Geografias pós-modernas: a reafirmação do espaço na teoria social crítica**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1993.

Ipea – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

Assessoria de Imprensa e Comunicação

EDITORIAL

Coordenação

Cláudio Passos de Oliveira

Supervisão

Andrea Bossle de Abreu

Revisão

Carlos Eduardo Gonçalves de Melo

Elaine Oliveira Couto

Lara Alves dos Santos Ferreira de Souza

Luciana Nogueira Duarte

Mariana Silva de Lima

Vivian Barros Volotão Santos

Bruna Oliveira Ranquine da Rocha (estagiária)

Cynthia Neves Guilhon (estagiária)

Editoração

Aline Cristine Torres da Silva Martins

Carlos Henrique Santos Vianna

Mayana Mendes de Mattos (estagiária)

Vinicius Arruda de Souza (estagiário)

Capa

Danielle de Oliveira Ayres

Flaviane Dias de Sant'ana

Projeto Gráfico

Renato Rodrigues Bueno

The manuscripts in languages other than Portuguese published herein have not been proofread.

Livraria Ipea

SBS – Quadra 1 - Bloco J - Ed. BNDES, Térreo.

70076-900 – Brasília – DF

Fone: (61) 2026-5336

Correio eletrônico: livraria@ipea.gov.br

Composto em adobe garamond pro 12/16 (texto)
Frutiger 67 bold condensed (títulos, gráficos e tabelas)
Impresso em offset 90g/m² (miolo)
Cartão supremo 250g/m² (capa)
Rio de Janeiro-RJ

Missão do Ipea

Aprimorar as políticas públicas essenciais ao desenvolvimento brasileiro por meio da produção e disseminação de conhecimentos e da assessoria ao Estado nas suas decisões estratégicas.

ipea Instituto de Pesquisa
Econômica Aplicada

MINISTÉRIO DO
**PLANEJAMENTO,
DESENVOLVIMENTO E GESTÃO**

