

Título do capítulo	CAPÍTULO 4 – URBANIZAÇÃO E CIDADES MÉDIAS DA FRONTEIRA LITORÂNEA: DESAFIOS E RECOMENDAÇÕES PARA A POLÍTICA URBANA
Autores	Diana Meirelles da Motta Ederson Nascimento Fernando Luiz Araújo Sobrinho
DOI	http://dx.doi.org/10.38116/978-65-5635-067-7/capitulo4
Título do livro	FRONTEIRAS DO BRASIL: O LITORAL EM SUA DIMENSÃO FRONTEIRIÇA
Organizadores	Bolívar Pêgo (Coordenador) Líria Nagamine Caroline Krüger Rosa Moura
Volume	8
Série	-
Cidade	Brasília
Editora	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea)
Ano	2023
Edição	-
ISBN	978-65-5635-067-7
DOI	http://dx.doi.org/10.38116/978-65-5635-067-7

© Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – ipea 2023

As publicações do Ipea estão disponíveis para *download* gratuito nos formatos PDF (todas) e EPUB (livros e periódicos). Acesse: <http://www.ipea.gov.br/portal/publicacoes>

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 da Economia.

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

URBANIZAÇÃO E CIDADES MÉDIAS DA FRONTEIRA LITORÂNEA: DESAFIOS E RECOMENDAÇÕES PARA A POLÍTICA URBANA¹

Diana Meirelles da Motta²

Ederson Nascimento³

Fernando Luiz Araújo Sobrinho⁴

1 INTRODUÇÃO

Mais da metade da população brasileira (58,48%) vive na faixa litorânea de 200 km a partir da costa (IBGE, 2017), a qual apresenta grande diversidade regional e urbana e onde se estrutura uma rede urbana diversificada – em termos hierárquicos, topológicos e de densidade –, com elevadas demandas de desenvolvimento urbano, o que aponta para a necessidade de elaboração de políticas públicas eficazes para o enfrentamento de desafios urbanos e regionais, quase em sua totalidade, em cidades, abrangendo 37,1% do total dos municípios com taxa de urbanização estimada em 85,9% (IBGE, 2010).

Pêgo *et al.* (2021), ao considerarem a faixa de fronteira litorânea (FFL), os municípios inseridos ou cortados pela faixa de 150 km de largura a partir da linha da costa, apontam a forte concentração territorial de população e do produto interno bruto (PIB) nacional nessa região – 62,4% em 2016. Nos municípios situados nas regiões Norte e Nordeste, de acordo com a composição do PIB setorial em 2016, predominam os setores voltados aos serviços, em geral, com maior participação na administração pública; no Centro-Sul, dominam as atividades de serviços e indústria, no entanto, apenas 379 municípios apresentam atividade predominante nesse último setor.

Ainda segundo Pêgo *et al.* (2021), é principalmente na infraestrutura localizada em grande parte de suas cidades que a FFL se destaca em relação ao restante do país, onde se localizam os principais aeroportos (55%), dutovias, oleodutos, gasodutos, usinas eólicas (59,8%), termelétricas (52,3%) e portos de corredores logísticos.

1. Os autores agradecem a colaboração de Rodrigo de Almeida Arruda, pesquisador do Subprograma Nacional de Pesquisa para o Desenvolvimento (PNPD) na Diretoria de Estudos e Políticas Regionais, Urbanas e Ambientais do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Dirur/Ipea).

2. Pesquisadora do PNPD na Dirur/Ipea. *E-mail*: <dmmotta@gmail.com>.

3. Pesquisador do PNPD na Dirur/Ipea. *E-mail*: <ederson.nascimento@uffs.edu.br>.

4. Pesquisador do PNPD na Dirur/Ipea. *E-mail*: <flasobrinho@gmail.com>.

Nas cidades da FFL, também se situam as mais importantes instituições de defesa do território nacional, como distritos navais e comandos da Aeronáutica e do Exército brasileiro, compreendendo extensas áreas institucionais sob domínio da União. Além disso, nas cidades da FFL brasileira, localizam-se os chamados *terrenos de Marinha*,⁵ tanto nas zonas urbanas quanto nas rurais dos municípios, predominantemente com a presença de atividades do segmento de turismo de sol e praia e uso residencial ocasional.

Nesse contexto, as cidades no Brasil deverão definir a maior parte do desenvolvimento econômico e social do país para as próximas décadas – não apenas as concentrações metropolitanas, mas, especialmente, as cidades médias, com crescimento econômico e demográfico, as quais vêm atraindo, por suas oportunidades econômicas e sociais, tanto população quanto empresas (Banco Mundial, 2017).

Assim, é oportuna uma abordagem de política urbana para as cidades litorâneas compatível com sua importância demográfica, socioeconômica, ambiental, político-institucional e de infraestrutura, demandando políticas públicas que visem promover o desenvolvimento econômico e territorial com sustentabilidade social e ambiental.

Neste capítulo, apresenta-se uma visão geral da configuração da urbanização brasileira, com a identificação das concentrações urbanas e das cidades médias,⁶ na área definida pelo Decreto 5.300/2004 (Brasil, 2004), mais próxima à linha da costa, delimitada em 50 km internamente ao continente a partir do litoral – doravante denominada faixa territorial de 50 km da costa litorânea –, sendo apontadas, também, recomendações para a política urbana.

As cidades médias brasileiras são o objeto de estudo do projeto do Ipea, intitulado *Competitividade e governança das cidades médias do Brasil*, o qual identificou 230 cidades médias, sendo 25 delas se localizando nessa faixa territorial. Desse conjunto de cidades, na fase de seleção das setenta cidades médias para fins de políticas públicas, sete foram selecionadas nessa faixa.

O projeto, em andamento, aborda também a análise do planejamento e da gestão urbana, além das finanças públicas das cidades selecionadas, objetivando propor um conjunto de ações para promoção do desenvolvimento urbano, no qual serão discutidos os principais desafios legais e institucionais a serem enfrentados

5. Terrenos situados a partir da linha paralela, distantes 33 m para a parte de terra, representada por cota altimétrica legalmente demarcada, a qual se refere à média das preamares (linha do preamar-médio) em determinada localidade no litoral brasileiro, e que se determina o limite entre os terrenos de Marinha, de domínio da União, e os terrenos de terceiros, nos termos do art. 2º, Decreto-Lei nº 9.760/1946.

6. Cidade média é definida a partir dos seguintes critérios: i) centralidade: hierarquia e papel na rede urbana do Brasil, refletindo suas características funcionais (IBGE, 2020); ii) características funcionais e espaciais das estruturas urbanas no contexto das três regiões geoeconômicas do Brasil: Amazônia, Nordeste e Centro-Sul; iii) arranjos populacionais (APs): inclusive os APs internacionais e municípios isolados, integrantes da pesquisa Regiões de Influência das Cidades – Regic (IBGE, 2020); iv) tamanho populacional; e v) não integrar grande área metropolitana ou área metropolitana, conforme critério adotado pelo estudo *Competitividade e governança das cidades médias do Brasil*.

pelas políticas públicas na implementação de ações efetivas para a sustentabilidade e equidade da política de desenvolvimento urbano (Ipea, 2022a; 2022b).

Além desta introdução, em mais quatro seções o capítulo apresenta a caracterização das cidades médias selecionadas para fins de políticas públicas. A seção 2 analisa a configuração geral da urbanização litorânea. A seção 3 trata da caracterização das sete cidades médias selecionadas para fins de políticas públicas localizadas na faixa territorial de 50 km da costa litorânea, à luz de indicadores de centralidade e competitividade. A seção 4 aponta recomendações para a política de desenvolvimento urbano focadas nos principais desafios, atributos e funcionalidades das concentrações metropolitanas e das cidades médias da faixa litorânea, visando à melhoria e à sustentabilidade da urbanização costeira. A seção 5, por fim, apresenta as considerações finais.

2 CONFIGURAÇÃO GERAL DA URBANIZAÇÃO LITORÃNEA

Ao longo dos últimos vinte anos, vêm ocorrendo mudanças significativas no processo de urbanização do país. O adensamento populacional em áreas já consolidadas e a ocupação de frentes pioneiras são fenômenos que caracterizam fortemente esse período.

O espaço territorial do Brasil, ainda em formação, caracteriza-se não só por suas dimensões continentais, mas, principalmente, pelas acentuadas transformações econômicas e sociais, pela dinâmica migratória e existência de amplas fronteiras de recursos ainda em fase de ocupação. Observa-se, além disso, o rápido crescimento populacional das regiões Norte e Centro-Oeste, em função da ocupação de novas fronteiras agrícolas e da criação e expansão de cidades.

2.1 A faixa territorial de 50 km da costa litorânea

A faixa terrestre integrante da zona costeira brasileira corresponde a uma porção do território nacional de intensa ocupação humana e avançado nível de urbanização. Os limites oficiais dessa faixa territorial e as diretrizes para a gestão de sua ocupação são legalmente definidos pelo Decreto nº 5.300/2004, já mencionado, que regulamenta a Lei nº 7.661/1988, que instituiu o Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro. O referido decreto considera, entre os critérios para identificação dos municípios abrangidos pela faixa terrestre da zona costeira, aqueles distantes até 50 km da linha da costa como integrantes da zona costeira brasileira. Em que pesem os diferentes aspectos de organização espacial previstos por seus critérios, é nessa área, e nas suas proximidades, que se localizam cidades e áreas metropolitanas do país com expressiva participação econômica, e elevado percentual da população nacional.

A fim de analisar e demonstrar os níveis de concentração da urbanização na fronteira marítima brasileira e suas configurações, são destacadas as concentrações urbanas e as cidades médias nesse contexto, tendo como base o Decreto nº 5.300/2004, o qual estabeleceu, como referência analítica, uma faixa territorial

de 50 km em linha reta, partindo-se desde a linha costeira, a leste e ao norte, em direção ao interior do Brasil, a oeste e sul,⁷ denominando-se *faixa territorial de 50 km da costa litorânea*. Essa área, que corresponde a pouco mais de 4% do território nacional, intercepta 851 municípios brasileiros,⁸ que, somados, concentram o equivalente a 33,45% da população brasileira, cerca de 71,3 milhões de habitantes (tabela 1).

TABELA 1
Faixa territorial de 50 km da costa litorânea versus restante do território nacional: dados selecionados

Variável	Faixa costeira brasileira ¹		Restante do território		Total	
	Número	(%)	Número	(%)	Número	(%)
Área territorial (km ²) ²	350.464,42 ³	4,12	8.159.881,12 ⁴	95,88	8.510.345,54	100
Quantidade de municípios (2021)	851	15,27	4.721	84,73	5.572	100
População estimada (2021)	71.345.398	33,45	141.972.241	66,55	213.317.639	100

Fonte: IBGE (2021).

Elaboração dos autores.

Notas: ¹ Faixa territorial de 50 km, contada em linha reta a partir da linha da costa brasileira, predominantemente a sul e oeste desta.

² O somatório, em quilômetros quadrados, das áreas dos municípios constantes na faixa territorial é superior à área total desta faixa devido ao fato de esta última conter apenas parte dos territórios de alguns municípios.

³ Calculada pelos autores a partir de procedimento automatizado de cálculo em geoprocessamento, utilizando bases cartográficas vetoriais (arquivo *shapefile*) do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE).

⁴ Dado do IBGE.

