

# Dinâmica Urbano-Regional

Rede Urbana e suas Interfaces

Organizadores

Rafael Henrique Moraes Pereira  
Bernardo Alves Furtado

# Dinâmica Urbano-Regional

Rede Urbana e suas Interfaces

---



Organizadores

Rafael Henrique Moraes Pereira

Bernardo Alves Furtado

## **Governo Federal**

### **Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República**

**Ministro** Wellington Moreira Franco



Fundação pública vinculada à Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República, o Ipea fornece suporte técnico e institucional às ações governamentais – possibilitando a formulação de inúmeras políticas públicas e programas de desenvolvimento brasileiro – e disponibiliza, para a sociedade, pesquisas e estudos realizados por seus técnicos.

#### **Presidente**

Marcio Pochmann

#### **Diretor de Desenvolvimento Institucional**

Fernando Ferreira

#### **Diretor de Estudos e Relações Econômicas e Políticas Internacionais**

Mário Lisboa Theodoro

#### **Diretor de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia**

José Celso Pereira Cardoso Júnior

#### **Diretor de Estudos e Políticas Macroeconômicas**

João Sicsú

#### **Diretora de Estudos e Políticas Regionais, Urbanas e Ambientais**

Liana Maria da Frota Carleial

#### **Diretor de Estudos e Políticas Setoriais, de Inovação, Regulação e Infraestrutura**

Márcio Wohlers de Almeida

#### **Diretor de Estudos e Políticas Sociais**

Jorge Abrahão de Castro

#### **Chefe de Gabinete**

Persio Marco Antonio Davison

#### **Assessor-chefe de Imprensa e Comunicação**

Daniel Castro

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

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

# Dinâmica Urbano-Regional

## Rede Urbana e suas Interfaces

---

Brasília, 2011



Organizadores

Rafael Henrique Moraes Pereira

Bernardo Alves Furtado

---

Dinâmica urbano-regional: rede urbana e suas interfaces /  
organizadores: Rafael Henrique Moraes Pereira, Bernardo Alves  
Furtado – Brasília : Ipea, 2011.  
490 p.

ISBN 978-85-7811-081-9

1. Rede Urbana. 2. Planejamento Urbano. 3. Brasil. I.  
Pereira, Rafael Henrique Moraes. II. Furtado, Bernardo  
Alves. III. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada.

CDD 307.760981

---

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 da Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República.

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

## **Pesquisa Dinâmica Urbana dos Estados (2009-2010)**

### **EQUIPE TÉCNICA**

#### **Coordenação-Geral**

Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea)  
Diretora da Diretoria de Estudos e Políticas Regionais, Urbanas e Ambientais (Dirur) – Liana Maria da Frota Carleial  
Diretor-Adjunto da Dirur – Bruno de Oliveira Cruz  
Coordenador Geral da Pesquisa - Bolívar Pêgo  
Coordenador Técnico – Rafael Henrique Moraes Pereira<sup>1</sup>  
Técnicos de Planejamento e Pesquisa – Bernardo Alves Furtado, Constantino Cronemberger Mendes, Diana Meirelles da Mota,<sup>2</sup> Daniel da Mata,<sup>3</sup> Ernesto Pereira Galindo, Leonardo Monteiro Monasterio (Colaborador), Marco Aurélio Costa e Miguel Matteo.  
Assistentes de Pesquisa do PNPd – Juliana Dalboni Rocha, Fernando Luiz Araujo Sobrinho e Sérgio Ulisses Silva Jatobá.  
Consultor – Carlos Américo Pacheco (NESUR-IE/Unicamp)

Associação Nacional das Instituições de Planejamento, Pesquisa e Estatística – ANIPES  
Felicja Reicher Madeira - Diretora Presidente

Equipes técnicas das instituições estaduais participantes da Pesquisa

#### **Alagoas**

Secretaria de Planejamento do Estado de Alagoas (Seplan/AL)  
Sérgio Moreira (Secretário)  
Antônio Carlos Sampaio Quintiliano (Secretário Adjunto)  
Carmen Andréa da Fonseca e Silva (Coordenadora)  
Equipe de elaboração: Ana Paula Acioli de Alencar (Bolsista Proredes/Ipea), Augusto Aragão de Albuquerque (Bolsista Proredes/Ipea) e Suzann Flávia Cordeiro de Lima (Bolsista Proredes/Ipea).

#### **Bahia**

Superintendência de Estudos Econômicos e Sociais da Bahia (SEI)  
José Geraldo dos Reis Santos (Diretor Geral)  
Thaiz Braga (Diretora de Pesquisas)  
Edgard Porto (Diretor de Estudos)  
Patrícia Chame Dias e Ilce Carvalho (Coordenadoras da Pesquisa)  
Equipe de elaboração: Alcides dos Santos Caldas (Bolsista Proredes/Ipea), Fábio Antônio Moura Costa de Souza (Bolsista Proredes/Ipea), Ilce Carvalho, Jacileda Cerqueira Santos (Bolsista Proredes/Ipea), Mayara Mychella Sena Araújo e Patrícia Chame Dias.  
Colaboradores: Coordenação de Biblioteca e

Documentação, Coordenação de Cartografia e Geoprocessamento, Flávia Santana Rodrigues, Francisco Baqueiro Vidal e Laumar Neves de Souza.

#### **Espírito Santo**

Instituto Jones dos Santos Neves (ISJN)  
Ana Paula Vitali Janes Vescovi (Diretora-Presidente do Instituto)  
Caroline Jabour de França (Coordenadora)  
Equipe de elaboração: Adilson Pereira de Oliveira Júnior (Bolsista Proredes/Ipea), Caroline Jabour de França, Viviane Mozine Rodrigues (Bolsista Proredes/Ipea) e Natália Zago Sena (Bolsista Proredes/Ipea).  
Colaboradores: Ana Paula Santos Sampaio, Anna Cláudia Aquino dos Santos Pela, Carla D'Angelo Moulin, Deivison Souza Cruz, Jaqueline Severino da Costa, Lorena Zardo Trindade, Rodrigo Bettim Bergamaschi e Rodrigo Taveira Rocha.

#### **Goiás**

Secretaria do Planejamento e Desenvolvimento (Seplan/GO)  
Oton Nascimento Júnior (Secretário)  
Lilian Maria Silva Prado (Superintendente de Estatística, Pesquisa e Informação – Sepin/Seplan)  
Lucio Warley Lippi (Coordenador)  
Equipe de elaboração: Fernando Negret Fernandez (Bolsista Proredes/Ipea), João Batista de Deus (Bolsista Proredes/Ipea), Lucio Warley Lippi e Nair de Moura Vieira (Bolsista Proredes/Ipea).  
Colaboradora: Rejane Moreira da Silva (SGM/SIC/GO)

#### **Mato Grosso**

Fundação de Apoio e Desenvolvimento da Universidade Federal de Mato Grosso (Fundação Uniselva)  
Sérgio Henrique Alemand Mota (Diretor-Presidente da Fundação)  
Elaine Adélia Fortes Daltro Maia (Coordenadora)  
Equipe de elaboração: Maria Aparecida Nunes (Bolsista Proredes/Ipea), Sônia Regina Romancini (Bolsista Proredes/Ipea) e Tereza Cristina Cardoso de Souza Higa (Bolsista Proredes/Ipea).  
Colaborador: Geógrafo Flávio Antônio Lúcio Alves

#### **Mato Grosso do Sul**

Fundação de Apoio à Pesquisa ao Ensino e à Cultura do Mato Grosso do Sul (FAPEMS)

1. Coordenador Técnico a partir de julho de 2009.

2. Coordenadora Geral da Pesquisa de 2007 a 2008.

3. Coordenador Geral da Pesquisa de janeiro de 2009 a junho de 2009.

José Roberto da Silva Lunas (Presidente do Instituto)  
José Roberto da Silva Lunas (Coordenador)  
Equipe de elaboração: Roberto Ortiz Paixão (Bolsista Proredes/Ipea), Sergio Seiko Yonamine (Bolsista Proredes/Ipea) e Tito Carlos Machado de Oliveira (Bolsista Proredes/Ipea).  
Colaboradores: Fábio Martins Ayres, Thais Barbosa Azambuja Caramori e Julia Maria Vidoto Marques.

### **Pará**

Instituto de Desenvolvimento Econômico, Social e Ambiental do Pará (IDESP)  
José Raimundo Barreto Trindade (Presidente do Instituto)  
Andréa de Cássia Lopes Pinheiro (Coordenadora)  
Equipe de elaboração: Andréa de Cássia Lopes Pinheiro, Heriberto Wagner Amanajás Pena (Bolsista Proredes/Ipea), Marcio Douglas Brito Amaral (Bolsista Proredes/Ipea) e Mário Miguel Amin Garcia Herreros (Bolsista Proredes/Ipea)  
Colaboradores: Ana Claudia Cardoso (UFRN), Cassiano Figueiredo Ribeiro (IDESP), Leila de Fátima de Oliveira Monte (IDESP), Lucineusa da Costa Borges (IDESP), Marcus Vinícios Oliveira Palheta (IDESP), Patrícia Queise Ferreira Pinheiro (IDESP) e Raymundo Nonnato da Frota Costa Jr (IDESP).

### **Paraná**

Instituto Paranaense de Desenvolvimento Econômico e Social (Ipardes)  
Carlos Manuel dos Santos (Diretor Presidente)\*  
Maria Lúcia de Paula Urban (Diretora Presidente)\*\*  
Thais Kornin (Diretora do Centro de Treinamento para o Desenvolvimento - CTD)  
Rosa Moura (Coordenadora)  
Equipe de elaboração: Lorreine Santos Vaccari (Bolsista Proredes/Ipea), Maria Isabel de Oliveira Barion, Marley Vanice Deschamps, Nelson Ari Cardoso, Ricardo Kingo Hino (Bolsista Proredes/Ipea) e Rosa Moura.  
Colaboradores: Ana Rita B. Nogueira, Cinthia Iara Alves Silveira, Claudia Fabiana Bastos Ortiz, Dora Silvia Hackenberg, Julio Cesar de Ramos, Maria Laura Zocolotti e Stella Maris Gazziero, Maria Helena Marazini, Norma Consuelo dos Santos e Vanilda Rosa do Prado.

### **Rio de Janeiro**

Fundação Centro Estadual de Estatísticas, Pesquisas e Formação de Servidores Públicos do Rio de Janeiro (Fundação CEPERJ/RJ)  
Jorge Guilherme de Mello Barreto (Presidente)  
Epitácio José Brunet Paes (Diretor do Centro de Estatísticas, Estudos e Pesquisas)  
Marcos Antonio Santos (Coordenador)  
Equipe de elaboração: Fábio Bruno de Oliveira (Bolsista Proredes/Ipea), Jorge Adalberto Aziz da Silva (Bolsista Proredes/Ipea), Lélia Mendes de Vasconcellos (Bolsista Proredes/Ipea), Marcos Antonio Santos e Marta Bebianno Costa.  
Colaboradores: Ana Célia Alves dos Santos, Armando de Souza Filho, Carlos Eduardo dos Santos Saraça, Carlos Quijada, Elaine Ferreira Gomes, Lelaine Carvalho Simões e Sônia Maria de Arruda Beltrão.

### **São Paulo**

Fundação Sistema Estadual de Análise de Dados (Seade) – Coordenação  
Felicía Reicher Madeira (Diretora Executiva)  
Sinésio Pires Ferreira (Diretor Adjunto de Análise e Disseminação de Informações)  
Sarah Maria Monteiro dos Santos (Coordenadora)  
Equipe de elaboração: Alessandra Martins Navarro (Bolsista Proredes/Ipea), Elaine Cristina de Carvalho Melgaço (Estagiária), Ligia Schiavon Duarte, Maria Conceição Silvério Pires (Bolsista Proredes/Ipea), Sarah Maria Monteiro dos Santos e Sonia Regina Perillo.

Empresa Paulista de Planejamento Metropolitano S/A (Emplasa)

Manuelito Pereira Magalhães Jr (Diretor Presidente)  
Eloisa Raymundo Holanda Rolim (Diretora de Planejamento)  
Equipe de elaboração: Andrea Elena Pizarro Muñoz (Bolsista Proredes/Ipea), Aurea Maria Queiroz Davanzo, Mariana P. Domingues (Bolsista Proredes/Ipea), Myrna de Abreu Machado, Rovená Negreiros e Ricardo Martins Nader (Estagiário).

---

\* Diretor Presidente até abril de 2010.

\*\* Diretora Presidente a partir de abril de 2010.

## SUMÁRIO

<b>APRESENTAÇÃO</b>	9
Clélio Campolina Diniz	
<b>PREFÁCIO</b>	11
Diana Meirelles da Motta	
<b>INTRODUÇÃO</b>	19
Rafael Henrique Moraes Pereira e Bernardo Alves Furtado	
<b>PARTE I - PARÂMETROS CONCEITUAIS PARA REDE URBANA</b>	
<b>CAPÍTULO 1</b>	
BASES CONCEITUAIS DA REDE URBANA BRASILEIRA: ANÁLISE DOS ESTUDOS DE REFERÊNCIA	25
Claudio A. G. Egler, Constantino Cronemberger Mendes, Bernardo Alves Furtado e Rafael Henrique Moraes Pereira	
<b>CAPÍTULO 2</b>	
ESTUDOS DE REDE URBANA COMO FERRAMENTA DE PLANEJAMENTO : PERCEPÇÃO DOS SETORES PÚBLICO E PRIVADO	47
Rafael Henrique Moraes Pereira e Miguel Matteo	
<b>PARTE II - REDE URBANA E INTERFACES</b>	
<b>CAPÍTULO 3</b>	
CIDADES MÉDIAS: UMA CATEGORIA EM DISCUSSÃO	61
Mayara Mychella Sena Araújo, Rosa Moura e Patricia Chame Dias	
<b>CAPÍTULO 4</b>	
CIDADES DE FRONTEIRAS E A REDE URBANA	79
Tito Carlos Machado de Oliveira, Tereza Cristina Cardoso de Souza Higa, Roberto Ortiz Paixão, Rosa Moura e Nelson Ari Cardoso	
<b>CAPÍTULO 5</b>	
METROPOLIZAÇÃO E REDE URBANA	97
Aurea Maria Queiroz Davanzo, Maria Conceição Silvério Pires, Rovena Negreiros e Sarah Maria Monteiro dos Santos	
<b>CAPÍTULO 6</b>	
DINÂMICA URBANO-REGIONAL NA AMAZÔNIA	109
Tereza Cristina Cardoso de Souza Higa	
<b>CAPÍTULO 7</b>	
INTEGRAÇÃO PRODUTIVA E REDE URBANA	119
Juliana Dalboni Rocha, Bolívar Pêgo e Claudio A. G. Egler	
<b>CAPÍTULO 8</b>	
A INDÚSTRIA DO PETRÓLEO E AS TRANSFORMAÇÕES NA REDE URBANA : OS CASOS DO RIO DE JANEIRO E DO ESPÍRITO SANTO	135
Caroline Jabour de França, Marcos Antonio Santos, Marta Bebianno Costa e Viviane Mozine Rodrigues	

## **PARTE III - REFERENCIAIS PARA DINÂMICA URBANO-REGIONAL DOS ESTADOS**

### **CAPÍTULO 9**

DINÂMICA URBANA DO ESTADO DO PARÁ (2000-2008) 145  
Andréa de Cássia Lopes Pinheiro, Heriberto Wagner Amanajás Pena, Marcio Douglas Brito Amaral, Mario Miguel Amin e Garcia Herrerros

### **CAPÍTULO 10**

BAHIA: ANTIGOS PROCESSOS, NOVAS DINÂMICAS E A CONSOLIDAÇÃO 183  
DE CENTROS TRADICIONAIS  
Patricia Chame Dias e Mayara Mychella Sena Araújo

### **CAPÍTULO 11**

ESPÍRITO SANTO: DINÂMICA URBANO-REGIONAL DO ESTADO 225  
Caroline Jabour de França, Adilson Pereira de Oliveira Júnior, Natalia Zago Sena e Viviane Mozine Rodrigues

### **CAPÍTULO 12**

ALAGOAS: DINÂMICA URBANO-REGIONAL DO ESTADO 263  
Carmen Andréa da Fonseca e Silva, Augusto Aragão de Albuquerque, Ana Paula Acioli de Alencar e Suzann Flávia Cordeiro de Lima

### **CAPÍTULO 13**

PARANÁ: DINÂMICA URBANO-REGIONAL DO ESTADO 305  
Rosa Moura, Maria Isabel Barion, Nelson Ari Cardoso e Lorreine Santos Vaccari

### **CAPÍTULO 14**

MATO GROSSO: DINÂMICA URBANO-REGIONAL DO ESTADO 347  
Tereza Cristina Cardoso de Souza Higa, Sônia Regina Romancini e Maria Aparecida Nunes

### **CAPÍTULO 15**

MATO GROSSO DO SUL: DINÂMICA URBANO-REGIONAL DO ESTADO 371  
Tito Carlos Machado de Oliveira, Roberto Ortiz Paixão e Sérgio Seiko Yonamini

### **CAPÍTULO 16**

RIO DE JANEIRO: DINÂMICA URBANO-REGIONAL DO ESTADO 399  
Marcos Antonio Santos, Marta Bebianno Costa e Lelia Mendes de Vasconcellos

### **CAPÍTULO 17**

SÃO PAULO: DINÂMICA URBANO-REGIONAL DO ESTADO 439  
Sarah Maria Monteiro dos Santos, Ligia Schiavon Duarte, Sonia Regina Perillo, Alessandra Martins Navarro, Andrea Elena Pizarro Muñoz e Maria Conceição Silvério Pires

### **CONSIDERAÇÕES FINAIS**

Bernardo Alves Furtado e Rafael Henrique Moraes Pereira 487

## APRESENTAÇÃO

### DINÂMICA URBANO-REGIONAL, REDE URBANA E SUAS INTERFACES

Clélio Campolina Diniz\*

De um país rural, o Brasil evoluiu, em poucas décadas, para um país fortemente urbanizado e com grandes concentrações metropolitanas. Entre 1950 e 2007, a população brasileira subiu de 52 para 184 milhões de habitantes, e o grau de urbanização passou de 36% para 83%. O número de cidades com mais de 50 mil habitantes, que era de 38 em 1950, subiu para 409 em 2007, das quais 227 têm mais de 100 mil habitantes cada. Ao mesmo tempo, algumas aglomerações urbanas foram transformadas em grandes metrópoles ou megametrópoles. Em 2007, 20 destas aglomerações possuíam mais de 1 milhão de habitantes cada, com destaque para as regiões metropolitanas de São Paulo e Rio de Janeiro, com 20 e 12 milhões de habitantes, respectivamente. A estas se seguiam sete outras com população entre 3 e 5 milhões de habitantes cada (Porto Alegre, Curitiba, Belo Horizonte, Salvador, Brasília, Recife e Fortaleza). Este processo fez do Brasil uma das mais dramáticas experiências de urbanização e metropolização acelerada, com forte desigualdade territorial e social. Além das desigualdades regionais, esta megaconcentração metropolitana amplia os problemas sociais pela falta de oportunidades de trabalho e renda, pela deficiência ou falta de habitações, transporte público, saneamento, serviços educacionais e de saúde, só para mencionar os mais graves. Do ponto de vista do planejamento e da gestão pública, as dificuldades se ampliam pela ausência de instâncias institucionais unificadas para cada metrópole, uma vez que estas são compostas por várias municipalidades, com independência orçamentária e política, trazendo grandes dificuldades para o planejamento e para a gestão metropolitana no Brasil.

Sabe-se, ademais, que a rede urbana e sua hierarquia, juntamente com a infraestrutura, especialmente de transportes, ordenam e comandam o território. Assim, não se pode dissociar o planejamento urbano do planejamento territorial

---

\* Reitor da Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG) e Professor Titular do Departamento de Ciências Econômicas da UFMG.

e regional. Nesse sentido, o presente livro traz uma grande contribuição para o conhecimento e entendimento da realidade urbana e territorial brasileira, que são indissociáveis, e para a articulação do planejamento e das políticas públicas nas diferentes instâncias governamentais, também servindo como guia para o setor empresarial e para o conjunto da sociedade. Ele trata, portanto, de temas contemporâneos de altíssima relevância estrutural e política para o Brasil, pelas suas implicações econômicas, sociais e territoriais.

Na parte I, são reinterpretados e sintetizados os três principais estudos recentes sobre a rede urbana brasileira, sua configuração e características, e sobre o papel da rede urbana como instrumento de planejamento não só urbano, mas também territorial no seu conjunto. Tais estudos servem de guia conceitual, teórico e metodológico para a análise e interpretação da realidade urbana e territorial brasileira e de referencial para o planejamento, formulação e implementação de políticas públicas. A parte II contém seis estudos desenvolvidos para analisar diferentes aspectos da interface da rede urbana: cidades médias, cidades de fronteira, metropolização, urbanização na Amazônia, integração produtiva e impacto da indústria do petróleo sobre a rede urbana. Este último aspecto e o crescente potencial econômico dos recursos no mar poderão reforçar ou promover a reitoralização da população e da rede urbana brasileira. Como se observa, cada um destes temas enfoca diferentes aspectos da realidade brasileira e reforça a necessidade de uma visão interdisciplinar como único caminho para o entendimento e a ação pública frente aos desafios de fenômenos que são, por suas características, de natureza transdisciplinar. Finalmente, na parte III, é apresentado um aprofundamento da análise da estrutura e dinâmica da rede urbana de nove estados brasileiros: Pará, Bahia, Espírito Santo, Alagoas, Paraná, Mato Grosso, Mato Grosso do Sul, Rio de Janeiro e São Paulo. A análise das características e da dinâmica urbana de estados federados permite combinar uma visão territorial da rede urbana para o conjunto do país com as especificidades de cada território estadual, fornecendo elementos para a articulação das políticas federais com as dos estados.

Estou seguro de que o conjunto articulado e integrado de interpretações teóricas e empíricas de diferentes aspectos, dimensões e características da dinâmica da rede urbana brasileira será de grande importância na formulação e implementação de políticas públicas. Por isso, gostaria de parabenizar a iniciativa do Ipea, dos organizadores do presente livro e do conjunto de instituições e autores, distribuídos em diferentes instituições ligadas à Associação Nacional das Instituições de Planejamento, Pesquisa e Estatística (Anipes), coordenada pelo Ipea.

## PREFÁCIO

Diana Meirelles da Motta\*

Com a inserção do Plano Nacional de Ordenação do Território no elenco de instrumentos de competência da União, conforme determinado pela Constituição Federal (Artigo 21, inciso IX), os estudos sobre a dinâmica urbano-regional assumem especial relevância, tendo em vista que a compreensão das relações interurbanas e do processo de urbanização é fundamental para o conhecimento da estrutura do território nacional. A rede urbana tem importância decisiva para a dinâmica urbano-regional e, portanto, para o desenvolvimento regional e nacional, principalmente quando considerada em sua dimensão territorial. Os níveis de integração territorial de uma determinada região estão refletidos no seu sistema urbano.

Nas últimas décadas, o processo de urbanização no Brasil manteve-se acelerado, com destaque para a interiorização do fenômeno urbano, a criação de novas cidades, a acelerada urbanização das áreas de fronteira econômica, o crescimento das cidades médias, a periferização dos centros urbanos, a formação e a consolidação de aglomerações urbanas metropolitanas e não metropolitanas, os saldos migratórios negativos nas pequenas cidades, a formação de sistemas urbano-regionais e as novas tendências geoeconômicas em função da integração econômica no Cone Sul.

A partir do ano 2000, o processo de urbanização do país se intensificou. Foram criadas novas cidades, ocorreu o crescimento de cidades pequenas e médias, houve adensamento populacional em áreas já consolidadas e ocuparam-se frentes pioneiras (EGLER, 2008). Este processo, no qual são considerados o papel funcional dos centros urbanos, a reestruturação produtiva – em especial, os fenômenos de desconcentração industrial –, a expansão da fronteira agrícola, a dinâmica demográfica, a infraestrutura econômica e social existente e as redes logísticas, necessita ser conhecido e analisado. Além disso, a rede urbana do Brasil apresenta nítidos sinais de transição, evoluindo para o desenvolvimento espacial em forma de *eixos*. Assim, as transformações estruturais que caracterizam a sociedade brasileira terão forte impacto sobre a configuração do espaço

---

\* Técnica de Planejamento e Pesquisa da Diretoria de Estudos e Políticas Regionais, Urbanas e Ambientais (Dirur) do Ipea.

geoeconômico nacional, modificando tanto as formas de relacionamento entre regiões e cidades quanto o potencial e a natureza do crescimento de cada uma destas unidades espaciais (TOLOSA, 2008).

Ao longo de sua existência, o Ipea vem realizando estudos e pesquisas que têm contribuído para o conhecimento da configuração territorial do país e da rede urbana brasileira, constituindo-se, dessa forma, em importantes subsídios para a formulação de políticas territoriais – urbanas e regionais. Estes trabalhos foram elaborados em parceria com instituições nacionais e internacionais e destinaram-se a analisar o processo de urbanização do país, representando oportuno esforço de análise e adquirindo importância no processo de formulação de políticas públicas.

A atuação do Ipea na proposição de estudos e pesquisas urbanas e regionais voltados à política nacional de desenvolvimento urbano teve início nos anos 1970 e se ampliou a partir de 1974, com a criação da Comissão Nacional de Regiões Metropolitanas e Política Urbana (CNPU) no âmbito da Secretaria de Planejamento da Presidência da República (Seplan/PR). São de autoria da CNPU, do Ipea, do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) e do Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano (CNDU – vinculado à época ao Ministério do Interior) os primeiros estudos e propostas de política urbana para a organização territorial e para o desenvolvimento urbano do Brasil nos anos 1970 e 1980. Tais estudos consideravam a definição de categorias espaciais (metrópoles e cidades médias), aglomerações urbanas, eixos de desenvolvimento e áreas de preservação ambiental. A CNPU foi sucedida pelo CNDU, extinto em 1991.

Nos anos 1970, os diversos trabalhos elaborados no âmbito do Ipea<sup>1</sup> e do IBGE analisaram o comportamento e as peculiaridades da rede urbana brasileira, o sistema de cidades, o tamanho e a hierarquia urbana. Constituem os principais trabalhos deste período: *Política Nacional de Desenvolvimento Urbano – Estudos e proposições alternativas* (IPEA, 1976)<sup>2</sup> e *Estudos e propostas para a organização territorial e desenvolvimento urbano do Brasil* (CNDU, 1981). Aquele primeiro estudo (IPEA, 1976), de caráter pioneiro no país, de autoria e sob a coordenação de Jorge Guilherme Francisconi e Maria Adélia Aparecida de Souza, estabeleceu a primeira Política Nacional de Desenvolvimento Urbano, que foi incorporada ao II Plano Nacional de Desenvolvimento (PND).

---

1. Foram realizados também os seguintes estudos: *Política de desenvolvimento urbano: aspectos metropolitanos e locais* (Barat, 1976), *Urbanização e migração urbana no Brasil* (Costa, 1976), *As cidades médias e a Política Nacional de Desenvolvimento Urbano* (Andrade, 1976), *Sistema urbano e cidades médias no Brasil* (Andrade, 1979), *Estudos de demografia urbana* (Costa, 1975) e *Desequilíbrios regionais e descentralização industrial* (Haddad, 1975).

2. O estudo foi elaborado para a Secretaria de Planejamento da Presidência da República (Seplan/PR), mediante contrato de pesquisa com o Ipea e com a participação de técnicos de diferentes órgãos e regiões do país.

A política urbana do II PND (1975-1979) tinha por objetivo promover a estruturação da rede urbana com vistas a uma maior eficácia das funções exercidas pelas cidades e à elevação dos padrões de qualidade de vida mediante as seguintes ações: *i*) implantação de regiões metropolitanas e identificação das funções a serem cumpridas pelas metrópoles nacionais e regionais; e *ii*) definição de polos secundários – as cidades médias. A estratégia desta política constituía-se na interiorização e na desconcentração regional da região Sudeste, na ordenação do sistema urbano da região Sul, na dinamização da base econômica das metrópoles regionais do Nordeste, e na promoção das áreas de urbanização recente das regiões Norte e Centro-Oeste.

A política urbana do III PND (1980-1985) também destacava o papel da rede de cidades no desenvolvimento do país, na estruturação do território nacional e na estruturação interna das cidades. Esta política tinha por objetivo a melhor distribuição espacial da população, mediante: *i*) a estruturação de um sistema de cidades harmonizado com as diretrizes e prioridades setoriais e regionais de desenvolvimento, com ênfase nas regiões Nordeste, Norte e Centro-Oeste; e *ii*) o aumento da qualidade de vida urbana – melhoria das condições habitacionais, de saneamento básico e de transporte urbano. A estratégia adotada era a interiorização e a desconcentração espacial das atividades econômicas construídas a partir de áreas de descompressão, de expansão controlada, de dinamização e de funções especiais. Na base desta política, destacavam-se as funções estratégicas das regiões metropolitanas e das cidades médias. Esta política urbana considerava a rede urbana por meio de centros urbanos selecionados e sua respectiva área de influência, destinando investimentos públicos e privados, em consonância com objetivos regionais de desenvolvimento.

O trabalho *Estudos e propostas para a organização territorial e desenvolvimento urbano do Brasil* (CNDU, 1981) representou uma contribuição relevante para o conhecimento do processo de urbanização do Brasil. Iniciado pela CNPU com o apoio do Ipea<sup>3</sup> e do IBGE – ambos vinculados à Seplan/PR – e, posteriormente, conduzido sob orientação do CNDU, este estudo contou com o apoio da Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GTZ), no âmbito do Programa de Apoio à Política Urbana (POLURB) da CNPU. Sua importância reside no fato de apresentar propostas alternativas para a política de organização territorial e desenvolvimento urbano para o Brasil.

Nos anos 1990, ao cumprir a função de promover a realização de estudos e apoiar o governo brasileiro na formulação, avaliação e acompanhamento das

---

3. O Ipea constituía-se de duas unidades administrativas, o Instituto de Planejamento (Iplan), em Brasília, e o Instituto de Pesquisas (Inpes), no Rio de Janeiro.

políticas públicas urbanas, o Ipea promoveu a estruturação institucional da área urbana e regional. Foram instituídas linhas de pesquisa e realizados diversos estudos em parceria com instituições estaduais, federais e internacionais. Ciente da necessidade de formar uma base analítica e propositiva para a formulação de políticas urbanas e territoriais, foi estabelecida a linha de pesquisa Rede Urbana do Brasil, com o objetivo de subsidiar a formulação de políticas territoriais de âmbito nacional, regional e municipal.<sup>4</sup>

No âmbito dessa linha de pesquisa, o Ipea propôs a realização e coordenou o estudo *Caracterização e tendências da rede urbana do Brasil* (IPEA, IBGE e UNICAMP, 2001),<sup>5</sup> com o objetivo de elaborar um quadro de referência baseado na compreensão da rede urbana brasileira, entendida como *armadura* da estrutura socioespacial. O estudo foi desenvolvido com o apoio de especialistas,<sup>6</sup> em rede nacional de instituições de pesquisa, tendo como parceiros o Departamento de Geografia (Degeo) do IBGE e o Núcleo de Economia Social, Urbana e Regional (Nesur) do Instituto de Economia (IE) da Universidade de Campinas (UNICAMP), e com o apoio de pesquisadores de diversas instituições federais e estaduais. O trabalho resgata o conhecimento e a importância da rede urbana do país e representa valiosa contribuição para o seu conhecimento.<sup>7</sup>

O estudo IPEA, IBGE e UNICAMP (2001) analisou a configuração e as tendências de evolução da rede urbana do país, enfocando as transformações ocorridas no processo de crescimento demográfico, funcional e espacial das cidades brasileiras, a fim de contribuir para a definição de estratégias de apoio à formulação e à execução da política urbana nacional e subsidiar as políticas setoriais e territoriais. A urbanização e o sistema urbano são considerados, no estudo, como *síntese* de um longo processo de mudança territorial do país, no qual a dinâmica e as alternativas de localização das atividades econômicas têm importante papel indutor, entendendo-se a urbanização como parte integrante destas determinações. A importância do estudo reside na abrangência de abordagem e na profundidade das análises realizadas, resultando em quatro referenciais básicos que configuram a rede urbana do Brasil: *i*) as redes urbanas das grandes regiões; *ii*) a hierarquia da rede urbana; *iii*) os sistemas urbano-regionais; e *iv*) as aglomerações urbanas. No estudo, a configuração da rede urbana compreende 111 centros urbanos constituídos por 441 municípios,

---

4. O trabalho de Andrade e Serra (2001) constituiu importante linha de pesquisa, ampliando o escopo de estudos urbanos.

5. O estudo foi publicado em seis volumes integrantes da série *Caracterização e tendências da rede urbana do Brasil*.

6. Coordenaram os trabalhos, em conjunto com o Ipea, Hamilton Tolosa, Carlos Américo Pacheco, Cesar Ajara, Cláudio Egler e pesquisadores das instituições parceiras.

7. O último estudo abrangente sobre este tema – realizado em 1984 para apoiar ações programáticas de desenvolvimento urbano – havia sido elaborado pelo IBGE e pelo Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano (CNDU), órgão responsável pela formulação, execução e acompanhamento da política urbana nacional.

formando 12 sistemas urbano-regionais que concentravam mais da metade da população do país (cerca de 56%) em 2000.

Os processos e as tendências da rede urbana do Brasil revelados no estudo de 2001 têm sido evidenciados por trabalhos como *Região de influências das cidades* – REGIC 2007 (IBGE, 2008) e *Crescimento das cidades médias* (MOTTA e DA MATA, 2008). Destaca-se, ainda, que os resultados do estudo vêm contribuindo nas análises de estudos urbanos, fundamentando a formulação de políticas urbanas e regionais e fornecendo ampla contribuição à agenda governamental.

Dez anos após a elaboração do estudo *Caracterização e tendências da rede urbana do Brasil*, a Diretoria de Estudos e Políticas Regionais, Urbanas e Ambientais (Dirur) do Ipea, por meio da Coordenação de Desenvolvimento Urbano, formula o projeto *Rede urbana do Brasil e da América do Sul*. A concepção deste projeto, que contou com a colaboração de Carlos Américo Pacheco, Cesar Ajara e Cláudio Egler, representa a continuidade das análises sobre as transformações ocorridas na rede urbana do país em duas dimensões: *i*) no âmbito nacional, com a pesquisa *Dinâmica urbana dos estados*; e *ii*) na escala continental, com a pesquisa *Rede urbana e integração produtiva no Brasil e na América do Sul*. Nesta última, a estruturação da rede de cidades assume especial relevância para a dinâmica espacial e para o conhecimento da organização do território nacional e de suas relações com os países vizinhos. O propósito do trabalho é identificar as inter-relações com a rede urbana do Brasil e com as demais redes nacionais e contribuir com a formulação de políticas públicas de integração e articulação das cidades das diferentes regiões.

A pesquisa *Dinâmica urbana dos estados*, elaborada em rede nacional de entidades de pesquisa, contou com a participação de 12 instituições da Associação Nacional das Instituições de Planejamento, Pesquisa e Estatística (Anipes) e seus pesquisadores, devidamente referidos neste livro. O trabalho enfoca o processo de crescimento demográfico, funcional e espacial das cidades em dez estados da Federação e tem por objetivo analisar aspectos do sistema urbano no período de 2000 a 2010. É também seu objetivo contribuir com o fortalecimento da base analítica para os estudos de rede urbana. Este livro constitui, portanto, uma contribuição respaldada em extensivo esforço de pesquisa em dez estados e será utilizada no aprofundamento das análises sobre a rede urbana do Brasil. Espera-se, assim, que o estudo consiga estimular o debate e difundir informações sobre a rede urbana brasileira. As evidências da pesquisa contribuirão, também, para o entendimento de processos territoriais recentes necessários ao avanço dos trabalhos em suas próximas etapas.

A urbanização é um dos fatores decisivos no processo de transformação territorial, e as cidades são seus elementos catalisadores. As relações dinâmicas

e interações entre as cidades respondem pela atual conformação espacial da rede urbana e por sua evolução futura, cuja compreensão é fundamental para o estabelecimento de metas de políticas públicas urbanas e regionais. Abordagens recentes que visam aperfeiçoar estas políticas convergem para ações *espacialmente dirigidas* e para *a integração* – esta considerada em duas vertentes: *i*) institucional e espacial de ações; e *ii*) conectividade de lugares. Nessa perspectiva, novas contribuições do Ipea sobre a trajetória da rede urbana do Brasil e as propostas para o seu fortalecimento serão apresentadas.

## REFERÊNCIAS

- ANDRADE, T. A. **As cidades médias e a política nacional de desenvolvimento urbano**. Rio de Janeiro: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea)/Institutos de Pesquisas (Inpes), 1976.
- ANDRADE, T. A.; LODDER, C. A. **Sistema urbano e cidades médias no Brasil**. Rio de Janeiro: IPEA/INPES, 1979.
- ANDRADE, T. A.; SERRA, R. V. (Org.). **Cidades médias brasileiras**. Rio de Janeiro: Ipea, 2001.
- BARAT, J. (Ed.). Política de desenvolvimento urbano: aspectos metropolitanos e locais. **Série Monográfica**, Rio de Janeiro: Ipea/INPES, 1976.
- BRASIL. Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano (CNDU). **Estudos e propostas para a organização territorial e desenvolvimento urbano do Brasil**. 1981.
- COSTA, M. A. (Ed.). Estudos de demografia urbana. **Série Monográfica**, Rio de Janeiro: Ipea/INPES, 1975.
- \_\_\_\_\_. Urbanização e migração urbana no Brasil. **Série Monográfica**, Ipea/INPES, 1975.
- EGLER, C. **Referenciais para os estudos da rede urbana do Brasil e da América do Sul**. Ipea, 2008.
- HADDAD, P. R. *et al.* (Ed.). Desequilíbrios regionais e descentralização industrial. **Série Monográfica**, Rio de Janeiro: Ipea/INPES, 1975.
- INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Região de influências das cidades 2007**. 2008.
- INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA (IPEA). Política nacional de desenvolvimento urbano: estudos e proposições alternativas. **Série Estudos para o Planejamento**, Ipea, 1976.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA (IPEA); INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE); UNIVERSIDADE ESTADUAL DE CAMPINAS (UNICAMP). **Caracterização e tendências da rede urbana do Brasil**. 2001.

MOTTA, D.; DA MATA, D. Crescimento das cidades médias. **Boletim Regional e Urbano**, Ipea/ Diretoria de Estudos Regionais e Urbanos (Dirur), n. 1, dez. 2008.

THE WORLD BANK. World Development Report 2009. Reshaping Economic Geography. The World Bank 2009.

TOLOSA, H. Os desafios da urbanização brasileira: um enfoque microespacial. *In*: VELLOSO, J. P. **O amor em tempos de desamor e o enigma: o Brasil tem jeito?** 2008.

# INTRODUÇÃO

Rafael Henrique Moraes Pereira\*  
Bernardo Alves Furtado\*

O objetivo deste livro é apresentar ao público (gestores públicos e privados, pesquisadores, estudantes e meio acadêmico em geral) alguns referenciais para a análise da dinâmica urbano-regional de determinados estados brasileiros e suas interfaces, resultantes das reflexões construídas no âmbito da pesquisa Dinâmica Urbana dos Estados. Esta pesquisa foi coordenada nacionalmente pelo Ipea no âmbito de sua Diretoria de Estudos e Políticas Regionais, Urbanas e Ambientais (Dirur), tendo sido realizada entre junho de 2009 e junho de 2010.<sup>1</sup>

O estudo foi desenvolvido em rede por um grupo formado pelo Ipea e outras 12 instituições integrantes da Associação Nacional das Instituições de Planejamento, Pesquisa e Estatística (Anipes), que compartilharam sua concepção e execução com foco em dez Unidades da Federação, conforme especificado a seguir.

1. Alagoas – Secretaria de Estado do Planejamento e do Orçamento (Seplan).
2. Bahia – Superintendência de Estudos Econômicos e Sociais (SEI).
3. Espírito Santo – Instituto Jones dos Santos Neves (IJSN).
4. Goiás – Superintendência de Estatística, Pesquisa e Informação (Sepin/Seplan).
5. Mato Grosso – Fundação de Apoio e Desenvolvimento da Universidade Federal de Mato Grosso (Fundação Uniselva).
6. Mato Grosso do Sul – Fundação de Apoio à Pesquisa, ao Ensino e à Cultura (FAPEMS).
7. Pará – Instituto de Desenvolvimento Econômico, Social e Ambiental do Pará (IDESP).
8. Paraná – Instituto Paranaense de Desenvolvimento Econômico e Social (Ipardes).

---

\* Técnico de Planejamento e Pesquisa da Diretoria de Estudos e Políticas Regionais, Urbanas e Ambientais (Dirur) do Ipea.

1. Desenvolvida no âmbito do projeto Rede Urbana do Brasil e da América do Sul, a pesquisa foi apoiada com financiamento do Programa de Apoio a Redes de Pesquisa (Proredes) do Ipea.

9. Rio de Janeiro – Centro Estadual de Estatística, Pesquisas e Formação de Servidores do Rio de Janeiro (Fundação CEPERJ).
10. São Paulo – Fundação Sistema Estadual de Análise de Dados (Fundação Seade).
11. São Paulo – Empresa Paulista de Planejamento Metropolitano (Emplasa).
12. São Paulo – Núcleo de Economia Social, Urbana e Regional do Instituto de Economia da Universidade de Campinas/UNICAMP (Nesur/IE/UNICAMP).

A realização da pesquisa nesses moldes envolveu uma ampla discussão entre as instituições sobre a importância dos estudos de rede urbana para o planejamento das políticas públicas sobre o território, além de uma revisão de aspectos teóricos, conceituais e metodológicos dos principais expoentes da bibliografia nacional sobre o tema.<sup>2</sup> A primeira parte do livro busca apresentar uma síntese destas discussões e da revisão destes estudos.

Ao longo dos debates sobre os potenciais e limites dessa bibliografia de referência, os pesquisadores levantaram um conjunto de questões que apresentariam interfaces com o tema da rede urbana, mas que não foram abordados naqueles estudos. Destacam-se, entre os temas apontados, o papel desempenhado pelas cidades médias na interiorização dos espaços urbanos do país, as particularidades do processo de urbanização de fronteira e da Região Amazônica, as características do processo de metropolização no Brasil, e o papel da indústria do petróleo na organização territorial das cidades. Como estes temas foram considerados, pelas equipes das instituições estaduais, de relevância para os desafios presentes na gestão e no planejamento de seus estados, a segunda parte do livro apresenta um conjunto de notas de pesquisa que buscam explorar e amadurecer as relações que estariam por detrás destas temáticas e da organização da rede urbana brasileira.

No intuito de estabelecer alguns referenciais para a análise da dinâmica urbano-regional dos estados, a pesquisa também se debruçou sobre determinados aspectos do sistema urbano dos estados considerados. Nestes estudos, que compõem a terceira parte do livro, enfatizaram-se as principais transformações no perfil demográfico, produtivo e funcional das cidades, bem como na sua distribuição espacial no período de 2000 a 2008. Para encontrar pistas sobre o surgimento de novos processos econômicos, bem como de novas áreas dinâmicas e estagnadas, esta caracterização da dinâmica econômica e populacional foi alimentada ainda pelas reflexões encontradas numa extensa revisão da bibliografia que trata direta ou indiretamente do tema *rede urbana* ou de questões afins presentes nos respectivos estados.

---

2. São eles: i) os estudos da série *Caracterização e tendências da rede urbana do Brasil*, organizados por Ipea, IBGE e UNICAMP (2002); ii) o estudo *Regiões de Influência das Cidades* (REGIC), realizado pelo IBGE (2008); e iii) o *Estudo da dimensão territorial para o planejamento*, organizado pela Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (Brasil, 2008).

No que diz respeito aos estudos sobre a rede urbana brasileira, a presente experiência de pesquisa cujo produto inicial é este livro, pode ser considerada uma experiência pioneira de pesquisa organizada em rede, tendo as diversas instituições estaduais se envolvido diretamente em todas as etapas do projeto. Pelos conteúdos apresentados ao longo do livro, podem ser citadas duas grandes vantagens do trabalho propiciadas pela estruturação do projeto de pesquisa nestes moldes.

A maior delas é concernente ao ganho de abrangência territorial das análises, sem o comprometimento de sua profundidade. A forma de envolvimento dos órgãos estaduais de planejamento e pesquisa permitiu que se aproveitassem os conhecimentos específicos das equipes locais para se compreender a dinâmica urbano-regional de cada estado, sem que se perdessem de vista as especificidades de cada território e as tendências apontadas pelos dados oficiais.

Essa riqueza também se apresenta na diversidade das análises. Mesmo orientados pelas mesmas diretrizes de conteúdo e metodologia, os capítulos conseguem apresentar ao leitor análises originais da dinâmica urbano-regional dos estados. Esta rica heterogeneidade reflete, ao mesmo tempo, a maturidade das instituições envolvidas, bem como os temas estabelecidos como prioritários por cada uma delas em suas análises.

Embora não seja perceptível à leitura deste livro, o segundo ponto positivo decorrente da forma de organização da rede de pesquisa diz respeito ao fortalecimento da área de estudos urbanos nas instituições estaduais que participaram do projeto. Isto ficou evidenciado não apenas pela troca de experiências entre as instituições envolvidas, mas também pelo aprofundamento, por parte das equipes de pesquisa, do conhecimento relativo a fontes de dados, questões teóricas e, sobretudo, procedimentos e metodologias em estudos sobre rede urbana. Foi emblemática, para este fortalecimento, a reativação da área de estudos urbanos em algumas instituições que participaram do projeto.

O livro *Dinâmica urbano-regional, rede urbana e suas interfaces* surge num momento oportuno de estabilidade política e econômica em que se retoma o planejamento de médio e longo prazo do país. É neste contexto que a obra busca contribuir para a reflexão acerca do papel da rede de cidades para o planejamento das políticas públicas no território, consideradas suas diferentes escalas. Deseja-se que as discussões desenvolvidas ao longo desta pesquisa, expressas nas ideias deste livro, somem-se às discussões de outros especialistas e instituições, no intuito de se aprimorarem os estudos sobre rede urbana e sua utilização para fins de planejamento e gestão.

## REFERÊNCIAS

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos. **Estudo da dimensão territorial para o planejamento**: 2008. Brasília, 2008.

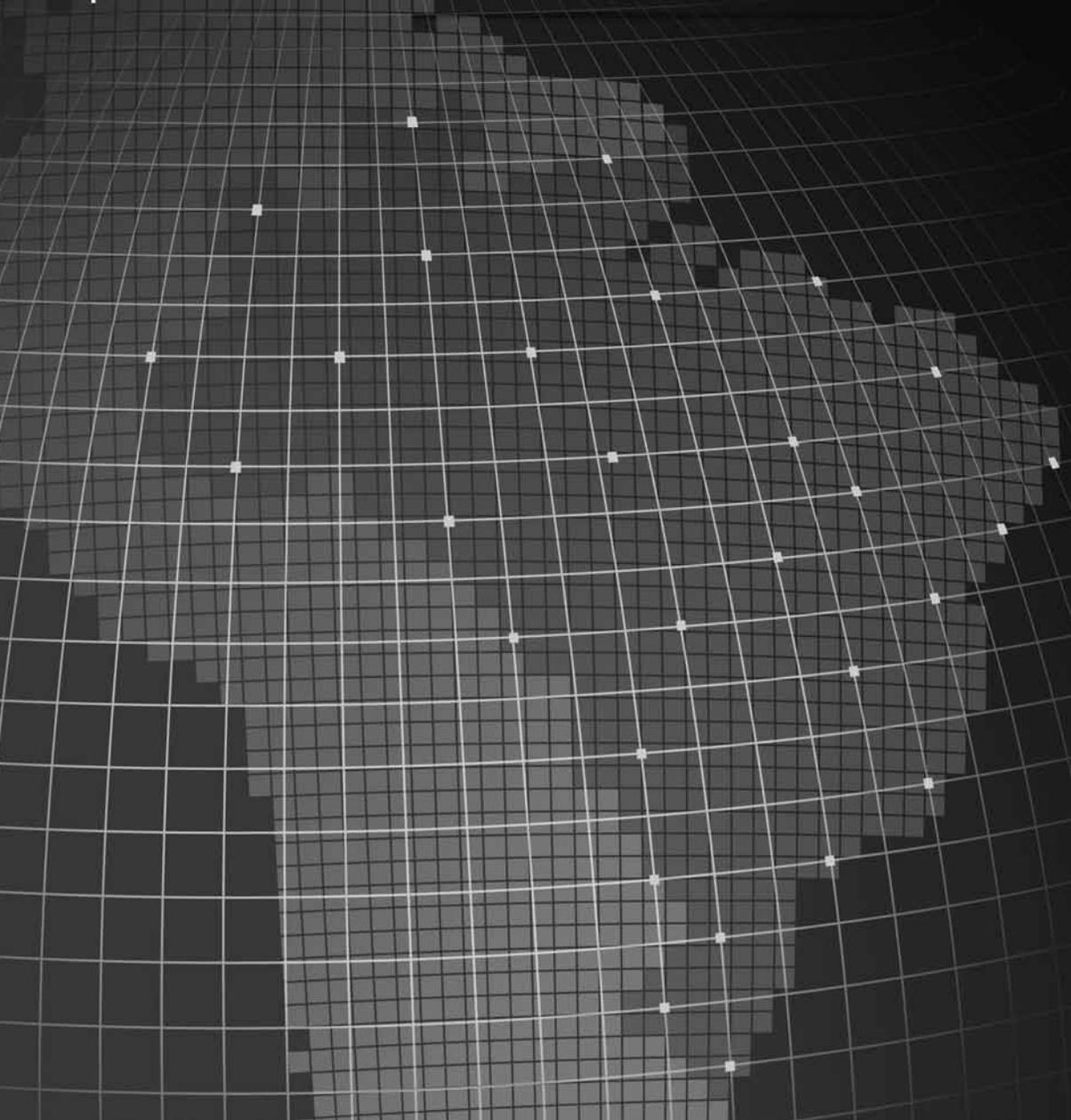
INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Região de influência das cidades (REGIC) 2007**. Rio de Janeiro, 2008. 201 p.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA (IPEA); INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE); UNIVERSIDADE ESTADUAL DE CAMPINAS (UNICAMP). **Caracterização e tendências da rede urbana do Brasil**: configurações atuais e tendências da rede urbana. Brasília: Ipea, 2001. (Série características da rede urbana do Brasil).

# Parte I

## Parâmetros Conceituais

para Rede Urbana



## **BASES CONCEITUAIS DA REDE URBANA BRASILEIRA: ANÁLISE DOS ESTUDOS DE REFERÊNCIA**

Claudio A. G. Egler\*

Constantino Cronemberger Mendes\*\*

Bernardo Alves Furtado\*\*

Rafael Henrique Moraes Pereira\*\*

### **1 INTRODUÇÃO**

A rede urbana de um país reflete em grande medida o nível de integração dos sistemas produtivo, financeiro e sociocultural em seu território. Esta rede, por sua vez, também influencia a forma como aqueles sistemas se organizam territorialmente por meio do papel das cidades enquanto polos organizadores de processos econômicos e sociais, lócus de tomada de decisão (CORRÊA, 1995; OLIVEIRA, 2005 e 2007).

Nesse sentido, a compreensão da rede urbana de um país, seus centros de gestão e as relações entre o território e a sua dinâmica econômica nacional e supranacional ganham importância para além de um amplo diagnóstico de sua economia. Analisar as estruturas de um sistema urbano, suas possibilidades de alteração e seu potencial pode contribuir para a ação de planejamento público e privado, especialmente se considerada a conjuntura de transformações impostas pela intensificação das trocas globais, o relativo barateamento de transportes e a disponibilidade a baixos custos de novas tecnologias de comunicação e informação.

O conjunto da dinâmica urbano-regional de um país pode extrapolar os contornos nacionais, integrando-se em escala supranacional (SASSEN, 2006). Mesmo quando se restringe a análise econômica ao território nacional, nota-se que as relações entre o território e a dinâmica econômica raramente dizem respeito a fenômenos estritamente locais. Em geral, a dinâmica urbano-regional

---

\* Professor do programa de pós-graduação em geografia da Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ), consultor da Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (Cepal) e do Ipea no Projeto Rede Urbana e Integração Produtiva na América do Sul.

\*\* Técnico de Planejamento e Pesquisa da Diretoria de Estudos e Políticas Regionais, Urbanas e Ambientais (Dirur) do Ipea.

de diferentes localidades, mesmo imbuída de certas particularidades territoriais, expressa em si questões mais gerais que são mais bem compreendidas sob análise mais abrangente do território.

Essa compreensão mais abrangente do território fica particularmente destacada em três estudos nacionais sobre a rede urbana brasileira: *i*) a pesquisa *Configuração Atual e Tendências da Rede Urbana*, realizada conjuntamente por Ipea, Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE – e Núcleo de Economia Social, Urbana e Regional da Universidade de Campinas – Nesur/UNICAMP (2000, 2001a, 2001b, 2001c, 2001d); *ii*) o estudo *Dimensão Territorial para o Planejamento*, empreendido pelo Centro de Gestão e Estudos Estratégicos, órgão subordinado ao Ministério da Ciência e Tecnologia (MCT), contratado para sua execução pelo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG) (BRASIL, 2008); e *iii*) a Rede de Influência de Cidades – REGIC 2007 (IBGE, 2008).

Pensando na realização de um futuro estudo sobre a rede urbana do país que envolvesse a colaboração em rede de diversas instituições (Associação Nacional das Instituições de Planejamento, Pesquisa e Estatística – Anipes), a pesquisa *Dinâmica Urbana dos Estados* incluiu como ponto de partida a revisão destes três estudos de referência. Neste contexto, os objetivos deste capítulo são apresentar um panorama da teoria subjacente à proposta da pesquisa *Dinâmica Urbana dos Estados* e fazer uma breve análise crítica destes estudos.

Assim, além desta introdução, este capítulo: *i*) detalha as bases conceituais (seção dois); *ii*) descreve os primeiros estudos da rede urbana brasileira (seção três); *iii*) apresenta e discute os estudos de referência (seção quatro); e *iv*) traz breve síntese crítica e propositiva dos estudos utilizados do ponto de vista da escala subnacional (seção cinco). O capítulo se encerra com algumas considerações finais.

## 2 BASES CONCEITUAIS: REDE URBANA BRASILEIRA<sup>1</sup>

Os avanços metodológicos sobre as interações espaciais entre cidades, tanto na escala nacional quanto supranacional, apontam para a definição de três categorias analíticas básicas que possuem *status* conceituais distintos, embora sejam muitas vezes utilizadas como sinônimos. Tais categorias são: estrutura, rede e sistema urbanos.

De certa maneira, essas categorias representam níveis de abstração conceitual distintos, com dimensões espaço-temporais diferentes. No nível mais geral, tem-se a estrutura urbana – ou armadura urbana, tal como utilizada por Rochefort (1967) e por Becker e Egler (1994) – para se descrever e interpretar a distribuição espacial das cidades moldada por processos gerais, provenientes

---

1. Algumas partes do texto se baseiam em Egler (2010).

das tendências de longo prazo da economia e da sociedade. A noção de rede urbana situa-se em um nível intermediário de abstração e manifesta características históricas e geográficas de um determinado território, assim como as conexões das redes técnicas de transportes e telecomunicações manifestam decisões de investimento de médio prazo. Por fim, os sistemas urbanos expressam o comportamento dos fluxos materiais e imateriais de curto prazo, isto é, os seus aspectos dinâmicos atuais.

A estrutura urbana, considerada em sua formulação mais geral, revela, por meio da distribuição espacial das cidades, as características do desenvolvimento econômico e social de uma determinada porção do território. A lógica de sua configuração responde à ação de forças que não se restringem às fronteiras nacionais e regionais e, de certa maneira, respondem à dinâmica global da urbanização, vista enquanto um processo histórico de longa duração, ao mesmo tempo que sintetizam contradições específicas do lugar. Sítio e posição, tais como definidos pela geografia urbana, são atributos fundamentais da cidade e expressam, de um lado, o que é particular ao lócus, e, de outro, a tessitura geral da *retis*.

Camagni (2006) sintetiza os princípios básicos da organização territorial que ajudam a responder questões fundamentais sobre “a natureza, a estrutura e as leis de movimento da cidade” (CAMAGNI, 2006, p. 19-20). Tais princípios são:

- *aglomeração* (ou sinergia), que explica a concentração de pessoas e equipamentos em lugares determinados, contrapondo-se à noção de dispersão e diferenciando cidade de campo;
- *acessibilidade* (ou concorrência espacial), que contribui para definir as formas que localizam as diversas atividades, residenciais e produtivas, no espaço intra e interurbano;
- *interação espacial* (ou demanda por mobilidade e conexões), que interpreta os fluxos entre pontos fixos situados em distintas localizações em uma cidade ou em cidades diferentes;
- *hierarquia* (ou ordem das cidades), que descreve as leis da organização no espaço urbano ampliado, isto é, no conjunto de cidades que se articulam nas mais distintas escalas (regional, nacional, supranacional e global); e
- *competitividade* (ou base de exportação), que responde pelo dinamismo de um centro em relação aos demais, explicando as razões do crescimento urbano diferenciado.

Além dos princípios expostos por Camagni (2006), poder-se-ia incluir o princípio da sustentabilidade ou da capacidade urbana de suporte, isto é, a oferta de alimentação, água, abrigo e combustíveis a custos aceitáveis e supor-

táveis, garantindo qualidade de vida a seus habitantes. Porém, esta dimensão do desenvolvimento urbano e regional ainda está no plano das conquistas futuras para a maioria das cidades sul-americanas.<sup>2</sup>

O importante a ser assinalado é que os estudos sobre estrutura, rede e sistemas urbanos se articulam, em sua origem no Brasil, à questão da regionalização e do desenvolvimento regional. Estes estudos ocorrem simultaneamente à emergência do *aménagement du territoire* na França, articulação que se estreitará ainda mais nos anos 1970, com a adoção dos polos de desenvolvimento e dos *growth centers* enquanto instrumento de políticas públicas de correção das desigualdades regionais.

Essas noções estão contidas nos estudos da rede urbana brasileira, particularmente os estudos de referência IPEA, IBGE e UNICAMP (2001), Brasil (2008) e IBGE (2009), discutidos na seção quatro. Embora alguns estudos assimilem de maneira mais explícita que outros o caráter propositivo de planejamento territorial quando se debruçam sobre a rede brasileira de cidades, todos assinalam compartilhar as mesmas bases conceituais e preocupações acerca do papel da rede urbana do país na organização de suas políticas públicas.

### 3 OS PRIMEIROS ESTUDOS DA REDE URBANA BRASILEIRA

Os estudos sobre a rede urbana e o processo de urbanização nacional se intensificaram durante os anos 1970 no Brasil, particularmente entre os geógrafos. De modo distinto de alguns países de origem hispânica na América do Sul, o Brasil não possuía universidades até os primórdios do século XX e, para fazer frente aos desafios do desenvolvimento urbano-industrial, o Estado procurou acelerar o processo de conhecimento do território nacional, apoiando a vinda de cientistas estrangeiros para a construção do ambiente acadêmico e de pesquisa institucional inexistentes até o primeiro quartel do século passado. Entre estes pesquisadores, destacam-se, nos estudos urbanos, nos anos 1930, Pierre Deffontaines e Pierre Monbeig, e a seguir, no final da década de 1950, Jean Tricart e Michel Rochefort. Estes autores não apenas colaboraram na construção da Universidade do Estado de São Paulo e da atual Universidade Federal do Rio de Janeiro, mas também, direta ou indiretamente, participaram do processo de criação e consolidação do Conselho Nacional de Geografia – criado em 1937 e logo transformado em Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (1938) –, responsável pelo processo de regionalização do território brasileiro para fins estatísticos e de planejamento.

Diversos trabalhos reconhecem a importância desses autores para o desenvolvimento dos estudos urbanos no Brasil (CORRÊA, 1967 e 1989). Entretanto,

---

2. Estudos recentes estão sendo realizados sobre a dimensão da sustentabilidade das cidades latino-americanas, como Jórdan, Rehner e Samaniego (2010).

é necessário ressaltar o caráter original destas pesquisas, não apenas no contexto científico sul-americano, mas também internacional. Considerando-se que a publicação da obra clássica de Christaller sobre a teoria das localidades centrais ocorreu em 1933, tendo sua tradução para o inglês somente vindo a público após a Segunda Grande Guerra, em 1966, e que os trabalhos pioneiros sobre hierarquia urbana datam da primeira metade dos anos 1940, como é o exemplo de Smailes (1944) sobre a Grã-Bretanha, surpreende que o artigo clássico de Deffontaines sobre a rede de cidades no Brasil tenha sido publicado originalmente em inglês, a seguir em francês e apenas seis anos depois em português (DEFFONTAINES, 1938a, 1938b, 1944a e 1944b).

Tanto Deffontaines quanto Monbeig (1941) ficam surpresos com a velocidade da expansão das frentes pioneiras no Brasil e com o processo de criação de cidades. Deffontaines (1944b) chama a atenção para a instabilidade territorial da configuração da rede urbana, sujeita à grande mobilidade espacial da população. A presença de Tricart e Rochefort no país no final da década de 1950 coincide com a aceleração do processo de crescimento urbano e com a intervenção mais direta do Estado nas políticas territoriais durante o período Kubitschek (1956-1960), que culmina com a mudança da capital federal para Brasília.

Os estudos sobre a rede urbana brasileira e seus reflexos na organização regional são temas centrais nas pesquisas então desenvolvidas no IBGE e nas universidades, contando com a colaboração intensa de pesquisadores franceses vinculados à escola do *aménagement du territoire*. A influência de Tricart nos estudos regionais e urbanos realizados por Milton Santos na Bahia é reconhecida publicamente por este autor em artigo que defende a aplicação da geografia ao planejamento territorial (CARVALHO e SANTOS, 1965). Da mesma maneira, Roberto Lobato Corrêa (1967) destaca a influência da metodologia de Rochefort (1961, 1967) para a classificação e hierarquização dos centros urbanos nos estudos pioneiros de Pedro Geiger (1963) e Lysia Bernandes (1964).

Rochefort participou ativamente do planejamento territorial francês antes mesmo da criação da Datar (*Délégation à l'aménagement du territoire et à l'action régionale*) em 1964. Atuou junto ao Comissariado Geral do Plano no ordenamento territorial na França até 1967, quando retornou ao Brasil (RIVIÈRE, 2002).

A segunda metade da década de 1960 no Brasil foi marcada pela centralização da estrutura de planejamento promovida pelo regime militar, da mesma maneira como ocorreu na fundação do IBGE durante o período Vargas. Entre os órgãos criados para assessorar o governo do ponto de vista do planejamento estratégico, destaca-se o Escritório de Pesquisa Econômica Aplicada (Epea), posteriormente transformado no Ipea.

Em 1966, o IBGE e o Epea firmaram um convênio de cooperação técnica que forneceu subsídios para redefinirem-se as bases do planejamento regional

e territorial do estado brasileiro. A presença de Rochefort no Brasil neste período foi importante para tal definição. Em 1967, o Ipea publicou texto de circulação interna de sua autoria sobre o problema da regionalização no Brasil (ROCHEFORT, 1967).

Os estudos geográficos brasileiros já possuem uma tradição consolidada na análise das redes de cidades. Desde os trabalhos de Santos (1959) e Geiger (1963), passando pelas primeiras pesquisas do IBGE nas décadas de 1960, 1980 e 1990 sobre as regiões de influência das cidades, até a publicação atual da REGIC 2007, há um longo percurso de estudos nacionais importantes no país.

Do grupo de pesquisas mais recentes sobre a rede urbana brasileira, poderiam ser apontadas as contribuições de Meirelles da Motta e Ajara (2001), Moura e Kleinke (1999) e Moura e Werneck (2001), que dão especial atenção à dimensão regional da organização urbana brasileira. De maneira destacável, esta dimensão está também presente nos textos da coletânea organizada por Gonçalves, Brandão e Galvão (2003), que traça um abrangente painel da questão urbana e regional no Brasil.

Outro grupo de pesquisas recentes que tem dado relevante contribuição ao discutir a importância das pesquisas sobre rede de cidades para as políticas públicas de gestão do território inclui os trabalhos de Egler (2006 e 2008), Corrêa (2004), Guerra, Lemos e Diniz (1999) e Diniz (2002). Estes estudos se destacam, em especial, por avançar na direção de novas propostas de regionalização, utilizando como critério básico a área de influência dos centros urbanos.

#### 4 ESTUDOS DE REFERÊNCIA<sup>3</sup>

Os estudos *Configuração Atual e Tendências da Rede Urbana* (IPEA, IBGE e UNICAMP, 2001a, 2001b, 2001c, 2001d, 2001e), *Dimensão Territorial para o Planejamento* (BRASIL, 2008) e REGIC 2007 (IBGE, 2008) compõem, hoje, uma base referencial importante para a análise conjunta da questão urbana e regional no país. Esta seção busca fazer uma leitura destes estudos de forma integrada ou, pelo menos, articulada, no sentido de traçar suas semelhanças e diferenças, bem como estabelecer algumas relações com as bases conceituais tratadas na seção anterior. São apontadas ainda algumas de suas limitações metodológicas e novas dimensões de análise que poderiam ser inseridas em futuros estudos sobre rede urbana.

A revisão dessas pesquisas é importante não apenas por orientar a realização de diagnósticos mais precisos da realidade urbana e regional do país, mas também por contribuir na construção de bases para orientações de políticas públicas no âmbito do desenvolvimento regional brasileiro. Some-se a isto a possibilidade de

---

3. Esta seção é uma adaptação de Mendes (2009).

estas pesquisas servirem de referência para a tomada de decisões do setor privado na alocação de seus investimentos.

Lidos em conjunto, eles compreendem caracterizações específicas que permitem uma visão complementar e integrada da rede urbana e do território como fontes de orientação para políticas públicas com foco na questão regional, em particular, na busca pela redução das desigualdades socioeconômicas. Não obstante as especificidades de pressupostos conceituais e metodológicos dos estudos, entende-se que eles trazem resultados, se não semelhantes, pelo menos complementares, que dão suporte para um tratamento mais refinado e detalhado das questões urbana e regional, possibilitando um diálogo e uma convergência entre as ações da União e das esferas estaduais e municipais.

Como fator comum entre as três pesquisas, parte-se da caracterização da rede urbana nacional e regional, mesmo que se utilizando de pressupostos, métodos de análise e objetivos diferenciados. A leitura presente neste capítulo argumenta, contudo, que, ao lado de uma boa caracterização da rede urbana (trazida de forma competente pelos estudos da *Rede Urbana* e da REGIC 2007), este campo de estudo ganha maior potencial de contribuição ao se apoiar sobre uma perspectiva territorial de desenvolvimento, como feito no estudo *Dimensão Territorial para o Planejamento*. A incorporação desta preocupação contribui para que os estudos sobre rede urbana se tornem mecanismos importantes não apenas do ponto de vista de orientação para políticas públicas, mas também como instrumento auxiliar na atividade de planejamento e na visão de país no futuro.

Esta seção está dividida em quatro subseções. A primeira trata de alguns elementos teóricos e conceituais dos estudos; a segunda traça semelhanças e diferenças nos estudos citados; as limitações metodológicas dos estudos e a necessidade de inserir novas dimensões de análise são tratadas na terceira subseção. *A Carta de Curitiba* – discussão conjunta entre a Rede Anipes e o Ipea sobre os três estudos – finaliza a seção.

#### 4.1 Aspectos teórico-conceituais e estratégicos dos estudos

Como ponto de partida, as três pesquisas reconhecem que a cidade possui papel central para o entendimento da hierarquia da rede urbana e da conformação da região e de seu território de influência (seu entorno).<sup>4</sup> Todas elas lançam mão de dois conceitos caros para a análise regional: homogeneidade (HADDAD *et al.*, 1989) e polaridade (PERROUX, 1978). O primeiro conceito está baseado

---

4. Esse pressuposto é fundamental, tendo em vista não existir uma concordância completa sobre esse ponto de partida. Alguns especialistas defendem o setor rural como definidor de regiões, base dos Territórios da Cidadania (Ministério do Desenvolvimento Agrário – MDA). Outros seguem critérios de homogeneidade, mas não colocam a cidade enquanto referência, como no caso dos programas mesorregionais do Ministério da Integração (MI).

no princípio de identidade, que faz com que determinados territórios ou regiões sejam considerados espaços homogêneos a partir da semelhança de suas características socioeconômicas, ambientais e históricas, entre outras. O segundo expressa o princípio de heterogeneidade, polarização ou interação, em que determinadas aglomerações de população e de atividades assumem no território funções diferenciadas de prestação de bens e serviços, em geral, na sua interação com outros núcleos urbanos.

Outros dois conceitos abordados nos estudos sobre redes de cidades, ora de forma mais implícita, ora mais explícita, definem o porte do núcleo urbano e seus limites de influência (CHRISTALLER, 1933). O conceito de limite crítico (*círculo menor* do núcleo urbano) define o seu tamanho e a sua posição numa hierarquia de diversos polos, refletindo suas economias de escala na prestação de bens e serviços e suas economias urbanas de aglomeração. Complementar a este, o conceito de limite máximo (*círculo maior*) define o alcance do entorno do núcleo urbano, definindo uma área de mercado ou região de influência (*externalidades*) de determinado polo.

Quanto maior o tamanho do polo, mais diferenciada é sua função e maior é sua região de influência. Em ambos os conceitos, o tamanho da aglomeração urbana e de sua região de influência é limitada por um fator de *fricção* associado com sua distância em relação aos demais polos urbanos. A contiguidade e o custo de transporte são aspectos relevantes na interação entre polos.

Os conceitos de fluxo e de estoque, nos termos tratados na seção anterior (estruturas, redes e sistemas urbanos), também encontram lugar nas três pesquisas na definição e caracterização da rede urbana, na medida em que: *i*) uma série de cidades pode ser hierarquizada em termos do tamanho dos seus estoques (de população, de bens e serviços ofertados etc.) e *ii*) o grau de interação ou interdependência entre estas cidades pode ser pensada em termos dos fluxos (de pessoas, comerciais etc.) existentes entre elas. A influência de forças centrípetas (de aglomeração ou concentração) e centrífugas (de dispersão) das economias de escala e a existência das externalidades são conceitos retrabalhados e formalizados em modelos econômicos mais recentes pela nova geografia econômica (KRUGMAN, 1991), mas que podem ser considerados bastante próximos ou relacionados aos estudos clássicos anteriormente considerados (LOSCH, 1954; CAMAGNI, 2006).

A abordagem teórico-conceitual dos três estudos, assim, está intimamente relacionada à *teoria dos lugares centrais* (CHRISTALLER, 1933), à *teoria dos polos de crescimento* (PERROUX, 1978) e ao *modelo de rede urbana* (LOSCH, 1954). Na abordagem destas teorias, a noção de região está diretamente associada à ideia de estrutura, rede e sistemas urbanos. O princípio da centralidade como o espaço organizado em torno de um núcleo urbano principal (denominado lugar central) e

a de sua região complementar (ou entorno) se estabelece enquanto uma relação de codependência em que o núcleo assume este papel principal por ser o lócus ofertante de bens e serviços mais complexos e diferenciados, por natureza, urbanos.

De maneira geral, os três estudos constroem uma análise espacial no sentido de buscarem identificar, na estrutura urbana e regional do país, um padrão característico de seus polos e regiões.<sup>5</sup> De qualquer forma, todos os estudos caracterizam a rede urbana brasileira em termos puramente estáticos. As pesquisas *Configuração Atual e Tendências da Rede Urbana* (IPEA, IBGE e NESUR/UNICAMP, 2001) e REGIC 2007 (IBGE, 2008) ainda *sinalizam* para uma possível escolha de novos polos ou núcleos urbanos que venham a influenciar a reconfiguração da rede urbana existente.

No caso do estudo *Dimensão Territorial para o Planejamento* (BRASIL, 2008), entretanto, considera-se a importância da escolha locacional para efeito de uma nova organização territorial futura a partir da escolha de novos núcleos estratégicos, macrorregionais e sub-regionais. Nesse sentido, este estudo faz a passagem da análise regional para a análise locacional de maneira mais clara e explícita, na medida em que busca compreender as escolhas de locais passíveis de receberem investimentos direcionados por agentes econômicos, sejam eles privados ou públicos.

Em última instância, não seria a caracterização, em si, da rede urbana ou das regiões de planejamento proposta que permitiria esta mudança de postura (qual seja, escolhas de locais com potencial para investimento), mas a capacidade de mapear, orientar e sugerir investimentos e projetos privados e públicos que, de alguma maneira, os agentes privados e públicos *escolhem* como locais de sua aplicação, permitindo uma reconfiguração da rede urbana e da sua matriz regional de influência.

Ou seja, o que estaria implícito numa proposta de *regionalização* do país seria a possibilidade de agentes privados e públicos considerarem como referência para orientação das suas decisões locacionais: *i*) a configuração da rede urbana existente; e *ii*) os efeitos que estas decisões poderão ter em termos de reorganização territorial em bases mais integradas e coesas, com menor desigualdade socioeconômica entre as diversas localidades ou regiões.

#### 4.2 Semelhanças e diferenças metodológicas dos estudos

Os três estudos tomados como referência da pesquisa partem de unidades de análises diferenciadas. Enquanto o estudo *Rede Urbana* é pautado na dimensão mesorregional, trabalho *Dimensão Territorial para o Planejamento* utiliza-se das

---

5. A análise espacial é composta pela análise regional, de conteúdo mais *macro*, e pela análise locacional (ou de localização), de conteúdo mais *micro* (Haddad *et al.*, 1989).

microrregiões como base. Finalmente, a REGIC utiliza o município como referência metodológica e analítica, além de ter incluído, na sua última edição (IBGE, 2008), as áreas de concentração de população (ACPs) enquanto unidades básicas de análise.<sup>6</sup>

Dependendo da disponibilidade de dados, das especificidades territoriais e do grau de precisão analítica necessária, as unidades básicas devem ser adotadas complementarmente, para efeito de maior detalhamento da caracterização de análise e, mesmo, de ação.

Essa diferenciação não é um problema *a priori*, dado que cada unidade pode ser dotada com informações específicas para a aplicação metodológica e para a análise. Tanto que, para o primeiro nível ou a primeira escala macrorregional de caracterização dos três estudos, os resultados encontrados são semelhantes. Os 13 polos apontados pelo estudo *Configuração Atual e Tendências da Rede Urbana*, os 12 macropolos da *Dimensão Territorial para o Planejamento* e as 12 metrópoles da REGIC são os mesmos, independentemente da unidade tomada como base inicial.<sup>7</sup>

As diferenciações de resultados surgem com as definições da segunda escala (sub-regional) dos núcleos urbanos. Neste caso, as hipóteses, pressupostos, métodos ou modelos utilizados e cortes específicos definidos em cada estudo proporcionam resultados diferenciados, mas não contraditórios. O primeiro estudo define 98 centros sub-regionais, dado o corte mesorregional efetuado; o segundo estudo estabelece 118 subpolos, dado o uso microrregional de base; e o terceiro estudo alcança 239 centros, uma amostra maior e mais detalhada de núcleos sub-regionais (e locais) em face da própria unidade de referência municipal.<sup>8</sup>

O nível ou a escala sub-regional que se adota nesses estudos tem papel relevante e especial para o planejamento e a ação política. Pequenos núcleos, em geral, estarão inseridos em uma área de influência dos centros sub-regionais que exercem funções mais relevantes do ponto de vista regional. No caso da União, trata-se de uma escala adequada para uma intervenção entre o nível municipal e o macrorregional. Isso ocorre por vários motivos, entre eles o fato de que é

---

6. As ACPs são criadas a partir da aglomeração de diferentes áreas conurbadas (com mais de 350 mil habitantes) de municípios que atendem a pelo menos dois de três critérios: alta densidade demográfica (850 habitantes por km<sup>2</sup>), predominância de atividades produtivas tipicamente urbanas (mínimo de 81,5%) e grande integração ao conjunto (fluxo de movimento pendular em direção a um dos núcleos da área – fluxos superiores a 100 pessoas). Município, microrregiões e mesorregiões são as unidades referenciais de qualquer estudo, tendo em vista sua definição oficial do IBGE, para efeito de qualquer parâmetro a ser utilizado em análises regionais.

7. São eles: São Paulo, Rio de Janeiro, Belo Horizonte, Curitiba, Porto Alegre, Brasília, Goiânia, Salvador, Recife, Fortaleza, Belém e Manaus. O 13º polo da Rede Urbana (Campinas/SP), que pode ser considerada a única exceção entre os três estudos, representa, na realidade, um limiar metodológico. Do mesmo modo, pode ser considerada a inclusão de Cuiabá, Campo Grande, São Luís e Uberlândia como *novos macropolos* pelo estudo *Dimensão Territorial para o Planejamento*.

8. Nos casos da Rede Urbana e da REGIC, são contabilizados, em conjunto, os centros regionais e sub-regionais.

operacionalmente difícil tratar sistematicamente 5.565 municípios, ao mesmo tempo que na escala macrorregional as diferenças intrarregionais são importantes. Mesmo do ponto de vista estadual, seria importante o uso de uma escala superior ao município, tendo em vista a possibilidade de se criar uma ponte com a ação federal. Do ponto de vista municipal, a vantagem de tratamento conjunto com outros municípios (o consórcio municipal é um exemplo disso) pode facilitar a presença de maior escala para análises e ações conjuntas.