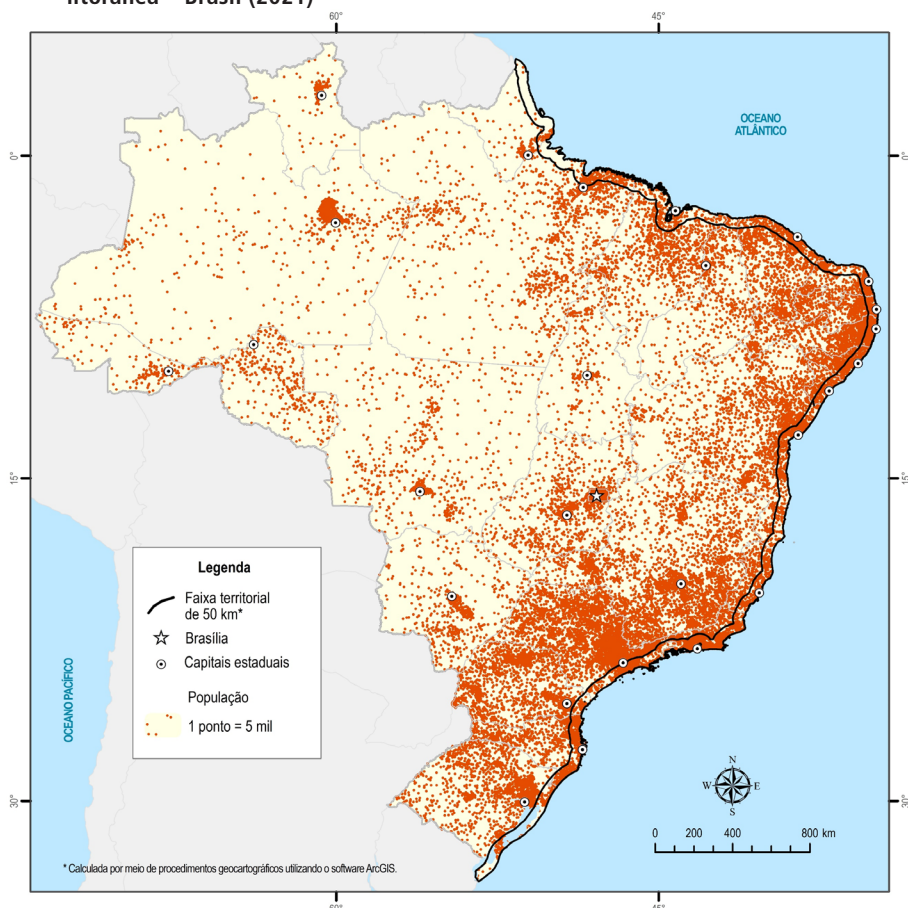
A seguir, no mapa 1, fica evidente a grande concentração populacional na faixa costeira de 50 km em praticamente todo o país – as exceções situam-se no litoral amapaense, na porção paraense da Ilha do Marajó, e no centro-sul gaúcho, onde essa faixa coincide com as lagoas dos Patos e Mirim. Fora da referida faixa costeira, há concentrações na região Nordeste, do Recôncavo Baiano até a Paraíba; no Sudeste, em praticamente todo o estado de São Paulo e no sul e sudeste de Minas Gerais; no Sul, nas porções norte, leste e oeste do Paraná, no centro-oeste catarinense e no quadrante nordeste do Rio Grande do Sul; e nas regiões Centro-Oeste e no Norte, nas capitais estaduais e em suas respectivas hinterlândias.

7. O limite ocidental da faixa territorial segue um curso paralelo à linha de costa, de modo que não coincide necessariamente com os limites político-administrativos dos municípios. No entanto, para a produção dos mapas a partir de dados populacionais agregados por municípios, consideraram-se como pertencentes a essa faixa todos os municípios que têm seu território interseccionando (totalmente ou em parte) a essa faixa, uma vez que não seria possível desagregar os dados. Exceção foi dada ao município de São Paulo, que é parcialmente interceptado, na parte sul, pela faixa territorial de 50 km, no entanto, pela Portaria MMA nº 34, de 2 de fevereiro de 2021, ele não é considerado município integrante da faixa terrestre da zona costeira, e, por esse motivo, não foi incluído (Brasil, 2021b).

8. O município de São Paulo é parcialmente interceptado, na parte sul, pela faixa territorial de 50 km da costa, no entanto, pela Portaria MMA nº 34, de 2 de fevereiro de 2021, ele não é considerado município abrangido pela faixa terrestre da zona costeira brasileira, não sendo incluído nesse total (Brasil, 2021b).

MAPA 1

Distribuição da população por municípios e faixa territorial de 50 km da costa litorânea – Brasil (2021)

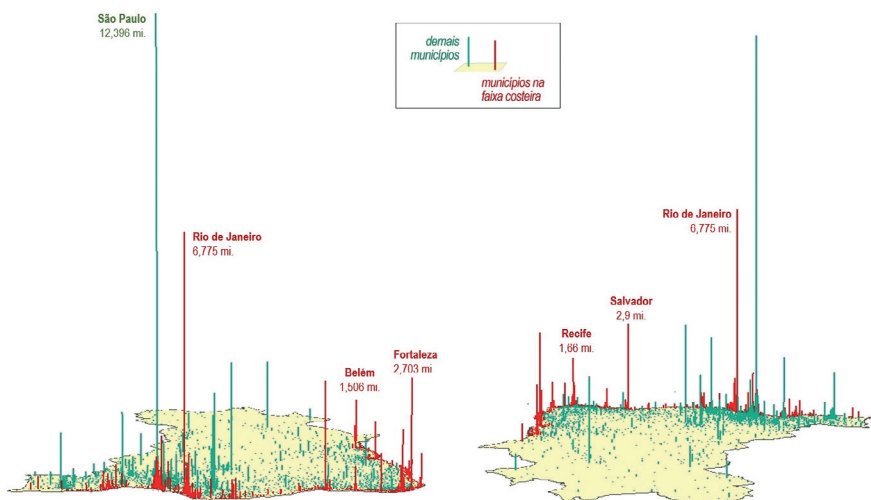


Fontes: IBGE (2019; 2021) e base cartográfica da Environmental Systems Research Institute (ESRI). Acesso em: 2013. Elaboração: Ederson Nascimento.

A concentração demográfica predominantemente a leste fica clara também na figura 1. Vistas obliquamente – na imagem da esquerda, no sentido sudeste-noroeste; e à direita, de sudoeste a nordeste –, a distribuição dos pontos 3D (um para cada município) ajuda a evidenciar o peso populacional dos municípios na faixa territorial costeira. Destaca-se também a concentração de aglomerações urbanas formadas pelas capitais estaduais e cidades do entorno, especialmente em Salvador, Recife, Fortaleza, Belém e no Rio de Janeiro.

FIGURA 1

Distribuição da população na faixa territorial de 50 km da costa litorânea e no restante do país: visualizações em perspectiva – Brasil (2021)

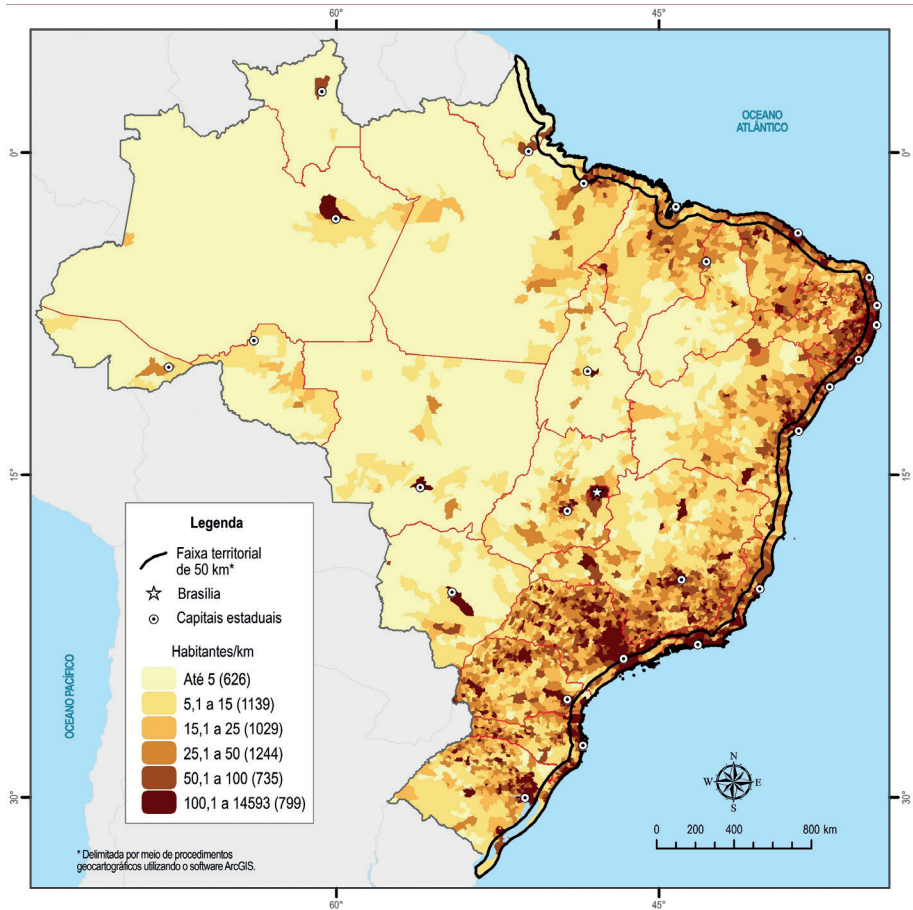


Fontes: IBGE (2019; 2021).
Elaboração: Ederson Nascimento.

O mapa 2, por sua vez, exibe as variações de densidade demográfica no território nacional. Mais uma vez, ficam evidenciadas a importância da faixa costeira de 50 km e a tendência geral de concentração populacional na porção oriental do país. De outra parte, as baixas densidades predominantes nas regiões Norte e Centro-Oeste (à exceção de parte de Goiás e do Distrito federal), bem como no sul do Piauí, oeste baiano, e em partes de Minas Gerais e Rio Grande do Sul, se devem, conjuntamente, aos pequenos contingentes populacionais e às grandes extensões territoriais dos municípios presentes nessas regiões.

MAPA 2

Densidades demográficas por municípios e faixa territorial de 50 km da costa litorânea – Brasil (2021)



Fontes: IBGE (2019; 2021) e base cartográfica da ESRI. Acesso em: 2013.
Elaboração: Ederson Nascimento.

O mapa 3 permite examinar a taxa de urbanização dos municípios e sua distribuição no território brasileiro. Nota-se que, em 21% dos municípios (1.171 dos 5.565 municípios existentes em 2010), a população urbana é superior a 85%; em outros 22% (1.222), a taxa de urbanização da população situa-se entre 70% e 85%. As taxas mais altas de urbanização (acima de 85%) concentram-se predominantemente na referida faixa de 50 km, e, também, em uma área que envolve a maior parte do estado de São Paulo, o norte do Paraná, o triângulo mineiro e o estado do Rio de Janeiro. Já as taxas no estrato inferior (70% a 75%) estão fortemente presentes em toda a metade leste do país, nas regiões Sul, Sudeste e

Nordeste, além de serem representativas também nos estados de Goiás e Tocantins, e em partes de Mato Grosso do Sul, Mato Grosso e Rondônia.

MAPA 3

Taxas de urbanização municipais e faixa territorial de 50 km da costa litorânea: concentrações urbanas – Brasil (2019)



Fontes: IBGE (2010; 2019) e base cartográfica da ESRI. Acesso em: 2013.
Elaboração: Ederson Nascimento.

2.2 Concentrações urbanas da faixa territorial de 50 km na costa litorânea

Na faixa territorial de 50 km da costa litorânea, podem ser identificadas as áreas urbanizadas de acordo com a tipologia estabelecida no estudo denominado *Competitividade e governança das cidades médias do Brasil* (Ipea, 2022a),⁹ sendo destacadas, nessa análise, as concentrações urbanas¹⁰ constituídas por municípios isolados e APs com graus variados de integração, contiguidade e continuidade espacial urbana entre vários municípios, especialmente nas proximidades do litoral.

O mapa 3 revela as concentrações urbanas, quais sejam: i) concentrações metropolitanas e suas respectivas áreas de expansão (grandes áreas metropolitanas e áreas metropolitanas, incluindo o arco de urbanização do saliente nordestino);¹¹ e ii) concentração não metropolitana, na região Sul do país.

As *concentrações metropolitanas* são constituídas de grandes áreas metropolitanas e áreas metropolitanas apresentando notória articulação espacial entre os núcleos urbanos, viabilizados, sobretudo, pela infraestrutura viária.

As concentrações metropolitanas e suas respectivas áreas de expansão são as a seguir descritas.

- 1) Três no Nordeste: Grande Área Metropolitana de Fortaleza, no Ceará; Área Metropolitana de São Luís, no Maranhão; e Grande Área Metropolitana de Salvador/Recôncavo Baiano-Bahia.
- 2) Três no Sudeste: Área Metropolitana de Vitória, no Espírito Santo; Grande Área Metropolitana do Rio de Janeiro/Região dos Lagos, no Rio de Janeiro (de Saquarema à Armação de Búzios) e Norte Fluminense (a partir de Armação de Búzios até Macaé); e Área Metropolitana da Baixada Santista/litoral norte paulista (São Sebastião até Ubatuba), em São Paulo.
- 3) Uma no Sul: Área Metropolitana de Florianópolis, em Santa Catarina, litoral norte catarinense até Guaratuba, no Paraná.

9. O estudo identificou quatro tipologias de áreas urbanizadas: i) grandes áreas metropolitanas; ii) áreas metropolitanas; iii) cidades médias; e iv) cidades pequenas.

10. As concentrações urbanas são constituídas por municípios isolados e APs, ambos com população acima de 100 mil habitantes. Esses arranjos apresentam alto grau de integração entre os municípios componentes, em particular com o núcleo, possuindo grande tamanho populacional e podendo ter manchas de urbanização que resultam da expansão de uma ou mais cidades, formando conurbações com formas variadas. Esses APs e municípios isolados possuem a urbanização como principal processo indutor da integração dos municípios, sendo diretamente relacionados ao fenômeno urbano e às suas dinâmicas (IBGE, 2015).