Em síntese, os três estudos apresentam desenhos metodológicos nessa direção ao identificarem a convergência entre a dinâmica da rede urbana e do território, lançando mão de diferentes escalas e unidades de análise que permitam um tratamento mais adequado da função e da influência de diversos polos sub-regionais.

### 4.3 Limitações metodológicas e lacunas de análise dos estudos

Entre as principais limitações metodológicas encontradas nos três estudos de referência, poderiam ser destacadas as seguintes: usam-se modelos estáticos e parciais; em geral, as abordagens da interação de cidades desconsideram a dinâmica intraurbana, ou seja, as trocas entre as cidades são tratadas como massas de serviços e bens, sem se considerarem os diferentes níveis de diversificação econômica em cada cidade. Além disso, os bens e serviços, assim como os fatores e insumos, produzidos nas diferentes cidades ao longo de todo o território nacional, são assumidos como homogêneos, não se considerando características de oferta e de demanda.

Particularmente, os estudos *Configuração Atual e Tendências da Rede Urbana* e REGIC associam fluxos de serviços sem um tratamento adequado do território, no sentido de que os polos urbanos são tratados como *pontos* a partir dos quais se estabelecem tais fluxos, não se considerando o papel da própria infraestrutura de base para estes fluxos ou dos núcleos como definidores de uma área ou de um território de influência, precursor de uma *região* de influência.

É importante notar, ainda, que todos os estudos têm em mente uma visão nacional ou, em certa medida, federal de caracterização e de organização territorial. Para uma análise e uma compreensão mais articulada com a estrutura federativa existente no país, é necessário adaptar estas visões federais a visões estaduais e municipais. Ou seja, tanto a definição de núcleos urbanos quanto o estabelecimento de *regiões de influência* devem ser calibrados com o olhar da rede de cidades intra e interestados. Nesse sentido, a consideração de análises mais detalhadas que captassem as dinâmicas urbano-regionais na escala intraestadual daria importante suporte para o planejamento de ações públicas que levassem em conta não somente uma visão para a ação federal, mas também estadual e municipal.

A questão da intencionalidade por detrás das pesquisas talvez seja um dos pontos de maior importância na diferenciação entre os três estudos tomados

como referência. Enquanto os estudos de Ipea, IBGE e Nesur/UNICAMP (2001) e o estudo do IBGE (2009) fazem um panorama da rede urbana nacional sem uma proposição para uma reconfiguração desta rede, o estudo do MPOG/CGEE (BRASIL, 2008) traz uma visão de futuro.

Nesse sentido, ressalte-se que o estudo *Dimensão Territorial para o Planejamento* (BRASIL, 2008) avança sobre a caracterização da rede urbana e propõe intencionalidades e diretrizes específicas para o planejamento e ação pública.<sup>9</sup> Elegem-se, dada a realidade analisada, polos cujos investimentos seriam potencialmente mais determinantes para o desenvolvimento nacional.

Nesse caso, os novos macropolos e subpolos escolhidos (no total de 22, sendo sete macropolos e 15 subpolos) – não de maneira voluntarista, mas com critérios e métodos técnicos – apresentam características importantes para a reorganização futura territorial e a implantação de uma rede policêntrica de cidades mais equilibrada, o que permitiria uma menor concentração em polos já consolidados, na sua maioria no litoral atlântico. Com isso, os novos macropolos estão situados no centro, norte e oeste do país,<sup>10</sup> e as sub-regiões de influência dos novos subpolos, no arco amazônico,<sup>11</sup> contendo a antropização da floresta interior; na região do Bico do Papagaio,<sup>12</sup> como área de transição entre o Centro-Oeste e a área de expansão agrícola do sudoeste nordestino; no sertão norte<sup>13</sup> e sul,<sup>14</sup> neste em área de transição para o Sudeste e naquele em contraponto da primazia litorânea nordestina; e, finalmente, no interior sul do país,<sup>15</sup> constituindo polos com funções importantes em áreas próximas à fronteira com os países do Mercosul.

Em suma, os três estudos citados são fontes iniciais, e não finais, para uma análise e uma base para a proposição de políticas no âmbito da questão urbana, territorial e regional do país no futuro. Dado o uso dos estudos como subsídios para as políticas públicas – haja vista, por exemplo, a influência do *Estudo da Dimensão Territorial para o Planejamento* na elaboração da *Orientação Estratégica de*

9. Ressalte-se que não há um detalhamento ou uma discussão sobre quais os instrumentos (e as fontes de recursos) seriam passíveis de serem utilizados para se operacionalizar a realização de investimentos em determinadas localidades ou regiões.

10. Cuiabá, Campo Grande e Porto Velho, na macrorregião centro-ocidental, com vistas a uma aproximação com a fronteira ocidental do país; Uberlândia, a meio caminho dos grandes polos Brasília-Goiânia e São Paulo; Tocantins, no eixo centro-norte da macrorregião central; Belém e São Luís, na macrorregião Belém-São Luís, saindo do eixo oriental do litoral nordestino.

11. Boa Vista (RR), Macapá (AP), Santarém (PA), Rio Branco (AC), além de Tabatinga (AM), Cruzeiro do Sul (AC) e Itaituba (PA), com este município ligando-se a Sinop (MT) por meio do eixo Cuiabá-Santarém (BR-163).

12. Marabá (PA), Araguaína (TO) e Imperatriz (MA).

13. “Crajobar” – Crato, Juazeiro do Norte e Barbalha –, no Ceará; Petrolina, em Pernambuco; e Juazeiro, na Bahia.

14. Montes Claros e Teófilo Otoni (MG) e Vitória da Conquista (BA).

15. Cascavel (PR), Chapecó (SC) e Santa Maria (RS).

*Governo* – OEG (BRASIL, 2009) e do plano plurianual (PPA) de 2008-2011 –, sugere-se um trabalho de integração das diversas leituras urbano-regionais, para a construção de um mapa referencial do país, compatível entre as diversas leituras setoriais, conciliando-se não somente a rede urbana e o território, mas outras dimensões fundamentais para a devida e efetiva ação pública e privada.

#### 4.4 A Carta de Curitiba

A pesquisa *Dinâmica Urbana dos Estados* contou com o seminário *A Rede Urbana em Debate*, realizado em Curitiba no período de 16 a 20 de novembro de 2009. Na ocasião, os três estudos tomados como referência pela pesquisa foram discutidos pelas equipes das onze instituições membros da Rede Anipes, integrantes da pesquisa. Como fruto dos debates, as equipes expressaram suas principais sugestões e propostas que gostariam que fossem incorporadas num futuro estudo sobre a rede urbana brasileira.

Essas questões foram reunidas no que foi chamado internamente ao grupo de pesquisa como a *Carta de Curitiba*. As questões colocadas na carta, que em geral complementam as análises desta seção, foram resumidas a seguir.

1. A fundamentação dos estudos de rede urbana se baseia na possibilidade de que os estudos sejam utilizados como subsídio à elaboração de políticas públicas, especialmente com foco na redução das desigualdades sociais e regionais. Assim, a caracterização e a indicação das tendências da rede urbana brasileira assumem central importância na elaboração de políticas públicas.
2. Para tal efeito, é importante se considerar a abordagem multiescalar e transescalar, incluindo-se visões capazes de detectar as especificidades da dinâmica urbano-regional tanto no nível nacional quanto nos níveis subnacionais.
3. A própria definição de cidade e as delimitações de urbano e rural, em alguma medida, poderiam ser apontadas como limitações ainda a serem superadas em estudos sobre rede urbana.
4. A complementação dos estudos sobre a rede urbana brasileira ganha maior potencial de contribuição quando são consideradas suas interfaces com outros temas, como as cidades de fronteira, a integração da América do Sul, a questão metropolitana e federativa, a expansão de aglomerados urbanos e a dimensão ambiental do desenvolvimento do país.<sup>16</sup>

---

16. Como início de discussão nesse sentido, veja a segunda parte deste volume.

## 5 POLÍTICAS PÚBLICAS

Na prática da política pública, os conceitos abordados por este capítulo são absorvidos de diferentes maneiras. De todo modo, pode-se observar, na ação pública, vários desdobramentos pragmáticos das análises já realizadas. De modo geral, é possível dizer que a própria ação de política regional<sup>17</sup> é fruto da análise da estrutura urbana nacional.

No Brasil, a partir da cooperação entre IBGE e Ipea (ALMEIDA, 2004), foram produzidos vários estudos que resultaram na nova regionalização do Brasil e na redefinição da malha de divulgação dos resultados dos censos demográficos e econômicos. Substituíram-se as zonas fisiográficas (1945) pelas microrregiões homogêneas (IBGE, 1967b), e realizou-se o primeiro estudo institucional de redes urbanas no Brasil orientado para políticas públicas, que foi difundido em uma versão preliminar em 1967 (IBGE, 1967a). A versão definitiva deste trabalho resultou na divisão do Brasil em regiões funcionais urbanas em 1972 (IBGE, 1972). Deve ser destacado, também, que o resultado da cooperação assumiu a forma de um livro que, de certa maneira, define as linhas mestras do processo de mudança na divisão regional brasileira (IBGE, 1968).

No final dos anos 1970, por exemplo, a questão urbano-regional foi incorporada ao III Plano Nacional de Desenvolvimento (PND). A estratégia do plano, elaborado para o período 1980-1985, objetivava a redução das disparidades regionais, a interiorização e a descentralização econômica a partir de áreas de descompressão, de expansão controlada, de dinamização e de funções especiais, destacando-se o papel da rede de cidades e da estruturação interna das cidades no desenvolvimento do país.

No período mais recente do país, alguns programas governamentais partem de critérios de homogeneidade para a delimitação territorial de suas ações, empregando conceitos discutidos largamente nos estudos de referência sobre a rede urbana do Brasil. Por exemplo, o Programa Territórios da Cidadania, coordenado pelo Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), na definição de suas áreas ou territórios rurais, utiliza parâmetros de identidade social, econômica e cultural; por sua vez, algumas políticas do Ministério da Integração Nacional (MI) definem as mesorregiões diferenciadas como espaços subnacionais contínuos com identidade comum, de acordo com o Decreto nº 6.047, de 2007. Cite-se também

---

17. Internacionalmente, pode-se citar casos expressivos de ação estatal na estrutura urbana. "Nos Estados Unidos, a intervenção pública se deu por meio de políticas explicitamente regionais implementadas pela Tennessee Valley Authority; na França, pela busca de redução da influência de Paris e pelas ações da Délégation Interministérielle à l'Aménagement du Territoire et à l'Attractivité Régionale (Datar); na Itália, com a criação da Cassa per il Mezzogiorno (Denton *et al.*, 1970); e no Brasil, por meio dos trabalhos produzidos pelo Grupo de Trabalho para o Desenvolvimento do Nordeste (GTDN), liderado por Celso Furtado (Brasil, 1959), e das subsequentes criações das superintendências de desenvolvimento (Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia – Sudam, e Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste – Sudene)" (Furtado, 2010, p.10).

a organização territorial por detrás do Sistema Único de Saúde (SUS), que busca distribuir seus diferentes hospitais em regiões de polarização de acordo com o nível de complexidade de seus equipamentos.

Ainda que internalize essas noções de homogeneidade e polarização de maneira implícita, a proposta de Política Nacional de Ordenamento Territorial – PNOT (BRASIL, 2006) peca por não utilizar a rede de cidades como referência para o planejamento e gestão territorial.<sup>18</sup> No caso do Ministério das Cidades (MCid), a rede de cidades é reconhecida como tendo um papel relevante, mas alguns de seus programas carecem de um tratamento territorial e regional mais adequado, como é o caso do setor de saneamento.

## 6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Os três estudos tomados como referência neste capítulo (IPEA, IBGE e NESUR/ UNICAMP, 2001; BRASIL, 2008; IBGE, 2009) deram importantes contribuições para a construção de uma análise conjunta do papel das cidades e do território, enquanto instrumentos de planejamento para o desenvolvimento regional.

Algumas das limitações encontradas nesses estudos indicam que suas concepções teóricas e metodológicas devem ser ampliadas e refinadas com a inserção de outras dimensões na reorganização urbana e territorial do país, tais como aquelas associadas ao meio ambiente, ao mercado de trabalho, à pobreza, às questões intraurbanas, à estrutura fundiária e rural, à estrutura setorial-produtiva, entre outras dimensões, todas elas apenas superficialmente tratadas nos estudos citados.

No entanto, não são as limitações metodológicas e as lacunas de análise existentes nos três estudos que devem ser enfatizadas, mas suas contribuições enquanto fontes referenciais e iniciais para uma análise integrada da rede urbana e do território nacional. Sob este aspecto, estes estudos se destacam pelas contribuições dadas na análise conjunta dos temas rede urbana e território. Tais temas são cruciais para a construção de propostas de desenvolvimento nacional que levem em conta os objetivos de integração territorial e de coesão social do país visando à redução das desigualdades regionais.

Em grande medida, esses estudos sobre rede urbana no Brasil têm contribuído para a reflexão acerca da regionalização estabelecida no país e para a criação de subzonas de governo nos estados. A definição destas regionalizações, contudo, não é suficiente, por si só, para se repensar a forma de organização territorial e da estrutura urbana na perspectiva da redução das desigualdades regionais. Nesse sentido, a regionalização do território não deve servir apenas como orientadora da coordenação

---

18. Embora considere o estudo da REGIC de 1993, a reflexão advinda desse estudo parece ter sido absorvida de forma bastante superficial pela PNOT que, claramente, conferiu maior ênfase à rede de transportes e logística.

federativa, da intervenção pública e da ação privada, mas deve estar atrelada a uma forma de agir (escolha) dos agentes públicos e privados, bem como a um tratamento do conjunto de instrumentos passíveis de serem utilizados.

A necessidade de se atuar em diferentes escalas (internacional, continental, nacional, macrorregional, sub-regional e local), dependendo do objetivo em mente, torna complexa a definição dos distintos raios de influência dos núcleos urbanos a serem investigados em cada região. Na medida em que as escalas continental e internacional são introduzidas, deve haver uma reformatação da caracterização das redes de cidades, das suas áreas e territórios de influência, e de suas funções nestes novos ambientes de análise, o que influenciará as referências em termos de políticas públicas a serem aplicadas.

Ainda em relação à sugestão de análise em escalas diferentes (e mais detalhadas), vale lembrar que, em qualquer análise do território – ainda que seja coeso e interdependente, e que não observe limites artificiais –, há que se discutir em que medida as unidades territoriais tomadas por base analítica correspondem às unidades político-administrativas da Federação brasileira. Posto de outra forma, é necessário discutir como lidar com as questões afeitas ao federalismo na análise territorial. A possibilidade de coordenações entre as esferas municipal, estadual e federal pode ter na estrutura da rede urbana e na dinâmica territorial uma base inicial fundamental de operação.

Um exemplo claro disso surge com a leitura de rede de cidades da América do Sul e das cidades globais. O programa Iniciativa para a Integração da Infraestrutura Regional Sul-Americana (IIRSA), por exemplo, longe de ser visto como apenas um eixo infraestrutural que une dois pontos extremos, pode ser pensado como uma nova leitura da função das redes de cidades e dos núcleos urbanos que estão ao longo desta ligação interpolar. De outra maneira, os eixos tornam-se não apenas a ligação entre dois pontos, mas a integração de áreas territoriais contíguas.

Ao mesmo tempo, quando uma visão mais refinada dos estados e dos municípios é introduzida, também ocorrerá uma redefinição de núcleos urbanos, particularmente associados com a escala sub-regional, e de suas funções na organização territorial e no desenvolvimento regional. O refinamento das escalas sub-regionais, com um tratamento feito pelos estados, é fundamental para uma convergência de análise e de ação. Assim, se faz cada vez mais necessária uma análise integrada nos vários níveis federativos para uma proposição de ações territoriais para o desenvolvimento regional.

Apesar da dificuldade e talvez da não praticidade de se chegar a uma versão única da leitura da rede urbana e da regionalização do país para efeito de orientar a ação pública, geralmente pautada em objetivos setorialmente definidos, é necessário um mínimo de convergência nas diversas conceitualizações propostas

para se conseguir uma maior adequação nas políticas e nos instrumentos a serem utilizados, não se permitindo sobreposições de ações ou pulverização de recursos públicos ou privados.

Tanto do ponto de vista da organização e da integração do território nacional quanto do desenvolvimento regional – criando-se maior coesão social e econômica e menor concentração e desigualdade socioeconômica –, ou mesmo do ponto de vista da ampliação para um tratamento das articulações continentais e internacionais, o conjunto articulado e integrado da rede urbana e da regionalização, com base numa leitura inovadora do território, é essencial para políticas públicas que pretendam atingir o objetivo de maior desenvolvimento nacional, regionalmente equilibrado.

## REFERÊNCIAS

- ALMEIDA, R. S. O pensamento geográfico do IBGE no contexto do planejamento estatal brasileiro. *In*: MARTINS, R. A.; MARTINS, L. A. C.; SILVA, C. C. (Orgs.). **Filosofia e história da ciência no Cone Sul**. Campinas-SP: AFHIC, p. 410-415, 2004. Disponível em: <<http://ghtc.ifi.unicamp.br/AFHIC3/Trabalhos/55-Roberto-Schmidt-Almeida.pdf>>.
- BECKER, B. K.; EGLER, C. A. G. **Brasil: uma nova potência regional na economia-mundo**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1994.
- BERNARDES, L. M. C. (Org.). **O Rio de Janeiro e sua região**. Rio de Janeiro: Conselho Nacional de Geografia, 1964.
- BRASIL. Ministério da Integração Nacional. **Subsídios para a definição da Política Nacional de Ordenação do Território – PNOT**. Brasília, Distrito Federal, 2006. Versão preliminar.
- \_\_\_\_\_. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG). **Estudo da dimensão territorial para o planejamento**. Brasília, Distrito Federal, 2008. Centro de Gestão e Estudos Estratégicos (CGEE). Vários Volumes.
- \_\_\_\_\_. Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos (SPI). **Orientação estratégica de governo – OEG: plano plurianual PPA 2008-2011**. Brasília-DF: MPOG/SPI, 2009.
- \_\_\_\_\_. Presidência da República. **Uma política de desenvolvimento econômico para o Nordeste**. Rio de Janeiro: Departamento de Imprensa Nacional, 1959. Grupo de Trabalho para o Desenvolvimento econômico do Nordeste (GTDN).
- CAMAGNI, R. **Economía urbana**. Barcelona: Antoni Bosch, 2006. 303 p.
- CARVALHO, A.; SANTOS, M. A geografia aplicada. **Boletim Geográfico**, vol. 24, n. 185, p. 249-258, 1965.

CHRISTALLER, W. **Die zentralen Orte in Süddeutschland**. Tradução Jena: Gustav Fischer. New Jersey: Prentice Hall, 1966. Central Places in Southern Germany.

CORRÊA, R. L. Os estudos de redes urbanas no Brasil. **Revista Brasileira de Geografia**, vol. 29, n. 4, p. 93-116, 1967.

\_\_\_\_\_. Hinterlândias, hierarquias e redes: uma avaliação da produção geográfica brasileira. **Revista Brasileira de Geografia**, vol. 51, n. 3, p. 113-137, 1989.

\_\_\_\_\_. Identificação dos centros de gestão do território no Brasil. **Revista Brasileira de Geografia**, vol. 57, n. 1, p. 83-102, 1995.

\_\_\_\_\_. Rede urbana: reflexões, hipóteses e questionamentos sobre um tema negligenciado. **Cidade**, vol. 1, n. 1, p. 65-78, 2004.

DEFFONTAINES, P. The origin and growth of the Brazilian networks of towns. **Geographical Review**, vol. 28, n. 3, p. 379-399, 1938a.

\_\_\_\_\_. Comment au Brésil s'est constitué le réseau des villes. **Bulletin de la société de géographie de Lille**, vol. 9, p. 321-348, 1938b.

\_\_\_\_\_. Como se constituiu no Brasil a rede de cidades (I). Tradução de Orlando Valverde. **Boletim Geográfico**, vol. 2, n. 14, p. 141-148, 1944a.

\_\_\_\_\_. Como se constituiu no Brasil a rede de cidades (II). Tradução de Orlando Valverde. **Boletim Geográfico**, vol. 2, n. 15, p. 299-308, 1944b.

DENTON, G.; FORSYTH, M.; MACLENNAN, M. **Planeación y política económica en la Gran Bretaña, Francia y Alemania**. Siglo Veintiuno Editores, 1970.

DINIZ, C. C. A nova configuração urbano-industrial no Brasil. In: KON, A. (Ed.). **Unidade e fragmentação: a questão regional no Brasil**. São Paulo: Perspectiva, p. 87-113, 2002.

EGLER, C. A. G. Dinâmica espacial e rede urbana na Amazônia. **Boletim Regional**, vol. 1, n. 2, p. 6-13, 2006.

\_\_\_\_\_. Apontamentos sobre rede urbana e políticas públicas no Brasil. In: **Seminário "desigualdades socioespaciais e descentralização territorial no Brasil atual"**. Belo Horizonte: Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG), p. 1-24, 2008.

\_\_\_\_\_. **Rede urbana e integração produtiva no Brasil e na América do Sul**. Brasília: Ipea, 2010. Relatório 1 de Pesquisa.

FURTADO, B. A. **Olhares sobre a cidade e a região: por que importam? Enfoques e metodologias disciplinares e contraditórias de análise do território para políticas públicas**. Brasília: Ipea, 2010. (Textos para Discussão).

GEIGER, P. P. **Evolução da rede urbana brasileira**. Rio de Janeiro: Congresso Brasileiro de Planejamento Energético (CBPE), 1963. 462 p.

GONÇALVES, M. F.; BRANDÃO, C. A.; GALVÃO, A. C. F. **Regiões e cidades, cidades nas regiões: o desafio urbano-regional**. São Paulo: Editora da Universidade Estadual Paulista (UNESP)/Associação Nacional de Pós-graduação e Pesquisa em estudos Urbanos e Regionais (ANPUR), 2003. 728 p.

GUERRA, L. P.; LEMOS, M. B.; DINIZ, C. C. A nova geografia econômica do Brasil: uma proposta de regionalização com base nos pólos econômicos e suas áreas de influência. *In: XXIX Encontro nacional de economia*. Salvador, 1999.

HADDAD, P. R. *et al.* **Economia regional: teorias e métodos de análise**. Fortaleza-CE: Banco Nacional do Brasil (BNB)/ O Escritório Técnico de estudos Econômicos do Nordeste (ETENE), 1989.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Esboço preliminar da divisão do Brasil em espaços polarizados**. Rio de Janeiro: IBGE, 1967a.

\_\_\_\_\_. **Esboço preliminar da divisão do Brasil nas chamadas “regiões homogêneas”**. Rio de Janeiro: IBGE, vol. 2, 1967b.

\_\_\_\_\_. **Subsídios à regionalização**. Rio de Janeiro: IBGE, 1968. 208 p.

\_\_\_\_\_. **Divisão do Brasil em regiões funcionais urbanas**. Rio de Janeiro: IBGE, 1972. 110 p.

\_\_\_\_\_. **Região de influência das cidades (REGIC) 2007**. Rio de Janeiro:IBGE, 2008. 201 p.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA (IPEA); INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE); NÚCLEO DE ECONOMIA SOCIAL, URBANA E REGIONAL (NESUR)/UNIVERSIDADE ESTADUAL DE CAMPINAS (UNICAMP). **Redes urbanas regionais: Sul**. Brasília: Ipea, 2000. 206 p. (Caracterização e tendências da rede urbana no Brasil, vol. 6).

\_\_\_\_\_. **Configuração atual e tendências da rede urbana**. Brasília: Ipea, 2001a. 390 p. (Caracterização e tendências da rede urbana no Brasil, vol. 1).

\_\_\_\_\_. **Desenvolvimento regional e estruturação da rede urbana**. Brasília: Ipea, 2001b. 127 p. (Caracterização e tendências da rede urbana no Brasil, vol. 3).

\_\_\_\_\_. **Estudos básicos para a caracterização da rede urbana**. Brasília: Ipea, 2001c. 390 p. (Caracterização e tendências da rede urbana no Brasil, vol. 2).

\_\_\_\_\_. **Redes urbanas regionais: Norte, Nordeste e Centro-Oeste**. Brasília: Ipea, 2001d. 263 p. (Caracterização e tendências da rede urbana no Brasil, vol. 4).

\_\_\_\_\_. **Redes urbanas regionais:** Sudeste. Brasília: Ipea, 2001e. 168 p. (Caracterização e tendências da rede urbana no Brasil, vol. 5).

JÓRDAN, R.; REHNER, J.; SAMANIEGO, J. **Metropolitan cities sustainability:** regional panorama Latin America. Santiago de Chile: Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL), vol. 1, p. 217, 2010. Drift version.

KRUGMAN, P. **Geography and trade.** Cambridge: MIT Press, 1991.

LOSCH, A. **The economics of location.** New Haven: Yale University Press, 1954.

MEIRELLES DA MOTTA, D.; AJARA, C. Configuração da rede urbana do Brasil. **Revista Paranaense de Desenvolvimento**, n. 100, p. 7-25, 2001.

MENDES, C. C. Rede urbana, território e desenvolvimento regional: síntese das experiências recentes. **Boletim Regional, Urbano e Ambiental**, Brasília: Ipea, n. 3, p. 67-76, 2009.

MONBEIG, P. O estudo geográfico das cidades. **Revista do Arquivo Municipal de São Paulo**, vol. 7, n. 73, 1941.

MOURA, R.; KLEINKE, M. L. U. Espacialidades de concentração na rede urbana da região Sul. **Revista Paranaense de Desenvolvimento**, n. 95, p. 3-25, 1999.

MOURA, R.; WERNECK, D. Z. Rede, hierarquia e região de influência das cidades: um foco sobre a região Sul. **Revista Paranaense de Desenvolvimento**, n. 100, p. 27-57, 2001.

OLIVEIRA, E. X. Regiões de influência das cidades. *In: VI Encontro nacional da ANPEGE - Livro de resumos.* Fortaleza, Ceará, 2005. CD-ROM.

\_\_\_\_\_. Perspectivas das pesquisas sobre regiões de influência das cidades. *In: Anais do X simpósio nacional de geografia urbana.* Florianópolis, Santa Catarina, 2007. CD-ROM.

PERROUX, F. O conceito de pólo de crescimento. *In: FAISSOL, S. (Org.). Urbanização e regionalização, relações com o desenvolvimento econômico.* Rio de Janeiro: IBGE, p. 97-110, 1978.

RIVIÈRE, D. **Michel Rochefort et l'aménagement.** 2002. Disponível em: <<http://strates.revues.org/554>>.

ROCHEFORT, M. Método de estudo das redes urbanas: interesse da análise e do setor terciário na população ativa. **Boletim Geográfico**, vol. 19, n. 160, p. 3-18, 1961.

\_\_\_\_\_. **Les notions de réseau urbain et d'armature urbaine.** Hors-série, 2002. Disponível em: <<http://strates.revues.org/document512.html>>.

SANTOS, M. **A cidade como centro de região.** Salvador-BA: Universidade Federal da Bahia (UFBA), 1959. 28 p.

SASSEN, S. **Territory, authority, rights: from medieval to global assemblages**. Princeton-NJ: Princeton University Press, 2006. 512 p.

SMAILES, A. E. The urban hierarchy in England and Wales. **Geography**, vol. 29, n. 2, p. 41-51, 1944.

### BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR

BOISIER, S. Técnicas de análise regional con información limitada. Santiago do Chile: ILPES, 1980. **Mimeo**.

CASTELLS, M. **A sociedade em rede - a era da informação: economia, sociedade e cultura**. São Paulo: Paz e Terra, vol. 1, 1999a. 617 p.

\_\_\_\_\_. **O poder da identidade - a era da informação: economia, sociedade e cultura**. São Paulo: Paz e Terra, vol. 2, 1999b. 530 p.

\_\_\_\_\_. **Fim de milênio - a era da informação: economia, sociedade e cultura**. São Paulo: Paz e Terra, vol. 3, 1999c. 497 p.

EGLER, C. A. G. Integração econômica e redes logísticas no Cone Sul. *In*: SANTOS, T. C. (Ed.). **Tendências e desafios da integração do Brasil contemporâneo**. Brasília: Ministério do Meio Ambiente (MMA), p. 312-326, 2001.

ISARD, W.; BRAMHALL, D. F. Gravity, potential, and spatial models. *In*: **Methods of regional analysis: an introduction to regional science**. Cambridge: MIT Press, p. 493-568, 1960.

NYSTUEN, J. D.; DACEY, M. F. A graph theory interpretation of nodal regions. **Papers and Proceedings of the Regional Science Association**, vol. 7, n. 1, p. 29-42, 1961.

ROCHEFORT, M. **Técnica, espaço e tempo**. São Paulo: Hucitec, 1994. 190 p.

\_\_\_\_\_. **A natureza do espaço: razão e emoção**. São Paulo: Hucitec, 1996. 308 p.

SASSEN, S. Global cities and global city-regions: a comparison. *In*: SCOTT, A. J. (Ed.). **Global city-regions: trends, theory, policy**. P. 78-95, 2001.

SCOTT, A. J. Global city-regions and the new world system. *In*: YUSUF, S. *et al.* (Ed.). **Local dynamics in an era of globalization: 21st century catalysts for development**. New York: Oxford University Press, p. 102-125, 2000.

\_\_\_\_\_. **Global city-regions: trends, theory, policy**. Oxford-UK: Oxford University Press, 2001.

TAYLOR, P. J. Specification of the world city network. **Geographical analysis**, vol. 33, n. 2, p. 181-194, 2001.

## ESTUDOS DE REDE URBANA COMO FERRAMENTA DE PLANEJAMENTO: PERCEPÇÃO DOS SETORES PÚBLICO E PRIVADO\*

Rafael Henrique Moraes Pereira\*\*

Miguel Matteo\*\*

### 1 INTRODUÇÃO

A pesquisa *Dinâmica Urbana dos Estados*, que deu origem a este livro, buscou elaborar uma reflexão conjunta do Ipea com as instituições da Associação Nacional das Instituições de Planejamento, Pesquisa e Estatística (Anipes) acerca dos limites e dos avanços dos principais estudos sobre rede urbana no Brasil. Visando à futura realização de uma nova pesquisa sobre o tema no país, as discussões ao longo do projeto tiveram uma inquietação constante quanto ao grau de aproveitamento dos estudos sobre rede urbana pelo setor público (na orientação e no planejamento de políticas públicas) e pelo setor privado (na orientação e no planejamento de suas estratégias e investimentos).

Compreender os processos e critérios por detrás da alocação e hierarquização dos investimentos públicos e privados pode se constituir em uma peça importante para a reorganização dos estudos nacionais sobre rede urbana, de forma a imprimir neste tipo de pesquisa um maior potencial para seu aproveitamento na tomada de decisão do Estado, do mercado e da sociedade. Buscando lidar com esta questão, uma das atividades desenvolvidas pelas equipes estaduais que participaram da pesquisa consistia na realização de entrevistas com uma série de atores institucionais públicos e privados.

O objetivo dessas entrevistas foi realizar um levantamento junto a esses atores sobre a sistemática adotada pelas instituições entrevistadas acerca dos critérios utilizados para alocação de equipamentos ou investimentos que tenham

---

\* Os autores agradecem às equipes de pesquisa das instituições estaduais pelo esforço empreendido na pesquisa *Dinâmica Urbana dos Estados*, e aos pesquisadores do Ipea Luciana Mendes Santos Servo e Bernardo Alves Furtado pelos seus comentários, sem responsabilizá-los pelos erros porventura remanescentes.

\*\* Técnico de Planejamento e Pesquisa da Diretoria de Estudos e Políticas Regionais, Urbanas e Ambientais (Dirur) do Ipea.

características de redes hierárquicas. O roteiro das entrevistas possibilitou ainda identificar o grau de conhecimento destes atores sobre os estudos de rede urbana no país e sua forma de apropriação na orientação de políticas públicas estaduais ou na orientação dos investimentos do setor privado.

As análises das equipes estaduais sobre as entrevistas realizadas foram organizadas em formato de relatórios pelas equipes estaduais e sistematizadas posteriormente pela equipe do Ipea. O propósito deste capítulo é apresentar as principais conclusões depreendidas destas entrevistas. Deve-se observar que os resultados obtidos pelas entrevistas não expressam representatividade do ponto de vista estatístico. Os resultados obtidos com a análise dos discursos das instituições entrevistadas, contudo, podem dar importantes informações para o aprimoramento dos estudos de rede urbana para fins de planejamento.

A metodologia empregada pelas equipes estaduais nas entrevistas previu a aplicação de um roteiro de perguntas abertas com pessoas que respondiam pelas instituições. Dessa forma, as perguntas foram feitas no sentido de se captarem as lógicas utilizadas pelas instituições, e não as percepções individuais.

A meta inicial previa que as entrevistas fossem realizadas com pelo menos quatro instituições em cada estado, sendo ao menos três públicas (secretarias estaduais de Educação e Saúde e o escritório local do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, IBGE) e ao menos uma instituição do setor privado (setor produtivo ou de serviços). No cômputo geral, foram realizadas 60 entrevistas (dez escritórios do IBGE, 35 instituições públicas e 15 instituições do setor privado) em dez estados<sup>1</sup> com instituições como as descritas a seguir.

Setor público:

- centros de formação de soldados da polícia militar;
- escritórios estaduais do IBGE;
- secretarias de Desenvolvimento Urbano;
- secretarias de Estado da Segurança Pública e Defesa Social;
- secretarias de Saúde;
- secretarias de Educação;
- secretarias de Estado do Planejamento e Desenvolvimento;
- secretarias de Estado de Trabalho e Assistência Social;
- secretarias de Indústria e Comércio;

---

1. Alagoas, Bahia, Espírito Santo, Goiás, Mato Grosso, Mato Grosso do Sul, Pará, Paraná, São Paulo e Rio de Janeiro.

- agências metropolitanas de transportes urbanos;
- órgãos de estatística e análise de dados estaduais;
- coordenadorias de ensino de região metropolitana;
- núcleos universitários de estudos de políticas públicas; e
- coordenadorias de unidades de ensino superior de graduação de escolas técnicas estaduais.

Setor privado:

- Serviço Brasileiro de Apoio à Pequena e Média Empresa (Sebrae);
- federações de indústrias dos estados;
- setor de transporte coletivo (incluindo entrevistados do segmento sindical, de empresa de comercialização de veículos para transporte de massa e de empresa de transporte de passageiros, logística em transportes multimodais e comércio de veículos);
- federações de associações rurais dos estados;
- sindicatos da construção civil dos estados;
- empresas de saneamento dos estados; e
- companhias de gás dos estados.

## 2 ATORES INSTITUCIONAIS DO SETOR PÚBLICO

No final dos anos 1960 e início dos anos 1970, a Comissão Nacional de Planejamento e Normas Geográfico-Cartográficas instituiu 361 microrregiões homogêneas no Brasil para fins estatísticos e de planejamento.<sup>2</sup> Estes espaços homogêneos eram definidos com base nas *formas de organização em torno da produção*, e foram delimitados considerando-se um conjunto de mapas e estatísticas sobre topografia e acessibilidade quanto a transportes, síntese climática, distribuição da população, estrutura fundiária, produção agrícola, distribuição de áreas de pastagem e lavouras e distribuição de tipos de centros industriais (IBGE, 2002).

Na passagem da década de 1980 para 1990, o IBGE substituiu a antiga divisão de microrregiões homogêneas por uma nova divisão do território nacional em 558 microrregiões geográficas. Segundo o IBGE (2002), esta nova divisão visava suplantando o critério de homogeneidade, baseando-se na identificação de estruturas de produção diferenciadas que considerassem as relações entre os mu-

---

2. Essas microrregiões homogêneas vieram a substituir as 228 zonas fisiográficas que foram instituídas pelo IBGE para fins estatísticos em meados da década de 1940 (IBGE, 2002).

nicípios ao nível local (em termos de produção, distribuição, consumo no varejo ou atacado ou dos setores sociais básicos). Este conjunto de microrregiões geográficas agrega conjuntos de municípios contíguos (mínimo de um e máximo de 41 municípios) e permanece ainda hoje como uma das divisões oficiais do IBGE para fins estatísticos e de planejamento.

Não obstante a existência desse recorte territorial estabelecido pelo governo federal, as administrações estaduais entrevistadas vêm trabalhando com suas próprias sub-regionalizações estaduais para fins administrativos.<sup>3</sup> Estas sub-regionalizações, por sua vez, assumem os nomes mais variados, como regiões de governo (SP, RJ), regiões de planejamento (GO, MT, PR), territórios de identidade (BA), regiões de integração (PA), regiões de desenvolvimento (MS), microrregiões administrativas de gestão (ES).

O grau de apropriação da proposta de microrregiões geográficas oficiais do IBGE para o desenvolvimento das sub-regionalizações estaduais é variado. Há desde algumas secretarias que não consideram as microrregiões do IBGE até aquelas secretarias que buscam adequá-las para a definição de regionalizações próprias ao estado. O que se observa nas secretarias estaduais entrevistadas é que estas modificações seriam feitas no intuito de se adequar a regionalização oficial do estado às lógicas próprias subjacentes às diferentes áreas de atuação do governo.

Esse é o caso das secretarias de Saúde que possuem regionalizações específicas em cada estado. A regionalização da assistência à saúde no Brasil é regulamentada pela Norma Operacional de Assistência à Saúde (Noas), que deu continuidade ao processo de descentralização do Sistema Único de Saúde (SUS) (BRASIL, 2001). Esta norma estabelece as diretrizes gerais para a elaboração pelos estados de planos diretores de regionalização da saúde (PDRS) visando garantir o acesso da população às ações e aos serviços de saúde, em qualquer nível de atenção.<sup>4</sup> Estes serviços podem ser prestados diretamente pelo município ou mediante o estabelecimento de compromissos entre gestores intermunicipais, pela criação das regiões de saúde. Este processo deve buscar a equidade na distribuição territorial do acesso, segundo critérios de acessibilidade, economia de escala e escopo e perfil epidemiológico.<sup>5</sup>

---

3. A Constituição Federal de 1988 prevê no seu Artigo 25 que os estados brasileiros podem, mediante lei complementar, instituir regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões, constituídas por agrupamentos de municípios limítrofes. O estabelecimento destas subunidades territoriais tem como finalidade integrar a organização, o planejamento e a execução de funções públicas de interesse comum.

4. Devem ser definidos módulos assistenciais, correspondendo ao nível mínimo de organização necessário para resolver os problemas de saúde de menor complexidade. As regiões de saúde podem ser compostas por um ou mais módulos assistenciais (BRASIL, 2001). O termo região de saúde está sendo utilizando aqui em sentido amplo, incluindo-se as definições de micro e macrorregiões de saúde empregadas na elaboração dos PDRS.

5. A economia de escala diz respeito à distribuição dos serviços de acordo com o agrupamento das demandas existentes, mas também leva em conta a necessária distribuição dos recursos abundantes que não se beneficiam da escala (por exemplo, atenção primária mesmo nos municípios que não tenham a população mínima prescrita pela Noas). A economia de escopo se refere à concentração de serviços especializados que não devem ser dispersos no

Em um processo de colaboração com as secretarias municipais, os PDRS seriam elaborados pelas secretarias estaduais a fim de se definirem critérios para os planos complementares, projetos e ações da saúde no estado servindo de referência para alocação de equipamentos e outros recursos destinados às ações e serviços de saúde. Em alguns estados, a secretaria de Saúde também busca estruturar colegiados de gestão em diferentes sub-regiões do estado. É neles que se definem, por exemplo, as estratégias e a implantação de serviços de saúde, o que caracterizaria, portanto, uma gestão definida por um plano diretor com conselhos regionais sob um modelo de gestão participativo que vem se consolidando no país desde a Constituição de 1988.

As secretarias estaduais de Saúde afirmaram se utilizar de uma série de indicadores, informações ou dados estatísticos para tomada de decisão ao alocarem seus investimentos e equipamentos. Entre eles, foram destacadas informações sobre a dinâmica da população (aferida por meio de indicadores socioeconômicos e demográficos) e a infraestrutura instalada no município. Neste ponto, a existência de hospital universitário foi apontada como elemento fundamental para a implantação de determinados equipamentos de alta complexidade. Algumas secretarias estaduais de Saúde apontaram ainda outras informações que consideram importantes para alocação de seus investimentos, entre eles:

- perfil epidemiológico dos municípios, segundo o qual são consideradas as taxas de mortalidade de diversos tipos (infantil, materna, cardiovascular, cerebrovascular etc.);
- grau de acessibilidade ao município, que considera *i*) a distância entre os pontos assistenciais; *ii*) o tipo de pavimento de ligação rodoviária entre os pontos; *iii*) os fluxos de saúde existentes (procedência e local de ocorrência de internações e de procedimentos ambulatoriais de alta complexidade e custo); e *iv*) a densidade tecnológica de cognição e de produto;
- economia de escala, de acordo com a qual se considera o volume populacional, sendo o mínimo de 150 mil habitantes para delimitar microrregiões e 500 mil habitantes para as macrorregiões; e
- economia de escopo, que é definida pelo serviço de hospitais de maior porte (microrregionais com mais de 100 leitos) ou de especialização induzida.

Assim como no setor de saúde, o setor de educação também adota regionalizações próprias em cada estado. Nas Unidades da Federação entrevistadas com

---

território devido à sua complexidade e menor demanda. Por exemplo, cirurgias cardíacas possuem demanda mais reduzida e, para que sejam realizadas com mais frequência, deve ser um serviço concentrado espacialmente, a fim de atender a um maior número de pacientes. Além destes critérios, a secretaria de Saúde trabalha principalmente com hospitais e outros equipamentos já existentes, levando em conta, no momento de alocar novos serviços, a disponibilidade de espaço físico e de recursos humanos. Inclusive, considera-se a existência de hospitais e equipamentos privados ou filantrópicos que, em convênio com o SUS, podem vir a fazer parte da rede de serviços estadual.

uma ocupação urbana mais rarefeita, por exemplo, a distribuição das escolas de ensino médio costuma priorizar aqueles municípios com maior potencial de polarização da demanda. Dessa forma, a alocação destas escolas não é orientada somente pela população do município, mas também pelo conjunto de municípios vizinhos que, somados, proporcionam uma demanda com escala suficiente para alocação daquela infraestrutura. Em alguns casos, a regionalização é feita levando-se em conta não apenas o aspecto demográfico, mas características específicas de determinadas localidades (como a dificuldade de acesso, presença de população indígena ou quilombola, áreas rurais extensas, entre outras).

Embora algumas secretarias estaduais de educação tenham apontado a influência de critérios políticos para a distribuição de escolas e cursos no estado, a maioria das secretarias destacou a utilização de alguns critérios objetivos que orientam suas decisões na alocação de equipamentos. Além de informações fundamentais fornecidas pelo IBGE, como tamanho populacional e perfil socioeconômico e demográfico dos municípios (obtidas nos censos demográficos e nas estimativas oficiais de população), as secretarias buscam utilizar informações obtidas por meio dos seus próprios registros administrativos, como número de alunos matriculados nos municípios e estimativas de demanda por matrículas.

Salienta-se, contudo, que o grau de sofisticação dos indicadores utilizados pelas secretarias em geral varia de acordo com os diversos níveis de consolidação institucional de cada secretaria. Merece destaque o caso do estado de São Paulo, onde a Fundação Sistema Estadual de Análise de Dados (Seade) elaborou, a pedido da Secretaria de Educação, projeções de demanda escolar até 2020 construídas segundo distintos cenários demográficos e de escolarização para as várias regiões paulistas, com informações detalhadas por nível de ensino e desagregadas por municípios.

No caso da área de segurança pública, a localização das delegacias e batalhões em geral segue critérios mais objetivos, como os registros oficiais das secretarias estaduais e outras informações municipais como os boletins de ocorrência (BOs). O nível de violência extraído destes BOs, *vis-à-vis* o tamanho da população, foi mencionado como fator determinante para a localização de equipamentos como delegacias ou batalhões de policiamento. Quanto à localização de presídios, as secretarias entrevistadas apontaram como principal fator nesta decisão a existência de oferta de terrenos por parte das autoridades municipais, o que de alguma maneira refletiria o papel de critérios políticos e de alianças para a alocação destes investimentos.

Ao longo das entrevistas, algumas secretarias estaduais de Planejamento também apontaram que têm feito um esforço de regionalizar os investimentos

previstos nos planos plurianuais (PPAs) estaduais, embora com sucesso ainda modesto. Em geral, os PPAs acabam se tornando um exercício apenas de alocação dos recursos orçamentários por setores de ação do governo. Uma tentativa de territorializar estes investimentos – criando-se um diálogo entre estes planos e a regionalização de cada setor – foi apontada como um dos principais desafios de algumas secretarias estaduais entrevistadas, na medida em que seria difícil romper com as formas tradicionais de se compor o orçamento em que a distribuição setorial é a mais utilizada. Esta fala dos entrevistados ilustra as dificuldades de se ter uma visão regional quando se pensa o orçamento do estado. Possivelmente, o fato de o orçamento ainda apresentar um caráter, basicamente, setorial (estabelecendo pouco diálogo com a perspectiva territorial) contribui para a pouca utilização dos estudos de rede urbana no planejamento de políticas públicas.

Ainda no âmbito dos atores públicos, foram entrevistadas algumas secretarias estaduais de Planejamento e as agências estaduais do IBGE. Assim como os escritórios estaduais do IBGE entrevistados disseram não ter conhecimento apurado das regionalizações utilizadas pelas secretarias estaduais, a maioria das secretarias disse ter pouco ou nenhum conhecimento dos estudos sobre rede urbana realizados pelo IBGE, como a pesquisa Regiões de Influência das Cidades – REGIC (IBGE, 2008). Mesmo as secretarias que demonstraram maior conhecimento sobre estes estudos, no entanto, reconheceram que tais estudos são pouco considerados na definição de suas regionalizações.

Os discursos dos agentes entrevistados apontariam, dessa forma, para uma falta de diálogo e possivelmente de cooperação entre estes órgãos (secretarias estaduais e escritórios locais do IBGE). Com isso, observa-se o não aproveitamento de um potencial de cooperação entre os principais órgãos públicos estaduais e federais no tratamento de questões de planejamento e ordenamento territorial.<sup>6</sup>

### 3 ATORES INSTITUCIONAIS DO SETOR PRIVADO

No que se refere às instituições entrevistadas do setor privado, apenas algumas afirmaram planejar suas ações e investimentos utilizando-se de sub-regionalizações do território. A questão espacial, contudo, não é relegada pelas instituições entrevistadas, que, em geral, se mostraram atentas a questões como raio de alcance de mercados ou fontes de matéria-prima (em especial nos casos em que a obtenção deste insumo é fundamental para o processo produtivo, como nas agroindústrias).

---

6. O descompasso entre a atuação do IBGE e as Unidades Federativas também ficou evidenciado ao longo do segundo *workshop* da pesquisa *Dinâmica Urbana dos Estados*, realizado em Curitiba em novembro de 2009. Naquela ocasião, as equipes técnicas das instituições de planejamento e pesquisa estaduais explicitaram, em diferentes momentos ao longo do evento, certa insatisfação com as análises feitas pelo REGIC de suas estruturas regionais. Ficou claro para os participantes do evento que esta inadequação do tratamento dado à rede urbana de cada estado se deve, sobretudo, ao fato de que o principal foco dos estudos do IBGE e da abordagem utilizada neste estudo da REGIC priorizam as análises em escala nacional, o que não poderia ser muito diferente, uma vez que se trata de um órgão federal.

A questão dos custos de transporte foi apontada como importante elemento incorporado pelas entrevistas na tomada de decisão para alocar seus investimentos, seja para a produção ou para a logística (armazenamento e distribuição).

No que se refere aos critérios adotados para alocação de serviços e investimentos pelos atores do setor privado, há clara orientação por aqueles critérios já consagrados em análises mercadológicas. Entre os aspectos mais considerados estão:

- demanda potencial;
- análise de viabilidade;
- infraestrutura urbana;
- indicadores populacionais;
- incentivos fiscais;
- existência de mão de obra qualificada;
- número de empresas na região;
- investimentos públicos e privados previstos para a região;<sup>7</sup>
- infraestrutura de transportes existente;
- oferta de energia; e
- análise de risco e liquidez do mercado.

Embora a maioria das instituições entrevistadas tenha dito que acharia relevante a utilização de estudos sobre a rede urbana para orientar a alocação de suas atividades, observou-se um desconhecimento geral acerca destas pesquisas realizadas no país. Um dos entrevistados sugeriu que os estudos sobre rede urbana seriam mais bem aproveitados pelo setor privado se o seu foco fosse direcionado para questões dos investimentos privados localizados nos estados e a dinâmica econômica gerada por eles. Apesar de utilizarem algumas fontes de dados mais tradicionais (pesquisas do IBGE, Rais, CAGED etc.), alguns entrevistados do setor privado destacaram os limites de uso destas informações pelo grau de desatualização dos dados frente à rapidez exigida nas suas tomadas de decisão.

Os grandes investimentos, em particular, seguem focados em taxa interna de retorno e fortemente orientados por estudos de prospecção de potencial explorador nos municípios, ficando a consideração da dinâmica urbana reduzida

---

7. No caso do estado de Goiás, em particular, o ator institucional entrevistado deu um claro exemplo da influência que a execução de políticas públicas teve sobre as ações do setor privado. Uma das instituições privadas entrevistadas afirmou que a presença do Plano Safra da Agricultura Familiar 2009-2010 (programa federal desenvolvido pelo Ministério do Desenvolvimento Agrário) nos municípios teve certa influência sobre seus produtores federados ao decidirem sobre onde fariam seus investimentos.

a uma importância secundária. Isto ajuda a entender, por exemplo, os resultados encontrados nos estados do Pará e do Rio de Janeiro, em que alguns municípios seguem com elevada dinâmica econômica puxada por atividades de extração mineral, mas sem desenvolverem necessariamente suas condições de dinâmica urbana de equipamentos e serviços.

#### 4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

No que se refere aos critérios adotados para alocação de serviços e investimentos, pôde-se identificar certa convergência entre os aspectos básicos considerados tanto pelos atores institucionais do setor privado quanto do setor público. Estes critérios envolvem as condições da infraestrutura viária nos municípios, a existência de mão de obra qualificada, informações sobre a dinâmica demográfica, indicadores socioeconômicos e as macroestratégias do governo do estado definidas no PPA estadual.

Particularmente para os atores do setor público, somam-se a esses critérios algumas normas e procedimentos do governo federal, especificamente, adotados pelas secretarias de Saúde e Educação, além dos investimentos e programas previstos nos PPAs estaduais. Diversos atores públicos reconheceram também a variável política como uma importante influência na definição das regionalizações estaduais e da ordem de prioridades na distribuição de alguns equipamentos públicos.

Para as secretarias estaduais de Saúde e Educação, é curioso observar que, embora os estudos sobre a rede urbana não sejam considerados de maneira explícita e intencional nas suas decisões, as regionalizações destes setores definidas em cada estado acabam refletindo (podendo até reforçar) as posições de centralidade dos municípios que compõem sua rede urbana estadual. Em linhas gerais, esta constatação indica que, mesmo sendo considerados diversos indicadores epidemiológicos e educacionais, a dinâmica populacional por detrás destes indicadores parece desempenhar um papel definidor, seja das especificidades setoriais em cada município, seja da caracterização do seu papel na rede urbana do estado.

No que tange ao planejamento de serviços e investimentos das secretarias públicas entrevistadas nos estados, pode-se observar que, em geral, os órgãos estaduais não trabalham com a divisão microrregional proposta pelo IBGE. No mesmo sentido, nota-se que apenas alguns atores institucionais entrevistados demonstraram conhecimentos sobre os estudos de rede urbana, o que evidencia falta de interlocução entre as secretarias estaduais e as agências regionais do IBGE e, em alguma medida, insuficiência de apropriação destes estudos pelos atores do setor privado.

Conforme captado pelas entrevistas, em geral, nem os atores públicos nem os privados utilizam os estudos sobre rede urbana para subsidiarem suas ações (em alguns casos, observou-se total desconhecimento destes estudos). Apesar deste

geral desconhecimento, a maioria dos atores institucionais demonstrou interesse por este tipo de pesquisa, afirmando que utilizariam estes estudos para o planejamento de suas estratégias territoriais.

Contudo, é curioso observar que os discursos de diversos entrevistados não apenas explicitam um reconhecimento de que as cidades possuem suas áreas de influência, mas também demonstram subjacentemente um conhecimento tácito das noções de centralidade e de hierarquia urbana. Embora os estudos sobre a rede urbana não sejam considerados de maneira explícita e intencional nas decisões destes atores institucionais, o resultado concreto da alocação de seus serviços e de seus investimentos acaba refletindo (e até reforçando) as posições de centralidade dos municípios que compõem sua rede urbana estadual. Em suma, a alocação de equipamentos mais complexos (por exemplo, escolas de nível médio, universidades, hospitais com serviços especializados etc.) é orientada para municípios-polos, de modo a atender uma região de integração, adotando claramente um critério da polarização.

Com base nas falas das instituições entrevistadas, pôde-se identificar que as estratégias de alocação territorial de equipamentos e investimento públicos e privados são claramente influenciadas, ainda que não intencionalmente, pela dinâmica urbana presente em cada estado, o que contribui para reforçar as centralidades já existentes, acentuando o caráter inercial da estrutura hierárquica da rede urbana.

A incorporação de estudos sobre a rede urbana brasileira enquanto ferramenta de planejamento na tomada de decisão de agentes públicos e privados se coloca como um desafio ainda a ser superado. A breve análise das entrevistas apresentada neste capítulo sugere que a superação deste desafio poderia passar pela organização de estudos que utilizem dados atualizados com maior frequência, que abordem temas de relevância para diversas áreas de planejamento (questões ambientais, federativas, de integração produtiva e de logística etc.) e que lancem mão de escalas de análise mais detalhadas, capazes de captar as especificidades locais da dinâmica urbana sem perder sua conexão com as tendências observadas nos níveis regional e nacional.

## REFERÊNCIAS

BRASIL. Congresso Nacional. Senado. **Constituição da república federativa do Brasil**. Brasília: Senado Federal, 1988.

BRASIL. Ministério da Saúde. Secretaria de Assistência à Saúde. **Regionalização da assistência à saúde**: aprofundando a descentralização com equidade no acesso. Norma operacional da assistência à saúde – Noas-SUS 01/01, portaria MS/GM n. 95, de 26 de janeiro de 2001, e regulamentação complementar. Brasília: Ministério da Saúde, 2001.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Divisão territorial brasileira**. Rio de Janeiro: IBGE, 2002.

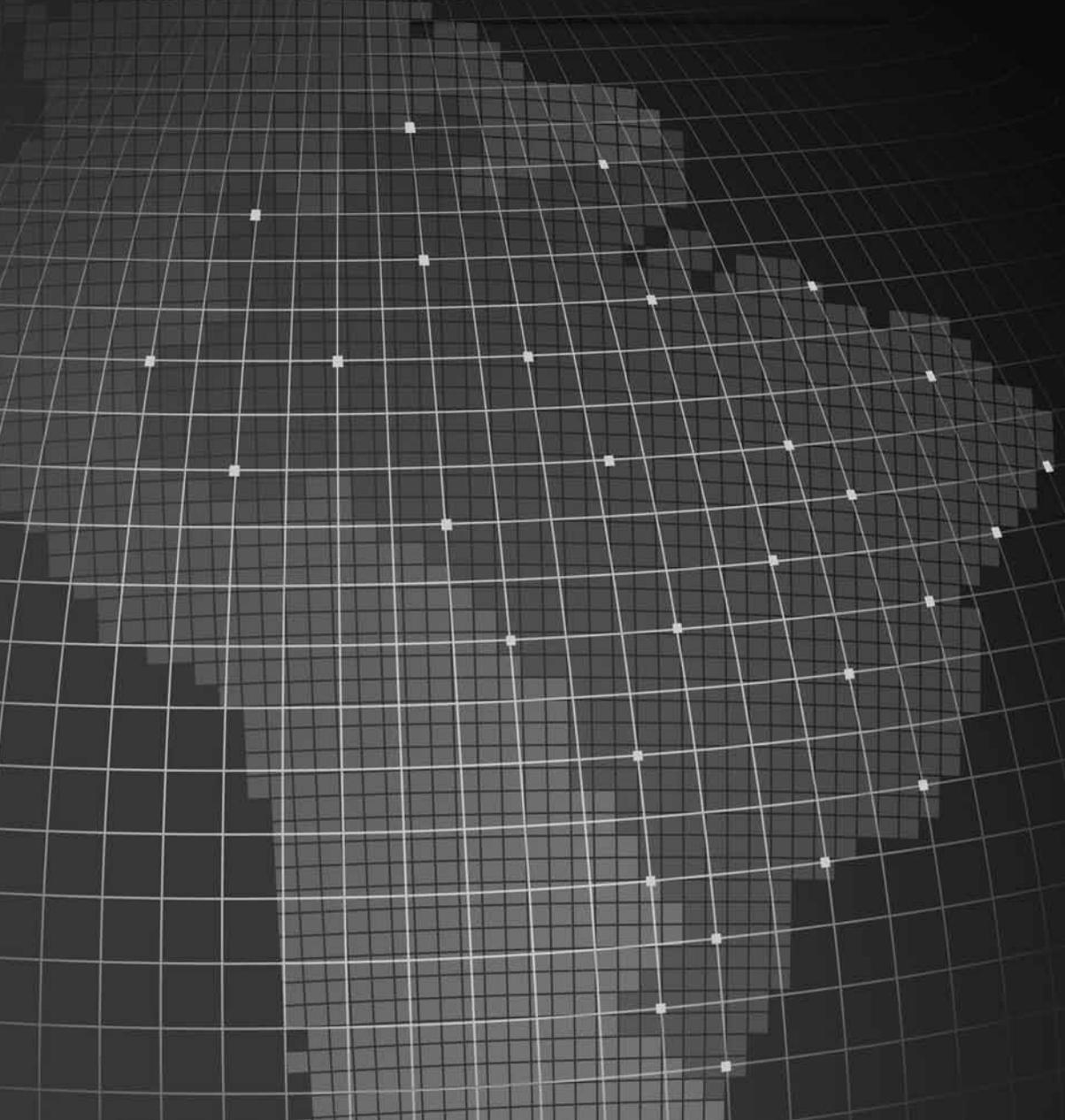
\_\_\_\_\_. **Região de influência das cidades 2007**. Rio de Janeiro, 2008.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA (IPEA); INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE); UNIVERSIDADE ESTADUAL DE CAMPINAS (UNICAMP). **Configuração atual e tendências da rede urbana**. Brasília: Ipea, 2001. 396 p. (Série características da rede urbana do Brasil, vol.1).

# Parte II

## Rede Urbana

e suas Interfaces



## CIDADES MÉDIAS: UMA CATEGORIA EM DISCUSSÃO

Mayara Mychella Sena Araújo\*

Rosa Moura\*\*

Patricia Chame Dias\*\*\*

### 1 INTRODUÇÃO

A organização da rede urbana brasileira vem conjugando às aglomerações metropolitanas – áreas historicamente concentradoras de população – espaços urbanos não metropolitanos, entre os quais se incluem as cidades médias. Esse processo se dá a partir dos novos papéis desempenhados pelo país na divisão internacional do trabalho, fortemente influenciados pelas tecnologias de comunicação e informação, que exigem participação em tempo real nas grandes transformações globais. Vetores hegemônicos, representados pelos grandes capitais nacionais e internacionais, têm ampliado sua área de apoio e a difusão de seus investimentos. Nesse contexto, algumas cidades não metropolitanas passaram a ser uma alternativa para tal fim (SPOSITO, 2010). Parte desta escolha se deve às deseconomias de aglomeração, entre outras precariedades urbanas presentes nas aglomerações metropolitanas (MATOS, 2009).

O fenômeno provocou a reemergência das discussões sobre cidades médias no debate nacional e a ampliação do diálogo sobre essa temática no meio técnico-científico. A retórica que acentua sua importância é calcada na visível intensificação

---

\* Pesquisadora da Superintendência de Estudos Econômicos e Sociais da Bahia (SEI). Participa da pesquisa Dinâmica Urbana dos Estados/Rede Urbana do Brasil e da América do Sul, coordenada pelo Ipea em parceria com a SEI. Endereço eletrônico: mayara@sei.ba.gov.br.

\*\* Pesquisadora do Instituto Paranaense de Desenvolvimento Econômico e Social (Ipardes) e da rede Observatório das Metrópoles. Endereço eletrônico: rmoura@pr.gov.br.

\*\*\* Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental na SEI e coordenadora no estado da Bahia da pesquisa Dinâmica Urbana dos Estados/Rede Urbana do Brasil e da América do Sul. Endereço eletrônico: patriciadias@sei.ba.gov.br.

da dinâmica de crescimento populacional das cidades médias e na consequente diversificação dos papéis e funções que elas vêm passando a exercer na rede urbana brasileira. Todavia, estas reflexões esbarram na inexistência de conceitos e parâmetros que permitam estabelecer, caracterizar e avaliar a categoria cidade média. Isto porque, literalmente, não há um consenso ou uma definição mais ou menos cristalizada de cidade média que possa ser utilizada indistintamente por sociólogos, economistas, arquitetos, geógrafos, demógrafos, entre outros, embora, dentro de cada especialidade, seja possível encontrar algum acordo sobre a matéria.

Soares (2005) reiterou a necessidade de uma definição precisa para o termo cidades médias e ressaltou a importância de estudá-las, dada a singularidade e originalidade que as cidades desta categoria possuem.

O objetivo desta nota técnica é contribuir, mesmo que apenas apontando precauções necessárias quanto ao uso da expressão cidade média, para a elucidação de algumas questões, com destaque para duas já assinaladas por Sposito (2007a, p. 9), que se apresentam como desafios na atualidade: “Por que cidades médias? Por que espaços em transição?”.

Inicialmente, abordam-se os elementos que caracterizam uma cidade média, discutindo-os em vista do tamanho de sua população, mas, principalmente, como uma expressão de funcionalidades específicas que lhe garantem posição destacada na rede urbana. Em seguida, dedica-se um item à reflexão acerca da retórica que acompanha o crescimento destas cidades, que tem revelado verdades e incitado algumas polêmicas. Nos itens finais, de forma sucinta, é historiada a presença e a importância das cidades médias como objeto de políticas públicas. O capítulo termina com algumas preocupações quanto ao contexto urbano-regional – em constante transformação e sobreposição de escalas – no qual se inserem estas unidades.

## 2 MAIS QUE UMA QUESTÃO DE TAMANHO

Sposito (2007a), no livro *Cidades médias: espaços em transição*, reuniu uma grande diversidade de artigos que versam sobre a temática. Baseada em análises de trabalhos de diferentes autores, a autora observou a necessidade de atenção quanto ao uso das expressões cidade média e cidade de porte médio. Ressaltou ser comum a utilização de ambos os termos como sinônimos, porém lembrou que o primeiro faz referência a espaços de intermediação entre as cidades maiores e as menores, enquanto o segundo relaciona-se ao tamanho demográfico. Portanto, adotar a expressão cidade média para denominar espaços cuja função é articular centros urbanos de diferentes portes se apresentaria como pouco apropriada, visto que induz à noção de tamanho populacional, pressupondo hierarquia e classificação. Consciente das limitações da utilização do termo, a autora manifesta a necessidade de um rigor científico mais aprofundado e recomenda aos autores

que se proponham a trabalhar na escala da análise urbana, com esforço para “(...) dar maior precisão teórica a essa noção, elevando-a, se possível, à condição de conceito científico” (SPOSITO, 2007a, p. 9).

Na discussão a respeito do uso e significado desse termo, é importante refletir sobre o seu emprego, dado que, na literatura científica em geral, o termo cidade média tem sido frequentemente associado ao critério demográfico. Num passado relativamente próximo, nos anos 1940, uma cidade com 20 mil residentes era considerada média. Já na década de 1970, este *status* foi atribuído a áreas com no mínimo 100 mil pessoas. Porém, lembrando a necessidade de se ter cuidado na interpretação dos números, que deve ser balizada no tempo e no espaço, Santos (1996) avaliou que, ainda nos anos 1970, uma cidade com tal porte teria um nível de complexidade de divisão do trabalho (diversificação da oferta local de bens e serviços) que a situaria nessa condição.

Branco (2007), tendo como referência o contexto brasileiro mais recente, também menciona o corte demográfico como um dos elementos úteis para definir uma cidade média. Para a autora, a cidade média estaria numa faixa de população compreendida entre o limite mínimo de 100 mil e o máximo de 350 mil habitantes. De forma geral, nas últimas décadas, vêm sendo consideradas médias as cidades com tamanhos demográficos variando entre 100 mil e 500 mil habitantes.<sup>1</sup> Acrescente-se que, em estudos sobre cidades médias (ou *intermédias*)<sup>2</sup> latino-americanas, muitas vezes se trabalha com populações superiores a este corte. Em relação a esta questão, Amorim Filho e Rigotti (2002) verificaram que, nos países da América do Norte, Ásia e em alguns países latino-americanos, como México, Argentina e até mesmo Brasil, o patamar superior que define uma cidade média se situa em 500 mil habitantes, enquanto, no padrão europeu, este limite oscila entre 50 mil e 300 mil habitantes.

Os autores assinalaram também que “os limites definidores do pequeno e do médio não são universais ou ubíquos [e que] um critério arbitrário como o volume populacional pode implicar em consideráveis modificações durante um dado período de tempo” (AMORIM FILHO; RIGOTTI, 2002, p. 10). Reportando-se a outros atributos peculiares a este tipo de cidade, os autores concluíram que, “sendo válidos teoricamente tais critérios, nem toda a *cidade de porte médio* possui as qualidades que podem fazer dela uma *cidade funcionalmente média*” (*op. cit.*, p. 5, grifos nossos).

---

1. Excluem-se dessa concepção mais geral as regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste, nas quais, devido às características do sistema urbano-regional, municípios com população de 50 mil a 100 mil habitantes também desempenham a função de cidades médias.

2. Documento do Programa de Cidades Médias da União Internacional de Arquitetos (UIA-Cimes) destaca a conversão do conceito de cidades médias para cidades *intermédias*, enfatizando que este termo introduz aspectos qualitativos e confere importância ao papel das dinâmicas e estratégias destas cidades, alcançando uma dimensão operativa (Documento 5. *Megalópolis, Metrópolis y Ciudades Intermédias del Mundo*. Programa UIA-Cimes. Não publicado.).

Sahr (2001), partindo de uma reflexão conceitual e teórica sobre a importância do papel das cidades médias no contexto de estratégias de planejamento, discutiu o mérito de se diferenciar o corte de tamanho na identificação destas cidades em diferentes padrões de desenvolvimento. A autora traz o conceito de *primate city*, que considera 100 mil habitantes como patamar mínimo para esta classificação nos países em desenvolvimento, e critica a simples transposição para a América Latina de valores usados para cidades europeias. Sahr finaliza alertando que, para países que apresentam contrastes entre regiões de povoamento antigo e recente, como é o caso do Brasil, é necessário até mesmo abandonar um valor limiar único.

Além do tamanho, poderiam ser listados inúmeros parâmetros, como fluxos de relações, séries históricas de crescimento, padrão funcional, entre outros, que se consubstanciam em medidas do papel de um centro em comparação com os demais. Porém, antes de partir para as classificações das cidades, é importante definir o objetivo da busca. É ele que vai orientar a escolha exata dos indicadores a serem empregados no processo de seleção.

Se a questão do porte demográfico é, em maior ou menor escala, algo que não pode ser dispensado no estudo das cidades médias, mais fundamental ainda é esclarecer seu papel na rede urbana. Tal como ressaltaram Sposito (2007a) e Andrade e Serra (1999), desde o final dos anos 1970, quando despontaram processos de desconcentração da produção e da população no território brasileiro, as cidades médias vêm cumprindo um papel decisivo na intermediação dos fluxos e na composição da rede urbana: aumentaram em número, cresceram em termos de sua participação na população nacional e ampliaram seu leque funcional.

### 3 FUNCIONALIDADE E POSIÇÃO NA REDE URBANA

A preocupação com a consistência conceitual remete à tentativa de entender e, mesmo, superar as novas noções usadas para designar cidade média, uma vez que o desempenho dessas cidades em papéis intermediários na rede tem se tornado progressivamente mais complexo. Nesse intuito, tanto estudos acadêmicos como projetos de aplicação das políticas de governo têm enfrentado grandes dificuldades. Um ponto comum é que, nas diversas propostas de estabelecer os critérios que identifiquem as cidades médias, implicitamente há uma noção de dimensão populacional. Contudo, além desta noção, a associação de diversos critérios é necessária para uma definição mais completa deste tipo de cidade. Em outros termos, “(...) na construção de um objeto de estudo qualificado como cidade média, é necessário que não se considere isoladamente (...) tamanho demográfico, funções urbanas e organização do espaço intraurbano, mas uma particular combinação” (CORRÊA, 2007, p. 25).

Assim, há que se resgatar de Soares (2005) alguns parâmetros presentes em vários estudos, como o tamanho demográfico, as funções, as dinâmicas e a

intensidade das relações intraurbanas (e destas com o campo), indicadores de qualidade de vida e de infraestrutura, relações externas e comando regional, além do papel de intermediação exercido pelas cidades médias. Conforme a autora salientou, muitas destas cidades figuram como espaços do trabalho intelectual na área do ensino e da pesquisa científica, ou dão suporte às atividades agrícolas. A autora apontou ainda para a possibilidade de que “as cidades médias brasileiras possam se converter em cidades especializadas” (SOARES, 2005, p. 274).

Diversos trabalhos ressaltaram a multiplicidade de funções das cidades médias e a importância de seu raio de influência, a partir de perspectivas econômicas e demográficas, com efeitos positivos na redução da pobreza, da violência, dos problemas ambientais, entre outros presentes nos grandes aglomerados. Postularam, ainda, a possibilidade de estas cidades se converterem em centros de serviços e equipamentos regionais, reforçando seus vínculos com o território e *hinterland*, não só pelo desempenho funcional, mas também pela interação das escalas social, econômica e cultural.

Reforçando a importância da articulação exercida pelas cidades médias, Sposito (2010) salientou os avanços recentes realizados na direção de distingui-las como aquelas que desempenham papéis de intermediação em suas redes urbanas, o que as diferencia de cidades de porte médio. No entanto, a autora também ressaltou a indissociabilidade entre quantidade e qualidade, o que faz com que o tamanho da cidade seja “(...) um nível de determinação de qualidade, variedade e complexidade dos papéis que desempenha. Isto exige, de nós, reconhecermos as particularidades das cidades médias, no contexto da urbanização” (SPOSITO, 2010, p. 1).

No âmbito dessas particularidades, a autora destacou a acentuação das dinâmicas de internacionalização da economia e da sociedade, a partir da articulação entre sistemas de comunicação e informação, compondo o que Milton Santos conceitua como um meio técnico-científico-informacional, que possibilita a redefinição dos papéis urbanos, não apenas a partir de relações de natureza hierárquica (SPOSITO, 2010, p. 1).

Frente à globalização da economia, apesar de a hierarquia urbana ainda permanecer com uma estrutura rígida, que prioriza os centros maiores e melhor equipados, existe uma tendência à simplificação dos níveis de funções urbanas. Tal tendência aumenta a possibilidade de que os médios e pequenos centros sejam inseridos na rede urbana com desempenho de funções nacionais e regionais, até então amplamente estabelecidas nas grandes cidades.

Para Santos e Silveira (2001, p. 280) essa possibilidade representa a produção de uma espécie de sistema de cidades, constituído por uma

(...) geometria variável, levando em conta a maneira como as diferentes aglomerações participam do jogo entre o local e o global. É dessa forma que as

idades pequenas e médias acabam beneficiadas ou, ao contrário, são feridas ou mortas em virtude da resistência desigual dos seus produtos e de suas empresas face ao movimento de globalização.

De acordo com esses autores, o atual contexto tem feito com que as cidades, sobretudo as médias, constituam hodiernamente uma estreita ligação entre o local e o global, em virtude das necessidades de intermediação e da demanda também crescente de relações. Nessa *nova* estrutura urbana global, tais cidades passaram a comandar aspectos técnicos da produção regional. Enquanto isso, os políticos são assumidos pelas aglomerações maiores, no país ou no estrangeiro, uma vez que é nas metrópoles que estão aqueles que conduzem direta ou indiretamente o mercado global.

Nesses termos, as cidades médias têm suas funções definidas, em grande parte, pela lógica global que rege a sociedade, pela posição ou situação geográfica que ocupam, bem como pelos papéis políticos e administrativos que desempenham – estes últimos estabelecidos pelos processos de divisão socioespacial do trabalho. Acrescente-se que sua importância está relacionada à área sobre a qual são capazes de exercer influência: “(...) a cidade média é parte de um espaço de relações marcado pela continuidade, ou seja, um espaço que se estrutura como área ou região” (SPOSITO *et al.*, 2007, p. 37).

#### 4 VERDADES NA RETÓRICA DAS CIDADES MÉDIAS

O que se pode considerar como *verdade* nos discursos alardeados sobre o tema cidades médias? Primeiro, não há um consenso quanto ao conceito. Seu uso depende dos objetivos de especialistas e políticas públicas específicas. Contudo, o tamanho demográfico tem sido o critério mais comumente aplicado para identificar esta categoria. Em segundo lugar, as cidades médias, ou melhor, intermediárias, têm desempenhado o papel de núcleo estratégico, constituindo elos entre os espaços urbano e regional. Terceiro, o crescimento do número de cidades que compõem esta categoria vem sendo cada vez mais significativo.

Andrade e Serra (2001) distinguiram entre cidades com populações entre 50 mil e 250 mil habitantes – um dos parâmetros de identificação para o rol da década de 1970 –, cidades que fazem parte das regiões metropolitanas e cidades que conformam aglomerações urbanas, somando a população da área aglomerada à população do polo, para fins de seu dimensionamento. Os resultados desta análise revelaram o elevado crescimento deste conjunto no período 1970-2000. Porém, separando-se os centros que polarizavam e/ou integravam aglomerações e aqueles que desempenhavam a função de capitais estaduais, ou seja, que reproduziam o padrão concentrador e as contradições das metrópoles, evidenciou-se que o crescimento atribuído às demais cidades médias não era em nada expressivo. Além disso, seu esperado papel de responsáveis pela contenção

do crescimento metropolitano excessivo foi minimizado. Por outro lado, o que o estudo reforçou foi que, embora ainda respondam por uma fração reduzida da população brasileira, algumas das cidades médias vêm se consolidando como nós da rede urbana, desempenhando um papel relevante, mesmo que extremamente suscetível às mudanças impostas pelas escolhas do capital.

Na mesma vertente, trabalhando com dados de 2000 e 2007, Ribeiro e Rodrigues (2010) verificaram que, de forma geral, às cidades médias vem sendo imputado um crescimento econômico e demográfico acentuado. Contudo, é preciso ter atenção aos critérios de definição desta categoria de cidade, assim como à interpretação dos dados. Reafirmando que não se deve ter como referência apenas o corte populacional, mas tendo-o como balizador ao lado da identificação de sua posição na rede urbana, os autores asseveraram que as cidades médias não vêm revelando níveis de crescimento econômico ou demográfico superiores aos das metrópoles.

Motta e Mata (2008), por sua vez, destacaram a importância de as cidades médias possuírem uma dinâmica econômica e demográfica própria, algo que lhes possibilitaria atender às expectativas de empreendedores e cidadãos e apresentar qualidade nos equipamentos urbanos e na prestação dos serviços públicos. Obedecendo a esta lógica, as cidades médias aparecem como locais privilegiados pela oferta de serviços qualificados e também por se constituírem em lugares que geralmente representam oferta de bem-estar em comparação a outros situados nos demais níveis da hierarquia urbana.

## 5 UM OBJETO DE POLÍTICA URBANA

Reverendo o histórico das cidades médias enquanto objeto de políticas públicas, verifica-se que o ponto de partida deste processo foi 1949. Neste ano, em Lisboa, foi organizado o Congresso da União Geográfica Internacional, um estudo sobre planejamento urbano e regional no qual foram evidenciados fortes desequilíbrios inter-regionais e intrarredes urbanas na Europa e, em particular, na França. Ao longo das décadas de 1950 e 1960, pesquisadores e planejadores, especialmente os franceses, realizaram trabalhos voltados a entender a rede urbana, a organização espacial e o papel da cidade média. Nos anos 1970, o tema cidades médias se multiplicou nas pesquisas acadêmicas e aplicadas na França e passou a ser objeto privilegiado das políticas (AMORIM FILHO, 2007).

Vários desses estudos revelaram que as cidades médias em geral desempenhavam um papel fundamental no equilíbrio e no funcionamento das redes urbanas nacionais e, sobretudo, regionais. Merece destaque a publicação, em 1977, nos *Anais de Geografia*, de uma das reflexões mais completas e críticas sobre as principais características das cidades médias francesas, elaborada por Michel Michel. Conforme o autor, “(...) a posição de uma cidade na hierarquia

urbana e, por consequência, seu pertencimento a tal ou qual categoria estatística variam com a época. Uma cidade não nasce média. Ela não permanece média *ad aeternum*” (MICHEL, 1977, *apud* AMORIM FILHO, 2007, p. 71). O autor acrescenta que não há papéis que sejam próprios das cidades médias. Ao contrário, a maior parte delas apresenta uma grande heterogeneidade funcional.