11. O saliente nordestino abrange os seguintes estados brasileiros: Rio Grande do Norte, Paraíba, Pernambuco e Alagoas. Possui grande projeção estratégica no Atlântico sul (ocidental), nas ligações aéreas com Estados Unidos, África, Oriente Médio, sul da Europa e mesmo da Ásia. Disponível em: <<http://bit.ly/3Y0FINW>>.

Já as concentrações metropolitanas do saliente nordestino constituem o *arco de urbanização em formação*, composto pelo sistema urbano-regional da Grande Área Metropolitana de Recife, em Pernambuco, formado por outras três áreas metropolitanas nordestinas, e seus entornos – Maceió, em Alagoas, João Pessoa, na Paraíba e Natal, no Rio Grande do Norte – articulando uma vasta área que pode ser considerada embrião de uma futura *região urbana*.

Na região Sul do país, a concentração urbana não metropolitana, ainda em formação, constitui-se da área que articula o litoral sul de Santa Catarina (municípios de Balneário Rincão e Balneário Gaivota, nas proximidades da cidade média de Criciúma) com o litoral setentrional gaúcho (Torres e Tramandaí), notadamente acompanhando as faixas de praias.

As concentrações metropolitanas, além de sua importância socioeconômica para o país, apresentam grandes carências de infraestrutura, de prestação de serviços públicos e de urbanização, especialmente nos setores de habitação, mobilidade e transporte, notadamente na região Nordeste.

Observa-se, também, em outros setores, problemas que geram impacto nas condições de urbanização, por exemplo, a precarização de centros e sítios históricos com o abandono e a destruição dessas áreas, em grande parte, bens do patrimônio cultural, berço da colonização portuguesa, como pode ser visto nas concentrações metropolitanas de São Luís, Recife, Natal e Baixada Santista e em outras cidades litorâneas.

Outro aspecto relevante diz respeito ao fato de essas concentrações urbanas litorâneas abrigarem importantes infraestruturas (portos, aeroportos, usinas para produção de energia) e *hubs* logísticos, o que demanda constantes adequações, modernização e conectividade para seu funcionamento e apoio ao desenvolvimento socioeconômico, exigindo, portanto, agilidade na elaboração, aprovação e execução desses projetos. Nesse contexto, o planejamento urbano e regional exerce papel crucial no desempenho dessas atividades urbanas e deve refletir tais necessidades – especialmente na regulação urbana e ambiental –, precisando ser regularmente aperfeiçoado e adequado.

As áreas urbanizadas litorâneas apresentam, também, potencialidades, incluindo, entre as atividades geradoras de emprego e renda, o turismo, com ênfase nos setores de restaurantes e outros serviços de alimentação e bebidas e no setor de hotelaria e similares.

Nesse primeiro setor, especialmente em cidades turísticas – como Torres e Tramandaí, no Rio Grande do Sul; Ubatuba e Ilhabela, em São Paulo; Armação de Búzios, no Rio de Janeiro; Guarapari, no Espírito Santo; Porto Seguro e Itacaré, na Bahia; Maragogi, em Alagoas; Tibau do Sul e Nísia Floresta, no Rio Grande do

Norte; e Jijoca de Jericoacoara, no Ceará –, o percentual da população empregada varia de 4,9% a 39,63%, o que revela a importância dos serviços de apoio ao turismo na composição do mercado de trabalho desses municípios da zona costeira (IBGE, 2011).

Já o setor de hotelaria e similares tem peso ainda maior na composição do mercado de trabalho em municípios da zona costeira, apresentando de 26,6% a 53,3% da população economicamente ativa empregada neste setor – como é o caso de Bombinhas, em Santa Catarina; Porto Seguro, Itacaré, Cairú e Mata de São João, na Bahia; Maragogi e Japaratinga, em Alagoas; Tibau do Sul e São Miguel do Gostoso, no Rio Grande do Norte; e Jijoca de Jericoacoara, no Ceará (IBGE, 2011).

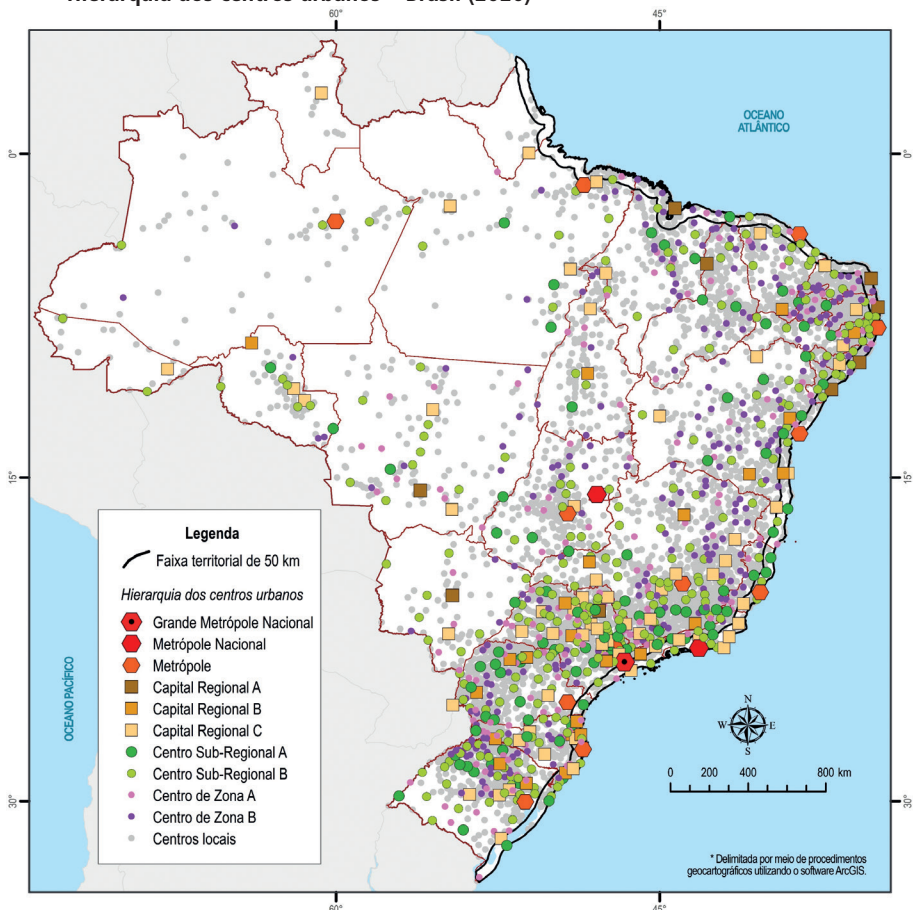
Além disso, a zona costeira brasileira abriga importante diversidade ambiental com a presença de unidades de conservação de proteção integral (parque nacional, monumento natural, estação ecológica, reserva biológica, refúgio da vida silvestre) e de uso sustentável – área de proteção ambiental, floresta nacional e área de relevante interesse ecológico (IBGE, 2011). Trata-se, portanto, de importante patrimônio natural e ativo ambiental, o que exige monitoramento e articulação das políticas públicas com vistas à sua conservação.

2.3 Hierarquia dos centros urbanos

Além de elevados percentuais de população urbana, a urbanização na porção oriental do Brasil, e mais especificamente na faixa costeira, expressa-se também por meio de cidades, em sua maioria próximas e articuladas espacialmente entre si. Várias dessas cidades desempenham papéis de destaque na rede urbana nacional.

Dados da pesquisa Regic 2018 (IBGE, 2020a) reforçam essa primazia do litoral. É possível observar a forte concentração de cidades classificadas em patamares elevados na hierarquia urbana nacional (metrópoles e capitais regionais) na faixa costeira e em suas imediações. Registra-se, por sua vez, que, fora da faixa costeira, os centros urbanos mais importantes concentram-se nas regiões Sul e Sudeste (com distribuições diferenciadas nos estados do Rio Grande do Sul e de Minas Gerais) e em dois “eixos” territoriais partindo de Goiás: um, na direção noroeste, articulando cidades goianas e mato-grossenses até Rondônia; o outro, seguindo pelo Tocantins em direção ao leste paraense e a Belém (mapa 4).

MAPA 4
Hierarquia dos centros urbanos – Brasil (2020)



Fontes: IBGE (2019; 2020a) e base cartográfica da ESRI. Acesso em: 2013.

Elaboração: Ederson Nascimento.

2.4 Desconcentração em curso: as cidades médias e o processo de interiorização do território brasileiro¹²

Em que pese o percentual de 58,48% de concentração da população na faixa costeira de 200 km (IBGE, 2017), observa-se o processo de interiorização da rede urbana do país revelado pelo dinamismo das cidades médias a partir da sua posição na hierarquia urbana e de suas funcionalidades, tendo como base a Regic 2018 (IBGE, 2020a), a dinâmica da urbanização das três regiões geoeconômicas

12. Essa subseção teve como base o relatório 2 do projeto *Competitividade e governança das cidades médias do Brasil: sistema urbano, centralidade e competitividade das cidades médias* (Ipea, 2022b).

(Amazônia, Nordeste e Centro-Sul) e as estruturas urbanas espaciais que as caracterizam, em que são considerados o ritmo de urbanização, o nível de adensamento da rede de cidades, o grau de complementaridade e a articulação dos centros urbanos.

A caracterização e as tendências da urbanização e da rede urbana brasileira incorporam as transformações espaciais da economia (Ipea, IBGE e Unicamp, 2002, p. 35). Nesse entendimento, o fortalecimento e o dinamismo das cidades médias são evidenciados pelo processo de desconcentração da produção e da população no território nacional, notadamente nos últimos vinte anos, revelando o crescimento da agroindústria com a urbanização da fronteira agrícola e o desempenho de cidades pequenas e médias na interiorização da urbanização e desconcentração da atividade econômica no território.

A partir do ano 2000, ao tratar da desconcentração produtiva, Steinberger e Moraes (2019) destacaram que dados e estudos recentes indicam, de fato, uma nova dinâmica de desconcentração produtiva nacional, apresentando aceleração acentuada em relação às duas décadas anteriores. Um registro importante desse trabalho refere-se ao fortalecimento dos vetores de desconcentração interregionais e intrarregionais, os quais têm favorecido a expansão de novas redes de cidades, novos polos e novos encadeamentos produtivos para além dos tradicionais centros dinâmicos nacionais. Os vetores de expansão a partir de São Paulo tornaram-se mais nítidos, orientando fluxos econômicos e populacionais, o que reafirma a ideia de que a maior parte dos elos do mercado interno permanece unida.

Vieira Filho (2016), ao analisar a economia regional objetivando medir a dinâmica da espacialização produtiva da agropecuária do país, observa duas dinâmicas que são articuladas a esse processo de desconcentração, quais sejam: i) uma expansão na produção de grãos nas regiões de Cerrado do país, com a incorporação do Matopiba,¹³ especialmente a partir dos anos 2000; e ii) a intensificação da atividade pecuária (bovinocultura, suinocultura e avicultura) em regiões tradicionais no Sul do Brasil e em regiões limítrofes do Centro-Oeste e do estado do Pará.

No contexto dessas dinâmicas de desconcentração e espacialização produtiva, revelam-se a configuração e o desempenho socioeconômico e territorial das cidades médias brasileiras no âmbito do projeto *Competitividade e governança das cidades médias do Brasil*. De acordo com os resultados da análise realizada na rede urbana do país, o estudo identificou esse processo de desconcentração territorial a partir das cidades médias localizadas na Amazônia, no Centro-Sul e no Cerrado nordestino. Assim, foi evidenciado o dinamismo da rede urbana nessas regiões, nos aspectos demográficos e econômicos desses centros urbanos, abrangendo, especialmente, os estados do Pará, de Rondônia, de Mato Grosso, do Tocantins, de Goiás, de Mato Grosso do Sul, de São Paulo, do Paraná e de Santa Catarina e as cidades da faixa de

13. Correspondente à combinação da sigla dos estados do Maranhão, Tocantins, Piauí e Bahia.

fronteira transfronteiriça nos estados do Amazonas (AP de Tabatinga-Letícia), de Mato Grosso do Sul (AP de Corumbá) e do Paraná (AP de Foz do Iguaçu).

O avanço da ocupação agropecuária e a abertura e pavimentação de rodovias viabilizaram o crescimento de cidades no Brasil, notadamente das cidades médias, resultando desse processo dois eixos de ocupação que partem do sul de Mato Grosso: primeiro, partindo de Cuiabá em direção ao norte do estado pela rodovia BR-163, ao longo da qual se encontram as cidades de Sorriso e Sinop; segundo, em direção a noroeste pela BR-364, desde Cáceres até o AP da capital de Rondônia, em Porto Velho, seguindo até Rio Branco, no Acre. Além desses, destaca-se outro eixo de ocupação em torno da BR-153-010, que, partindo de Goiânia, atravessa todo o estado do Tocantins em sentido sul-norte – onde estão as cidades de Gurupi, Palmas e Araguaína –, segue em direção à região conhecida como *bico do papagaio* – tríplice divisa entre Pará, Maranhão e Tocantins, na qual há cidades emergentes no lado nordestino (AP de Imperatriz e Açailândia, no Maranhão) e no lado paraense (Marabá e Parauapebas) –, até atingir a porção nordeste do Pará, onde, além da metrópole de Belém, estão localizadas várias cidades médias, das quais se destacam Paragominas, Castanhal e Barcarena.

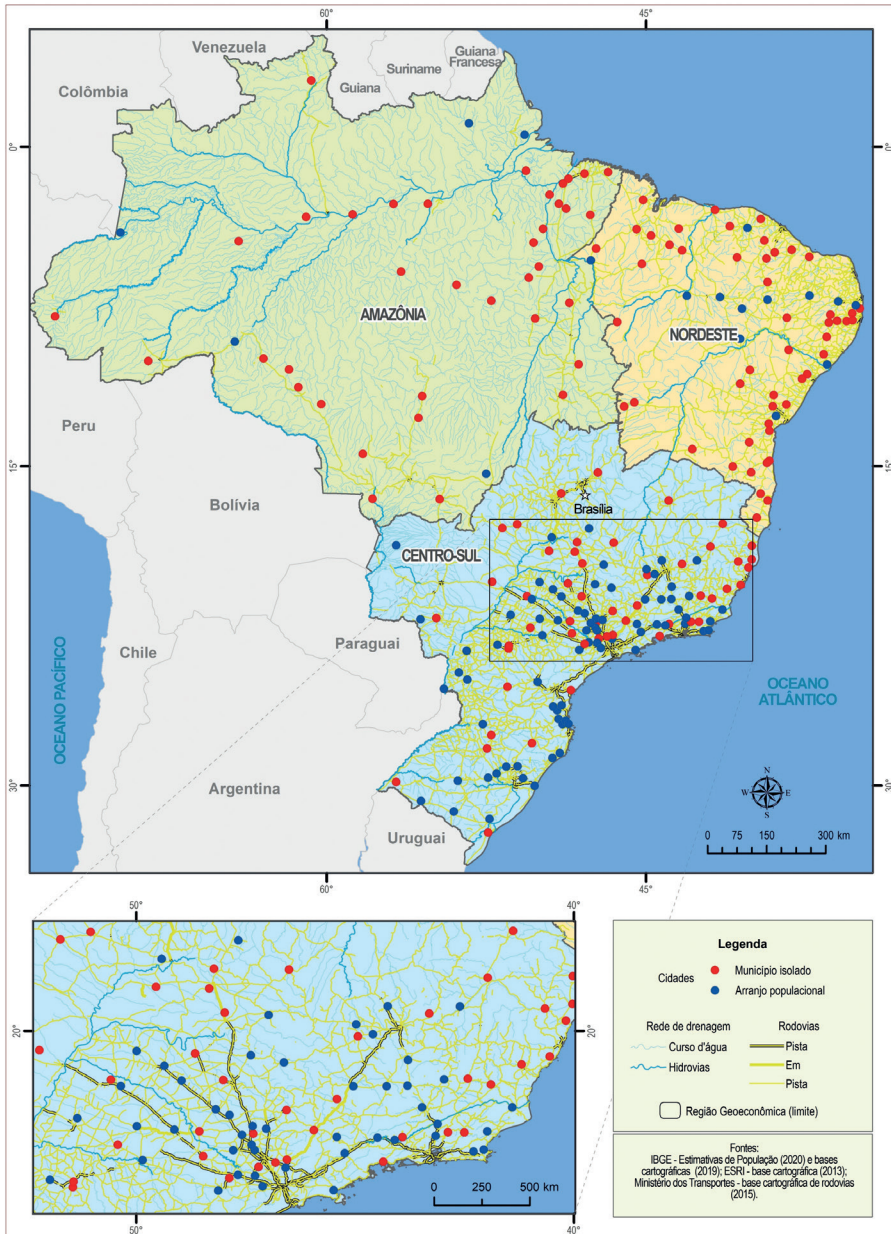
3 CIDADES MÉDIAS NA FAIXA TERRITORIAL DE 50 KM DA COSTA LITORÂNEA

A análise das cidades médias na faixa territorial de 50 km da costa litorânea foi baseada no projeto *Competitividade e governança das cidades médias do Brasil*, do Ipea, cujos critérios para sua definição, dada a relevância de suas funções na rede urbana regional e nacional, consideraram aspectos funcionais, territoriais e demográficos. Das 230 cidades médias identificadas no Brasil, 93 constituem APs e 137 são municípios isolados. No total, as cidades médias são constituídas por 461 municípios (mapa 5).

Tendo como base os municípios integrantes da faixa terrestre da zona costeira brasileira, definidos pelo Decreto nº 5.300/2004 (Brasil, 2004), do universo das 230 cidades médias, foram identificadas 25 cidades médias que se localizam na faixa territorial de 50 km da costa litorânea, são elas: Macapá-AP; Bragança-PA; AP de Parnaíba-PI; Mossoró-RN; Goiana-PE; AP Itabuna-Ilhéus-BA;¹⁴ Porto Seguro-BA; Valença-BA; Guarapari-ES; Linhares-ES; AP Caraguatatuba-Ubatuba-São Sebastião-SP; São Mateus-ES; AP de Campos dos Goytacazes-RJ; Angra dos Reis-RJ; AP de Macaé-Rio das Ostras-RJ; Araruama-RJ; Cabo Frio-RJ; Paranaguá-PR; AP de Itajaí-Balneário Camboriú-SC; Itapema-SC; Joinville-SC; AP de Tubarão-Laguna-SC; AP de Pelotas-RS; Rio Grande-RS; e AP de Tramandaí-Osório-RS (mapa 6). Essas cidades médias reúnem uma população de 6.941.298 habitantes, constituindo um PIB total de R\$ 292.206.070,00 (tabela 2).

14. Itabuna-Ilhéus é considerada uma aglomeração urbana no projeto *Competitividade e governança das cidades médias do Brasil*, do Ipea.

MAPA 5
Localização das 230 cidades médias do Brasil (2022)



Fontes: Ipea (2022a), base cartográfica do IBGE (malha de municípios) e base cartográfica do Ministério dos Transportes (malha de estradas e rodovias) (IBGE, 2019; 2020c; ESRI, 2013).
Elaboração: Ederson Nascimento.

MAPA 6

Cidades médias na faixa territorial de 50 km da costa litorânea brasileira (2020)



Fontes: IBGE (2020c) e bases cartográficas (2013).
Elaboração: Ederson Nascimento.

TABELA 2
Cidades médias na faixa de 50 km da costa litorânea

Unidade da Federação (UF)	Região	Cidade	Tipo	População (2020)	PIB 2018 (R\$)
Amapá	Amazônia	AP de Macapá	Capital regional C	635.998	13.019.753
Pará	Amazônia	Bragança	Centro de zona A	128.914	1.127.832
Pernambuco	Nordeste	Goiana	Centro sub-regional B	80.055	9.226.545
Bahia	Nordeste	AP de Itabuna-Ilhéus	Capital regional B	373.608	8.339.132
Rio Grande do Norte	Nordeste	Mossoró	Capital regional C	300.618	6.524.083
Piauí	Nordeste	Parnaíba	Centro sub-regional A	153.482	2.322.827
Bahia	Nordeste	Porto Seguro	Centro sub-regional A	150.658	3.125.716
Bahia	Nordeste	Valença	Centro sub-regional B	97.233	1.454.682
Rio de Janeiro	Centro-Sul	Angra dos Reis	Centro sub-regional B	207.044	8.936.325
Rio de Janeiro	Centro-Sul	AP de Araruama	Centro sub-regional B	163.130	3.160.654
Rio de Janeiro	Centro-Sul	AP de Cabo Frio	Capital regional C	401.497	17.101.597
Rio de Janeiro	Centro-Sul	AP de Campos dos Goytacazes	Capital regional C	547.591	39.516.896
São Paulo	Centro-Sul	AP de Caraguatatuba-Ubatuba-São Sebastião	Centro sub-regional B	341.132	23.647.368
Santa Catarina	Centro-Sul	AP de Itajaí-Balneário Camboriú	Capital regional B	624.555	39.361.556
Santa Catarina	Centro-Sul	AP de Itapema	Centro sub-regional B	109.605	3.705.667
Santa Catarina	Centro-Sul	AP de Joinville	Capital regional B	637.182	34.936.873
Rio de Janeiro	Centro-Sul	AP de Macaé-Rio das Ostras	Capital regional C	501.719	27.052.982
Rio Grande do Sul	Centro-Sul	AP de Pelotas	Capital regional C	371.492	9.396.600
Rio Grande do Sul	Centro-Sul	AP de Tramandaí-Osório	Centro sub-regional A	122.317	3.046.866
Santa Catarina	Centro-Sul	AP de Tubarão-Laguna	Capital regional C	189.298	5.767.010
Espírito Santo	Centro-Sul	Guarapari	Centro sub-regional B	126.701	2.307.089
Espírito Santo	Centro-Sul	Linhares	Centro sub-regional A	176.688	6.088.560
Paraná	Centro-Sul	Paranaguá	Centro sub-regional A	156.174	9.774.163
Rio Grande do Sul	Centro-Sul	Rio Grande	Centro sub-regional A	211.965	10.853.316
Espírito Santo	Centro-Sul	São Mateus	Centro sub-regional A	132.642	2.411.975
Total				6.941.298	292.206.070

Fontes: IBGE (2020a; 2021).

Elaboração dos autores.

3.1 Condições urbanas das cidades médias na faixa de 50 km da costa litorânea

No Brasil, a existência de favelas, mocambos, palafitas e assemelhados não ocorre apenas nas áreas metropolitanas, registrando-se, também, em 57,5% dos municípios entre 100 mil e 500 mil habitantes, faixa de população na qual se insere grande parte das cidades médias do país (IBGE, 2018).

A seguir, na tabela 3, apresenta-se uma análise geral das condições urbanas das cidades médias da faixa de 50 km da costa litorânea, sendo considerados: a existência de domicílios em aglomerado subnormal – AGSNs (IBGE, 2019); o saneamento básico – população total do município atendida com abastecimento de água e esgoto (SNIS, 2021); e a urbanização de vias públicas (condições do entorno dos domicílios – domicílios urbanos em face de face de quadra com boca de lobo, pavimentação, meio-fio e calçada), iluminação pública e lixo acumulado nos logradouros (IBGE, 2010).

Nas cidades médias situadas na faixa territorial de 50 km da costa litorânea, a existência de AGSN é mais acentuada nas áreas mais urbanizadas do Centro-Sul, como em Angra dos Reis-RJ (39,9%), Paranaguá-PR (39,5%) e Guarapari-ES (31,6%). No entanto, os menores percentuais encontram-se nas cidades médias dos estados de Santa Catarina: AP de Itapema (0,0%); Joinville (0,8%), no AP de Joinville; Balneário Camboriú (0,4%) e Itajaí (1,4%), no AP de Itajaí-Balneário Camboriú; no Rio Grande do Sul, em Osório (1,4%), no AP Tramandaí-Osório; em Pelotas, no AP de Pelotas (8,2%); e no Rio de Janeiro, em Campos dos Goytacazes (2,72%), no AP de mesmo nome.

Das cidades médias da Amazônia, o AP de Macapá, no Amapá, encontra-se em patamar elevado em relação às demais cidades, como Macapá e Santana, que apresentam, respectivamente, 24,1% e 24,8%. Vale ressaltar que, em relação aos dados de 2010, registra-se aumento do percentual de aglomerados subnormais na maioria das cidades dessa faixa litorânea, indicando uma situação emergencial na política habitacional dessas cidades da costa litorânea.

No setor de saneamento, entre as regiões geoeconômicas brasileiras, as cidades médias do Centro-Sul situadas na faixa da costa litorânea são as que apresentam maior variação intrarregional de atendimento populacional. Essas cidades registram o maior percentual de população com abastecimento de água, destacando-se, com 100% de atendimento, as seguintes: Linhares-ES; Camboriú e Itajaí, no AP de Itajaí-Balneário Camboriú, Tubarão e Laguna; e Pelotas, nos referidos APs de mesmo nome.

As demais cidades do Centro-Sul apresentam, em geral, os mais elevados percentuais de abastecimento de água em relação às demais regiões. No Nordeste, Goiana-PE tem o menor percentual de atendimento (68,6%). Na Amazônia, Bragança-PA, o AP de Macapá, integrado por Macapá e Santana, com (36,6%) e (41,8%), respectivamente, revelam as condições mais críticas.