No Brasil e, possivelmente, na América do Sul, as pesquisas francesas vêm sendo a base conceitual para o estudo das cidades médias. Contudo, Amorim Filho, em meados da década de 1970, ofereceu importante contribuição para a ampliação deste corpo teórico. O autor apresentou sete critérios que poderiam ser utilizados na caracterização, identificação e classificação desta categoria de cidades, destacando-se, entre eles: *i*) a capacidade de manter interações com um nível razoável de intensidade e qualidade, com cidades tanto maiores quanto menores; *ii*) uma intensidade e um grau de conectividade em sua rede que facilitem tais interações; e *iii*) certa autonomia na criação de pelo menos uma parcela de seus equipamentos de relações externas. Ainda em relação aos critérios, o autor recomenda que “(...) não deve ser desprezado o fato de que aspectos tais como tamanho demográfico, estrutura interna e relações externas das cidades médias podem variar bastante de região para região, sendo naturalmente função do nível de desenvolvimento, da posição geográfica e das condições histórico-sociais da formação de cada uma dessas regiões”, e ainda que esta categoria “(...) não deve ser confundida necessariamente com a noção de centro de polarização regional ou microrregional” (AMORIM FILHO, 1976, *apud* ALVES; DINIZ, 2008, p. 81-82).

Percebeu-se, a partir de então, que uma cidade média não representa necessariamente um *centro de polarização regional ou microrregional*, apesar de se saber, tal como afirma Sposito (2007b, p. 234), que “(...) papéis regionais sempre estiveram associados às cidades médias, às vezes denominadas cidades regionais”. Ainda segundo Amorim Filho (1976, *apud* ALVES; DINIZ, 2008), as relações entre as cidades médias e seu *environment* não devem corresponder a uma relação de dominação, podendo ser também uma relação de estímulo e/ou dinamização e, algumas vezes, até de dependência.

Na mesma década de 1970, é válido mencionar, foram criados órgãos governamentais de planejamento urbano e desenvolvidos os primeiros planos nacionais ou estaduais para a promoção das cidades médias brasileiras. Desde então, uma significativa reflexão passou a ser feita sobre a importância dessas cidades na constituição de um projeto de “(...) decisão política de adotar conscientemente estratégias de descentralização e de promover maior racionalidade no crescimento” (PONTES, 2000, p.16). Esta decisão visava, principalmente, conter os efeitos velozes do processo de urbanização do país.

De acordo com Steinberger e Bruna (2001), esse processo provocou um desequilíbrio no sistema urbano, associado a um processo de metropolização

precoce, à proliferação de grandes aglomerados urbanos e à pulverização de pequenas cidades. Tais fenômenos ocorreram sem que houvesse um número de cidades médias capazes de permitir um equilíbrio a este conjunto, conforme apontava o II Plano Nacional de Desenvolvimento, de 1974. Por isso mesmo, nas estratégias regionais propostas na Política Nacional de Desenvolvimento Urbano, constava o objetivo de definir *polos secundários* como virtuais contentores da metropolização em curso. Entendia-se, ainda, que as cidades médias teriam condições de atuar como suporte às atividades econômicas de sua hinterlândia.

Ainda nessa década, o Estado comandou a implantação do Programa de Cidades de Porte Médio, que visava promovê-las à categoria de centros estratégicos da rede urbana nacional. Então, falar nestas cidades significava falar de política urbana nacional enquanto política pública. No entanto, em avaliações feitas a este programa (CNDU/MINTER, 1984; BRUNA, 1984; e WORLD BANK, 1989, *apud* STEINBERGER; BRUNA, 2001), integrante da Política Nacional de Desenvolvimento Urbano citada acima, resgatadas por Steinberger e Bruna (2001), criticou-se literalmente o tratamento homogêneo dado a estas cidades em termos de componentes, sem dispensar atenção às funções de cada uma delas em suas macrorregiões. As autoras sublinharam a observação de Amorim Filho (1984, *apud* STEINBERGER; BRUNA, 2001) sobre este programa, elaborado pela Comissão Nacional de Regiões Metropolitanas e Política Urbana (CNPU) e vigente entre 1976 e 1986. Para o autor, o uso do porte populacional (entre 50 mil e 250 mil habitantes) para a seleção das cidades favoreceu as que se situavam próximo às áreas de concentração, situação que produziu efeitos adversos, ao inibir a seleção de cidades *tipicamente médias*, em termos funcionais, localizadas em regiões subdesenvolvidas.

Steinberger e Bruna (2001) acrescentaram que o referido programa gerou uma experiência espacialmente fragmentada em termos interurbanos. Não resultou na concretização das promessas de polarização regional e de atuação municipal na economia local. Ademais, seus resultados intraurbanos ficaram aquém dos objetivos das políticas de então. Os autores entenderam que, economicamente, para reverter o peso concentrador das áreas metropolitanas, era preciso induzir o crescimento destas cidades médias por meio de instrumentos que não estavam nas mãos dos condutores da política urbana, o que contribuiu para a ineficácia do programa. “Entretanto, as cidades estão aí, e há quem diga que são um sucesso” (STEINBERGER; BRUNA, 2001, p.70).

Nos anos 1980, três processos de natureza geográfica e socioeconômica podem ser destacados como preocupações no âmbito das cidades médias: *i)* os desequilíbrios urbano-regionais; *ii)* os efeitos negativos do adensamento das condições de qualidade de vida das grandes aglomerações urbanas e o

aprofundamento dos problemas sociais; e *iii*) a delicada montagem da rede de cidades e do fluxo das informações e das relações socioeconômicas nas hierarquias urbanas da maior parte dos países do mundo. No início desta mesma década, pesquisadores de diferentes ciências começaram a publicar resultados de estudos sobre tais temas, voltando a atenção para o papel destas cidades na rede urbana. Porém, como fruto da prevalência de novas ideologias sobre o papel do Estado e do planejamento, as políticas voltadas a esta questão foram esvaziadas, e o próprio princípio do planejamento urbano-regional foi bastante enfraquecido em favor de políticas públicas mais pontuais e voltadas para temas sociais mais urgentes e menos estratégicos regionalmente. Com isso, as ações do mercado ganharam força, inclusive para resolver aquelas questões que seriam, em termos legais, direitos dos cidadãos e dever do Estado.

Na década de 1990, quando, no Brasil, a reforma do Estado (leia-se Estado mínimo ou Estado gerencial) tomou corpo, o tema cidades médias retornou à pauta de discussão. Todavia, o empenho dos pesquisadores no tratamento desta questão não decorreu apenas do interesse em verificar seu papel na região ou na rede urbana da qual faziam parte. Tal como identificaram Amorim Filho e Serra (2001), três outros grupos de razões impulsionaram sua reemergência: *i*) a ideia de que a qualidade de vida é maior neste grupo de cidades do que em outras situadas nos demais níveis da hierarquia urbana; *ii*) a perspectiva de que a conservação dos patrimônios ambientais e arquitetônicos neste grupo de cidades é mais factível, favorecendo a manutenção da memória e da identidade coletivas;<sup>3</sup> e *iii*) o fato de as cidades médias representarem um foco privilegiado das “(...) percepções, valores, motivações e preferências sociais e individuais, aspectos correlacionados com a intensidade e o direcionamento dos fluxos turísticos de massas humanas cada vez maiores” (AMORIM FILHO; SERRA, 2001, p. 30).

Ainda segundo esses autores, a maioria dos estudos sobre as cidades médias volta-se para questões demográficas, para a especialização ou diversificação de suas atividades econômicas, o nível de funcionalidade urbana, a natureza, intensidade e periodicidade das relações espaciais e seu papel enquanto centros de gestão do território. Além disso, tais estudos exploram a gênese e a evolução das cidades médias no contexto socioespacial no qual estão inseridas, bem como suas características positivas e/ou negativas. Ou seja, estudos sobre o papel das cidades médias e formas de articulação destas na rede não se constituíram num objeto mais amplamente discutido.

---

3. Mesmo que a sociedade esteja marcada pelos nivelamentos da globalização, cujos principais emissores e difusores se encontram nas grandes metrópoles e nas megalópoles, a menor pressão econômica e demográfica sobre as cidades médias criaria melhores condições para a preservação de tais patrimônios. Acrescente-se ainda que isto poderia constituir um dos “diferenciais” destas cidades.

Contudo, para pensar em políticas públicas, esses dois aspectos são fundamentais. Melhor dizendo, é necessário conhecimento do espaço intraurbano das cidades médias, verificando suas especificidades e funções, bem como identificar o papel que cada uma destas cidades desempenha em sua região e na rede urbana.

Em relação a essa última questão, um ponto para análise é a necessidade de se reconhecer que, como qualquer outra construção social, as cidades médias foram constituídas como tal a partir da combinação de uma série de processos e dinâmicas, notadamente as decorrentes das ações dos agentes políticos e econômicos. Desse modo, seu papel de intermediação foi definido por condições históricas e pela articulação entre a economia política da urbanização e a economia política da cidade. Isto porque as alterações nos modos de produção implicam mudanças nas sociedades, nos tipos de relações econômicas e na própria organização social. As cidades, então, “(...) se tornam *outra coisa* em relação ao que eram (...)”. E, acrescente-se, a cidade e mesmo o espaço regional, frente a tais alterações, “(...) vão, de repente, conhecer novas formas de articulação, da mesma maneira que as relações passam a ter uma natureza completamente diversa da que antes conhecia” (SANTOS, 1988, p. 46, grifo no original). Assim, com o avanço deste movimento, ocorrem especializações, diferenciações e a complexificação dos sistemas urbanos.

Nesse contexto, faz-se interessante ressaltar que a concentração do capital acompanha uma centralização que finda por promover a expansão territorial das empresas comerciais de grande porte, nacionais ou transnacionais. Com isso, ocorrem alterações nas relações espaciais entre estas escalas. Os eventos verificados em âmbito regional, a reorganização de suas funções e fluxos, portanto, não podem ser avaliados sem que se considerem as dinâmicas ocorridas em escalas mais amplas. Sposito (2007b) pontuou que a entrada de um grande aglomerado financeiro, o setor bancário, numa cidade média pode ser considerado como vetor de redefinição das funções desta categoria de cidade. Do mesmo modo, as redes de supermercados e hipermercados podem ser citadas para demonstrar como determinados sistemas se expandem territorialmente, reforçando os papéis regionais de algumas cidades em detrimento das funções terciárias mais simples exercidas por cidades pequenas. Ao mesmo tempo, tal inserção acirra a competitividade sobre os capitais locais e regionais.

Para a autora, a escolha de uma dada cidade para receber o órgão de uma grande empresa não é feita ao acaso (SPOSITO, 2007b). Ao contrário, decorre da avaliação de que aquela possui uma situação geográfica favorável à produção e ao escoamento, da ação de atores locais e regionais, assim como da maior ou menor capacidade da cidade escolhida de se integrar de forma mais ampla às novas formas de configuração das relações em múltiplas escalas. A autora acrescenta,

contudo, que o fato de uma cidade participar da divisão regional do trabalho não lhe garante, necessariamente, maior autonomia ou melhoria nas condições de vida de seus moradores. E isto porque nem sempre os atores locais e regionais conseguem fazer valer seus interesses quando confrontados com aqueles impostos pelos que representam os agentes nacionais ou internacionais.

Nesse sentido, para compreender e propor uma política urbana de desenvolvimento voltada às cidades médias, deve-se avaliar como estas se posicionam e se reestruturam na rede urbana frente às mudanças das políticas econômicas. E, mais, como os agentes econômicos vêm se apropriando e usando este espaço. É preciso, ainda, examinar como se combinam os movimentos de alguns atores e os distintos acontecimentos de variadas importâncias, principalmente em suas relações, sobreposições e articulações com outros espaços, seja pela redefinição dos seus papéis, seja pela sua permanência. Para isso, como bem captou Sposito (2007b), é essencial distinguir as funções de gestão, produção e consumo. Esta proposição se coaduna com o que foi dito por Santos (1988, p. 47): as mudanças na organização e na própria vida urbana são espaciais, mas igualmente econômicas, culturais e políticas, e sua análise pode ser realizada “(...) de um ponto de vista das diversas instâncias da produção, isto é, da produção propriamente dita, da circulação, da distribuição e do consumo (...)”. Na perspectiva deste autor, produção, circulação, distribuição e consumo vão atribuindo valores distintos às diversas frações do território e às cidades – e, acrescentem-se, funções e posições hierárquicas distintas.

Com base no exposto, é por meio da combinação de tais funções e instâncias da produção no espaço, ou da forma como cada instância é efetivada, que os papéis das cidades médias em suas redes se redefinem ou permanecem inalterados. Pensar em políticas de desenvolvimento, portanto, pressupõe, inicialmente, responder a questões que revelem o papel dos distintos pontos desta rede. Saber, por exemplo, de onde partem as decisões, qual o lugar da gestão, da produção e do consumo, quais os sujeitos que tomam tais decisões, onde se localiza cada um desses níveis, como ocorrem os movimentos temporais e espaciais de articulação entre escalas a partir das cidades médias ou em direção a elas, qual a amplitude destas articulações no presente e quais as perspectivas futuras, e em que medida estes movimentos e articulações diferem dos observados no passado.

Tendo em mente essa compreensão, Sposito (2007b) apresentou algumas propostas iniciais para as cidades médias enquanto instrumento de política, tais como garantir um maior comprometimento com a diminuição das desigualdades socioespaciais, como caminho para a humanização destas cidades, posto que seus problemas não têm a mesma proporção dos problemas metropolitanos, embora já se percebam dinâmicas segregadoras. Para isso, faz-se necessário, em

princípio, identificar sua organização intraurbana e as articulações que estas cidades estabelecem com as outras da rede, pequenas e grandes, e também como elas figuram entre as demais cidades médias do país. Outra indicação é a de valorizar os fóruns políticos de participação, como forma de enfrentar as decisões externas e garantir alianças entre os atores locais e os atores externos, nacionais e internacionais. Esta seria uma alternativa para que os atores regionais pudessem evoluir da condição de consumidores de uma política puramente regional para um consumo político autêntico, por meio de demandas mais gerais, articulando preocupações mais imediatas a desígnios mais amplos (SANTOS; SILVEIRA, 2001). Segue-se uma terceira ideia: a de consolidar iniciativas que fortaleçam as relações entre a cidade média e as cidades pequenas “que lhe são tributárias”, tanto para favorecer a obtenção de investimentos quanto para a formulação de políticas sociais integradas.

## 6 CONSIDERAÇÕES ADICIONAIS

Embora persistam impasses conceituais e questões a respeito dos critérios e parâmetros para a identificação das cidades médias, é possível fazer algumas considerações sobre o tema, transcendendo a origem e os desafios que se colocam ante a reemergência desta categoria de cidade no debate nacional.

Entre essas considerações, há que se dar ênfase à necessidade de pensar as cidades médias como unidades articuladas a sistemas de cidades, que adensam fluxos de relações materiais e imateriais e que conferem complexidade a funções e papéis específicos, ao mesmo tempo que ampliam a rede de abrangência de sua influência. Tais articulações, facilitadas pelo meio técnico-científico informacional, induzem a relações verticais – na compreensão de Santos (1999), antes inexistentes. Conforme Sposito (2010, p. 2), “são geradas, simultaneamente, continuidades espaciais, dadas pela intensificação de fluxos, e descontinuidades territoriais, expressas em morfologias urbanas descontínuas e dispersas que caracterizam a urbanização difusa”. Dessa forma, a influência genericamente local/regional destas cidades se transforma e se articula reticularmente.

Evidentemente, essas transformações não são exclusivas dessa categoria de cidades. Decorrem de mudanças de escala internacional, que geram efeitos em toda a rede urbana. Ainda segundo Sposito (2010, p. 2), todas as categorias de cidades passam por “(...) alterações significativas em seus papéis numa divisão territorial do trabalho que se amplia em escala geográfica e em nível de complexidade”.

Tendo em vista a compreensão das cidades médias em sua articulação à rede urbana, e reconhecendo seu papel na estruturação e desenvolvimento regional, deve-se colocar em destaque outra consideração. No caso das cidades médias situadas relativamente próximo a aglomerações metropolitanas, corre-se o risco de

elas se converterem em “(...) *piezas subalternas de una megalópolis formada por las unidades que le conferirían articulación regional en su territorio (...)*” (HERNÁNDEZ; GALVÁN, 2010, p. 1). Esta reflexão vem sendo feita por Randolph (2010), que distingue uma situação ambivalente nas áreas perimetropolitanas. O autor verificou certa autonomia de municípios que, a despeito de sua situação específica subordinada à lógica metropolitana, mantêm-se em um contexto regional não metropolitano, estabelecendo relações com outros polos regionais no interior dos estados. Carece-se, todavia, de esclarecimentos quanto aos processos horizontais que se estabelecem entre as metrópoles e as áreas no seu entorno.

Nessa linha, a noção de arranjo urbano-regional (MOURA, 2009) incorpora em uma unidade indissociável as várias categorias de cidade, compreendendo que, respeitadas suas especificidades, todas se envolvem em processos complexos de relações multidimensionais, multiescalares e com alta densidade de fluxos materiais e imateriais. Nestes espaços, os papéis ao mesmo tempo se mantêm e se transformam, impondo que estudos comparativos façam as devidas ponderações e ressalvas, compreendendo as cidades médias das proximidades metropolitanas como unidades distintas, partes do fenômeno aglomerado que peculiariza ainda a urbanização no planeta.

Ademais, as cidades médias não podem ser pensadas apenas como núcleos de contenção de demandas e de fluxos migratórios que seguiriam para os grandes centros. É necessário que seja fortalecido seu papel de apoio, de polo de serviços para as aglomerações menores, auxiliando na melhoria das condições de vida dos cidadãos que residem em outros núcleos urbanos de menor porte ou mesmo em áreas rurais. Nesse sentido, sua distribuição na rede e seus papéis devem ser avaliados com critérios que levem em conta as dinâmicas intrarregionais, sua localização e especificidades funcionais.

Por fim, é pertinente reconhecer que a qualificação das cidades médias como *espaços em transição* objetiva alertar para o fato de que estes espaços têm passado por constantes transformações, mudando intensa e rapidamente de papéis e de posição em diferentes sistemas urbanos. Esta situação, é importante assinalar, está associada a dinâmicas específicas observadas no país, bem como às alterações mais gerais do capitalismo e às relações do mundo do trabalho.

## REFERÊNCIAS

- ALVES, M. A. S.; DINIZ, A. M. A. O zoneamento morfológico funcional das cidades médias mineiras: o exemplo de Barão de Cocais. *In: Sociedade & Natureza*. Uberlândia, 20 (2): 79-91, dez. 2008. Disponível em: <[www.sociedadennatureza.ig.ufu.br/include/getdoc.php?id=751...283...](http://www.sociedadennatureza.ig.ufu.br/include/getdoc.php?id=751...283...)> Acesso em: 06 jul. 2010.
- AMORIM FILHO, O. B.; RIGOTTI, J. I. R. Os limiares demográficos na caracterização das cidades médias. *In: Anais do Encontro da Associação Brasileira de Estudos Populacionais*, n. 8, p. 1-22, Ouro Preto, ABEP, 2002. Disponível em: <[http://www.abep.nepo.unicamp.br/docs/anais/pdf/2002/GT\\_MIG\\_ST25\\_Amorim\\_texto.pdf](http://www.abep.nepo.unicamp.br/docs/anais/pdf/2002/GT_MIG_ST25_Amorim_texto.pdf)>. Acesso em: 31 jan. 2008.
- AMORIM FILHO, O. B.; SERRA, R. V. Evolução e perspectivas do papel das cidades médias no planejamento urbano e regional. *In: ANDRADE, T. A.; SERRA, R. V. (Orgs.). Cidades médias brasileiras*. Rio de Janeiro: Ipea, 2001. v.1, p. 1-34. Disponível em: <[http://www.ipea.gov.br/sites/000/2/livros/cidadesmediabrasileiras/capitulo1\\_evolucao.pdf](http://www.ipea.gov.br/sites/000/2/livros/cidadesmediabrasileiras/capitulo1_evolucao.pdf)>. Acesso em: 31 jan. 2008.
- ANDRADE, T. A. SERRA, R. V. O recente desempenho das cidades médias no crescimento populacional urbano brasileiro. *Revista Brasileira de Estudos de População*, Campinas: ABEP, IBGE, Ipea, vol. 6, p. 12-49, jan./dez. 1999.
- \_\_\_\_\_. O desempenho das cidades médias no crescimento populacional. *In: ANDRADE, T. A.; SERRA, R. V. (Org.). Cidades médias brasileiras*. Rio de Janeiro: Ipea, 2001.
- BRANCO, M. L. G. C. Algumas considerações sobre a identificação de cidades médias. *In: SPOSITO, M. E. B. (Org.). Cidades médias: espaços em transição*. São Paulo: Expressão Popular, 2007, p. 89-111.
- BRUNA, G. C. (Coord.). *Avaliação do Programa Nacional de Cidades de Porte Médio e revisão de critérios de seleção das referidas cidades*. São Paulo: FAU/USP, 1984. Mimeo.
- CONSELHO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO URBANO (CNDU). *Avaliação da implantação da política de desenvolvimento urbano: Programa de Cidades de Porte Médio*. Brasília: Seminário sobre Política de Desenvolvimento Urbano, MINTER, 1984. Mimeo.
- CORRÊA, R. L. Construindo o conceito de cidade média. *In: SPOSITO, M. E. B. (Org.). Cidades médias: espaços em transição*. São Paulo: Expressão Popular, 2007, p. 23-33.

HERNÁNDEZ, M. B.; GALVÁN, E. D. G. Irapuato en su entramado territorial; dilemas y paradojas del desarrollo periurbano. Red Iberoamericana de Investigadores sobre Globalización y Territorio (RII), XI Seminario Internacional RII, Resumos. Universidad Nacional de Cuyo, Mendoza, Argentina, octubre de 2010.

MATOS, R. **Aglomeraciones urbanas, rede de cidades e desconcentração demográfica no Brasil**. Disponível em: <[http://www.abep.nepo.unicamp.br/docs/anais/pdf/2000/Todos/migt4\\_3.pdf](http://www.abep.nepo.unicamp.br/docs/anais/pdf/2000/Todos/migt4_3.pdf)>. Acesso em: 18 mar. 2009.

MOTTA, D.; MATA, D. **Crescimento das cidades médias**. Boletim Regional Urbano. Brasília: Ipea, n.1, p. 33-38, dez. 2008. Disponível em:< [http://www.ipea.gov.br/sites/000/2/publicacoes/bru/bru\\_01.pdf](http://www.ipea.gov.br/sites/000/2/publicacoes/bru/bru_01.pdf)> Acesso em: 28 jul. 2010.

MOURA, R. **Arranjos urbano-regionais no Brasil: uma análise com foco em Curitiba**. Tese (Doutorado em Geografia), Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2009.

PONTES, B. M. S. **As cidades médias brasileiras: os desafios e a complexidade do seu papel na organização do espaço regional (década de 70)**. Boletim de Geografia. Maringá : UEM, ano 18, n.1, p.1-8, 2000.

RANDOLPH, R. **Cidades intermédias no entorno de regiões metropolitanas: investigações acerca das relações entre Petrópolis e a região metropolitana do Rio de Janeiro**. Red Iberoamericana de Investigadores sobre Globalización y Territorio (RII), XI Seminario Internacional RII, Resumos, Universidad Nacional de Cuyo, Mendoza, Argentina, octubre de 2010.

RIBEIRO, L. C. Q.; RODRIGUES, J. M. **Decadência das metrópoles e paraíso das cidades médias?** Disponível em: <[http://www.observatoriodasmetrosoles.ufrj.br/artigo\\_23\\_07\\_08.pdf](http://www.observatoriodasmetrosoles.ufrj.br/artigo_23_07_08.pdf)>. Acesso em: 28 jul. 2010.

SAHR, C. L. L. **O papel das cidades médias nas estratégias de desenvolvimento espacial do Paraná**. Boletim de Geografia. Maringá : UEM, ano 19, n.1, 2001, p.21-34.

SANTOS, M. **Espaço e método**. São Paulo: Nobel, 1988.

\_\_\_\_\_. **Urbanização brasileira**. São Paulo: Hucitec, 1996.

\_\_\_\_\_. **A natureza do espaço - Técnica e tempo, razão e emoção**. 3. ed. São Paulo: Hucitec, 1999.

SANTOS, M.; SILVEIRA, M. L. **O Brasil: território e sociedade no início do século XXI**. São Paulo: Record, 2001.

SOARES, B. R. Cidades médias: uma revisão bibliográfica. *In*: ALVES, A. F.; FLÁVIO, L. C.; SANTOS, R. A. (Org.). **Espaço e território: interpretações e perspectivas do desenvolvimento**. Francisco Beltrão: UNIOESTE, 2005, p. 273-285.

SPOSITO, M. E. B. (Org.). **Cidades médias**: espaços em transição. São Paulo: Expressão Popular, 2007a.

\_\_\_\_\_. Cidades médias: reestruturação das cidades e reestruturação urbana. *In*: SPOSITO, M. E. B. (Org.). **Cidades médias**: espaços em transição. São Paulo: Expressão Popular, 2007b. p. 233-253.

\_\_\_\_\_. **Desafios para o estudo das cidades médias**. Red Iberoamericana de Investigadores sobre Globalización y Territorio (RII), XI Seminario Internacional RII, Resumos, Universidad Nacional de Cuyo, Mendoza, Argentina, octubre de 2010.

SPOSITO, M. E. B.; *et al.* O estudo das cidades médias brasileiras: uma proposta metodológica. *In*: SPOSITO, M. E. B. (Org.). **Cidades médias**: espaços em transição. São Paulo: Expressão Popular, 2007, p. 35-67.

STEINBERGER, M.; BRUNA, G. C. Cidades médias: elos do urbano-regional e do público-privado. *In*: ANDRADE, T. A.; SERRA, R. V. (Org.). **Cidades médias brasileiras**. Rio de Janeiro : Ipea, 2001.

WORLD BANK. **Project performance report Brazil**: medium-sized cities project. Washington: 1989. Mimeo.

## CIDADES DE FRONTEIRAS E A REDE URBANA

Tito Carlos Machado de Oliveira\*  
Tereza Cristina Cardoso de Souza Higa\*\*  
Roberto Ortiz Paixão\*\*\*  
Rosa Moura\*\*\*\*  
Nelson Ari Cardoso\*\*\*\*\*

### 1 INTRODUÇÃO: DISCUTINDO FRONTEIRAS

As fronteiras brasileiras, assim como outras da América Latina, devem ser compreendidas de forma distinta de outros lugares do país, pois possuem especificidades e peculiaridades muitas vezes ignoradas. Nestas regiões, os fluxos de relações são mais complexos, pois perpassam distintos Estados-nação, e a diversidade econômica e cultural gera uma riqueza potencial poucas vezes explorada.

Há que se considerar, porém, que a intensificação dos fluxos comerciais, de pessoas e culturas nas fronteiras não desenvolve um padrão único, de idêntica intensidade, e tampouco decorre das mesmas razões, dos mesmos sentidos, do mesmo caráter e natureza. Cada fronteira é uma fronteira (OLIVEIRA, 2005), e, em suas especificidades, sobressaem-se a composição étnica, o tipo de colonização, a base produtiva, a construção de infraestruturas, entre outros fatores. Nas relações cotidianas em regiões de fronteiras, exacerbam-se preconceitos, rivalidades, concorrências desleais, ilicitudes em diversos níveis, ao mesmo tempo que também ocorrem positivities e relações agradáveis – geralmente silenciosas – de convivência e harmonia. As cidades fronteiriças se distinguem entre si não só pelo diferente tamanho como também pelas funcionalidades exercidas, mas em

---

\* Geógrafo. Professor Titular da Universidade Federal de Mato Grosso do Sul (UFMS). Coordenador do Centro de Análise e Difusão do Espaço Fronteiriço (CADEF).

\*\* Professora de geografia da Universidade Federal de Mato Grosso (UFMT).

\*\*\* Professor da Universidade Estadual de Mato Grosso do Sul (UEMS). Coordenador do Curso de Geografia da Unidade de Campo Grande da referida universidade.

\*\*\*\* Pesquisadora do Instituto Paranaense de Desenvolvimento Econômico e Social (Ipardes) e da rede Observatório das Metrópoles. Endereço eletrônico: rmoura@pr.gov.br.

\*\*\*\*\* Pesquisador do Instituto Paranaense de Desenvolvimento Econômico e Social (Ipardes).

todas, a despeito da atração realçada pelas possibilidades que oferecem, verificam-se carências sociais, exclusão e deterioração ambiental.

Assim como se observa em outros lugares, a região fronteira sustenta a atuação de duas lógicas, uma global e outra local, que se confrontam no processo de complementaridade. Entretanto, nesta região o confronto é mais acirrado. A constante presença do *outro*, com cultura, leis e comportamentos próprios – e, por suposto, diferentes –, impõe uma forma de conviver com atitudes particulares.

Na fronteira, há uma mobilidade que obedece a uma lógica própria. As complementaridades, como capital, trabalho, terra e serviços (HOUSE, 1980), assim como a cultura, consolidam um rito entre os povos fronteiriços, seja de aversão ou de acessão, que molda os movimentos dos cidadãos e transeuntes, interfere no traçado e nos novos equipamentos urbanos (quando se orientam em direção à divisa, no sentido de interceder na aproximação física) e consolidam espaços coletivos de convivência sociocultural (praças, feiras, campos esportivos etc.) nascidos de movimentos espontâneos, incitando a aproximação social. Em outras palavras, a condição fronteira funcionaliza a estrutura produtiva e ocupacional em decorrência das vantagens comparativas localizadas, condicionando o tecido urbano – mais intensamente nas cidades aglomeradas de fronteiras – e confirmando o que Pébayle (1994) chama de *lógica estrutural*.

Sob esta lógica estrutural paira outra lógica, de concepção conjuntural, que estabelece o verdadeiro dinamismo na região de fronteira. O espectro conjuntural, que está presente e interfere em todos os lugares, na fronteira tem seu grau de interferência maior e mais imediato. A constância de mudanças iminentes é mais constatável nas oscilações políticas e na economia de cada país:

Todas as vezes que muda a correlação cambial (geralmente entre a moeda local e o dólar americano), significativamente muda também o sentido dos fluxos de trocas mercantis na fronteira; qualquer mudança na postura política de governos em relação ao estado vizinho, imediatamente, na fronteira, se ordena manifestações em função desta postura. Ou seja, essa lógica possui, como princípio, a oscilação e a condição pendular dos investimentos (OLIVEIRA, 2009, p. 22).

Também sob pressão da velocidade dos acontecimentos promovidos pela globalização, que conformam profundas transformações sociais, econômicas e territoriais em todos os lugares, na fronteira a velocidade destes acontecimentos se sucede em um ambiente com lógica espacial própria, obrigando a revisar as chaves interpretativas aplicadas a outros lugares. As forças exógenas, atuando sobre o mosaico fronteiro, engendram abruptas mudanças no subsistema local quando redirecionam os fluxos, fazendo desaparecer (ou aparecer) determinado tipo de comércio – pela simples mudança de lado/país. Do mesmo modo, terras se concentram ou se dissipam em tamanho e preço, e equipamentos urbanos se degradam ou florescem com elevada rapidez.

Essa situação assume proporções superiores quando suscita, na fronteira, processos atrativos de novas ofertas de serviços, de implantação industrial, de comércio de produtos reexportados. A implantação industrial, geralmente atraída por vantagens comparativas pontuais, como o comércio de reexportação, interfere no cotidiano e na produção do espaço fronteiriço. Também interferem as formas ilícitas do narcotráfico e das diversas expressões do contrabando, que se intensificam e criam seus próprios códigos e ambientes. Por mais originais e obscuras que possam ser estas atividades, relata Pébayle (1994, p. 15), elas “não deixam de animar cidades e zonas rurais fronteiriças e de conferir-lhes limites frequentemente elásticos”. Qualquer um destes elementos já é suficiente para intensificar os vetores de comunicação e ligação da fronteira com os Estados nacionais e modificar indelevelmente a estrutura local.

Raffestin (1993) destaca que, no espaço fronteiriço, conforma-se a atuação das organizações econômicas e das organizações políticas. As primeiras dependem da fluidez da circulação de bens e serviços, com *interesse evidente em anular os obstáculos para tornar o espaço territorial isotrópico*; as segundas, ao contrário, têm *interesse em dividir e recortar*. Para as organizações políticas, a fronteira é sempre um problema, mesmo que dela advenha todo (ou quase todo) o seu dinamismo. Porém, a atuação dos organismos econômicos é que, em síntese, consagra o *modus vivendi* da comunidade com maior concisão.

Em se tratando das fronteiras latino-americanas, há um confronto muito aparente entre as duas organizações. A condição bipolar e multiforme do território fronteiriço faz com que as organizações econômicas criem modelos próprios de intercâmbio, cada vez mais porosos na circulação de bens, serviços e pessoas, no sentido de abrir flancos que assegurem a intensidade das trocas. Desse modo, por um lado, as organizações econômicas levam a população a vivenciar interações múltiplas, gerando e intensificando as relações horizontais. Por outro lado, as mesmas condições fazem com que as organizações políticas caminhem, se não na direção contrária, na mesma direção, porém sem nenhum propósito de interação. Por isso, a fronteira é sempre vista como um problema para as organizações políticas e entendida, na maioria das vezes – e isto é o mais grave –, como prejudicial aos intentos eleitorais.

Pode-se afirmar, portanto, que a atuação dos organismos econômicos consagra o modo de vida da comunidade com maior aderência do que a atuação dos organismos políticos. Entretanto, a atuação destes organismos é decisiva para estreitar relações administrativas e construir projetos multi-institucionais. Mais ainda, os organismos econômicos intensificam a utilização dos equipamentos urbanos para a consecução de seus objetivos, ao mesmo tempo que cobram sua manutenção e ampliação. Outrossim, os organismos políticos reagem no sentido da limitação e regulação do uso destes equipamentos. É mister constatar, contudo, que embora os objetivos das duas organizações (políticas e econômicas) sejam, em parte,

antagônicas, Raffestin (1993, p. 177) pondera que estas contradições podem e devem ser suplantadas. As organizações políticas, que, por natureza, geram mais relações verticais, devem fazer um esforço para produzir mais relações horizontais (mais desejáveis). Caso contrário, *entra-se no pesadelo das descontinuidades paralisantes*.

Posta essa discussão introdutória, esta nota técnica volta-se a discorrer sobre a faixa de fronteira do Brasil. Uma primeira seção, denominada *Um breve retrato das fronteiras do Brasil*, toma por base estudo promovido pelo Ministério da Integração Nacional, em 2005, intitulado *Proposta de reestruturação do Programa de Desenvolvimento da Faixa de Fronteira* (BRASIL, 2005), descrevendo sucintamente cada porção dos três recortes postulados pelo estudo. Complementarmente, a primeira seção dá ênfase às aglomerações e cidades fronteiriças dos estados do Centro-Oeste e Sul do país, regiões onde há uma presença mais significativa de centros e aglomerações nesta condição. Uma segunda seção, chamada *Posicionamento na rede urbana e exigência de políticas*, analisa a posição e o papel das cidades e aglomerações de fronteira na rede urbana brasileira, abordando o quanto suas especificidades e sua relevância como elos de relações cotidianas entre países diferentes exigem políticas públicas condizentes. Nesta análise, reflete-se sobre a nova postura assumida pelo país com relação à faixa fronteiriça.

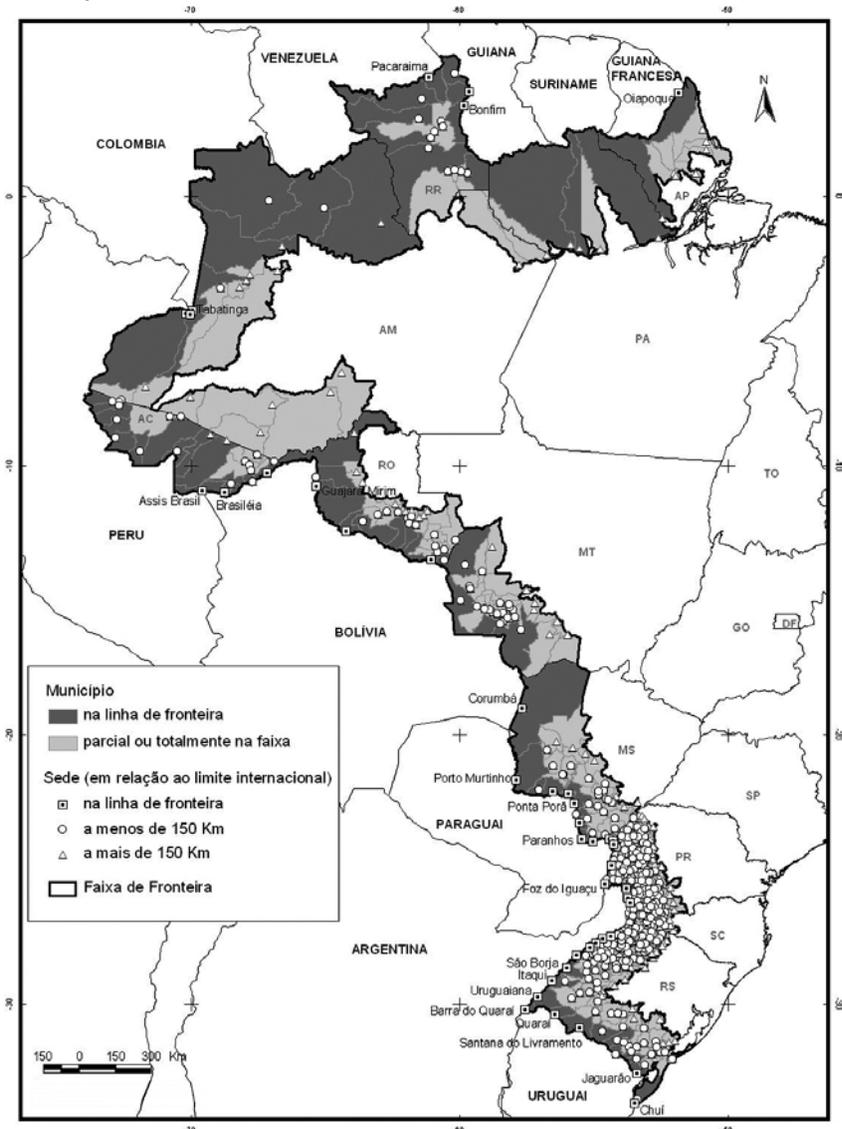
É importante deixar clara a compreensão que se adota, nesta nota técnica, para região fronteiriça, cidades de fronteira e aglomerações transfronteiriças. Mais que a extensão de contato entre o Brasil e seus países vizinhos, entende-se a fronteira em seu sentido material, como uma região cortada pelos limites político-administrativos dos países, mas também como uma construção social simbólica de limite, que remete à perspectiva simultânea de cruzar ou ser barrado. Ou seja, mais que uma linha imaginária que separa países, a fronteira é concebida neste texto como um espaço em mutação, que se abre e se fecha, proíbe e autoriza, que supera a rigidez com uma porosidade unificadora e, acima de tudo, que reflete relações de poder. As cidades de fronteira e aglomerações transfronteiriças são a materialização destas relações em contínua transformação, expressando-se em configurações urbanas aglomeradas, ou simplesmente próximas, entre ocupações de países vizinhos. Destacam-se entre elas o que se chama de aglomerações transfronteiriças, cujas áreas de ocupação contínua, resultantes da expansão urbana de cidades vizinhas, mesmo que cortadas por cursos d'água, perpassam e interconectam territórios de mais de um país. Estas compreensões nortearão toda a abordagem subsequente.