No caso da cobertura populacional referente ao esgoto, a Amazônia é a mais carente. O AP de Macapá revela situação crítica, com apenas 10,6% da população atendida em Macapá e 1,1% em Santana, integrante do referido arranjo populacional. No Centro-Sul, Osório (2,6%) e Tramandaí (26,9%), no AP de Tramandaí-Osório-RS, apresentam percentuais muito baixos de atendimento, como também ocorre em Rio Grande (31,8%), e Joinville (39,9%), no AP de Joinville-SC, em Rio das Ostras (27,4%), no AP de Macaé-Rio das Ostras-RJ, e em Itajaí (28,2%), no AP de Itajaí-Balneário Camboriú-SC.

No Centro-Sul, diferentemente do que acontece com o abastecimento de água, as cidades médias apresentam grandes variações no atendimento ao esgoto, seja entre os municípios integrantes de um mesmo arranjo populacional, seja entre as cidades da região. No primeiro caso, por exemplo, destaca-se o AP de Macaé-Rio das Ostras-RJ, com 89,5% em Macaé e 27,4% em Rio das Ostras; e o AP de Tubarão-Laguna-SC, Tubarão com 26,5% e Laguna com 67,9%, além de outros casos.

A disparidade de atendimento também ocorre entre os percentuais de abastecimento de água e esgoto. Joinville tem cobertura populacional de 100% de atendimento de água e 39,9% de esgoto; Osório, no AP Tramandaí-Osório-RS tem 84,0% de cobertura populacional com água e apenas 2,6% com esgoto; já Tubarão, no AP Tubarão-Laguna-SC, apresenta 100% de cobertura populacional de água e 26,5% de esgoto. No Nordeste, a cidade industrial de Goiana-PE apresenta 68,8% de abastecimento de água e atende, apenas, 7,6% da população com esgoto.

Em relação às condições do entorno do domicílio, os dados referentes à urbanização de vias públicas e as informações sobre iluminação pública e lixo acumulado nos logradouros são os do IBGE (2010) – mesmo considerando a proximidade de sua atualização pelo Censo Demográfico 2022 –, esses dados foram utilizados devido à relevância das condições de urbanização das cidades médias na faixa da costa litorânea.

Duas cidades médias da região geoeconômica Nordeste apresentaram as condições mais precárias de entorno do domicílio entre as demais, Mossoró-RN e Parnaíba-PI, com apenas 4,5% e 5,6%, respectivamente, dos domicílios com essas benfeitorias, seguidas pelas cidades médias de Bragança-PA (6%) e Macapá-AP (8,8%) na Amazônia. As cidades com melhores condições de entorno dos domicílios, com percentual maior do que 60%, são: Camboriú (89,6%) e Itajaí (79,6%), no AP de Itajaí-Balneário Camboriú (SC); Cabo Frio (68,7%), no AP de Cabo Frio-RJ; e Rio das Ostras (60,7%), no AP de Macaé-Rio das Ostras-RJ.

A condição de urbanização e infraestrutura das cidades médias na faixa de 50 km da costa litorânea, em geral, é precária, com baixos percentuais de vias públicas pavimentadas, meio-fio, calçada e boca de lobo. Quanto à existência de iluminação

pública (IBGE, 2010), os melhores indicadores encontram-se nas cidades médias do Centro-Sul, à exceção dos APs Macaé-Rio das Ostras-RJ e Araruama-RJ. O lixo acumulado nos logradouros, que constitui um grande desafio ambiental no país, está presente nas cidades médias litorâneas de todas as regiões, registrando maiores percentuais na Amazônia e no Centro-Sul (tabela 3).

TABELA 3
Cidades médias na faixa de 50 km da costa litorânea: condições urbanas¹
(Em %)

Cidade média	Município	Região	Domicílios em AGSN (2019)	População com água (2021)	População com esgoto (2021)	Domicílios particulares permanentes ²		
						Urbanização de vias públicas	Não possui iluminação pública (2010)	Possui lixo acumulado nos logradouros (2010)
AP de Macapá-AP	Macapá	Amazônia	24,1	36,6	10,6	8,8	9,72	15,14
	Santana	Amazônia	24,8	41,8	1,1	6,3	15,75	37,28
Bragança-PA	Bragança	Amazônia	4,9	13,6	-	6,0	13,58	15,09
Angra dos Reis-RJ	Angra dos Reis	Centro-Sul	39,9	86,3	55,1	33,3	5,64	3,35
AP de Araruama-RJ	Araruama	Centro-Sul	18,9	95,8	77,3	10,8	12,80	8,21
	Iguaba Grande	Centro-Sul	0,6	97,7	80,1	14,4	4,47	0,38
	Armação dos Búzios	Centro-Sul	2,0	97,7	80,1	25,2	8,02	2,93
AP de Cabo Frio-RJ	Arraial do Cabo	Centro-Sul	21,6	97,7	80,1	51,2	5,64	1,75
	Cabo Frio	Centro-Sul	21,4	97,7	80,1	68,7	3,41	3,64
	São Pedro da Aldeia	Centro-Sul	5,9	97,7	80,1	18,0	5,97	22,20
AP de Campos dos Goytacazes-RJ	Campos dos Goytacazes	Centro-Sul	3,1	97,8	86,3	34,2	2,45	10,39
	São João da Barra	Centro-Sul	0,8	71,0	99,2	20,5	3,49	1,26
AP de Caraguatatuba-Ubatuba-São Sebastião-SP	Caraguatatuba	Centro-Sul	3,6	83,8	70,8	9,4	6,35	11,62
	Ilhabela	Centro-Sul	17,6	70,0	40,1	9,5	6,73	12,66
	São Sebastião	Centro-Sul	26,4	75,1	60,4	17,7	12,36	13,02
	Ubatuba	Centro-Sul	11,6	77,9	34,8	5,9	8,57	4,25
AP de Itajaí-Balneário Camboriú-SC	Balneário Camboriú	Centro-Sul	0,3	100,0	95,0	89,6	0,23	0,53
	Balneário Piçarras	Centro-Sul	0,5	100,0	20,2	34,7	3,19	7,05

(Continua)

(Continuação)

Cidade média	Município	Região	Domicílios em AGSN (2019)	População com água (2021)	População com esgoto (2021)	Domicílios particulares permanentes ²		
						Urbanização de vias públicas	Não possui iluminação pública (2010)	Possui lixo acumulado nos logradouros (2010)
AP de Itajaí-Balneário Camboriú-SC	Barra Velha	Centro-Sul	0,0	100,0	-	34,9	6,32	0,52
	Camboriú	Centro-Sul	0,2	95,0	-	31,7	2,65	0,27
	Itajaí	Centro-Sul	1,4	98,0	28,2	79,6	0,92	3,23
	Navegantes	Centro-Sul	2,2	99,1	-	38,9	3,72	2,26
AP de Itapema-SC	Penha	Centro-Sul	0,6	91,7	-	41,0	2,50	0,37
	Bombinhas	Centro-Sul	0,0	100,0	16,4	20,4	2,84	0,68
	Itapema	Centro-Sul	0,0	97,5	76,6	55,1	2,76	1,31
AP de Joinville-SC	Porto Belo	Centro-Sul	0,0	100,0	-	43,3	5,83	0,29
	Araquari	Centro-Sul	1,2	90,0	4,0	4,0	4,96	20,09
AP de Macaé-Rio das Ostras-RJ	Joinville	Centro-Sul	0,8	100,0	39,9	48,0	1,66	3,29
	Carapebus	Centro-Sul	0,7	23,3	98,0	23,7	3,87	1,28
	Casimiro de Abreu	Centro-Sul	10,3	82,7	58,3	54,6	1,57	1,20
	Conceição de Macabu	Centro-Sul	3,7	89,1	89,1	41,4	3,85	0,15
AP de Pelotas-RS	Macaé	Centro-Sul	19,7	91,0	89,5	50,1	9,20	2,87
	Rio das Ostras	Centro-Sul	6,2	69,0	27,4	60,7	3,19	12,93
	Arroio do Padre	Centro-Sul	0,0	31,2	-	0,0	26,15	-
AP de Tramandaí-Osório-RS	Capão do Leão	Centro-Sul	5,0	92,1	-	0,4	4,11	5,74
	Pelotas	Centro-Sul	8,2	100,0	61,1	34,4	2,18	4,75
AP de Tubarão-Laguna-SC	Imbé	Centro-Sul	2,6	96,2	0,6	1,2	1,12	2,61
	Osório	Centro-Sul	1,4	84,0	2,6	17,0	0,56	2,28
	Tramandaí	Centro-Sul	8,5	97,6	26,9	10,6	2,89	11,53
AP de Tubarão-Laguna-SC	Capivari de Baixo	Centro-Sul	0,0	100,0	-	25,5	1,56	2,65
	Gravatal	Centro-Sul	0,0	97,1	52,3	14,9	1,45	-
Guarapari-ES	Laguna	Centro-Sul	9,3	100,0	67,0	28,0	7,39	4,17
	Tubarão	Centro-Sul	3,9	100,0	26,5	44,1	1,27	1,06
Linhares-ES	Linhares	Centro-Sul	31,6	88,0	60,0	26,7	2,51	7,38
Paranaguá-PR	Linhares	Centro-Sul	8,7	100,0	74,7	19,7	2,22	2,39
Paranaguá-PR	Paranaguá	Centro-Sul	39,5	96,4	88,4	29,7	5,84	9,35

(Continua)

(Continuação)

Cidade média	Município	Região	Domicílios em AGSN (2019)	População com água (2021)	População com esgoto (2021)	Domicílios particulares permanentes ²		
						Urbanização de vias públicas	Não possui iluminação pública (2010)	Possui lixo acumulado nos logradouros (2010)
Rio Grande-RS	Rio Grande	Centro-Sul	2,3	96,0	31,8	24,8	3,09	2,38
São Mateus-ES	São Mateus	Centro-Sul	18,3	85,0	54,2	17,2	2,13	1,66
Valença-BA	Valença	Nordeste	9,0	86,0	73,0	33,5	6,65	6,19
Goiana-PE	Goiana	Nordeste	5,7	68,6	7,6	14,6	5,98	3,34
ÁP de Ilhéus-Itabuna-BA	Ilhéus	Nordeste	34,6	91,9	61,6	23,1	5,86	6,28
	Itabuna	Nordeste	12,6	99,9	81,7	19,2	1,86	6,97
Mossoró-RN	Mossoró	Nordeste	4,3	93,5	51,5	4,5	2,28	9,60
Parnaíba-PI	Parnaíba	Nordeste	0,5	100,0	51,8	5,6	11,81	6,83
Porto Seguro-BA	Porto Seguro	Nordeste	0,2	77,1	62,0	12,5	5,39	5,27

Fontes: Para domicílios em AGSN, IBGE (2020b); para urbanização de vias públicas e lixo acumulado nos logradouros, IBGE (2010); para população total do município, IBGE (2021); para população assistida com abastecimento de água e esgotamento sanitário, Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento – SNIS (2021).

Elaboração dos autores.

Notas: ¹ Características urbanísticas do entorno dos domicílios: domicílios urbanos em face de quadra com boca de lobo, pavimentação, meio-fio e calçada/domicílios urbanos totais.

² Características urbanísticas do entorno dos domicílios: iluminação pública e lixo acumulado.

Obs.: 1. Percentual da população sem água = população total atendida com abastecimento de água/população total do município.

2. Percentual da população sem esgoto = população total atendida com esgotamento sanitário/população total do município.

3. (-) = sem informação.

3.2 Cidades médias na faixa de 50 km da costa litorânea: quadro de referência para políticas públicas

Do universo das 230 cidades médias, setenta foram selecionadas para constituir o quadro de referência para políticas públicas. Essas são formadas por 135 municipalidades, com população de 19.945.983 habitantes em 2020 – correspondendo a 9,2% da população brasileira – e com PIB, em 2018, de R\$ 667 bilhões, o equivalente a 9,5 % do total nacional (Ipea, 2022b). Dessas cidades médias, sete localizam-se na faixa territorial de 50 km da costa litorânea, quais sejam: Parnaíba-PI; Mossoró-RN; Goiana-PE; Itabuna-Ilhéus-BA; AP de Campos dos Goytacazes-RJ; AP de Itajaí-Balneário Camboriú-SC; e AP de Pelotas-RS.

Essas setenta cidades resultaram da análise integrada das vertentes de centralidade e competitividade e incluem os APs e municípios isolados localizados na faixa territorial de 50 km da costa litorânea. Tal análise considerou indicadores de ambas as vertentes, identificando a articulação e a integração regional, como também o fortalecimento da rede urbana.

A seguir apresenta-se a caracterização das sete cidades localizadas na FFL, considerando a avaliação do seu desempenho a partir da avaliação integrada das vertentes de centralidade e competitividade.¹⁵

3.2.1 Parnaíba-PI

A cidade média de Parnaíba-PI é o segundo município mais populoso do estado do Piauí – com população estimada em 153.482 habitantes em 2020 (IBGE, 2021) –, localizado no litoral piauiense, o menor litoral da região geoeconômica Nordeste, e um dos municípios do delta do rio Parnaíba. A cidade tem em sua região de influência vinte municípios, alcançando, também, os estados do Ceará e do Maranhão, e apresenta o melhor desempenho nos indicadores de variação do PIB *per capita* (2010-2018), no valor adicionado bruto (VAB) dos serviços e na centralidade da educação.

3.2.2 Mossoró-RN

Situada no Rio Grande do Norte, Mossoró é considerada a segunda maior cidade do estado depois da capital, Natal, apresenta significativo número de municípios em sua região de influência (52 municípios) e é a sexta cidade com maior número de municípios polarizados das 230 cidades médias. No Censo Demográfico 2010, o município totalizava 259.815 habitantes, e tem população estimada de 300.618 habitantes em 2020.

Com localização geográfica entre duas capitais nordestinas, Natal e Fortaleza, Mossoró articula-se com as referidas capitais estaduais. A cidade destaca-se pela produção de *commodities*, como petróleo, sal marinho e fruticultura irrigada, e apresentou melhor desempenho nos indicadores de centralidade da gestão empresarial e pública, serviços de baixa, média e alta complexidade em saúde e serviços de educação, destacando-se como centro de atração de investimentos e prestação de serviços.

Mossoró é o maior produtor nacional de melão, petróleo em terra e sal marinho, produtos destinados tanto ao abastecimento do mercado interno quanto à exportação e que geram demandas por serviços cada vez mais complexos. O setor da construção civil tem sido importante gerador de postos de trabalho e de investimentos no mercado imobiliário.

15. Conforme caracterização e critérios estabelecidos pelo estudo *Competitividade e governança das cidades médias do Brasil: sistema urbano, centralidade e competitividade das cidades médias*, relatório 2 (Ipea, 2022b).

3.2.3 Goiana-PE

Cidade média da zona da mata de Pernambuco, encontra-se a 65 km da capital estadual, Recife, a 56 km de João Pessoa, capital da Paraíba, e às margens da BR-101, principal eixo rodoviário do Nordeste e um dos principais do Brasil. Goiana foi selecionada especialmente por sua importância nos indicadores de competitividade. Ela é uma das cidades médias mais antigas do Brasil, sua fundação deu-se no período colonial, em 1568. Nos últimos anos, ela ganhou importância, como demonstra o comparativo entre dois estudos da Regic/IBGE (2007 e 2018), tendo sido elevada na hierarquia da rede urbana de centro de zona A para centro sub-regional B.

Goiana apresentou melhor desempenho nos indicadores de variação do PIB *per capita* (2010-2018), no VAB industrial e no VAB dos serviços, e é um dos principais polos econômicos do estado de Pernambuco. Localizado na zona da mata, tradicional produtora de cana-de-açúcar, o município recebeu nas últimas décadas grandes investimentos industriais, como a fábrica da Jeep (Fiat Chrysler automóveis), o centro de reciclagem de papel e a produção de embalagens de papel da Klabin, a Nassau produtora de cimento e indústrias de menor porte para a produção de móveis e produtos agrícolas. A criação do Distrito Industrial de Goiana, em 2009, e do polo farmoquímico e de biotecnologia de Goiana objetiva atrair indústrias desses setores de alta tecnologia para o município, por exemplo, o Laboratório Farmacêutico do Estado de Pernambuco (Lafepe), a Empresa Brasileira de Hemoderivados e Biotecnologia (Hemobrás), a União Química – insumos para a indústria farmacêutica –, entre outras indústrias para produção de soros, insumos para a farmoquímica, *kits* de imunologia, medicações e cosméticos.

3.2.4 AP de Itabuna-Ilhéus-BA

Esse AP desempenha papel decisivo na costa do cacau. Segundo Trindade (2011, p. 165), Itabuna ocupa posição geográfica centralizada no espaço regional devido ao entroncamento de rodovias, como a BR-101 e a BR-415, que ligam a cidade à capital do estado e à Vitória da Conquista. Essa posição privilegiada lhe favoreceu em detrimento a Ilhéus, cuja situação litorânea impôs mais dificuldades de conexão com as cidades do interior da região.

O asfaltamento da BR-101, na década de 1970, contribuiu para potenciar o papel de centro regional de Itabuna, assim como a construção de alguns empreendimentos, como o *shopping center*, as emissoras de televisão, a Comissão Executiva do Plano da Lavoura Cacaueira (Ceplac) e, ainda, a Universidade Estadual de Santa Cruz (Uesc). Os dois últimos instalados estrategicamente ao longo da BR-415, entre as duas cidades (Trindade, 2011, p. 228).

O centro industrial de Itabuna e o Distrito Industrial de Ilhéus foram instalados entre o fim da década de 1970 e o início da década de 1980. A posição estratégica de Itabuna e Ilhéus na rede urbana do sul da Bahia atraiu para seus territórios os equipamentos industriais que, àquela época, representavam grandes possibilidades de crescimento econômico (Trindade, 2011, p. 308).

3.2.5 AP de Campos dos Goytacazes-RJ

Esse AP, situado no estado do Rio de Janeiro, é formado pelo município de mesmo nome e por São João da Barra, compondo uma vasta extensão costeira no norte fluminense, onde se destacam estruturas de apoio à exploração petrolífera, como o heliporto do Farol de São Tomé e, mais recente, os diversos terminais especializados que compõem o porto de Açú, o qual integra o Corredor Logístico Estratégico Sudeste de exportação de minério de ferro, petróleo e gás natural.

Cortado pela BR-101, que faz conexão com Rio de Janeiro e Vitória, Campos dos Goytacazes é a sede regional da ferrovia Centro-Atlântica, o que confere à essa cidade média papel de destaque como centro nodal nessa porção do norte fluminense. Boa parte dessa infraestrutura é originada da produção açucareira, que desempenhou papel relevante na economia regional, mas que hoje se encontra estagnada. Diversas propostas para revitalizar a agroindústria na região têm sido formuladas, entre elas destaca-se o estímulo à silvicultura para a produção de papel e celulose, aproveitando as condições naturais e a infraestrutura regional.

A extração de petróleo na bacia de Campos, que teve seu apogeu na primeira década do século XXI, tem declinado de importância devido à expansão da produção em águas ultraprofundas na bacia de Santos. Campos dos Goytacazes foi um dos municípios que mais recebeu *royalties* e compensações financeiras, porém pouco foi investido na diversificação da economia regional, que ainda permanece dependente das rendas do petróleo.

3.2.6 AP de Itajaí-Balneário Camboriú-SC

Esse AP, localizado no estado de Santa Catarina, deve ser compreendido no contexto territorial geral do estado, que se notabiliza por uma forte e crescente concentração de atividades econômicas e população na faixa litorânea (especialmente entre Joinville, no norte, e a Grande Florianópolis) e em áreas adjacentes a essa (sobretudo no vale do Itajaí). Em tal processo, chamado por alguns autores – por exemplo, Miotto, Lins e Mattei (2010) – de “litoralização”, vem se acentuando a urbanização nas áreas mencionadas, em contraposição ao esvaziamento rural e à estagnação populacional de diversas cidades no interior do estado, em especial na serra e no oeste catarinense.

Beneficiado por essa dinâmica, o AP de Itajaí-Balneário Camboriú – capital regional nível B, segundo a classificação do IBGE (2020c) – corresponde a uma aglomeração urbana com cerca de 625 mil habitantes (em 2020), com avançada conurbação no sentido norte-sul entre os municípios de Itajaí (o mais importante do arranjo), Navegantes, Balneário Camboriú e Camboriú, acompanhando a linha da costa e a “dorsal” constituída pela BR-101. Para Santos Júnior (2006), o crescimento populacional dos municípios localizados na orla catarinense e, particularmente, na região polarizada por Itajaí, bem como da centralidade regional dessa última se deve às atividades portuárias, à indústria pesqueira e naval, ao comércio, aos serviços, à diversificação do parque industrial e ao turismo.

O município de Itajaí possui setores econômicos diversificados e importantes para a região, como a indústria (notadamente extrativas e de transformação), o comércio e os serviços. O setor de maior destaque é o da atividade portuária. Localizado na foz do rio Itajaí-Açu, o complexo portuário de Itajaí é composto pelo porto público de Itajaí e por outros seis terminais privados, sendo cinco no território de Itajaí e um no município vizinho de Navegantes. O porto de Itajaí é um dos mais importantes do Sul do Brasil, com destacado papel na movimentação de contêineres, em especial na exportação de cargas congeladas e frigorificadas. A movimentação de cargas e os diversos tipos de serviços associados às atividades portuárias possuem enorme peso econômico, contribuindo decisivamente para que o município de Itajaí alcance o segundo maior PIB¹⁶ de Santa Catarina (atrás apenas de Joinville).

Outra vantagem comparativa de Itajaí é sua localização, considerada estratégica. A cidade está no entroncamento entre duas importantes rodovias federais: a BR-101 (duplicada), que liga a cidade (e seu complexo portuário) à Região Metropolitana (RM) de Florianópolis e às demais áreas urbanas litorâneas do estado, bem como à Grande Curitiba a norte e à Grande Porto Alegre a sul; e a BR-470 (atualmente em processo de duplicação em alguns trechos), que dá acesso ao Vale do Itajaí e ao centro e ao oeste do estado. O AP dispõe também de aeroporto internacional, situado em Navegantes, o que amplia a acessibilidade à região, potencializando os intercâmbios comerciais e a atratividade turística regional.

Balneário Camboriú tem alcançado grande destaque como centro turístico de veraneio e pelo vultuoso crescimento imobiliário. O município, que conta com uma população residente estimada em 150 mil habitantes, chega a receber um contingente superior a 4 milhões de turistas entre os meses de dezembro, janeiro e fevereiro, segundo informações da prefeitura. A produção e incorporação imobiliária está voltada para a *segunda residência*, para fins de locação, rede

16. De acordo com o IBGE (2019), o PIB a preços correntes de Itajaí foi de R\$ 28,22 bilhões.

hoteleira e outros estabelecimentos comerciais e de serviços. Destaca-se o padrão de urbanização diferenciado da zona balneária, de alto padrão, das áreas da BR-101, especialmente no município vizinho de Camboriú, que parece se consolidar como área de expansão da urbanização do AP como um todo.

3.2.7 AP de Pelotas-RS

Esse AP, situado no extremo sul gaúcho, é capital regional C, com população de pouco mais de 355 mil habitantes (em 2020). Ele é o mais importante polo comercial e de prestação de serviços dessa porção do estado, devendo-se a isso sua atual centralidade.

Até a década de 1970, a cidade consolidava sua posição na rede urbana como centro industrial, com destaque para o setor conserveiro¹⁷ e, principalmente, para o beneficiamento de arroz. No entanto, com a crise do setor engendrada no fim do decênio seguinte, a cidade se voltou ao setor terciário, “configurando-se como polo atacadista e varejista do sul do estado” (Ferretto, 2018, p. 79). Pelotas destaca-se também como centro universitário, devido à presença, em seu território, da Universidade Federal de Pelotas (UFPel) e de outras quatro instituições de ensino superior.

Outra característica de Pelotas reside nas relações estabelecidas com a cidade vizinha, Rio Grande, a mais importante cidade portuária do Rio Grande do Sul, com cerca de 190 mil habitantes, a qual possui maior protagonismo industrial (petroquímica, fertilizantes e alimentos) que a primeira no plano regional. Soares e Ueda (2007) salientam que algumas funções urbanas são repartidas entre as duas cidades, mas que o setor terciário mais desenvolvido faz com que Pelotas atraia moradores de Rio Grande em busca de produtos e serviços mais sofisticados.

4 RECOMENDAÇÕES PARA A POLÍTICA URBANA NA FRONTEIRA LITORÃNEA: CONCENTRAÇÕES METROPOLITANAS E CIDADES MÉDIAS

Diante dos desafios das concentrações metropolitanas e das cidades médias da faixa terrestre de 50 km da costa, são recomendadas, a seguir, cinco vertentes de ações públicas, as quais devem considerar a articulação das três esferas de governo e da sociedade organizada. Essas ações buscam orientar políticas públicas espacialmente dirigidas, e visam à integração institucional e espacial de ações para uma abordagem unificada de territórios e ao aumento da conectividade de lugares.