## 2 UM BREVE RETRATO DA FRONTEIRA DO BRASIL

O Brasil faz fronteira com dez países, que somam uma população aproximada de 150 milhões de habitantes. Definida por 150 quilômetros de largura, a faixa de fronteira (Lei nº 6.634/79) estende-se ao longo da linha limítrofe estabelecida com os nove países vizinhos sul-americanos e com a Guiana Francesa, totalizando cerca de 15,7 mil quilômetros de extensão e cobrindo 27% do território nacional, em 11 Unidades da

Federação (UF), conforme estudo do Ministério da Integração Nacional (BRASIL, 2005) (figura 1). Ao longo desta faixa, encontram-se 588 municípios marcados por grande diversidade em termos históricos, políticos, socioeconômicos e culturais. Desse total, 29 cidades apresentam-se como aglomeração internacional ou com tendência iminente a aglomerar-se, e são por vezes cortadas por cursos d'água, atravessados por pontes, por vezes cruzadas por uma rua ou avenida, formando *fronteiras secas*.

FIGURA 1  
Municípios da faixa de fronteira (2003)



Fonte: Organização Grupo Reis de Pesquisa/GEO/URFJ

Mesmo que, de maneira geral, as fronteiras do país sejam consideradas despovoadas, a faixa de fronteira abarca uma população de aproximadamente 10 milhões de habitantes, representando pouco mais de 5% do total da população brasileira. Ao largo desta fronteira constatam-se diversidades múltiplas, pois esta população guarda estilos muito diferentes de habitar, produzir, consumir, viver e conviver.

O estudo do Ministério da Integração Nacional (BRASIL, 2005) dividiu a extensão fronteiriça em três grandes arcos, Norte, Central e Sul, que se compõem de 27 sub-regiões. O estudo realizou um diagnóstico detalhado de toda a área, e seus resultados guardam perfeita similitude aos processos, cronologia e tipo de ocupação do território.

No Arco Norte, que abarca os estados do Acre, Amazonas, Roraima, Amapá e Pará, constatou-se um processo de ocupação tardia – uma ocupação *branca* capitalista ocidental, distinta da ocupação indígena pré-colombiana –, associada ao nascimento recente de cidades. A característica central desta região é a presença da densa floresta amazônica, um obstáculo natural ao processo de ocupação capitalista pleno, especialmente no campo. Tal paisagem é marcada pela presença de municípios com grandes áreas territoriais, porém reduzida população. As imensas dificuldades de comunicação por terra colocam os rios, em destaque o Amazonas, como eixos estruturantes regionais.

No último quartel do século passado, foram movidos esforços, em parte pelo projeto Calha Norte,<sup>1</sup> no sentido de viabilizar a aproximação fronteiriça por rodovias. Entre elas, a consolidação da BR-174, que liga Manaus a Boa Vista, contribuindo para o cruzamento da fronteira com a Venezuela, via Pacaraima/Santa Elena, e a BR-401, que alcança a fronteira com a Guiana, via Bonfim/Lethen, transformaram a capital de Roraima em um polo regional. O trecho Amapá – Guiana tende a se fortalecer com a construção da ponte sobre o rio Oiapoque, intensificando o movimento de fluxos de passagens e beneficiando cidades de importância regional, como Oiapoque e Saint Georges. Da mesma forma, as rodovias do leste do Acre (BR-317 e BR-364) têm facilitado o estreitamento das relações fronteiriças entre Brasil e Bolívia, por intermédio de Cobija/Brasileia, e entre Brasil e Peru, por meio de Assis Brasil/Iñanpari e Santa Rosa/Santa Rosa do Purus. Estas rodovias vêm se postando como alternativas de mudança da paisagem regional, seja pela capacidade de contribuir para que a ocupação se intensifique, seja por deixarem, em seu caminho, um rastro de devastação florestal e conflitos.

As “frentes pioneiras” que avançaram sobre a floresta, desmatando grandes áreas nos últimos trinta anos, foram deixando atrás de si grandes áreas de pastagens

---

1. O projeto Calha Norte foi instituído pelo governo federal em 1985, estando atualmente sob responsabilidade do Ministério da Defesa. Seu objetivo era proteger a extensa faixa de fronteira na Amazônia, profundamente despovoada, merecendo, portanto, cuidados especiais desta esfera do governo.

para rebanhos bovinos de qualidade irregular. Mais importante, a substituição da agricultura itinerante dos indígenas pelos cultivos de subsistência das frentes pioneiras e destas por grandes fazendas de gado levaram não só à concentração fundiária como ao seu corolário, a urbanização. (BRASIL, 2005, p. 55)

Excluindo-se a presença de algumas aglomerações transfronteiriças – a mais significativa nesse arco é Tabatinga/Letícia, na fronteira do Brasil com Colômbia –, o processo de ligação cultural ainda é uma prerrogativa dos grupos indígenas, que se sobrepõem ao *regere fines* entre os países. A presença de infraestrutura rodoviária no Arco Norte, mesmo que não signifique sua sustentação no âmbito do desenvolvimento econômico, nem a redução da violência ou das assimetrias urbanas, caracterizadas pela produção de *desplazados*,<sup>2</sup> promove uma ampliação do entrelaçamento social, acomodando outras relações entre os organismos políticos. Como resultado, estas rodovias reconfiguram a geografia do território regional. Considerando que a fronteira, compreendida a partir das relações dadas pelo capital internacional ao longo da floresta amazônica, está apenas no início de um novo tempo, pode-se concluir que há muito que avançar e/ou consolidar.

Em contraposição, uma situação muito diferente é a que se encontra no Arco Sul. Situado na parte mais meridional do Brasil, esse arco abarca: *i*) o oeste do Paraná, em sua fronteira com o Paraguai e a Argentina; *ii*) o oeste de Santa Catarina, na fronteira com a Argentina; e *iii*) no Rio Grande do Sul, sua fronteira oeste, com a Argentina, e sul, com o Uruguai. Nesta porção fronteira, particularmente, identificou-se a seguinte situação:

Os laços com os países vizinhos derivam de um processo historicamente bastante antigo de ocupação das áreas de campos naturais por grandes estâncias de gado [...] e da influência religiosa e indígena (guarani) das missões jesuíticas do século XVIII. (BRASIL, 2005, p. 61)

Em outras porções, um legado de imigração europeia, que se estendeu desde o oeste do Rio Grande do Sul até o sudoeste e oeste do Paraná, deu origem a uma diversificada base produtiva fortemente concentrada na cultura do milho, trigo, soja e na agroindústria de pequenos animais. A densa rede de cidades perfeitamente interligadas por uma malha rodoviária, somada à forte capitalização do setor rural, tem permitido difundir uma industrialização consorciada ao agronegócio sem desmobilizar a agricultura familiar ali predominante.

O mosaico de ocupação, o adensamento de cidades e a malha rodoviária, que possibilita a formação de redes de comunicação, induzem um formato de

---

2. Diferentemente da categoria de refugiados, os "*desplazados* (...) pela violência vivem os horrores da fuga desesperada para escapar da morte e das ameaças constantes (...). Os *desplazados* determinam uma categoria migratória peculiar: estão sempre na condição do provisório" (Oliveira, 2006, p. 190).

relações fronteiriças substancialmente diferenciado em relação aos formatos observados nos outros arcos. No Arco Sul está localizado o maior número de cidades que formam aglomerações transfronteiriças, 11 no total, e uma série de outras cidades que possuem comunicação cotidiana com a fronteira – caso observado nas cidades sul-rio-grandenses de Pelotas, Bagé, Rio Grande e Alegrete, na catarinense Chapecó e nas paranaenses Cascavel, Toledo, entre outras. Mesmo assim, as assimetrias estão presentes.

Também nesse arco está localizada a aglomeração transfronteiriça de Foz do Iguaçu/Ciudad del Este (PY)/Puerto Iguazú (AR), área complexa, de tensão permanente, configurando um espaço de ocupação contínua com uma população que supera os 600 mil habitantes. No caso de Foz do Iguaçu e Ciudad del Este, dá-se também uma significativa participação na geração de renda das economias dos respectivos estados e países. A história de ocupação desta aglomeração tem origem nos esforços dos países em ocupar o interior – como o Brasil, na década de 1930, durante o governo Vargas, no movimento denominado *marcha para o oeste*, e seu similar no Paraguai, a *marcha para o leste*, nos anos 1950 –, expandindo os limites de um espaço comum que se constitui com a expansão das fronteiras agropastoris dos dois países (MOURA e CARDOSO, 2010).

Porém, o grande impulso dinamizador dessa aglomeração transfronteiriça se deu com investimentos em infraestrutura e logística, nos anos 1970 e posteriores, muito em função da construção da usina hidrelétrica de Itaipu, quando Foz do Iguaçu, Ciudad del Este e, de forma menos intensa, Puerto Iguazú vivenciaram uma intensa ocupação de sua área urbana, cuja expansão territorial deu origem à aglomeração na fronteira dos três países. Outras obras e alguns fatos históricos – como a construção da Ponte Internacional da Amizade, unindo Brasil e Paraguai em 1965, a integração do município de Foz do Iguaçu às áreas de segurança nacional do território brasileiro em 1968, levando à nomeação de seus prefeitos pelo governo estadual, com anuência do presidente da República, salvaguardando interesses comuns aos três governos, e a construção da ponte Tancredo Neves, ligando Brasil e Argentina em 1985 – marcaram o início de um novo momento histórico na ocupação desta porção do território, estabelecendo progressivamente novas relações com os principais centros urbanos nacionais e internacionais.

Essas infraestruturas impactaram a região sob pontos de vista político, econômico, social e ambiental. Dos efeitos gerados, os mais evidentes foram os relacionados ao incremento populacional e à configuração do aglomerado, que fizeram com que o município de Foz do Iguaçu saltasse de uma população de 33.966 habitantes em 1970 para 309.113 habitantes em 2007, segundo o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). Ciudad del Este reproduziu crescimento similar, como mostram dados da Dirección General de Estadísticas, Encuestas y Censos (DGEEC), do Paraguai. Em 1972, a municipalidade tinha

26.485 habitantes, chegando a uma população total de 260.594 habitantes em 2005. Puerto Iguazú também foi impactada pelas obras de infraestrutura, mesmo que a Argentina não tenha feito parte do acordo binacional de Itaipu. Sua população triplicou entre 1970 e 1980, atingindo, em 2001, um total de 31.515 habitantes, conforme dados do Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC), da Argentina.

Essa aglomeração é o ponto principal de ligação do Corredor Asunción/Paranaguá, considerado a principal rota que liga o Paraguai ao Atlântico. Do ponto de vista da articulação entre as cidades, esta aglomeração sustenta um polo gerador de viagens (KNEIB e SILVA, 2005) capaz de promover constantes rearranjos na circulação de mercadorias e pessoas do oeste paranaense. As demais aglomerações de fronteira do Paraná e de Santa Catarina têm dimensões substancialmente menores.

No Rio Grande do Sul, há que ser considerada a importância da aglomeração de Santana do Livramento/Rivera (UR), que adensa o território com mais de 170 mil habitantes e exerce influência sobre uma região que abrange extensas porções dos territórios do Brasil e, principalmente, do Uruguai, e também da aglomeração de Uruguiana/Paso de los Libres (AR), que igualmente supera os 170 mil habitantes e influencia parcelas territoriais brasileira e argentina.

Em toda essa região de fronteira sulina, impulsionam-se mobilidades bastante intensas, apoiadas por uma cooperação associativa e administrativa.<sup>3</sup> Além disso, criam-se e se fortalecem sistemas produtivos que combinam comportamentos formais e funcionais,<sup>4</sup> coibindo excessos de parte a parte. Finalmente, amplificam-se os fluxos de capitais e, como efeito, justificam-se mais investimentos em infraestrutura.

Em situação intermediária se encontra o Arco Central, que engloba as fronteiras dos estados de Rondônia e Mato Grosso com a Bolívia e do Mato Grosso do Sul com a Bolívia e o Paraguai. Neste arco, segundo detalha o estudo tomado como referência (BRASIL, 2005), existem três modelos de organização do sistema produtivo: *i*) um que prestigia o consórcio de pequenos agricultores, com grandes proprietários de gado de corte, localizado mais ao norte e moldado pelas frentes pioneiras mais recentes; *ii*) outro, o *pantaneiro*, cuja base é a grande propriedade pastoril que utiliza pastagens naturais; e *iii*) o terceiro, dado por grandes propriedades agrícolas induzidas pela expansão da soja.

---

3. É emblemática a criação do Documento Espacial Fronteiriço na fronteira do Brasil com o Uruguai, que cria um marco regulatório singular para a expedição e permissão de trabalho, facilitando as interações fronteiriças, podendo servir como exemplo para outras áreas de fronteira.

4. Oliveira (2009, p. 26) estabelece uma tipologia com base no cruzamento entre dois tipos de integração: formal, considerando a complementaridade de feição jurídica; e funcional, considerando a complementaridade de fato. Estes dois tipos de integração “desenham uma lógica estrutural própria, articulada à real funcionalização do território”.

A densidade da floresta amazônica, mais ao norte, e os pantanais mato-grossenses, nos dois Mato Grossos, foram, até o momento, empecilhos à proliferação de cidades nos lados brasileiro e boliviano. Ao norte se consolida uma paisagem de pouca interação fronteira, ainda que não seja desprezível a ligação entre Guajará-Mirim (RO) e Guayaramerin (BO), e entre Cáceres (MT) e San Mathias (BO). Esta última, mais recentemente, tem se colocado como um caminho alternativo ao corredor São Paulo/Santa Cruz de la Sierra, conspirando contra o tradicional caminho via Corumbá (MS).

Observa-se, ainda, significativo fluxo de pessoas e capitais na região de fronteira que se estende de Corumbá a Mundo Novo, no Mato Grosso do Sul. Todo este movimento está respaldado pelo dinamismo de Santa Cruz de la Sierra (BO) e pelo intenso processo de transformação do campo paraguaio entre os departamentos de Alto Paraguay e Canindeyu, passando por Concepción e Amambay (VAZQUEZ, 2005; YALUF, 2007). Isto faz com que, em Ponta Porã e Pedro Juan Caballero, por exemplo, um grande raio de influência se abra (SILVA, 2009) além do entorno regional imediato dos dois países, chegando a atingir outros estados, especialmente pelo fato de estas cidades centralizarem um comércio de abastecimento para o setor agropecuário (um comércio de reexportação) e um centro fornecedor de serviços.

Uma série de particularidades permeia o Arco Central. Três, em particular, são muito representativas. A primeira é a crescente participação no comércio reexportador de Pedro Juan Caballero (PY), aglomerada com Ponta Porã (MS), e de Salto del Guairá (PY), muito próxima a Mundo Novo (MS) e Guaíra (PR). Estima-se que mais de 160 mil veículos se dirijam a Salto del Guairá a cada final de semana – número que aumenta ainda mais nos feriados. A segunda peculiaridade é a participação da aglomeração transfronteira de Corumbá/Puerto Quijarro/Puerto Suarez, local de ligação do Brasil com a Bolívia pelo corredor São Paulo/Santa Cruz de la Sierra. Este território apresenta sete portos fluviais, duas ferrovias e as rodovias BR-262 e Carretera Al Norte (Puerto Suarez a Santa Cruz de la Sierra), que consubstanciam uma intensa circulação de mercadorias. A terceira peculiaridade do Arco Central é o estigma da região, como caminho do tráfico de entorpecentes, armas, animais silvestres e seres humanos. Coronel Sapucaia, Ponta Porã e Corumbá estão entre os pontos mais divulgados como passagem do tráfico de drogas que abastece a região Sudeste do Brasil.

Conforme dados publicados pelo Ministério das Relações Exteriores (BRASIL, 2010), a linha limítrofe entre o Brasil e a Bolívia resulta de vários acordos diplomáticos que ocorreram entre a segunda metade do século XIX e meados do século XX: *Tratado de Amizade, Limites, Navegação e Extradicação*, de 1867; *Tratado de Petrópolis*, de 1903; *Tratado de Natal*, de 1928; e *Notas Reversais de Roboré*, de 1958.

Em relação ao Mato Grosso, essa linha limítrofe totaliza, aproximadamente, 730 quilômetros de extensão, atravessando áreas da Amazônia, do Cerrado e do pantanal mato-grossense. Entre os 28 municípios localizados na faixa de fronteira neste estado, quatro se encontram especificamente ao longo da linha de fronteira: Cáceres, Porto Esperidião, Vila Bela da Santíssima Trindade (fundada em 1752, antiga capital da Província de Mato Grosso) e Comodoro. Estes municípios estão entre os primeiros povoados e vilas instalados nesta faixa, com origens relacionadas à exploração aurífera e à expansão e segurança dos domínios portugueses na América do Sul, cujo processo mais intenso teve início em meados do século XVIII (FERREIRA e SILVA, 1998).

Durante o século XIX até meados do século XX, o território correspondente ao atual estado de Mato Grosso foi mantido quase isolado, sem receber estímulos públicos ou privados que promovessem sua ocupação. Até 1950, a faixa de fronteira contava com apenas seis municípios, passando para 28 em 2001, número que se mantém até o presente (RIVERA e PINTO, 2005). Em termos econômicos e ocupacionais, predominava nesta área fronteira a pecuária extensiva, com a presença de algumas charqueadas. Condições diferentes ocorreram no atual estado do Mato Grosso do Sul, que se caracterizou pela produção de mate e pela construção da Estrada de Ferro Noroeste do Brasil, que chegou à cidade fronteira de Corumbá.

Na segunda metade do século XX, o início do processo de inserção do estado do Mato Grosso na economia nacional, que contou com o apoio de políticas públicas do Estado como estímulo à ocupação, não atingiu a faixa fronteira, restringindo-se, sobretudo, às regiões sudeste e centro-norte do estado. A intensificação da ocupação aproximou-se da área limítrofe a esta faixa, onde houve a concentração de migrantes do sul do Brasil e a criação de alguns municípios oriundos do crescimento do agronegócio, como Sapezal, Campos de Júlio e Tangará da Serra. Entre as cidades na faixa de fronteira de maior destaque estão Cáceres, Tangará da Serra, Barra do Bugres, Poconé, Mirassol do Oeste, entre outras.

Há que se observar que, em termos culturais, a faixa de fronteira brasileira apresenta relativa diversidade. As comunidades que vivem mais próximas da linha de fronteira mostram algumas relações com as práticas culturais do país vizinho, que se manifestam no sotaque, na realização de festas religiosas, entre outras. Por outro lado, prevalecem os traços específicos de cada país – no caso brasileiro, sempre influenciados pela dinâmica migratória interna, que também se expressa na forma de falar, nas vestimentas, na culinária e em outras manifestações e hábitos cotidianos, que assimilaram a contribuição de portugueses, negros e índios.

### **3 POSICIONAMENTO NA REDE URBANA E EXIGÊNCIA DE POLÍTICAS**

As cidades de fronteira, particularmente aquelas situadas na linha de fronteira, destacam-se pelo papel que desempenham enquanto elos articuladores de fluxos

e de funções entre países. Na contemporaneidade, os capitais buscam estas localizações como possibilidades rentáveis de inversão. Não obstante, algumas cidades da faixa de fronteira desempenham funções fundamentais aos fluxos que se destinam a países vizinhos. Muitas cidades desta faixa estão entre os municípios brasileiros com níveis de centralidade superior e intermediária na hierarquia urbana, classificados como centros regionais e sub-regionais; por sua vez, entre os municípios da linha de fronteira, poucos são os casos classificados como centros sub-regionais, predominando a categoria centros de zonas. Mesmo assim, de acordo com a classificação da hierarquia urbana disponibilizada no estudo Região de Influência das Cidades (IBGE, 2008), Foz do Iguaçu, Uruguaiana e Bagé têm as posições mais destacadas quanto à abrangência da polarização de suas centralidades, classificando-se como centros sub-regionais A, enquanto Cruzeiro do Sul aparece como centro sub-regional B. Mundo Novo, Ponta Porá, Santana do Livramento e Guairá são classificadas como centros de zona.<sup>5</sup>

Independentemente do posicionamento entre os centros da hierarquia urbana, a importância das cidades da faixa e da linha de fronteira está na intensa mobilidade e conectividade que realizam e nos fluxos globais que perpassam seu território. Ademais, estas cidades têm apresentado elevado crescimento nas últimas décadas, especialmente em comparação com o crescimento médio observado nas cidades interioranas do país. O comércio fronteiriço também é um atrativo que amplia e qualifica as funções que estes municípios desempenham, sendo procurados não só pelo turismo de consumo mas também por comerciantes que se estabelecem nas cidades ou se servem delas como entreposto de abastecimento para a atividade comercial que exercem em outras porções do Brasil. Com isso, a condição de passagem é também um elemento típico de todas estas cidades e aglomerações. Além de uma crescente população fixa, este também crescente volume de população flutuante provoca demandas particulares e distintas aos já fragilizados poderes locais. Ampliam, assim, as dificuldades que estas centralidades fronteiriças devem enfrentar e reforçam uma posição peculiar no conjunto da rede urbana brasileira.

Tais características (papel na rede urbana e dinâmica na área de fronteira) devem ser consideradas sob duas perspectivas: uma diretamente voltada às relações internas, no âmbito da própria faixa de fronteira, do estado e/ou do país, e outra voltada para as relações estabelecidas com os países vizinhos. Portanto, as cidades e aglomerações de fronteiras situam-se num patamar distinto das demais centralidades com posição equivalente na hierarquia da rede urbana.

---

5. Há que se observar que a pesquisa que dá origem a essa hierarquia não inclui fluxos com os países vizinhos, restringindo a importância das cidades fronteiriças no que se refere ao seu posicionamento na hierarquia urbana brasileira. Como a base de coleta é o município que busca determinada função e como a pesquisa se limita ao território nacional, muitos fluxos originados no exterior não são captados, prejudicando a classificação de municípios fronteiriços na hierarquia da rede urbana elaborada pelo IBGE.

E, mesmo que não se distingam no mapa das principais centralidades brasileiras, regionalmente – considere-se aqui uma região transfronteiriça – exercem uma polaridade em várias escalas.

As particularidades dessas cidades e aglomerações exigem políticas públicas específicas e diferenciadas para os municípios da faixa e para os da linha de fronteira. No caso destes últimos, as políticas devem contemplar o movimento contínuo dos fluxos de passagem, as diferentes culturas e religiões e a identidade difusa que, ao mesmo tempo, reflete fragmentos específicos e outros mesclados pela convivência cotidiana de diferentes povos. Tais políticas devem voltar-se para a minimização da perversidade, nem sempre explícita, de uma cidadania dividida – por vezes compartilhada –, que ora exclui, ora permite compartilhamentos.

Outra condição para essas políticas é que considerem e formulem alternativas tanto para a gestão do espaço intraurbano ou urbano-aglomerado – neste caso privilegiando a prática de funções públicas de interesse comum – quanto para o desenvolvimento regional, posto que, a partir delas, é possível impulsionar vetores de maior condição de inserção da região na divisão social do trabalho. Tais vetores estão, por vezes, apenas desmobilizados, e outras vezes voltados majoritariamente às relações verticais com outros centros distantes, funcionando como enclaves, sem uma inserção mais profunda na dinâmica produtiva regional – caso sugerido por Moura e Cardoso (2010) em relação à aglomeração transfronteiriça de Foz do Iguaçu/Ciudad del Este/Puerto Iguazú.

Apesar de algumas cidades e aglomerações da faixa e da linha de fronteira configurarem territórios de grande mobilidade, ainda são incipientes os processos de cooperação e pouco conhecidas informações básicas como tamanho e composição da população, demanda por serviços, e riqueza gerada e em circulação. Também são pouco articuladas ou adequadas entre si as normas técnicas, as tarifas públicas dos serviços urbanos, os planos diretores, os projetos e a infraestrutura, o que cria dificuldades no caso de aglomerações, pela continuidade das áreas ocupadas. Há que se considerar que os fluxos migratórios e de transeuntes trazem consigo, além do movimento mercantil, uma série de rudimentos que alteram o tecido urbano, na maioria das vezes abruptamente, como é o caso dos novos loteamentos necessários, da abertura de ruas e pavimentação, do aumento dos resíduos sólidos, da extensão da rede de água, da necessidade de novos e mais complexos serviços e equipamentos de saúde e educação, de infraestrutura de energia, sem falar na intensificação da especulação fundiária e dos índices de violência urbana. É importante reconhecer que, nestas aglomerações, os equipamentos e serviços públicos são demandados pela população habitante dos dois ou três países fronteiriços, conforme a natureza e a qualidade do bem ou serviço ofertado. Mais que isso, as buscas pelo consumo se consubstanciam de acordo com as oscilações cambiais, interferindo na direção dos fluxos.

De modo geral, o Brasil vem enfrentando antigas lacunas de políticas públicas para essas áreas. As fronteiras brasileiras, em especial aquelas regiões onde as cidades se aproximam da linha divisória, e, mais ainda, as aglomerações transfronteiriças, tornaram-se objetos de políticas públicas. No entanto, a grande motivação destas políticas está centrada em uma lógica conjuntural, cujo elemento central é a oportunidade de ampliação das relações comerciais capitalistas, que abrem flancos para uma atuação cada vez mais intensa dos organismos econômicos. Um outro lado da conjuntura também tem motivado uma nova postura das organizações políticas: um novo projeto geopolítico nacional.<sup>6</sup>

Até o último quartel do século passado, o propósito das fronteiras brasileiras estava instituído dentro de um padrão cujo eixo era barrar, fechar, restringir, com o intuito de preservar. Havia uma ordem orientada pela lógica da segurança nacional.<sup>7</sup> Esta condição dá lugar a um novo padrão, com estratégia oposta: abrir, integrar, expandir. Isto se relaciona ao amadurecimento da postura geopolítica nacional. Se antes as portas estavam abertas para o leste (Atlântico) e fechadas para o oeste (América Latina), agora há um interesse profundo em uma aproximação pragmática e conceitual com os países vizinhos.

O resultado é mensurável e inequívoco. Os agudos níveis de intolerância e hostilidade do passado recente vêm cedendo espaço a comportamentos que buscam maior convivência, com mais permissividade, seguida da aproximação a outras formas de conflito. Com a redefinição de propósitos, o que se observa é um novo processo de funcionalização da fronteira, tanto no sentido de ser um elemento na reprodução da divisão social e territorial do trabalho quanto no sentido de afirmação sociocultural. Novos vetores passaram a contribuir para a edificação de um novo espaço geográfico. Entre eles, os diversos contornos de ocupação territorial, seja por frentes pioneiras de povoamento – aqui podem se enquadrar as diversas formas de ocupação para exploração extrativa, produção da agropecuária e assentamentos de trabalhadores sem-terra –, seja pela ocupação militar, ou ainda pela demarcação de áreas indígenas. Todas estas formas de ocupação interagem legal, funcional ou ilícitamente com a condição de fronteira.

Como decorrência, os organismos políticos, especialmente aqueles localizados na região limítrofe, têm sido levados a uma nova postura frente ao dinamismo provocado pela aproximação entre fronteiras. As administrações municipais, que, ao longo do tempo, sempre foram arredias a um processo de cooperação com

---

6. Este capítulo não é um espaço apropriado para o aprofundamento desse debate, mas é importante mencionar que razões como a internacionalização da economia brasileira e o aparecimento do pré-sal, entre outros motivos, têm estimulado um reposicionamento da política externa e da geopolítica brasileira nos últimos lustros e, mais enfaticamente, no governo Lula.

7. À guisa de exemplo, a chamada ideologia da segurança nacional indicava como maior autoridade local na fronteira o militar de maior divisa, e não as autoridades civis.

suas similares de países vizinhos, vêm estimulando atitudes de entrelaçamento administrativo, cultural e econômico. E não há como agir de maneira diferente. A ampliação das relações entre cidades de fronteira passa a exigir um novo desenho do território regional, configurado pela construção e melhoria de acessos, redes de energia e comunicações etc., do arcabouço administrativo dos gastos públicos e da estrutura urbana.

Os organismos políticos que se fazem presentes por representação – forças armadas, receita, previdência, governos regionais – apresentam-se ainda com muita resistência a uma prática mais ampla de integração. Todavia, o aprofundamento das interações tende a estimular articulações mais intensas na região fronteira, tanto na escala local quanto na do Estado-nação, o que, por efeito, tende a consolidar uma necessária mudança de postura destes organismos políticos em relação à fronteira.

#### 4 CONCLUSÃO

As fronteiras brasileiras com os vizinhos sul-americanos estão sob a égide de um movimento conjuntural do capitalismo global que cada vez mais incorpora lugares à sua lógica e aos seus desígnios. Esta incorporação tem mudado a face da ocupação territorial, impelindo a comunicação entre cidades dentro e fora da nação.

Em todos os sentidos, observa-se um novo processo de funcionalização da fronteira, tanto por ela ser um artefato na reprodução da divisão social e territorial do trabalho quanto pela sua acepção sociocultural. Tal funcionalização promove, com efeito, uma complementaridade repleta de contradições e ambiguidades com alto grau de complexidade, fortemente expressas nas cidades e aglomerações, seja em regiões mais consolidadas do sul, em consolidação, como na região central, ou nas recentes frentes abertas do norte.

Conforme aludido, frágeis lugarejos fronteiriços têm se fortalecido como cidades. A oferta de infraestrutura, ainda que lenta e precária, tem avançado em direção às divisas; as relações de interatividade econômica – formais, funcionais e ilícitas – estabelecem redes de intercâmbios de tipos variados. Aproveitando-se de legislações trabalhistas e ambientais diferentes e de diferenciais monetários, os trabalhadores, os empresários e a população em geral criam *economias de arbitragens* (MACHADO, 1996) para obter diferenciais de lucros. As novas fronteiras do Arco Norte, emblematicamente, decorrem deste processo, e mesmo as demais fronteiras também estão afetadas ao mesmo escopo.

Nesse contexto, as cidades e aglomerações transfronteiriças ampliam sua posição estratégica como elos pelos quais perpassa e se materializa um imenso universo de relações complexificadas. Seu tecido urbano se transforma célere e descontroladamente pelos afluxos e fluxos de capitais, pessoas e mercadorias,

agudizando as assimetrias que historicamente marcam as cidades capitalistas e são ainda mais perversas nas fronteiras. As fronteiras, portanto, tornam-se objetos prementes de políticas urbanas e regionais condizentes com suas especificidades – políticas que se concentrem na construção de pactos para a gestão cooperada, compartilhada e articulada entre municípios, estados e países, sem perder de vista as microescalas de trocas cotidianas que superam, por si, os entraves, as limitações e as dificuldades de diálogo que caracterizam as demais escalas que interagem nestes espaços.

A despeito do acirramento de conflitos, todas essas relações tecem interações vibrantes, cada vez mais permanentes e fecundas, subvertendo as formas de controle impostas pelos Estados-nação. Como efeito, todo este movimento conspira contra qualquer tentativa de uniformização do território (OLIVEIRA, 2009), ainda que avance sempre no sentido de uniformizar o modo capitalista de circular mercadoria.

## REFERÊNCIAS

- BRASIL. Ministério da Integração Nacional. **Proposta de reestruturação do Programa de Desenvolvimento da Faixa de Fronteira**. Secretaria de Programas Regionais, Programa de Desenvolvimento da Faixa de Fronteira, Brasília: MIN, 2005.
- \_\_\_\_\_. Ministério das Relações Exteriores. **Fronteira Brasil-Bolívia**. MRE, 2010. Disponível em: <<http://www2.mre.gov.br/daa/bolivia.html>>. Acesso em: julho de 2010.
- FERREIRA, J. C. V.; SILVA, J. M. **Cidades de Mato Grosso: origem e significados de seus nomes**. Cuiabá: Editora Buriti, 1998.
- HOUSE, J. W. The frontier zone - A conceptual problem for policy makers. **International Political Science Review**, 4(1), p. 456-477, 1980.
- INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Regiões de influência das cidades - 2007 (REGIC)**. Rio de Janeiro: IBGE, 2008.
- KNEIB, E. C.; SILVA, P. C. M. **Caracterização de empreendimentos geradores de viagens: contribuição conceitual à análise de seus impactos no uso e ocupação do solo urbano**. XIX ANPET, Recife, v. 1, p. 792-803, 2005.
- MACHADO, L. O. O comércio ilícito de drogas e a geografia da integração financeira. In: CASTRO, I.; COSTA GOMES, P. C.; CORREA, R. L. (Orgs.). **Brasil: questões atuais da reorganização do território**. Rio de Janeiro: Bertand Brasil, 1996.

MOURA, R.; CARDOSO, N. A. Aglomeração transfronteiriça: integração regional ou constituição de um enclave? *In: FIRKOWSKI, O. L. C. F. (Org.). Transformações territoriais. Experiências e Desafios.* Rio de Janeiro: Letra Capital/Observatório das Metrôpoles, 2010.

OLIVEIRA, M. M. **A mobilidade humana na tríplice fronteira:** Peru, Brasil e Colômbia. *Estudos Avançados*, 20 (57), p. 183-196, 2006.

OLIVEIRA, T. C. M. Tipologia das relações fronteiriças: elementos para o debate teórico-práticos. *In: OLIVEIRA, T. C. M (Org.). Território sem limites – estudos sobre fronteiras.* Campo Grande: UFMS, 2005.

\_\_\_\_\_. Frontières en Amérique Latine: réflexions méthodologiques. *Espaces et Sociétés*, 138, n.3, Paris, 2009, p. 19-34.

PÉBAYLE, R. As regiões fronteiriças e o projeto de integração do Mercosul. *In: LEHNEN, A. C.; CASTELLO, I. R.; SCHAFFER, N. O. (Org.). Fronteiras no Mercosul.* Porto Alegre: Editora da UFRGS, 1994.

RAFFESTIN, C. **Por uma geografia do poder.** São Paulo: Ática, 1993.

RIVERA, M. S. P.; PINTO, G. F. P. M. Aspectos ocupacionais na área central do continente sul-americano: formação territorial mato-grossense. *In: SOUZA-HIGA, T. C. C.; MORENO, G. (Orgs). Geografia de Mato Grosso: território, sociedade, ambiente.* Cuiabá: Ed. Entrelinhas, 2005.

SILVA, R. **Articulações transfronteiriças:** o caso da conurbação Ponta Porã e Pedro Juan Caballero. Dissertação (Mestrado). Aquidauana, 2009.

VAZQUEZ, F. Las reconfiguraciones territoriales del Chaco paraguayo: entre espacio nacional y espacio mundial. *In: OLIVEIRA, T. C. M (Org.). Território sem limites – estudos sobre fronteiras.* Campo Grande: UFMS, 2005.

YALUF, Y. Organización económica del territorio paraguayo: integración regional, desintegración nacional. *In: OSÓRIO, A. C. N.; PEREIRA, J.; OLIVEIRA, T. C. M. (Orgs.). América Platina – textos escolhidos.* Vol.1, Campo Grande: UFMS, 2007.

## METROPOLIZAÇÃO E REDE URBANA

Aurea Maria Queiroz Davanzo \*

Maria Conceição Silvério Pires \*\*

Rovena Negreiros \*

Sarah Maria Monteiro dos Santos \*\*\*

### 1 INTRODUÇÃO: O PROCESSO DE METROPOLIZAÇÃO

A experiência de metropolização está historicamente associada aos processos de industrialização e urbanização. Em maior ou menor grau, suas características básicas são a grande concentração populacional, a multifuncionalidade e a presença de relações econômicas diferenciadas nos âmbitos nacional e internacional.

Nos países periféricos, as metrópoles formadas, na etapa da industrialização fordista (ao longo de parte do século XX), têm como característica organizarem-se de acordo com o modelo fordista de organização socioespacial centro/periferia (VILLAÇA, 1998; CALDEIRA, 1997). Estes espaços concentram capitais, investimentos, crescimento, modernização e, ao mesmo tempo, pobreza e precariedade. E, em geral, a fase inicial de crescimento da metrópole ocorre por meio da conurbação de municípios a partir da expansão física do município-sede, caracterizando-se pela monocentralidade.

A rede urbana estruturada nesse período caracteriza-se pela primazia da metrópole, que se situa no topo da hierarquia urbana, apresentando elevada concentração populacional, presença de indústrias modernas, comércio diversificado, serviços especializados e boas condições de infraestrutura, especialmente aquelas demandadas pelo desenvolvimento industrial. Nesta etapa do desenvolvimento capitalista, a metrópole ofereceu as condições territoriais necessárias à instalação da grande indústria, à organização do mercado consumidor e à concentração, de forma precária, da classe trabalhadora.

---

\* Técnica sênior da Empresa Paulista de Planejamento Metropolitano S.A. (Emplasa).

\*\* Bolsista do Programa de Apoio a Redes de Pesquisa/Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Proredes/Ipea).

\*\*\* Analista sênior da Fundação Sistema Estadual de Análise de Dados (Seade).

A partir das últimas décadas do século XX, são observadas mudanças na organização física, funcional e espacial das metrópoles, as quais expressam as transformações nas condições de produção e consumo, movidas pelas inovações tecnológicas e de acumulação de capital de âmbito global. Intensificam-se as tendências de reestruturação da base econômica produtiva, sendo visível a reestruturação do mercado de trabalho e a relativa dispersão espacial das atividades produtivas e da população. Paralelamente à dispersão das atividades produtivas, o ramo de prestação de serviços para empresas ganha dimensão nova e importante peso econômico, requerendo a localização aglomerada nas grandes cidades (SASSEN, 1998) – fato que, articulado com a dispersão das plantas industriais, passa a afetar particularmente a forma de organização da rede urbana.

Nos países desenvolvidos, a intensificação da importância do setor de serviços para empresas ocorre nos anos 1980 e, no final desta década, já se verifica esta tendência em cidades dos países em desenvolvimento que se integram aos mercados mundiais.

As grandes transformações observadas no processo de urbanização das metrópoles têm se caracterizado pela urbanização dispersa (REIS, 2006) e descontínua das áreas anteriormente urbanizadas, mas com grande articulação e integração funcional com os circuitos modernos da economia, apoiada pela rede de transportes e de comunicações, que incorporam os avanços tecnológicos ocorridos nestas duas áreas, propiciando a formação de novas centralidades.

Dessa forma, há um reforço do papel centralizador das metrópoles, onde se concentram as novas funções, mas agora se caracterizando por certo grau de pluricentralidade, pela dispersão produtiva e pela elevada mobilidade do emprego e da população.

O aumento da mobilidade decorre principalmente da “(...) mudança de escala e pela formação de vastíssimas bacias de *habitat* e de emprego mais ou menos polarizadas em volta de uma ou várias cidades principais” (ASCHER, 1998, p. 10). A mobilidade crescente no seio das grandes cidades acompanha e reforça as dinâmicas de especialização espacial (funcional e social).

A reestruturação da configuração física das metrópoles tem recebido várias denominações, tais como megalópole, exópolis (cf. SOJA, 1996; megalópole, cf. GOTTMANN *apud* QUEIROGA e BENFATTI, 2007), *metapolis*. Esta última, cunhada por Ascher, para quem os espaços produzidos pelas dinâmicas contemporâneas não são simplesmente aglomerações ou áreas metropolitanas, que subentendem um território mais ou menos contínuo. Os espaços engendrados pela metropolização ultrapassam e englobam a metrópole, formando a *metapolis*. Ou seja, as metrópoles “(...) contribuem hoje para a

formação de uma nova espécie de aglomeração urbana que estabelece com o seu meio, com a sua região de influência e com outras cidades relações diferentes daquelas que mantinham as grandes cidades industriais ou capitais regionais do período precedente” (ASCHER, 1998, p. 15).<sup>1</sup>

## 2 METRÓPOLES E REDE URBANA

As metrópoles são os pontos mais altos na hierarquia urbana de um país. E, dependendo do seu grau de complexidade, uma metrópole pode chegar a desempenhar papéis de maior destaque na hierarquia urbana no nível internacional, a partir dos quais se exercem as funções de comando da economia mundializada. A essência da metrópole contemporânea está no fato de ser um sistema ou, em outras palavras, “(...) um tipo urbano pluriarticulado, um serviço global e dirigido ao desenvolvimento do grande capital contemporâneo” (CACCIARI, 1972, *apud* MEYER, GROSTEIN e BIDERMAN, 2004, p. 24).

Ou seja, no âmbito da nova etapa produtiva do capitalismo, verifica-se o aprofundamento e a ampliação das atribuições da metrópole. E não se trata de “(...) uma simples substituição de produtos por serviços, mas da emergência do modelo tecnológico informacional que condiciona e dirige o conjunto da produção, da distribuição, do consumo e da administração dos produtos e dos serviços” (MEYER, GROSTEIN e BIDERMAN, 2004, p. 12).

Cabe destacar as características das transformações de metrópoles localizadas fora dos países centrais do capitalismo, que têm apresentado um caráter dual, uma vez que as dinâmicas modernas de reestruturação do ambiente construído ocorrem concomitantemente, temporal e espacialmente, com a permanência de elevados graus de precariedade urbana, relacionados com o período de industrialização intensa (MEYER, GROSTEIN e BIDERMAN, 2004).

Para Moura (2009), o processo de metropolização contemporâneo tem se manifestado na forma de arranjos urbano-regionais, que transcendem o padrão das aglomerações urbanas (de constituição simples de polo e periferia), alcançando uma escala urbana mais complexa e dimensão regional. Conjugando o urbano e o regional, tem-se como resultado uma configuração híbrida, complexa e multiescalar (local, regional, nacional e global).

---

1. No Brasil, pode-se observar a formação dessa nova espécie de aglomeração urbana, especialmente considerando a centralidade desempenhada pelas principais metrópoles sobre suas regiões de influência, a qual é explicitada em estudos recentes sobre a rede urbana (IPEA, IBGE, NESUR/UNICAMP, 2001; IBGE, 2008; BRASIL, 2008) e tratada especificamente por Moura (2009).

### 3 PROCESSO DE METROPOLIZAÇÃO NO BRASIL

A formação das metrópoles brasileiras tem origem no período de industrialização fordista, especialmente a partir dos anos 1950, ocorrendo de forma concentrada em São Paulo. Insere-se num quadro de uma política cambial que favorece a indústria, em detrimento das demais atividades econômicas, e de modernização do aparelho estatal, indispensável à modernização da economia nacional (SANTOS e SILVEIRA, 2001).

Até 1960, somente as cidades de São Paulo e Rio de Janeiro tinham mais de 1 milhão de habitantes e eram identificadas como metrópoles. A polarização de funções industriais e político-administrativas, respectivamente, nestes dois centros urbanos, atraiu grande parte do fluxo migratório nacional dos anos 1950 e 1960. A década de 1960 apresentou altas taxas de crescimento vegetativo da população urbana e expressiva migração campo – cidade refletindo a industrialização do país.

Na década de 1970, o crescimento de grandes cidades verificou-se em todas as regiões do país, levando o governo federal a reconhecer institucionalmente o processo de metropolização no Brasil. Em 1973-1974, foram criadas oficialmente nove regiões metropolitanas, polarizadas pelas cidades de São Paulo, Rio de Janeiro, Belém, Fortaleza, Recife, Salvador, Belo Horizonte, Porto Alegre e Curitiba.

Essas metrópoles foram definidas pelo porte populacional e pela presença de funções urbanas diversificadas e especializadas e, ainda, pela existência de uma área de influência, configurada pelo conjunto de municípios a elas integrados econômica e socialmente, e com os quais elas dividiam uma estrutura ocupacional e uma forma de organização do espaço características (GALVÃO *et al.*, 1969, *apud* MOURA, 2009).

Das metrópoles institucionalizadas, as regiões metropolitanas de São Paulo e Rio de Janeiro respondiam, em 1970, respectivamente, por 15,6% e 13,2% da população brasileira, enquanto as demais regiões metropolitanas concentravam juntas 16,7%. Embora o fenômeno da metropolização se ampliasse, a grande distância entre estes dois conjuntos mantinha-se evidente (MOURA, 2009).

Como destacado por vários autores (KOWARICK, 1979; KOWARICK, ROLNIK e SOMEKH, 1991; MEYER, GROSTEIN e BIDERMAN, 2004), a urbanização metropolitana brasileira pode ser considerada um processo espoliativo, que se revela pelo modelo de organização socioespacial centro/periferia que preside as relações intrametropolitanas, bem como aquelas que se dão entre os diversos centros metropolitanos com seus arredores e, ainda, a de São Paulo com o restante do país.

Com a continuidade da formação de aglomerações metropolitanas, outras regiões passam a apresentar elevado dinamismo e expressivo crescimento

populacional, a exemplo de Brasília e seu entorno, bem como as aglomerações do interior, que vêm absorvendo parte do crescimento antes vivido pela principal metrópole de cada estado, contribuindo para que ocorram mudanças na rede urbana do país.

Com efeito, essa ampliação da urbanização metropolitana, no contexto da reestruturação produtiva, da reorganização internacional do capital e da difusão e adoção de novas tecnologias de informação e comunicação, têm provocado alterações na rede urbana brasileira, cuja estrutura tem se modificado mais pelas transformações dos principais centros em aglomerações urbanas do que pela agregação de novas centralidades.

Apesar de os principais polos da rede urbana apresentarem tendências à desaceleração no ritmo de crescimento – em particular as metrópoles de São Paulo e Rio de Janeiro –, continuam a ser as principais áreas de concentração populacional do país. Embora tenham apresentado redução relativa nas taxas de crescimento na década de 1990, continuam a apresentar elevado padrão de crescimento, sustentando o processo de expansão física das metrópoles. A lógica do mercado de terras conduziu a ocupação das periferias, resultando em extensos territórios caracterizados pela pobreza e por carências diversas. Só pontualmente se verificam processos de diversificação socioeconômica em áreas periféricas, que dão impulso diferenciado à expansão e acentuam a aproximação entre aglomerações vizinhas (MOURA, 2009).

Do ponto de vista formal, com a Constituição Federal de 1988 a criação de regiões metropolitanas passou para a competência dos estados (Artigo 25), por intermédio da elaboração de lei complementar. Na forma atual, a região metropolitana é um meio de administração regional, posto que a Constituição Federal não lhe confere poderes de ente federado e delegação de competências metropolitanas. Também não foram estabelecidos critérios para sua delimitação, gerando a institucionalização de diversas regiões metropolitanas que não se sustentam como tal, conforme mostram diversos estudos (IPEA, IBGE, NESUR/UNICAMP, 2001; RIBEIRO, 2009). Esta questão se reveste de grande interesse, especialmente à medida que o processo de metropolização se torna mais complexo.

No período recente, verifica-se a concentração das áreas que apresentam maior dinamismo populacional e econômico no entorno das principais aglomerações. Isto pode ser observado não só em São Paulo – principal polo de concentração do país –, mas também, em menor escala, em outros estados. Polarizadas por uma metrópole, estas formações se estendem por raios de cerca de 200 quilômetros, amparadas pela existência de infraestruturas de comunicação, acesso a portos e aeroportos, formando uma rede polinuclear de centros urbanos, sem limites fixos, que mantêm relações em diversas escalas (MOURA, 2009).

Essa autora destaca a formação de aglomerações de diferentes formas e dimensões. Há aglomerações que mantêm o esquema de expansão polo/periferia, com fluxos convergentes para a centralidade principal, e outras que se expandiram para além de suas periferias, ao longo de eixos viários, e alcançando outras centralidades que também se expandiam, dando origem a morfologias mais complexas, denominadas de arranjos urbano-regionais.

Os arranjos urbano-regionais correspondem às porções mais concentradoras e dinâmicas dos seus respectivos estados/regiões, “(...) suas funções mais complexas e diversificadas, perfil ocupacional mais afeito a atividades de ponta e de gestão, e intensidade de fluxos entre os mais densos do país apontam para o papel central e de comando que as mesmas vêm assumindo em relação às suas regiões” (MOURA, 2004, p. 78).

#### **4 CONSIDERAÇÕES SOBRE POLÍTICAS PÚBLICAS PARA A METRÓPOLE**

A complexidade da metropolização no Brasil coloca em evidência questões de diferentes ordens a serem enfrentadas pelas políticas públicas, destacando-se como uma questão de fundo a necessidade da definição de um concerto federativo que possibilite a organização político-administrativa que são as aglomerações metropolitanas, as quais vêm assumindo um peso cada vez maior na rede de cidades do país, ademais de se configurarem como territórios em que claramente se aprofundam os problemas urbanos e sociais.

Em que pese o fato de a Constituição Federal de 1988 – assim como as constituições estaduais que a ela se seguiram – e, ainda, a aprovação do Estatuto da Cidade, em 2001, terem aberto espaço para modificações nos formatos institucionais e financeiros e nos arcabouços de gestão das regiões metropolitanas, a questão metropolitana no Brasil ainda não alcançou a centralidade necessária na agenda política nacional.

Com efeito, ainda permanecem em aberto questões concernentes à governança das metrópoles, perfilando-se um conjunto de desafios que será necessário enfrentar para torná-las mais competitivas economicamente e, também, socialmente mais justas.

O primeiro deles diz respeito à fragmentação governamental que a gestão metropolitana envolve. Por se tratar de um país federativo, gerir metrópoles no Brasil diz respeito a dois ou até mesmo três níveis de governo, prejudicando sobretudo os processos de tomada de decisões conjuntas, um pressuposto necessário da ação pública em áreas de aglomeração urbana. Uma segunda ordem de conflitos é dada pela dispersão da atuação das agências setoriais, responsáveis pelo planejamento e execução de algumas das chamadas funções públicas de interesse comum, o que acaba gerando disputas de poder e uma total inobservância

de planejamentos de corte metropolitano, quando estes existem. Também há conflitos ligados ao princípio constitucional do regime federativo, que resgatou a autonomia política e fiscal dos municípios, ainda que boa parte deles enfrente severas limitações financeiras para atuarem autonomamente.

Outra limitação central ao encaminhamento da questão da gestão metropolitana diz respeito à indisponibilidade de recursos para financiar o equacionamento de problemas metropolitanos, assim como à deficiência de soluções técnicas para definir e implementar sistemas de infraestrutura urbana e social, em aglomerações urbanas, que não podem ser viabilizadas isoladamente por uma localidade.

Outro aspecto relevante diz respeito ao envolvimento da sociedade na discussão, bem como no encaminhamento de soluções para a temática metropolitana. Em geral, os problemas metropolitanos, como mencionado, são vistos apenas numa perspectiva local, atribuindo-se a responsabilidade de seu enfrentamento somente às administrações municipais. Contudo, para a boa governança metropolitana e uma ação supramunicipal efetiva, é indispensável embutir no bojo da discussão sobre as metrópoles brasileiras a ideia de que estas constituem não apenas um espaço de contradições inerentes ao seu processo de formação, concentrando riqueza e pobreza, dinamismo e dívidas sociais severas, mas também áreas de eventual confluência ou de embates políticos movidos por uma enorme complexidade de sujeitos sociais. Por isso, a ação pública com relação a estas áreas exige, sobretudo, esforços organizados no sentido da formação de consensos políticos amplos, forjando-se condições que reconheçam que, no espaço das metrópoles, não ocorre equilíbrio que resulte necessariamente da intensificação das relações de integração funcional entre os centros urbanos que as integram. Ao contrário, a experiência tem demonstrado que a contraface da maior integração tem sido a formação de maiores tensões sobre o território, de crescente competição entre localidades e de aprofundamento das desigualdades econômicas e sociais entre áreas de concentração e crescimento e áreas de marginalização e esvaziamento.

## 5 MACROMETRÓPOLE PAULISTA

No território de São Paulo estão presentes escalas de urbanização distintas e diferentes morfologias urbanas, compondo uma rede de cidades complexa, caracterizada por elevado nível de integração funcional em alguns de seus segmentos mais importantes, como é o caso da grande concentração urbana, conformada no entorno da Região Metropolitana de São Paulo (RMSP).

Além dessa *grande região urbana*, também são identificadas no território do estado de São Paulo outras importantes concentrações urbanas, classificadas como *aglomerações urbanas*, que são nucleadas por polos do interior do estado, considerados centros regionais, como é o caso de São José do Rio Preto, Araçatuba, Bauru, Ribeirão Preto, São Carlos/Araraquara e Mogi Mirim/Mogi Guaçu (IPEA, IBGE e SEADE, 2001).

Já desde os anos 1980, trabalhos institucionais fazem menção ao fenômeno da concentração urbana no entorno da RMSP, evidenciando uma nova escala de metropolização ou a presença de uma nova espacialidade urbano-regional no estado de São Paulo (EMPLASA, 1983 e 1986), que se configura como uma unidade de ocupação e de fluxos de relações.

Para Moura (2004), esses fenômenos urbano-regionais complexos que reúnem conjuntos de aglomerações urbanas e centros, articulados em rede, em um único processo de relações econômico-sociais, emergem como uma categoria espacial ligada à urbanização contemporânea e se relacionam às dinâmicas territoriais inerentes aos estágios mais avançados da divisão social do trabalho.

Nos trabalhos institucionais citados, essa nova espacialidade urbana é referida como *macrometrópole paulista* ou *complexo metropolitano expandido* (EMPLASA, 1990 e 1996) e abrange um conjunto de aglomerações urbanas e microrregiões que se organizam num raio de aproximadamente 200 quilômetros, a partir do município de São Paulo, abrangendo as três metrópoles paulistas – Região Metropolitana de São Paulo, Região Metropolitana de Campinas e Região Metropolitana da Baixada Santista –, as aglomerações urbanas de São José dos Campos, de Piracicaba, de Jundiaí e de Sorocaba e as microrregiões de São Roque e Bragançã (SEP, SEADE e EMLASA, 2009/2010).

Sua conformação está associada ao avanço da urbanização, da interiorização do desenvolvimento econômico e da desconcentração produtiva e populacional da RMSP (LENCIONI, 2003), processos dos quais se desdobrou a configuração de um território marcado por significativa heterogeneidade estrutural, que acumula condições e potencialidades de desenvolvimento socioeconômico diferenciadas do restante do país e concentra, igualmente, expressiva dívida social, na forma da existência de precárias condições de moradia, de ocupação de áreas de risco, de carência de infraestruturas urbanas e sociais etc.

Essa *região urbana* concentra cerca de 79% do produto interno bruto (PIB) estadual, sendo servida por um sistema viário e de transporte que propicia a articulação dos espaços urbanos e a integração funcional das estruturas produtivas que nele se inserem. Dadas estas condições, ela se caracteriza pela elevada concentração de fluxos econômicos e de passageiros: os deslocamentos de cargas produzidos na macrometrópole equivalem a, aproximadamente, 65% do total do estado, e os atraídos para a região atingem 63%; a movimentação de passageiros tem um peso ainda mais elevado, correspondendo a 95% do total, no que se refere às origens, e 97% quanto aos destinos.

Comparativamente ao conjunto do estado, a *macrometrópole* concentra 71% da área urbanizada do estado, nas décadas de 1960/1970, e 51% entre 2002/2003, registrando-se que, não obstante a redução da participação da man-

cha urbana da *macrometrópole* sobre o total do estado, mais da metade do crescimento da área urbanizada ocorreu neste espaço do território paulista, intensificando-se, como resultado, a conurbação entre territórios de municípios vizinhos, processo cujo avanço é obstado apenas por restrições de ordem física ou pela presença de áreas protegidas.

A configuração da região macrometropolitana constitui *um fenômeno urbano-regional complexo*, como qualificou Moura (2004), compondo, como chama atenção Lencioni (2003), um “(...) novo fato urbano de caráter metropolitano de dimensões inéditas (...)” (LENCIONI, 2003, p. 7).

Esse constitui, hoje, seguramente, um dos principais desafios a serem enfrentados no estado de São Paulo quando se coloca em pauta a questão do planejamento e da gestão do desenvolvimento regional. E esta dificuldade enraíza-se principalmente na fragilidade dos instrumentos de regulação e gestão urbana e regional disponíveis, os quais, não raro, encontram-se aprisionados por concepções e práticas governamentais localistas, que não favorecem o planejamento de programas, projetos e ações regionais integradas.

Nesse sentido, deve-se considerar, sobretudo, que a macrometrópole paulista é um espaço marcado por profunda heterogeneidade estrutural, refletindo contradições inerentes aos processos de desenvolvimento econômico e de urbanização do estado. Ao mesmo tempo que ela constitui, como mencionado, um espaço concentrador de riqueza e dinamismo econômico, também acumula severos problemas sociais e urbanos, que afetam especialmente as populações de baixa renda. Com efeito – e este deve ser um eixo orientador das políticas, programas e projetos dirigidos para a macrometrópole –, esta *grande região urbana* concentra, simultaneamente, áreas físicas e circuitos econômicos que se inserem no movimento de acumulação capitalista mundial, vários deles responsáveis pela inserção de São Paulo na rede mundial de cidades, e áreas e circuitos econômicos excluídos deste movimento, caracterizados pela falta de infraestrutura econômica e social e ocupados por segmentos populacionais pobres, excluídos dos benefícios que devem advir do desenvolvimento econômico e urbano.

## REFERÊNCIAS

- ASCHER, F. **Metápolis**: acerca do futuro da cidade. Oeiras: Celta, 1998. 240p.
- BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos.. Estudo da Dimensão Territorial para o Planejamento. Brasília: MPOG e SPI, 2008.
- CALDEIRA, T. P. **Enclaves fortificados**: a nova segregação urbana. Novos Estudos CEBRAP, São Paulo, n. 47, março 1997.

EMPRESA PAULISTA DE PLANEJAMENTO METROPOLITANO (EMPLASA). **Diretrizes para o estabelecimento de uma política relativa ao meio ambiente da Região Metropolitana de São Paulo e do espaço macrometropolitano**. São Paulo: Emplasa, 1983.

\_\_\_\_\_. Diretrizes de uso e ocupação do solo para a área macrometropolitana. São Paulo: Emplasa, 1986.

\_\_\_\_\_. **Indicações e proposições preliminares para organização regional do complexo metropolitano expandido**. São Paulo: Emplasa, 1990.

\_\_\_\_\_. **Complexo metropolitano expandido de São Paulo - 1996**. São Paulo: Emplasa, 2002.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA (IPEA); INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE); NÚCLEO DE ECONOMIA SOCIAL, URBANA E REGIONAL (NESUR)/UNIVERSIDADE ESTADUAL DE CAMPINAS (UNICAMP). **Configuração atual e tendências da rede urbana**. Brasília: Ipea, 2001. 390 p. (Caracterização e tendências da rede urbana no Brasil, vol. 1).

KOWARICK, L. **A Espoliação urbana**. São Paulo: Ed. Paz e Terra, 1979.

KOWARICK, L.; ROLNIK, R.; SOMEKH, N.; **São Paulo: crise e mudança**. São Paulo: PMSP/Brasiliense, 1991.

LENCIONI, S. **A emergência de um novo fato urbano de caráter metropolitano em São Paulo**: a particularidade de seu conteúdo sócio-espacial, seus limites regionais e sua interpretação teórica. Anais do X Encontro Anual da ANPUR, Belo Horizonte, 2003.

MEYER, R. M. P.; GROSTEIN, M. D.; BIDERMAN, C. **São Paulo metrópole**. São Paulo: Edusp/Imprensa Oficial, 2004.

MOURA, R. Morfologias de concentração no Brasil: o que se configura além da metropolização? **Revista Paranaense de Desenvolvimento**, Curitiba, n.107, p.77-92, jul./dez. 2004.

\_\_\_\_\_. **Arranjos urbano-regionais no Brasil**: uma análise com foco em Curitiba. Tese (Doutorado), UFPR, Curitiba, 2009.

QUEIROGA, E. F.; BENFATI, D. M. **Entre o nó e a rede, dialéticas espaciais contemporâneas**: o caso da metrópole de Campinas diante da megalópole do Sudeste. Anais da XII ANPUR, Belém/PA, 2007.

REIS, N. G. **Notas sobre urbanização dispersa e novas formas de tecido urbano**. São Paulo: Via das Artes, vol. 1, 201 p., 2006.

RIBEIRO, L. C. Q. **Hierarquização e identificação dos espaços urbanos**. Rio de Janeiro: Letra Capital: Observatório das Metrôpoles, 2009.

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

SASSEN, S. **As cidades na economia mundial**. São Paulo, Studio Nobel, 1998.

SEP; SEADE; EMPLASA. **Hierarquia e morfologia da rede urbana paulista e regionalização do estado de São Paulo**. Relatório do projeto de pesquisa e estudo resultante de Acordo de Cooperação Secretaria de Economia e Planejamento (SEP), Seade e Emplasa, 2009/2010 (em andamento).

SOJA, E. O desenvolvimento metropolitano pós-moderno nos EUA: virando Los Angeles pelo avesso. *In*: SANTOS, M.; SOUZA, M. A.; SILVEIRA, M. L. (Orgs.). **Território, globalização e fragmentação**. 2 ed. São Paulo: Hucitec, p. 154-168,1996.

VILLAÇA, F. **Espaço intra-urbano no Brasil**. São Paulo: Studio Nobel/Fapesp, 1998.

#### **BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR**

DAVANZO, A. M.; NEGREIROS, R. Impasses e conflitos da gestão de áreas metropolitanas. *In*: **X Encontro Anual da ANPUR**. Belo Horizonte, 2003.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Regiões de influência das cidades - 2007**. Rio de Janeiro, 2008.

## DINÂMICA URBANO-REGIONAL NA AMAZÔNIA

Tereza Cristina Cardoso de Souza Higa\*

### 1 PROCESSO DE URBANIZAÇÃO NA AMAZÔNIA BRASILEIRA

A proposta deste capítulo é apresentar e discutir o processo de urbanização que vem ocorrendo na Amazônia brasileira, apontando os principais fatores que o orientam, especialmente os de ordem histórica, econômica e social, no contexto das condições ambientais regionais. Nesta perspectiva, é dada ênfase às particularidades da urbanização nas diferentes áreas integrantes da Amazônia Legal e aos rebatimentos na dinâmica de sua rede urbana.

Inicialmente, é importante frisar que, em termos oficiais, particularmente para fins de planejamento, definição e implementação das políticas públicas, a região Amazônica, tradicionalmente apontada como a região Norte do Brasil, definida pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), passou a ter, na segunda metade do século XX, uma nova abrangência, com a denominação de Amazônia Legal. A nova dimensão espacial dada para a Amazônia Legal foi definida, gradativamente, pela Lei nº 1.806, de 6 de janeiro de 1953, com a criação da Superintendência do Plano de Valorização Econômica da Amazônia (SPVEA), atual Superintendência de Desenvolvimento da Amazônia (Sudam), e pela Lei Complementar nº 31, de 11 de outubro de 1977. Assim, a área da Amazônia Legal abrange, na atualidade, além de toda a região Norte, parte do território do Maranhão a oeste do meridiano de 44º WGr, o estado de Tocantins e o estado de Mato Grosso.

O processo de urbanização da Amazônia brasileira se deu sob condições diversas, em conformidade com as peculiaridades vigentes em diferentes períodos e as especificidades socioeconômicas e políticas de cada estado e de cada lugar da

---

\* Professora da Universidade Federal de Mato Grosso (UFMT).

região. Neste contexto, a análise e a compreensão do que é urbano na Amazônia, incluindo sua sustentabilidade e expansão, requerem diferentes perspectivas sobre as diversas situações de formação e manutenção de suas cidades.

O contexto diversificado do meio urbano na Amazônia pode ser adequadamente expresso pelo termo urbanodiversidade, utilizado pelo geógrafo Saint-Clair Cordeiro da Trindade Junior na designação do grupo de pesquisa que coordena: Grupo de Estudos e Pesquisas sobre Ordenamento Territorial e Urbanodiversidade na Amazônia – Geourbam (Grupos de pesquisa do Brasil – CNPq, 2009). O termo urbanodiversidade expressaria a grande diversidade do fenômeno urbano regional, não apenas em termos de tamanho de suas cidades, mas também de estruturas e de dinâmicas socioespaciais.

Em termos temporais, o processo de urbanização da Amazônia pode ser dividido e analisado tomando-se como referência a década de 1960, que se constituiu em divisor das políticas ocupacionais do país. Nesta década, o modelo de desenvolvimento nacional, centralizado nas regiões Sudeste e Sul, foi redefinido e dirigido com mais ênfase para as regiões Centro-Oeste e Norte do Brasil, na forma de programas especiais de desenvolvimento regional. Assim, no primeiro período, anterior aos anos 1960, a formação das cidades respondeu à necessidade de concretizar a ocupação do território nacional, especialmente nas áreas mais distantes dos principais centros econômicos e políticos do país, representado pela região Amazônica e grande parte do Centro-Oeste brasileiro.

Esse período é caracterizado pelo número reduzido de cidades e sua dispersão na imensa área. Na parte central da Amazônia, no domínio das terras baixas, a implantação de cidades, neste primeiro período, se deu essencialmente à margem dos grandes rios, que representavam o principal e, na maioria dos casos, único vetor de comunicação e transporte de pessoas e de cargas. Nas bordas da Amazônia, particularmente na Amazônia meridional e oriental, a formação das cidades também se deu à margem de grandes rios, mas os caminhos terrestres, que logo se tornaram estradas, foram abertos concomitantemente ou em seguida.

O período pós-1960 é marcado por nova dinâmica no processo de urbanização da Amazônia. Assim, à medida que ocorreu a expansão da fronteira ocupacional, com a implantação de empreendimentos agropecuários e mineradores, as novas cidades foram estruturadas para atenderem às demandas dos setores empresariais e da população, especialmente a migrante, que, rapidamente, cresceu ao longo de toda fronteira.

Ressalta-se que o modelo produtivo adotado em toda extensão amazônica tem provocado alterações e perdas ambientais, especialmente grandes desmatamentos, que se apresentam com maior ou menor gravidade em função da localização, da extensão e da continuidade espacial do empreendimento ocupacional.

O fenômeno urbano na Amazônia pode ser examinado, também, a partir da estruturação e funcionalidade de suas cidades. Nesta perspectiva, pode-se classificar as cidades da Amazônia em quatro categorias: *i*) capitais estaduais; *ii*) cidades de apoio à interiorização ocupacional; *iii*) cidades da fronteira ocupacional; e *iv*) cidades ribeirinhas.

As capitais estaduais constituem-se no principal centro de referência de oferta de serviços e centro polarizador dos respectivos estados e, em alguns casos, das áreas circunvizinhas. Apresentam consideráveis diferenças entre si em termos populacionais e econômicos, e como centros de serviços, o que levou o IBGE (2008) a classificá-las diferentemente em relação às regiões de influência. Assim, o IBGE classificou como metrópoles as cidades de Belém e Manaus; como capital regional nível A, as cidades de Cuiabá e São Luiz; como capital regional nível B, Palmas e Porto Velho; e como capital regional nível C, as cidades de Rio Branco, Boa Vista e Macapá.

As cidades de apoio à interiorização ocupacional correspondem àqueles núcleos de expressão regional que exerceram importante papel nos processos de efetivação da ocupação territorial e apoio nos recentes processos de expansão ocupacional. São exemplos deste tipo de núcleos urbanos as cidades de Santarém e Marabá, no Pará, Imperatriz, no Maranhão, e Araguaína, em Tocantins, classificadas pelo IBGE (2007) como capitais regionais nível C. Embora sejam bem menores, em razão do papel estratégico e político que têm assumido podem ser consideradas como núcleos de apoio à interiorização ocupacional as cidades de Altamira e Tefé, no Amazonas; Santana, no Amapá; Cruzeiro do Sul, no Acre; e Cáceres, Rondonópolis e Barra do Garças, em Mato Grosso.

As cidades da fronteira ocupacional correspondem às dezenas de núcleos urbanos que se tornaram sedes municipais nos últimos 40 anos. Estas cidades são resultantes dos processos de adensamentos políticos e econômicos que ocorreram, concomitantemente, à expansão da fronteira ocupacional, impulsionados pela ação de eficientes políticas públicas, pelo capital privado empresarial e pela presença de expressivos contingentes migratórios.

O surgimento dessas cidades ocorreu em toda a área amazônica, com maior incidência no norte do Tocantins, centro e norte de Mato Grosso, sul do Maranhão e centro e sul do Pará, de Rondônia e do Acre. Entre estes estados, destaca-se o aspecto peculiar do Pará, estado no qual a expansão da fronteira ocupacional e os novos empreendimentos empresariais não se relacionam, majoritariamente, à expansão agropecuária, mas sobretudo à atividade mineradora.

No extremo norte do país, nos estados do Amapá e de Roraima, o processo de urbanização estimulado pelas frentes ocupacionais é ainda incipiente. Assim, de acordo com o IBGE (2007), o estado do Amapá contava no referido

ano com 16 municípios e Roraima com 15, o que representa um número muito abaixo da média da maioria dos estados que integram a Amazônia.

Em ambos os estados, apesar do número reduzido de municípios e, consequentemente, de cidades, há predomínio da população urbana sobre a rural, com expressiva concentração nas capitais. A taxa de urbanização no estado do Amapá em 2000, de acordo com o censo demográfico do IBGE (2000), era de 89,01%, e no estado de Roraima esta taxa era de 76,11%.

Nesse contexto, em 2000, a cidade de Macapá, capital do Amapá, concentrava 56,75% da população total do estado, ficando Santana, a segunda maior cidade em contingente populacional, com 15,89% da população estadual. Em Roraima, a capital, Boa Vista, contava no ano de 2000 com 67,75% da população total do estado, enquanto a segunda colocada, a cidade de Caracaraí, detinha apenas 2,53% da população estadual.

As cidades ribeirinhas incorporam uma das mais significativas expressões da Amazônia brasileira. Dispostas ao longo dos rios amazônicos, estas pequenas cidades, em sua maioria, tiveram suas origens relacionadas à implantação de atividades extrativistas, com a função de se tornarem pontos de referência para a comercialização e o embarque dos produtos extraídos da floresta. Ao mesmo tempo, tornaram-se local de concentração da população envolvida nestas atividades, que aí desenvolveram formas peculiares de organização, identidade e modalidades específicas de condições de vida, que asseguram sua sobrevivência.

Essas características que envolvem as cidades ribeirinhas são evidenciadas por José Ademir de Oliveira (2006):

No caso específico das pequenas cidades localizadas às margens dos rios, observa-se que elas perderam sua incipiente dinâmica econômica em decorrência da crise do extrativismo, mas mantiveram certa importância local como suporte de serviços à população, visto que, embora as condições gerais de infraestrutura de serviços na Amazônia sejam precárias, a pouca infraestrutura (*sic*) existente ainda está concentrada nas cidades (OLIVEIRA, 2006, p. 27-28).

Dessa forma, pode-se afirmar que as cidades ribeirinhas precisam ser olhadas com parâmetros diferenciados daqueles utilizados para outros tipos de cidade da região e mesmo do restante do país, pois as teias que marcam a organização interna destas cidades e suas relações com o entorno são estabelecidas sob condições e lógicas específicas de adequação às circunstâncias históricas, políticas, econômicas e socioambientais que definiram suas localizações e permeiam e molduram os processos que lhes permitem resistir e perdurar ao longo do tempo.

No plano interno, as cidades ribeirinhas caracterizam-se pelo cotidiano pacato, marcado por temporalidades específicas e alheias à dinâmica das grandes e

médias cidades e, até mesmo, das pequenas cidades de outras regiões. Atividades econômicas, classificadas como urbanas, praticamente inexistem nestas cidades, sendo a atividade rural a principal ocupação de sua população. A exceção é feita pela reduzida ocorrência de empregos públicos e a reduzida atividade comercial.

No que concerne ao contexto das relações com o entorno, as cidades ribeirinhas são marcadas pelo isolamento, não contando com acesso regular aos serviços de transportes e a serviços eficazes de telecomunicações. Em geral, as pequenas cidades ribeirinhas não dispõem de serviços que possam atrair pessoas e recursos e, portanto, não os oferecem. Ao contrário, estas cidades demandam quase tudo de que precisam, em termos de serviços, para atenderem, minimamente, às necessidades mais básicas de sua população. No plano das relações estabelecidas com outros lugares, restou para muitas das cidades ribeirinhas cumprirem a mais tradicional de suas funções: servirem de entreposto comercial.

Outras análises sobre o universo das cidades ribeirinhas podem ser consultadas em obras como *Pequenas e Médias Cidades na Amazônia* (TRINDADE JÚNIOR *et al.*, 2009), *Cidades Ribeirinhas na Amazônia: mudanças e permanências* (TRINDADE e TAVARES, 2008), e *A População da Região Norte: processo de ocupação e de urbanização recentes* (MOURA e MOREIRA, 2001).

## **2 A FRONTEIRA OCUPACIONAL: O INTENSO PROCESSO DE URBANIZAÇÃO NA AMAZÔNIA MERIDIONAL**

O adensamento de núcleos urbanos na Amazônia meridional é resultado do vasto e rápido processo ocupacional desencadeado nesta extensa área nos últimos 35 anos, concretizado pela construção de rodovias, implantação de projetos de colonização, projetos de assentamentos rurais e de grandes empresas agropecuárias e mineradoras, empreendimentos estes que atraíram milhares de migrantes que se fixaram em torno de pequenas vilas, muitas das quais vieram a se tornar cidades sedes das dezenas de municípios posteriormente emancipados. Neste processo, a simbiose cidade–região manifesta-se nos mais diferentes aspectos, particularmente no econômico, no qual o crescimento da cidade e seu fortalecimento depende do crescimento regional, ao mesmo tempo que a cidade é, também, o agente viabilizador e dinamizador da própria expansão regional.

Durante longo tempo, até o início da década de 1960, a Amazônia meridional foi mantida à margem do processo de expansão ocupacional brasileiro, situação esta que foi gradativamente invertida com a construção da capital federal no Planalto Central e à medida que foram implantados os programas de incentivos regionais coordenados pela Sudam e pela Superintendência de Desenvolvimento do Centro-Oeste (Sudeco), e construídas as grandes rodovias de articulação e integração nacional, o que atraiu, fortemente, o capital privado, e transformou

rapidamente a Amazônia meridional em atrativa área de fronteira agropecuária. Nesta perspectiva, Miguel Ribeiro afirma que “o processo de urbanização na Amazônia nas três últimas décadas está ligado à apropriação capitalista da fronteira, intensificada pela atuação sucessiva de medidas oficiais” (RIBEIRO, 1998, p. 41).

Assim, o atual estado do Tocantins, o sul do Maranhão, o Mato Grosso, especialmente o centro-norte do estado, o centro e o sul do Pará, Rondônia, o Acre e o sul do Amazonas conheceram nos últimos 40 anos grandes modificações em termos ocupacionais, principalmente nos setores da agropecuária e mineração, com fortes repercussões na dinâmica urbana.

Contudo, apesar de oriundos de um mesmo processo e do mesmo período de formação, o nível de crescimento econômico das cidades e dos municípios da Amazônia meridional é bastante diferenciado, o que é evidenciado pela diversidade produtiva, pelo volume de produção, pelo produto interno bruto (PIB) municipal, pela infraestrutura urbana e rural e pela capacidade de atrair e manter população e investimentos. Estes fatores, que em última instância propiciam as fortes diferenciações socioeconômicas entre as unidades municipais e os centros urbanos, também são responsáveis pela manutenção das relações de dependência intrarregionais que se estabelecem entre os núcleos de economia mais forte e de melhor infraestrutura e aqueles de economia ainda incipiente, caracterizando uma forma de organização socioespacial própria do modelo centro/periferia.

É importante ressaltar que o intenso processo de urbanização ocorrido nas últimas décadas precisa ser entendido no bojo da complexidade das relações produtivas, econômicas e sociais vigentes na dinâmica fronteira ocupacional. Assim, o crescimento urbano perpassa, basicamente, por dois momentos em sua trajetória: o da formação da cidade e, posteriormente, o de sua expansão. O primeiro momento diz respeito ao surgimento do núcleo urbano, vinculado, com grande frequência, a um projeto de colonização ou à formação de vilas relacionadas a diversas atividades, como mineração e comércio em entroncamentos rodoviários, entre outras.

O segundo momento, o da expansão, é resultado de uma série de fatores relacionados a duas condições: de um lado, a infraestrutura urbana básica e a disponibilidade de serviços essenciais, e de outro, a distância ou proximidade de outros centros urbanos e a estrutura vigente no meio rural, que retém ou expulsa o homem do campo. Neste processo, é importante considerar também a atividade extrativista malsucedida, tanto mineral como vegetal, que tem sido um importante alimentador do crescimento populacional urbano na área da fronteira ocupacional.

### 3 DINÂMICA DA REDE URBANA NA AMAZÔNIA: UMA ABORDAGEM DAS SUAS DIFERENÇAS

Discutir a dinâmica da rede urbana na Amazônia significa confrontar diferenças e especificidades em relação à rede urbana nacional. Para o geógrafo Roberto Lobato Corrêa (2005), a rede urbana

(...) constitui-se no conjunto de centros urbanos, funcionalmente articulados entre si. É, portanto, um tipo particular de rede, na qual os vértices ou nós são os diferentes núcleos de povoamento dotados de funções urbanas e os caminhos ou ligações os diversos fluxos entre esses centros (CORRÊA, 2005, p. 94).