17. Indústria produtora de doces em conserva.

4.1 Tratamento articulado e integrado das infraestruturas metropolitanas com o planejamento urbano e regional visando ao desenvolvimento socioeconômico, principalmente *hubs* aeroportuários e portuários, terminais logísticos, infraestrutura energética e de transporte

As prioridades para atuação nas concentrações metropolitanas devem contemplar ações estruturantes no território, notadamente, para urbanização inclusiva e aumento da competitividade. As políticas públicas devem ser direcionadas a apoiar a execução de projetos que sejam estruturantes do espaço urbano e metropolitano, considerando os grandes equipamentos voltados à melhoria das conexões terrestre, aérea e marítima, com vistas à melhor articulação da infraestrutura urbana, nos setores de turismo, infraestrutura, mobilidade e transporte.

Nas concentrações urbanas litorâneas de mais competitividade econômica das regiões Sudeste e Sul, e com melhores condições logísticas e de infraestrutura, o desafio reside no planejamento regional das áreas metropolitanas com o seu entorno que integre os sistemas de transporte, logística e infraestrutura urbana, objetivando assegurar a conectividade (especialmente rodoviária e ferroviária). Para viabilizar ações e projetos de infraestrutura na costa litorânea – com responsabilidade social –, buscando a atualização, simplificação, implantação e modernização da infraestrutura, é também necessário agilizar a tramitação do Projeto de Lei (PL) nº 11.277/2018, de iniciativa do Poder Executivo, que dispõe sobre a desapropriação por utilidade pública e altera o Decreto-Lei nº 3.365/1941 e outras legislações.

4.2 Projetos eficazes e integração de ações entre setor turístico, patrimônio histórico, meio ambiente e planejamento urbano

Para as concentrações metropolitanas e cidades médias, especialmente no âmbito do planejamento urbano e turismo, recomenda-se a identificação de áreas prioritárias para incentivos a empreendimentos geradores de trabalho e renda e melhoria das condições de saneamento (resíduos sólidos, abastecimento de água e esgoto sanitário), conectividade e infraestrutura viária dessas áreas.

O turismo, como atividade econômica, é um dos serviços com elevado potencial de geração de emprego e renda, cujo incentivo poderia gerar impacto positivo nas condições de vida da população, principalmente, nos municípios da zona costeira, notadamente na região Nordeste – saliente nordestino e metrópoles de Fortaleza e Salvador –, onde o segmento de turismo de sol e praia é o principal fator de atratividade. Assim, projetos especiais de geração de renda e empreendedorismo, visando à melhoria das condições de vida da população, devem ser fomentados nessa região, que está se configurando embrião de uma futura “região urbana” no litoral do Nordeste.

Quanto ao patrimônio histórico, é crucial sua articulação com a política de desenvolvimento urbano nas áreas centrais das concentrações metropolitanas e cidades médias litorâneas, sendo também crucial a eficácia das ações públicas nesse

setor para superar dificuldades de abordagem e execução de projetos (Motta, Araújo Sobrinho e Saccaro Junior, 2021). Desse modo, devem ser promovidas a capacitação e o aperfeiçoamento a fim de atualizar a legislação de patrimônio histórico, com vistas a simplificar, normatizar e unificar procedimentos e ajustar exigências na elaboração e análise de programas e projetos urbanísticos e edifícios de revitalização urbana pelos órgãos competentes nas três esferas de governo. Vale observar também que as políticas de preservação necessitam de maior articulação com as políticas municipais de desenvolvimento urbano, buscando superar os conflitos setoriais e preservar os centros históricos para a adoção de políticas públicas de resultados.

4.3 Monitoramento e gestão dos impactos ambientais e do aumento do nível do mar nas áreas urbanizadas

Notadamente para as concentrações metropolitanas e cidades médias, outra medida necessária diz respeito à necessidade de enfrentamento dos impactos ambientais e do aumento médio global do nível do mar nas cidades costeiras, especialmente nas ações de planejamento urbano e habitacionais articuladas e integradas ao meio ambiente. Algumas dessas cidades lidam com a ocupação de áreas de risco, resultando em deslizamento de encosta, alagamentos e aumento da ocorrência e frequência de ressacas, que ocasiona transgressão marinha, erosão e alteração da linha de costa.

Nesse contexto, é necessário um esforço conjunto de estados e municípios para promover o planejamento territorial consentâneo com as necessidades urbanas, e empreender ações de mitigação e adaptação. Assim, a população e as infraestruturas atingidas pelos impactos ambientais requerem a adoção de políticas públicas urbanas e regionais para a diminuição da vulnerabilidade socioambiental e promoção do desenvolvimento sustentável. Tais ações devem evitar o custo elevado em infraestruturas de adaptação pós-impacto e promover a proteção das áreas habitacionais propensas ao desmoronamento e às inundações (devido às alterações nas dinâmicas de maré); danos às zonas industriais e consequente interferência na economia local; danos à infraestrutura de mobilidade (rodoviária e ferroviária), com consequente problemas na gestão da movimentação de cargas devido à expansão das zonas de inundação; aumento da necessidade de manutenção de infraestruturas urbanas; entre outras consequências. Assim, se faz necessário adotar planejamento urbano que atenda às dinâmicas econômica, social e demográfica dos municípios, promover moradia, infraestrutura e implantar sistema integrado de monitoramento e informação sobre desenvolvimento urbano e meio ambiente. Essas medidas também devem compreender ações de mitigação e adaptação para garantir a resiliência das cidades e a qualidade de vida para o desenvolvimento sustentável. Além disso, recomenda-se programas de capacitação técnica nos municípios com vistas ao estabelecimento de diretrizes sobre ocupação territorial, obras de proteção, prevenção à erosão e inundações na zona costeira.

4.4 Melhoria das condições de vida da população pobre que vive em habitações precárias, em áreas alagáveis e de risco, carecendo de habitação, serviços públicos, infraestrutura urbana e regularização fundiária

As deficiências habitacionais, a falta de regularização fundiária e de infraestrutura urbana nas concentrações metropolitanas (grandes áreas metropolitanas e áreas metropolitanas) já ocorrem nas cidades médias litorâneas e se revelam pela existência de favelas e assemelhados, como também pela falta de regularização fundiária (IBGE, 2020c). Além disso, registra-se a falta de urbanização de logradouros públicos e de saneamento básico, principalmente nas cidades médias da costa da região Nordeste (tabela 2). Assim, são necessárias ações habitacionais destinadas às habitações precárias (favelas e áreas de risco e informais), sendo de particular relevância, nesse caso, os projetos de urbanização (que contribuam para a redução da pobreza e do desemprego), de saneamento básico, de mobilidade e transporte urbano, bem como as demais infraestruturas que coadunem para o aumento da competitividade.

Na área metropolitana de São Luís, no saliente nordestino, e nas metrópoles de Fortaleza e Salvador, dadas as deficiências, notadamente nos setores de habitação e saneamento, propõe-se promover ações articuladas e integradas de política regional e urbana para a melhoria das condições de vida e o aumento da competitividade, com ênfase no fortalecimento do sistema urbano-regional de Recife, que inclui Maceió, João Pessoa e Natal.

Para superar elevados *deficit* de saneamento, notadamente nas concentrações urbanas da região Nordeste, é necessário o apoio do governo federal aos estados, mediante a aplicação do novo marco legal do saneamento básico, Lei Federal nº 14.026/2020 (Brasil, 2020b), visando à melhoria das condições de vida da população e à atração de investimentos nas cidades litorâneas.

Nas áreas urbanizadas da faixa territorial de 50 km da costa litorânea, os terrenos e imóveis situados na faixa dos terrenos de Marinha – contendo normas complexas previstas em diversas legislações – constituem uma peculiaridade na faixa litorânea, pelo fato de abrigar, especialmente nas concentrações metropolitanas, grandes áreas de habitação precária e insalubres localizadas em terras do patrimônio da União, sem regularização fundiária. Diante desse quadro, registram-se medidas recentes para viabilizar a regularização de áreas passíveis de regularização pelos ocupantes de baixa renda.

A aprovação da Lei nº 13.465/2017 (Brasil, 2017) e do Decreto nº 9.310/2018 (Brasil, 2018), que dispõem sobre regularização fundiária urbana e rural, promoveram aperfeiçoamentos para promoção e desburocratização da regularização fundiária nas áreas urbanas informais consolidadas em terrenos da União, como

os terrenos de Marinha, e na titulação de propriedade aos seus ocupantes, as quais abrangem medidas jurídicas, urbanísticas e ambientais de alcance social.¹⁸

Nos terrenos de Marinha, caso a Proposta de Emenda Constitucional (PEC) nº 39/2011 seja aprovada, as áreas afetadas (com destinação especial) ao setor público municipal e estadual passariam para o domínio pleno dos estados e municípios, possibilitando, quando couber, a transferência de imóveis aos moradores de assentamentos precários, com prazo de dois anos para que sejam efetivadas as transferências. Nesse caso, continuariam sob domínio da União as áreas utilizadas pelo setor público, as unidades de conservação ambiental e as áreas não ocupadas (para concessionárias e permissionárias, instalações portuárias, conservação do patrimônio histórico e cultural, entre outras). Segundo a referida PEC, a União pode, a qualquer tempo, requisitar áreas já ocupadas para suas finalidades.

4.5 Fortalecimento do planejamento e da gestão urbana

Considerar, no planejamento e na gestão das concentrações metropolitanas, o fortalecimento da conectividade territorial, tendo como objetivos a competitividade econômica, a governança interfederativa, a urbanização inclusiva, a sustentabilidade da urbanização e do meio ambiente na costa litorânea. Além disso, atualizar os planos diretores municipais,¹⁹ elaborar os planos de desenvolvimento urbano integrado (PDUIs) das áreas metropolitanas institucionalizadas e aperfeiçoar a legislação de uso e ocupação do solo urbano, adotando uma *nova abordagem* para o planejamento urbano e seus instrumentos, com base nos princípios e nas recomendações da Nova Agenda Urbana – NAU (ONU, 2017), especialmente: i) aproveitar os benefícios da urbanização bem planejada, promover o emprego pleno e produtivo e o trabalho digno para todos e promover a segurança da posse de terra; ii) adequar os planos diretores municipais, a fim de ajustá-los às mudanças das condições econômicas e sociais ao longo do tempo, mediante avaliação sistemática; e iii) apoiar a formulação e a execução das políticas e os planos de desenvolvimento territorial integrado, considerando a articulação e cooperação entre diferentes escalas de cidades e assentamentos humanos. É necessário, também, a capacitação institucional das prefeituras e dos órgãos estaduais para a harmonização de normas e procedimentos urbanísticos e ambientais, especialmente quanto às questões relacionadas ao crescimento e às dinâmicas urbana, econômica, demográfica e habitacional das concentrações urbanas e cidades médias litorâneas.

18. A Lei nº 13.465/2017 (regularização fundiária rural e urbana – Reurb) dispõe que, União, estados, Distrito Federal, municípios e suas entidades vinculadas, quando titulares do domínio, ficam autorizadas a reconhecer o direito de propriedade aos ocupantes do núcleo urbano informal regularizado por meio da legitimação fundiária (Brasil, 2017). A Portaria nº 2.826/2020 permitiu a regularização de núcleos urbanos informais da Reurb de interesse social (Reurb-S) e da Reurb de interesse específico (Reurb-E) em imóveis cadastrados ou não (Brasil, 2020a).

19. Algumas concentrações metropolitanas institucionalizadas na faixa de terrestre de 50 km da costa litorânea necessitam elaborar os PDUIs (Lei nº 13.089/2015). Recomenda-se aos municípios de Parnaíba-PI, Mossoró-RN, Pelotas-RS e Itajaí-SC a atualização de seus planos diretores.

Tal recomendação tem o objetivo de melhorar a capacidade de governança e gestão territorial, e superar as dificuldades de regularização ambiental de áreas ocupadas, especialmente em projetos de: i) combate à erosão urbana; ii) prevenção em áreas de risco; iii) urbanização de favelas; iv) regularização de parcelamento do solo urbano; e v) promoção habitacional de interesse social para famílias em áreas precárias e insalubres.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este capítulo apresentou uma análise territorial geral da urbanização brasileira, de modo a destacar as concentrações urbanas e as cidades médias na faixa terrestre de 50 km da costa litorânea, bem como revelar sua importância tanto populacional quanto federativa ao abrigar 71,5 milhões de habitantes e abranger 851 municípios. Também foram identificados os principais desafios e a caracterização desses centros urbanos para fins de políticas públicas apontadas no âmbito do projeto *Competitividade e governança das cidades médias do Brasil*.

No contexto da urbanização litorânea, o destaque nas concentrações metropolitanas deve-se à sua importância na rede urbana do Brasil, dadas às suas dinâmicas socioeconômicas, demográficas e de competitividade econômica, assim como pela magnitude e pelas características das demandas habitacionais, que vão das necessidades de saneamento e infraestrutura urbana, ao deslizamento de áreas de risco, inundações, erosão e alteração de linha costeira. Quanto às cidades médias, o destaque deve-se às suas funcionalidades na rede urbana regional e estadual.

Assim, identificou-se a concentração de 33,45% da população na faixa terrestre de 50 km da costa, conforme delimitação definida pelo Decreto nº 5.300, de 7 de dezembro de 2004 – que instituiu o Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro (PNGC) –, mostrando, mediante visualizações em perspectiva, a distribuição da população no território (tabela 1 e figura 1). Além disso, apontou-se o papel das cidades médias na dinâmica de desconcentração demográfica e econômica do território brasileiro em curso, que resultou em mudanças na configuração da rede urbana do Brasil. Os desafios a serem enfrentados pelas concentrações metropolitanas e cidades médias, bem como as recomendações apontadas, são pertinentes, em grande parte, às demais concentrações urbanas brasileiras. No entanto, essas devem ser apresentadas, devido, principalmente, à densidade populacional e da rede urbana na faixa terrestre de 50 km da costa, às carências urbanas, à necessidade de aumento da competitividade e às questões ambientais, notadamente na costa litorânea. Além disso, reitera-se a necessidade de políticas públicas incluírem instrumentos de planejamento urbano e políticas setoriais de habitação, saneamento e mobilidade urbana capazes de refletir os desafios da urbanização desses centros urbanos mediante abordagem compatível com os princípios e as recomendações da NAU.

Das 25 cidades médias situadas na faixa terrestre de 50 km da costa, sete foram selecionadas para fins de políticas públicas, conforme análise do sistema urbano, e de indicadores de centralidade e competitividade (Ipea, 2022b). A avaliação das condições urbanas dessas cidades selecionadas está sendo aprofundada no âmbito do projeto já mencionado e serão complementadas pela avaliação do sistema de planejamento e gestão, visando propor um conjunto de ações para a promoção do desenvolvimento urbano.

O destaque dado às recomendações referentes aos aspectos de planejamento e gestão urbana – os quais envolvem regulações e procedimentos –, com ênfase na abordagem dos instrumentos de planejamento territorial (planos diretores e PDUIs), deve-se ao fato de esses serem cruciais para a eficácia da política urbana e se constituírem desafios crescentes e complexos, necessitando de ajustes periódicos e visão proativa com a dinâmica da urbanização, e a sustentabilidade ambiental na costa litorânea.

REFERÊNCIAS

BANCO MUNDIAL. **Relatório anual 2017**. Washington: Banco Mundial, 2017.

BRASIL. Decreto nº 5.300, de 7 de dezembro de 2004. Regulamenta a Lei nº 7.661, de 16 de maio de 1988, que institui o Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro (PNGC), dispõe sobre regras de uso e ocupação da zona costeira e estabelece critérios de gestão da orla marítima, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 8 dez. 2004.

_____. Lei nº 13.465, de 11 de julho de 2017. Dispõe sobre a regularização fundiária rural e urbana, sobre a liquidação de créditos concedidos aos assentados da reforma agrária e sobre a regularização fundiária no âmbito da Amazônia Legal; e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, n. 132, p. 1, 12 jul. 2017. Seção 1.

_____. Lei nº 9.310, de 15 de março de 2018. Institui as normas gerais e os procedimentos aplicáveis à regularização fundiária urbana e estabelece os procedimentos para a avaliação e a alienação dos imóveis da União. **Diário Oficial da União**, Brasília, n. 52, p. 7, 16 mar. 2018. Seção 1.

_____. Portaria nº 2.826, de 31 de janeiro de 2020. Estabelece as normas e procedimentos para a regularização fundiária urbana (Reurb) em áreas da União, cadastradas ou não, conforme previsto na Lei nº 13.465, de 11 de julho de 2017, complementarmente ao disciplinado no Decreto nº 9.310, de 15 de março de 2018. Brasil. **Diário Oficial da União**, Brasília, n. 28, p. 75, 10 fev. 2020a. Seção 1.

_____. Lei nº 14.026, de 15 de julho de 2020. Atualiza o marco legal do saneamento básico e altera a Lei nº 9.984, de 17 de julho de 2000, para atribuir à Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico (ANA) competência para editar

normas de referência sobre o serviço de saneamento, a Lei nº 10.768, de 19 de novembro de 2003, para alterar o nome e as atribuições do cargo de especialista em recursos hídricos, a Lei nº 11.107, de 6 de abril de 2005, para vedar a prestação por contrato de programa dos serviços públicos de que trata o art. 175 da Constituição Federal, a Lei nº 11.445, de 5 de janeiro de 2007, para aprimorar as condições estruturais do saneamento básico no país, a Lei nº 12.305, de 2 de agosto de 2010, para tratar dos prazos para a disposição final ambientalmente adequada dos rejeitos, a Lei nº 13.089, de 12 de janeiro de 2015 (Estatuto da Metrópole), para estender seu âmbito de aplicação às microrregiões, e a Lei nº 13.529, de 4 de dezembro de 2017, para autorizar a União a participar de fundo com a finalidade exclusiva de financiar serviços técnicos especializados. **Diário Oficial da União**, Brasília, n. 135, p. 1, 16 jul. 2020b. Seção 1.

_____. Portaria MMA nº, 34 de 2 de fevereiro de 2021. Aprova a listagem atualizada dos municípios abrangidos pela faixa terrestre da zona costeira brasileira. **Diário Oficial da União**, Brasília, n. 23, p. 53, 3 fev. 2021b. Seção 1.

DAVIDOVICH, F. R.; LIMA, O. M. B. de. Contribuição ao estudo de aglomerações urbanas no Brasil. **Revista Brasileira de Geografia**, Rio de Janeiro, v. 37, n. 1, p. 50-85, jan.-mar. 1975.

FERRETTO, D. **Segregação socioespacial em cidades médias gaúchas: Caxias do Sul, Passo Fundo, Pelotas e Santa Maria**. 2018. 222 f. Tese (Doutorado) – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2018.

IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Sinopse do Censo Demográfico 2010**. Rio de Janeiro: IBGE, 2010.

_____. **Atlas geográfico das zonas costeiras e oceânicas do Brasil**. Rio de Janeiro: IBGE, 2011.

_____. **Arranjos populacionais e concentrações urbanas no Brasil**. Rio de Janeiro: IBGE, 2015.

_____. **Estimativas de população 2017**. Rio de Janeiro: IBGE, 2017.

_____. **Pesquisa de Informações Básicas Municipais: perfil dos municípios brasileiros 2017**. Rio de Janeiro: IBGE, 2018.

_____. **Pesquisa de Informações Básicas Municipais: perfil dos municípios brasileiros 2018**. Rio de Janeiro: IBGE, 2019.

_____. **Regiões de influência das cidades: 2018**. Rio de Janeiro: IBGE, 2020a.

_____. **Agglomerados subnormais 2019**. Rio de Janeiro, IBGE, 2020b.

_____. **Pesquisa De Informações Básicas Municipais: perfil dos municípios brasileiros 2019**. Rio de Janeiro: IBGE, 2020c.

_____. **Estimativas de população 2021**. Rio de Janeiro: IBGE, 2021.

IPEA – INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. **Projeto competitividade e governança das cidades médias do Brasil**: referencial conceitual e metodológico – relatório 1. Rio de Janeiro: Ipea, 2022a.

_____. **Projeto competitividade e governança das cidades médias do Brasil**: sistema urbano, centralidade e competitividade das cidades médias – relatório 2. Rio de Janeiro: Ipea, 2022b.

IPEA – INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA; IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA; UNICAMP – UNIVERSIDADE ESTADUAL DE CAMPINAS. **Configuração atual e tendências da rede urbana**. Brasília: Ipea, 2002. v. 1. (Série Caracterização e Tendências da Rede Urbana do Brasil).

MIOTO, B. T.; LINS, H. N.; MATTEI, L. A realidade demográfica de Santa Catarina na virada para o século XXI. *In*: MATTEI, L.; LINS, H. N. (Org.). **A socioeconomia catarinense**: cenários e perspectivas no início do século XXI: Editora Argos, 2010. p. 383-323.

MOTTA, D. M. da; ARAÚJO SOBRINHO, F. L.; SACCARO JUNIOR, N. L. Desafios dos instrumentos e da regulação para o desenvolvimento urbano. **Boletim Regional, Urbano e Ambiental**, Rio de Janeiro, n. 25, p. 39-54, jan.-jun. 2021.

ONU – ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Nova agenda urbana** – habitat III. Brasília: ONU, 2017.

PÊGO, B. *et al.* (Coord.). **Fronteiras do Brasil**: referências para a formulação de políticas públicas. Brasília: Ipea; MDR, 2021. v. 6.

SANTOS JÚNIOR, A. **Expansão urbana e desenvolvimento turístico na microrregião da foz do rio Itajaí-Açu**: reflexos da organização sócio-espacial do bairro da Praia Brava-Itajaí (SC). 2006. 229 f. Tese (Doutorado) – Universidade do Vale do Itajaí, Balneário Camboriú, 2006.

SNIS – SISTEMA NACIONAL DE INFORMAÇÕES SOBRE SANEAMENTO. **Diagnóstico temático**: serviços de água e esgoto – visão geral. Brasília, MDR, 2022.

SOARES, P. R. R.; UEDA, V. Cidades médias e modernização do território no Rio Grande do Sul. *In*: SPOSITO, M. E. B. (Org.). **Cidades médias**: cidades em transição. São Paulo: Expressão Popular, 2007. p. 379-411.

STEINBERGER, M.; MORAES, S. R. A desconcentração produtiva entre 2000 e 2015: uma nova dinâmica virtuosa? **Revista Brasileira Estudos Urbanos Regionais**, São Paulo, v. 21, n. 2, p. 280-297, maio-ago. 2019.

TRINDADE, G. A. **Aglomeración Itabuna-Ilhéus**: cidade, região e rede urbana. 2011. 361 f. Tese (Doutorado) – Núcleo de Pós-Graduação em Geografia, Universidade Federal de Sergipe, São Cristóvão, 2011.

VIEIRA FILHO, J. E. R. **Expansão da fronteira agrícola no Brasil**: desafios e perspectivas. Rio de Janeiro: Ipea, ago. 2016. (Texto para Discussão, n. 2223).

BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR

BRASIL. Decreto-Lei nº 3.365, de 21 de junho de 1941. Dispõe sobre a desapropriação por utilidade pública. **Diário Oficial da União**, Rio de Janeiro, 18 jul. 1941.

_____. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: Senado Federal, 1988.

_____. Lei nº 13.874, de 20 de setembro de 2019. Institui a Declaração de Direitos de Liberdade Econômica; estabelece garantias de livre mercado; altera as Leis nºs 10.406, de 10 de janeiro de 2002 (Código Civil), 6.404, de 15 de dezembro de 1976, 11.598, de 3 de dezembro de 2007, 12.682, de 9 de julho de 2012, 6.015, de 31 de dezembro de 1973, 10.522, de 19 de julho de 2002, 8.934, de 18 de novembro 1994, o Decreto-Lei nº 9.760, de 5 de setembro de 1946 e a Consolidação das Leis do Trabalho, aprovada pelo Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943; revoga a Lei Delegada nº 4, de 26 de setembro de 1962, a Lei nº 11.887, de 24 de dezembro de 2008, e dispositivos do Decreto-Lei nº 73, de 21 de novembro de 1966; e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, n. 183-B, p. 1, 20 set. 2019a. Seção 1.

_____. **Base cartográfica dos transportes no Brasil 2019**. Brasília: Minfra, 2019b.

BRAUN, S.; AUMOND, J. J. Simulação de elevação do nível do mar na cidade de Joinville (SC). *In*: ENCONTRO NACIONAL DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM PLANEJAMENTO URBANO E REGIONAL, 17., São Paulo. **Anais...** São Paulo: Enanpur, 2017.

IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Atlas geográfico escolar**. Rio de Janeiro: IBGE, 2018.

MATOS, R. Aglomerações urbanas, rede de cidades e desconcentração demográfica no Brasil. *In*: ENCONTRO DE ESTUDOS POPULACIONAIS, 12., 2000, Caxambu, Minas Gerais. **Anais...** Caxambu: Abep, 2000.

MATTEI, L.; LINS, H. N. (Org.). **A socioeconomia catarinense: cenários e perspectivas no início do século XXI**. Chapecó: Editora Argos, 2010.

PRIORI JÚNIOR, L. Mudanças climáticas e possíveis impactos nas cidades costeiras do Nordeste brasileiro. *In*: ENCONTRO NACIONAL DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM PLANEJAMENTO URBANO E REGIONAL, 15., 2013, São Paulo. **Anais...** São Paulo: Enanpur, 2013.