Nesse contexto, as diferentes temporalidades do processo de urbanização na região Amazônica, a diversidade de modalidades de interações espaciais e o isolamento ou semi-isolamento de muitos de seus pequenos núcleos urbanos conferem características específicas para sua atual rede urbana, marcada, sobretudo, pela heterogeneidade populacional, econômica e funcional das cidades.

Na perspectiva temporal, a rede urbana amazônica foi submetida a significativas mudanças. Na fase da economia pautada na exploração da borracha, a região teve como principais centros polarizadores as cidades de Belém e Manaus, que recebiam, praticamente, toda a produção extrativa da região e articulavam os mercados externos. Na segunda metade do século XX, mediante as políticas de integração nacional de estímulo ao processo ocupacional e produtivo, as regiões do país consideradas periféricas, com destaque para as regiões Norte e Centro-Oeste do Brasil, foram submetidas a novas dinâmicas socioeconômicas, as quais trouxeram, entre outros resultados, o considerável aumento da população por ingresso de migrantes, a incorporação de imensas áreas ao sistema produtivo nacional e o vigoroso e rápido processo de urbanização, com significativas repercussões na rede urbana regional.

A nova organização econômica da Amazônia verificada nas últimas décadas do século XX deu lugar ao surgimento de novos polos regionais. Dessa forma, as cidades de Manaus e Belém, consideradas metrópoles regionais, embora continuem como principais centros polarizadores da Amazônia, compartilham as articulações e fluxos regionais com outras cidades, particularmente as capitais estaduais, que passaram a exercer, em seus respectivos estados, as principais funções urbanas em termos de oferta de serviços e centralização de fluxos.

Em relação a essa dinâmica, Trindade Júnior afirma:

Na dinâmica de urbanização do espaço amazônico, grande importância apresenta a urbanização concentrada nas capitais regionais, que desencadeou nas últimas décadas o processo de metropolização, a exemplo do que se verifica em relação a Belém, na Amazônia oriental, e a Manaus, na Amazônia ocidental (TRINDADE JÚNIOR, 2006, p. 178).

Nesse mesmo sentido, em relação ao papel assumido pelas capitais estaduais da área amazônica, estudo do Ipea assevera, em relação aos estados da região Norte: “Em geral as capitais constituem-se em polos que articulam as cidades em cada um dos estados e estes com outros segmentos da rede nacional de cidades” (IPEA, IBGE e UNICAMP, 2001, p.61).

Além das capitais regionais, outras cidades de menor porte se destacam como polos intermediários, as quais, em geral, ofertam vários serviços básicos, particularmente nas áreas de saúde, educação, sistema financeiro e comércio especializado. Ademais, estas cidades fazem as conexões com as capitais dos respectivos estados onde se encontram e com as cidades situadas em patamares hierárquicos inferiores.

Ainda em relação à rede urbana da Amazônia, é preciso considerar as pequenas cidades, com destaque para as ribeirinhas, cuja população classificada como urbana é, muitas vezes, inferior a 3 mil habitantes. Estas cidades situam-se no limiar da rede – sendo quase imperceptíveis. Em geral não têm serviços para oferecer e não se destacam pela produção econômica.

#### **4 CONSIDERAÇÕES FINAIS**

As diversas modalidades de ocupação desenvolvidas na Amazônia, fomentadas por diferentes níveis de emprego de capital e infraestrutura de apoio, geraram significativas heterogeneidades manifestadas, entre outros, na natureza e intensidade ocupacional, nos adensamentos populacionais e no crescimento urbano. A estes fatores somam-se as particularidades ambientais que conferem identidades específicas aos diversos empreendimentos.

No contexto urbano, a diversidade mostra-se com bastante evidência, com a ocorrência de cidades de tamanhos, funções e estruturas organizacionais diferentes e contrastantes, compatibilizando com o período de sua formação, localização e estrutura econômica de sustentação. Assim, as cidades são rotuladas e agregadas em diversas categorias, como cidades da mineração, cidades da colonização, cidades da fronteira, cidades ribeirinhas, cidades históricas, cidades madeireiras e outras.

O contexto desigual e diverso em que essas cidades foram formadas e se desenvolveram e a complexidade do ambiente em que estão inseridas mostram a necessidade de olhares diferenciados sobre o meio urbano amazônico. Esta postura se traduziria em respeito pela diferença e pelo outro, o que é de fundamental importância para a reivindicação de políticas públicas específicas para cada caso – para cada realidade.

O mundo urbano da Amazônia é complexo e rico em contrastes. Entre as pequenas cidades ribeirinhas e as metrópoles regionais representadas por Belém e Manaus, as capitais regionais e mesmo as cidades intermediárias de apoio ao processo ocupacional, as diferenças estão muito além do tamanho e do desempenho de suas economias. Mais do que isto, muitas das pequenas cidades, em razão

das deficiências de infraestrutura e comunicação, são mantidas praticamente isoladas, evidenciando a grave vulnerabilidade da rede urbana regional.

Dessa forma, as respostas às demandas da população das pequenas cidades por serviços básicos essenciais, particularmente nas áreas de saúde, educação e segurança, são extremamente deficitárias e, muitas vezes, inexistentes. Esta situação mostra a insuficiência da atuação do Estado e aponta para a necessidade de investimentos públicos que possam reverter as condições de isolamento vigentes e iniciar, de forma mais justa e eficiente, uma nova fase de inserção destas áreas nos programas de desenvolvimento regional.

## REFERÊNCIAS

- CORRÊA, R. L. **Trajetórias geográficas**. Rio de Janeiro: Bertrand do Brasil, 2005.
- INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Regiões de Influência das cidades - 2007 (REGIC)**. Rio de Janeiro: IBGE, 2008.
- \_\_\_\_\_. **Contagem da População - 2007**. Rio de Janeiro: IBGE. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/contagem2007/defaulttab.shtm>>.
- \_\_\_\_\_. **Censo Demográfico 2000**. Rio de Janeiro: IBGE 2000.
- INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA (IPEA); INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE); NÚCLEO DE ECONOMIA SOCIAL, URBANA E REGIONAL (NESUR)/UNIVERSIDADE ESTADUAL DE CAMPINAS (UNICAMP). **Configuração atual e tendências da rede urbana**. Brasília: Ipea, 2001. 390 p. (Caracterização e tendências da rede urbana no Brasil, vol. 1).
- OLIVEIRA, J. A. A cultura, as cidades e os rios na Amazônia. **Ciência e Cultura**, v. 58, n. 3, São Paulo, jul./set. 2006.
- MOURA, H. A.; MOREIRA, M. M. **A população da região Norte: processo de ocupação e de urbanização recentes**. Trabalhos para discussão n. 112/2001; Fundação Joaquim Nabuco, Julho, 2001.
- RIBEIRO, M. A. C. Amazônia: a dimensão do urbano e a qualidade ambiental. **Revista Brasileira de Geografia**. Rio de Janeiro: IBGE, v. 57, n. 2, p. 45 – 65, 1998.
- TRINDADE JR., S. C. Grandes projetos, urbanização do território e metropolização na Amazônia. **Terra Livre**, ano 22, v. 1, n 26, 177-194, São Paulo, 2006.
- TRINDADE JÚNIOR, S. C.; CARVALHO, G.; MOURA, A.; GOMES NETO, J. (Orgs.). **Pequenas e médias cidades na Amazônia**. 1. ed., v. 1, Belém: UFPA, 2009.
- TRINDADE JR., S. C.; TAVARES, M. G. C. (Orgs.). **Cidades ribeirinhas na Amazônia: mudanças e permanências**. Belém: EDUFPA, 2008.

## INTEGRAÇÃO PRODUTIVA E REDE URBANA

Juliana Dalboni Rocha<sup>\*</sup>

Bolívar Pêgo<sup>\*\*</sup>

Claudio A. G. Egler<sup>\*\*\*</sup>

### 1 INTRODUÇÃO

Este capítulo tem como objetivo levantar algumas reflexões sobre a relação entre integração produtiva e rede urbana nas escalas Brasil e América do Sul. Esta relação não é encontrada de forma direta na literatura pertinente, contudo as evidências espaciais e territoriais são claras, conforme exposto no decorrer do texto.

Com vistas a referenciar a reflexão, mas longe de esgotá-la, o capítulo apresenta uma breve revisão da literatura voltada para a evolução dos sistemas territoriais de produção encontrada nas áreas da economia regional e urbana, geografia econômica, entre outras. Esta revisão chega até os conceitos de fragmentação<sup>1</sup> e integração produtiva<sup>2</sup> – noções complementares, uma vez que a integração produtiva pode ser considerada a integração entre partes territorialmente fracionadas do processo de produção contemporâneo.

Algumas dúvidas também são colocadas ao longo do texto, em especial com relação ao papel dos centros urbanos enquanto elementos estruturadores da base produtiva e às possibilidades de desconcentração e adensamento da rede urbana

---

\* Consultora do projeto Rede Urbana e Integração Produtiva no Brasil e na América do Sul.

\*\* Coordenador de Desenvolvimento Urbano da Diretoria de Estudos e Políticas Regionais, Urbanas e Ambientais (Dirur) do Ipea.

\*\*\* Professor do programa de pós-graduação em geografia da Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ), consultor da Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (Cepal) e do Ipea no Projeto Rede Urbana e Integração Produtiva na América do Sul.

1. O conceito de fragmentação espacial da produção é definido por Flôres como "(...) um fenômeno moderno no qual se observa uma divisão mais precisa e apurada da produção de bens e serviços, associada ao fracionamento do processo produtivo entre distintos proprietários e por diferentes locações no mundo" (Flôres, 2008, p. 6).

2. A integração produtiva tem como finalidade o aumento da produtividade, e pode ser definida como "(...) um processo por meio do qual a produção de produtos complexos é dividida em vários estágios (verticais) de produção, ocorrendo em diferentes países" (Dullien, 2010, p. 163). É compreendida como um processo de divisão internacional vertical do trabalho.

face aos grandes projetos em desenvolvimento ou previstos<sup>3</sup> – de infraestrutura e de mudanças nas bases produtivas regionais – para o Brasil e a América do Sul. Tais questões são objeto de uma pesquisa,<sup>4</sup> ora em andamento, desenvolvida pelo Ipea em parceria com a Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (Cepal) e o Instituto Paranaense de Desenvolvimento Econômico e Social (Ipar-des). Seu principal objetivo é analisar e apresentar as tendências de integração produtiva e dos sistemas urbanos dos países da América do Sul, mediante a análise da dinâmica territorial e a identificação das inter-relações com a rede urbana do Brasil. Além disso, são objetivos gerais da pesquisa: *i*) apresentar as relações produtivas intrafirmas (de segmentos produtivos considerados estratégicos à integração produtiva da região) e o seu desdobramento no espaço geográfico; *ii*) sinalizar os gargalos e as deficiências que impedem uma melhor integração; e *iii*) identificar os programas e projetos que melhoram a integração produtiva e logística.

Ao se considerar que a manifestação mais concreta dos níveis de integração territorial em uma determinada região é a estruturação de seu sistema urbano, pode-se supor que o estágio de desenvolvimento da rede urbana revela os níveis de integração produtiva e financeira entre as regiões em âmbito nacional e internacional.

Nessa ótica, a pesquisa se propõe a identificar *como* (de que forma, sob quais aspectos e com que características) a existência de redes urbanas influencia a formação de setores produtivos modulares (especialmente dispersos) e *como* a formação de indústrias modulares impacta a formação ou consolidação (adensamento) de redes urbanas e suas perspectivas.

A compreensão da rede urbana e da dinâmica de integração produtiva brasileira e dos países vizinhos constitui-se em um importante subsídio para a formulação das políticas urbana e de integração continental. Diante disso, a elaboração de estudos e processos de integração produtiva e logística na América do Sul assume especial relevância para a compreensão das relações produtivas entre os países e seus centros urbanos.

## 2 GLOBALIZAÇÃO E TERRITORIALIZAÇÃO: UM OLHAR SOBRE O BRASIL E A AMÉRICA DO SUL

As transformações econômicas, sociais e políticas verificadas no fim do século XX são acompanhadas por profundas alterações de natureza geográfica. Em termos de espacialização, a produção flexível, que surge no referido período, rompe com a tendência da concentração espacial da produção intensiva.<sup>5</sup>

3. Projetos do governo federal inseridos nas carteiras do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) e da Iniciativa para a Integração da Infraestrutura Regional Sul-Americana (IIRSA).

4. Pesquisa Rede Urbana e Integração Produtiva no Brasil e na América do Sul, desenvolvida no âmbito da Dirur (Coordenação de Desenvolvimento Urbano, CDU).

5. Tema a ser desenvolvido de forma um pouco mais detalhada na terceira seção deste capítulo.

Um dos traços que marca esse período é o extraordinário crescimento do comércio mundial, que amplia o grau de articulação das economias nacionais com a economia global. Um dos principais fatores desta expansão, sem dúvida, foi a desintegração ou fragmentação do processo produtivo, ou seja, “o fatiamento da produção e da cadeia de valor das mercadorias em diferentes países e regiões” (MEDEIROS, 2008, p.1). Uma parte significativa do comércio internacional passou a se constituir deste molde de produção.

Por um lado, com a globalização, as atividades econômicas tendem a diminuir a relação com o território onde se inserem, tendo em vista que a localização geográfica das firmas cada vez mais fica condicionada à decisão das corporações transnacionais. Por outro lado, a globalização pode ser vista como um fenômeno intensamente localizado. Algumas regiões, por exemplo, foram capazes de desenvolver novas formas de organização industrial e territorial por meio de pequenas e médias empresas, adquirindo a capacidade de competir em mercados internacionais (ROCHA, 2008).

Com a globalização da economia e o fortalecimento dos blocos regionais, a América do Sul, particularmente nos últimos anos, tem vivido momentos inéditos de transição política, econômica e tecnológica em escala mundial.

No Brasil, alguns aspectos produziram mudanças na distribuição de atividades econômicas e sociais, tais como a desaceleração da economia na maior parte dos anos 1980, a abertura ao mercado externo e a redefinição do papel do Estado. Em termos de organização da rede urbana, a dinâmica migratória do país foi impactada pela evolução do emprego, dado à reduzida (principalmente em termos de abrangência territorial e regional) e intermitente expansão industrial. Soma-se a isto a expansão e diversificação do setor informal, com fortes impactos sobre a rede urbana e sobre as inter-relações entre seus componentes produtivos (IPEA, CEPAL e IPARDES, 2009).

O espaço territorial sul-americano se caracteriza não somente por suas dimensões continentais, mas principalmente por suas acentuadas transformações econômicas e sociais, pela forte dinâmica migratória e pela existência de amplas fronteiras de recursos em fase de ocupação (EGLER, 2008).

A relação (em especial, de fluxos econômicos e de pessoas) entre as regiões Sul e Sudeste do Brasil com os países fronteiriços é uma realidade. Por seu turno, observa-se o rápido crescimento das regiões Norte e Centro-Oeste em função da ocupação de novas fronteiras agrícolas e da criação e expansão das cidades, num fenômeno que estreita as relações com os países vizinhos nestas regiões.

Os efeitos da reestruturação produtiva e da formação de associações regionais no território e na rede urbana da América do Sul merecem uma maior reflexão

analítica (LAURELLI, MONTAÑA e SCHWEITZER, 1998). Tais efeitos, de acordo com Ipea, Cepal e Ipardes (2009), decorrem de fatores como:

- grandes projetos de infraestrutura implantados, em andamento ou previstos;
- facilitação dos meios de transporte de cargas;
- papel das aglomerações metropolitanas (São Paulo e Buenos Aires se mantêm como as principais concentrações industriais, comerciais e de serviços; Montevidéu, Santiago, Assunção, Curitiba, Porto Alegre, Rosário, Córdoba, Mendoza e outros grandes centros buscam melhores condições de inserção e disputam a liderança no Cone Sul);
- novos papéis das regiões fronteiriças (regiões onde se localizam grandes obras de infraestrutura em transporte e energia, e regiões onde se encontram presentes ou ausentes projetos relativos à integração); e
- atuação do Estado na criação de novas modalidades de gestão territorial ou na adequação das existentes, e alterações nas relações entre os níveis de administração estatal.

Recentemente, a Cepal (2009) divulgou um estudo abrangente sobre economia e território na América Latina e Caribe. Tal estudo revela que, nas duas últimas décadas, houve uma agudização, em algumas regiões, em termos de concentração de população, polarização econômica e estancamento da perspectiva de convergência regional. O estudo revelou também que as políticas de descentralização, o incremento de recursos fiscais regionais e a democratização do poder local se mostraram insuficientes para impulsionar processos de desenvolvimento que superassem as desigualdades socioeconômicas regionais.

### 3 A RELAÇÃO ENTRE PRODUÇÃO E ESPAÇO URBANO

#### 3.1 A evolução dos sistemas territoriais de produção

O sistema fordista de produção instalou-se nos países centrais do capitalismo ocidental nas primeiras décadas do século XX.<sup>6</sup> Originado do taylorismo,<sup>7</sup> ergueu-se com base na produção industrial estandardizada, com forte intervenção do Estado na regulação da demanda a partir do alargamento da produção (ROCHA, 2008).

---

6. A expansão do fordismo para os países periféricos ocorreu nos anos 1960, coincidindo com o processo de interiorização do desenvolvimento no Brasil.

7. O taylorismo é um método de produção desenvolvido a partir das ideias de *organização científica do trabalho* de Frederick Winslow Taylor (1856-1915). O método visa racionalizar a produção e possibilitar o aumento da produtividade do trabalho *economizando tempo*, ou seja, suprimindo gestos desnecessários e comportamentos considerados supérfluos no interior do processo produtivo.

O fordismo apresenta três características principais: produção em larga escala; concentração espacial de atividades; e vinculação do processo de produção em massa ao modo de consumo de massa. Assim, a contínua expansão de mercados era condição fundamental à manutenção das taxas de lucro.

Para os países subdesenvolvidos,<sup>8</sup> a produção de bens de consumo de massa, com a conseqüente substituição de importações e a criação de um mercado interno, era traduzida em superação do estágio de pobreza vigente. A criação de postos de trabalho nas novas indústrias ampliava o número de assalariados que passariam a ser inseridos no processo de consumo de massa. Acreditava-se que o aumento da produtividade no setor privado seria suficiente para a manutenção das políticas de bem-estar. No entanto, nestes países (subdesenvolvidos), o fordismo ficou limitado aos setores da economia capitalizados por investimentos estrangeiros (CIDADE, 1999). A estratégia fracassou também pelo insuficiente crescimento da demanda nestes países, necessária para induzir as etapas mais avançadas da industrialização com base na substituição das importações. Soma-se a isto o grande índice de desemprego (mão de obra excedente) que reduzia os aumentos salariais e, conseqüentemente, o crescimento da demanda interna (HELMSING, 1999).

Em termos mundiais, a produção fordista e a expansão do modelo para diferentes países, em busca de novos mercados, acentuaram as desigualdades promovidas pela acumulação capitalista. Ao concentrar a produção em áreas específicas, o fordismo também contribuiu para o alargamento das desigualdades espaciais.

O fordismo, dentro de sua lógica de produção em larga escala e expansão de mercados, alterou significativamente as características de espacialização então vigentes. Como consequência desta concentração, a acumulação intensiva se refletiu na organização do espaço urbano.

Nessa época, surgem importantes estudos referentes à teoria da localização, fundamentada nas vantagens locacionais, ou seja, o acesso à matéria-prima e ao mercado consumidor como diferencial de competitividade,<sup>9</sup> dada a redução nos custos de transporte. Assim, a concentração espacial, tanto da produção (aglomeração industrial) quanto dos consumidores (aglomeração urbana), favorecia as economias de escala (CIDADE, 1987; HELMSING, 1999; ROCHA, 2008).

Além das vantagens locacionais, as regiões passaram a ser vistas a partir de suas vantagens comparativas, determinantes na atração de investimentos. Entre elas, destacam-se a busca por mão de obra barata e pela expansão dos mercados.

---

8. Nos países subdesenvolvidos, o fordismo, ao encontrar limitações estruturais, assumiu a forma de fordismo periférico (Benko, 1996).

9. De acordo com Lastres e Cassiolato (2005, p. 8), considerando-se a empresa como elemento básico de análise, a *competitividade* pode ser definida "como a capacidade da empresa formular e implementar estratégias concorrenciais que lhe permitam ampliar ou conservar, de forma duradoura, uma posição sustentável no mercado".

As grandes empresas se deslocavam de suas bases territoriais originárias em direção aos países subdesenvolvidos que apresentavam as maiores vantagens.

A concentração de atividades em áreas urbanas especializadas seria resultado da organização hierárquica de grandes empresas. Ao mesmo tempo, “a especialização da mão de obra em uma dada região determinaria o papel daquela área na divisão internacional do trabalho” (CIDADE, 1987, p. 186).

Toda essa tendência (de concentração espacial da produção) teve reflexos diretos no uso e na ocupação do solo urbano. A divisão do espaço com vistas à funcionalidade, conforme a lógica de maximização da eficiência produtiva, levou ao zoneamento das cidades a partir de características semelhantes. Como consequência, as particularidades eram desprezadas, e as diferenças, rejeitadas. Priorizaram-se a divisão funcional do espaço, a densidade construtiva e o uso das novas tecnologias.

Na análise de Cidade (1999, p. 7),

o planejamento urbano, na fase fordista, privilegiou o zoneamento com separação de funções, a substituição da paisagem natural por uma paisagem construída e a forçosa adequação das necessidades humanas a essa racionalidade, que se apoiava na autoridade da ciência e da técnica. [...] foi sendo desenvolvida uma perspectiva segmentada das cidades que resultou na reiterada divisão entre centro e periferia.

Essas características puderam ser observadas também nas escalas regionais e mundial. Isso porque a busca por vantagens locacionais, inerente ao fordismo, resulta na diferenciação espacial e na hierarquização urbana (cidades de produção versus cidades de controle), que, por sua vez, acirra as desigualdades nas diferentes escalas (CIDADE, 1999).

No final da década de 1970, vários estudiosos do desenvolvimento regional buscavam modelos alternativos ao dominante, entre eles Walter Stohr e John Friedmann (HELMSING, 1999). Suas propostas se baseavam em atores, recursos e capacidades locais, o que posteriormente ficou conhecido como modelo de desenvolvimento endógeno. Stohr e Friedmann defendiam possibilidades alternativas de desenvolvimento por meio de pequenas empresas concentradas em um mesmo ambiente e com forte divisão de trabalho (especialização flexível). Para eles, este tipo de arranjo tenderia a tornar-se o padrão dominante de desenvolvimento industrial.

Nesse período, o modelo de produção em massa (grandes empresas verticalmente integradas, produção de bens padronizados e mercados baseados em competição via preços) encontrava-se em crise. Duas características eram cruciais: a saturação dos mercados de massa e a pouca agilidade e flexibilidade deste sistema de produção (o que dificultava o atendimento à demanda por produtos

especializados e diferenciados). Além disso, durante o decorrer da década de 1980, alguns fatores contribuíram para desencadear alterações significativas na geografia econômica mundial, entre os quais se destacam mudanças nas políticas econômicas nacionais, abertura econômica, processos de reestruturação econômica e internacionalização da produção.

Com a exaustão do sistema fordista nos países centrais do capitalismo ocidental, surge um novo regime de produção, baseado na acumulação flexível, conhecido como pós-fordista. Tal regime de acumulação flexível, apesar de manter a concentração da produção em áreas específicas, permitiu o surgimento de novas áreas de produção especializada, ou seja, de territórios diferenciados.

As regiões centrais foram seriamente afetadas pela reestruturação industrial, assistindo à emergência de novas regiões dinâmicas, que se estabeleciam em setores tradicionais e fora dos padrões de competição então vigentes, tais como os distritos industriais da Terceira Itália (no centro-norte italiano); o estado de Baden-Württemberg, na Alemanha; Jutland, na Dinamarca; a região ocidental de Flandres, na Bélgica; e algumas experiências em setores de alta tecnologia nos EUA, como as do Vale do Silício e da Route 128.

Tais experiências de desenvolvimento industrial regional alternativo demonstraram a potencialidade do desenvolvimento industrial regional endógeno, incentivando a condução de diversos estudos,<sup>10</sup> que destacaram a importância da proximidade territorial na dinâmica inovativa de sistemas produtivos (CASSIOLATO e LASTRES, 1998).

Assim, enquanto as grandes empresas atravessavam dificuldades, os arranjos locais de pequenas e médias empresas mostravam maior flexibilidade e dinamismo e despontavam como alternativas, por apresentarem características fundamentais para o atendimento das novas exigências, como especialização, flexibilidade, estruturas não hierárquicas e cooperação entre firmas.

Isso não significou o desaparecimento das grandes empresas e das economias de escala (HELMSING, 1999). Nessa organização territorial da produção, coexistem os processos de aglomeração e segmentação, inerentes à lógica da divisão do trabalho, na qual os movimentos de globalização e regionalização da economia se complementam.

---

10. A literatura internacional sobre especialização flexível também trata de casos brasileiros, como a aglomeração de produção de sapatos no Vale dos Sinos, no Rio Grande do Sul, e as aglomerações têxteis, de engenharia metálica e de cerâmica em Santa Catarina, estudadas por Schmitz (1995) e Meyer-Stamer (1998), respectivamente, tendo sido ambos os casos comparados por Helmsing (1999). No primeiro caso, na época do estudo (década de 1990), o agrupamento – formado por cerca de 480 empresas produtoras de sapatos e 1.800 de atividades complementares à produção, como maquinário, assistência técnica e serviços especializados – era responsável por 30% da produção nacional e 80% das exportações brasileiras de calçados.

A globalização, de acordo com Cidade (1999), é uma das manifestações do regime de acumulação flexível, caracterizada pela grande mobilidade financeira internacional e pela desregulamentação dos mercados financeiros nos países centrais do Ocidente e associada à liberalização dos fluxos de transportes e comunicações. Soma-se a isto o desenvolvimento tecnológico da informática, que promoveu uma revolução no processo de comunicação, com seu rebatimento instantâneo na mundialização dos mercados.

Em relação à produção, as mudanças ocorrem diretamente na escala da empresa (firma), na valorização da mão de obra qualificada para o novo sistema de produção (junto ao refinamento das suas funções) e na diversificação e especialização produtiva – produtos específicos e diferenciados em menor escala de produção.

Além disso, tem-se a divisão do trabalho também entre as empresas (desintegração vertical). O processo produtivo não necessariamente se encontra dentro de uma única empresa, havendo certos componentes ou partes da produção realizados por outras empresas – por meio da subcontratação, base da especialização setorial. Isto induz o surgimento de aglomerações de produtores especializados.

Quando uma grande empresa descentraliza sua produção em unidades distintas, forma-se uma rede vertical. Neste caso, a subcontratação pode ser vista como negativa, uma vez que a grande empresa contratante promove a dependência das pequenas empresas subcontratadas. No entanto, no sistema de produção flexível, na maioria das vezes a subcontratação pode ser considerada um aspecto positivo, ao permitir a criação de novas oportunidades de mercado por meio da eficiência coletiva e do aumento da capacidade de inovação.

Segundo Sengenberger e Pyke (1991), a especialização induz à eficiência, tanto na empresa individual quanto na coletiva – chamada por estes autores de “eficiência coletiva”. A especialização combinada à subcontratação gera a capacidade coletiva, que, por sua vez, resulta nas economias de escala e de alcance (*apud* HELMSING, 1999). Somadas as vantagens de redução dos custos de produção e transação, tem-se a criação de oportunidades de aprendizagem e inovação tecnológica. Em outras palavras, a proximidade amplia a geração de economias (mas também o aumento de custos, por exemplo, com aluguel), e a densidade contribui para uma difusão mais rápida da informação e do conhecimento.

Um dos resultados da subcontratação é a fragmentação produtiva, ou seja, o espalhamento da produção de partes e componentes de um produto final em diversas regiões do mundo. Neste contexto, a escolha pela localização da produção ou pela firma que irá fornecê-la se restringe, basicamente, àquela que oferecer mais vantagens (combinação de menor custo com qualidade da produção desejada).

### 3.2 As teorias de desenvolvimento: polarização versus integração

As noções de *polos de crescimento* e *polos de desenvolvimento*<sup>11</sup> foram difundidas com os trabalhos do economista francês François Perroux. Sua teoria considera que as economias nacionais são constituídas por *zonas ativas*, polos capazes de dinamizar setores relacionados, e *zonas passivas*, cujo dinamismo seria consequência das condições exógenas.

Partindo dessa hipótese, Perroux desenvolveu a teoria dos polos de crescimento, que é, em sua essência, uma teoria de crescimento setorial e espacialmente desequilibrado (VÁZQUEZ BARQUERO, 1997). Seu argumento principal era que a grande empresa, por possuir *capacidade inovativa*<sup>12</sup> e liderança, impulsionaria o desenvolvimento de outras empresas no seu entorno (suas subcontratadas e dependentes), o que favoreceria o surgimento e a ampliação das economias externas de escala. No entanto, uma grande empresa (ou um complexo industrial) só se tornaria um polo de crescimento caso gerasse um processo de difusão de inovações e de dinâmica setorial no seu entorno. O polo seria, então, uma estratégia de difusão de inovações<sup>13</sup> e de crescimento econômico. Contudo, este crescimento seria hierarquizado e sempre polarizado.

A teoria do desenvolvimento polarizado deu lugar às políticas de polos de crescimento ou de *descentralização concentrada* (como definiu Lloyd Rodwin, em 1963), nas quais o desenvolvimento local e regional seria decorrente da atração de grandes empresas e da promoção de atividades industriais em um número reduzido de cidades médias dentro da hierarquia urbana (VÁZQUEZ BARQUERO, 1997).

O resgate, no final do século XX, da ideia de que as grandes empresas e os grupos industriais poderiam exercer um papel estratégico no desenvolvimento local e regional se fundamentou, basicamente, em três percepções: *i*) a transformação das relações entre empresa e território; *ii*) as novas posturas das cidades e regiões (como receptoras passivas das decisões de investimento dos agentes econômicos) e dos governos (que se tornaram atores protagonistas do desenvolvimento local); e *iii*) a mudança nos mecanismos reguladores, que acompanhou os processos de reestruturação produtiva (produção flexível) (ROCHA, 2008).

A nova geografia econômica, por sua vez, explica o crescimento regional a partir do processo de causação circular, segundo a lógica centro–periferia, que

---

11. O polo de desenvolvimento difere do polo de crescimento por possuir a capacidade de promover uma mudança (qualitativa) nas estruturas econômicas e sociais da região ou território em que se encontra (Rocha, 2008).

12. De acordo com Sáenz e Garcia Capote (2002, p. 75), “a *capacidade inovativa* – de uma empresa, de um setor ou de um país – consiste nas possibilidades técnicas, financeiras, organizativas e gerenciais de seus recursos humanos e produtivos para a geração, transferência, assimilação, adaptação e introdução de novas tecnologias na prática social, de maneira competitiva”.

13. *Inovação*, segundo Lastres e Cassiolato (2005, p. 15), “é o processo pelo qual as organizações incorporam conhecimentos na produção de bens e serviços que lhe são novos, independentemente de serem novos, ou não, para os seus competidores, domésticos ou estrangeiros”.

segue a tendência progressiva das empresas de se aglomerarem nas regiões mais desenvolvidas, beneficiando-se das vantagens das economias de aglomeração e ampliando as divergências regionais (CEDEPLAR, 2004, p. 25). Assim, os processos de concentração espacial são explicados por modelos de retornos crescentes de escala. A tendência só seria alterada, em direção às regiões periféricas, com a atuação de *forças centrífugas* (ou forças de desaglomeração), como a especulação imobiliária, a escassez de insumos, os altos custos de transporte e congestionamento, entre outros. A partir de certo ponto crítico, haveria um incentivo à localização de firmas em regiões mais atrasadas.

A economia regional, assim como a geografia econômica, apresenta reflexões importantes para a compreensão dos fatores indutores da configuração dos novos espaços produtivos (ROCHA, 2008). Os dois campos de estudo destacam as características e o comportamento das forças produtivas locais, que, segundo Oliveira (2003, p. 75), “serão *integradas* seletivamente à economia global” (grifo do autor). Diversos estudos sobre estas novas características buscam entender a complexidade destas relações, bem como averiguar se o deslocamento das empresas para os novos territórios incorporados ao sistema produtivo mundial seria viável.

Após a crise teórica e empírica que afetou a economia urbana e regional entre as décadas de 1960 e 1980, ocorreu, em todo o mundo, uma intensa retomada das políticas regionais como instrumentos de promoção do desenvolvimento e de redução das desigualdades de renda e do desemprego (CEDEPLAR, 2004). A título de exemplo, é possível citar as políticas regionais da União Europeia e diversas tipologias de políticas de inovação regional, em diferentes países. Isso aconteceu porque, nas últimas décadas, a economia urbana e regional apresentou grandes avanços teóricos e instrumentais, que contribuíram para a interpretação dos fenômenos regionais e urbanos e para a formulação e implementação de políticas de desenvolvimento.

A partir do entendimento de que os problemas locais e regionais não poderiam ser compreendidos apenas sob a ótica da ciência econômica, a economia regional se destaca pela abordagem interdisciplinar para o estudo destes problemas.

No campo teórico, destacam-se as diferentes interpretações sobre os aspectos determinantes da concentração e do crescimento diferenciado das cidades e regiões, assim como as formulações clássicas sobre localização, áreas de mercado e centralidade urbana. O olhar se volta para “*onde* as atividades econômicas se realizam” (BARROS *et al.*, 2006, p. 90, grifo dos autores).

Com a crescente ampliação da integração mundial e da importância das metrópoles, a questão da centralidade urbana voltou ao cerne do debate sobre a organização do espaço em cidades globais, cidades mundiais, metrópoles, conurbações, entre outras (BARROS *et al.*, 2006; OLIVEIRA, 2003).

#### 4 INTEGRAÇÃO PRODUTIVA E REDE URBANA

Machlup (1977) reconhece a dificuldade de lidar com o conceito de integração, mas sugere, de forma objetiva, que boa parte das dificuldades podem ser reduzidas com a simples qualificação do que se entende por integração (integração econômica, integração de mercados ou integração regional). O mesmo autor, ao tratar da integração econômica, considera que este processo se refere necessariamente à divisão do trabalho. No caso específico da integração econômica, esta qualificação da integração trataria, em primeiro lugar, do conjunto das atividades econômicas, estabelecendo, assim, como uma de suas principais expressões, os fluxos comerciais realizados entre países, por exemplo.

Sob esse ponto de vista, para entender os processos de integração econômica entre países, seria imprescindível identificar a espacialização desta divisão do trabalho, localizando-se (onde) quem produz o quê. Seguindo-se este mesmo raciocínio, a relação entre a produção (o quê) e o espaço (onde) revelaria a *rede* de fluxos que se constitui a partir da conexão entre os centros de produção.

Machado (2001, p. 21) aborda a questão da caracterização industrial, chegando à integração produtiva:

Uma das características marcantes do novo paradigma industrial e tecnológico pós-fordista é a emergência, notadamente em cadeias industriais complexas, de novas estratégias empresarias e novas formas de articulação entre empresas. Estas conduzem à formação de redes regionais ou globais de produção, em geral lideradas por empresas transnacionais, nas quais parcela substantiva e crescente de insumos básicos, partes e componentes agregados à produção são terceirizados. Tal processo denominado integração produtiva apresenta como característica substantiva a “especialização flexível” dos processos produtivos, intrinsecamente associada à fragmentação da produção e à formação de alianças entre empresas.

Toda essa reorganização produtiva, tecnológica e financeira ganha concreitude na instituição do formato organizacional da firma-rede mundial, que representa o padrão atual de divisão internacional do trabalho. Considerando-se que os países que compõem o Mercado Comum do Sul (Mercosul) sempre estiveram fora da fronteira tecnológica, é fácil compreender que a posição ocupada por eles na atual divisão internacional do trabalho e na cadeia de valores mundial é muito limitada. Estes desafios trazem a necessidade de estreitar as relações entre os grandes centros urbanos, que, de acordo com o conceito de cidade-região, consolidam as estruturas de produção, mercado e desenvolvimento tecnológico.

A rede urbana, em específico, tem importância decisiva para a dinâmica espacial e, portanto, para o desenvolvimento regional, nacional e internacional, principalmente quando considerada em sua dimensão territorial. A manifestação

mais concreta dos níveis de integração territorial em uma determinada região é a estruturação de seu sistema urbano. Pode-se afirmar que o estágio de desenvolvimento da rede urbana revela os níveis de integração produtiva e financeira entre as regiões em âmbito nacional e internacional (IPEA, CEPAL e IPARDES, 2009).

No que diz respeito à rede urbana da América do Sul, ainda são poucos os estudos que buscam compreender o processo de conformação da rede de cidades em escala supranacional e sua influência no processo de integração regional. Entre os mais recentes, destacam-se os trabalhos de Meneghetti Neto (2005), que aborda o papel da coesão supranacional e as limitações institucionais da rede Mercosidades na América do Sul, e de Egler (2001, 2006b), que descrevem o papel das redes logísticas no processo de integração regional, com destaque para a conectividade entre os sistemas técnicos de transporte, energia e telecomunicações.

Conforme já destacado neste capítulo, a América do Sul se caracteriza não apenas por suas dimensões continentais, mas principalmente por suas acentuadas transformações econômicas e sociais. A forte dinâmica migratória e a existência de amplas fronteiras de recursos em fase de ocupação são evidências desta afirmação (EGLER, 2008). No Brasil, por exemplo, observa-se o rápido crescimento das regiões Norte e Centro-Oeste, em função da ocupação de novas fronteiras agrícolas e da criação e expansão de cidades. Este fenômeno aproxima países vizinhos a estas regiões do país, modificando o caráter da fronteira e contribuindo para a redefinição da rede de cidades em escala continental.

## 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Integração é, provavelmente, um dos conceitos mais complexos em economia. Tal complexidade acontece não somente no nível teórico, mas também nas experiências históricas concretas de integração num mesmo país, entre países ou entre blocos de países. A longa história da integração europeia é um exemplo das dificuldades que este processo apresenta, mas também é exemplo de implementação de diversas políticas públicas voltadas para a integração entre os países que a constituem.

O adensamento produtivo, promovido pela integração produtiva, em especial nas áreas de indústria e serviços, está intrinsecamente relacionado ao aumento dos fluxos econômicos (pela dinâmica gerada pelas atividades que passam a ser desenvolvidas ou que são incrementadas e interligadas), de infraestrutura (pela demanda necessária ao funcionamento dessas atividades) e populacionais (devido à oferta de empregos).

O aumento da infraestrutura, por sua vez, contribui para o crescimento das cidades (adensamento urbano) e até para o surgimento de novas cidades ou aglomerações urbanas – aspecto típico no Brasil, por exemplo, com a abertura de rodovias (como no caso da BR-364, em Rondônia). A implantação de infraestrutura,

inclusive produtiva, pode contribuir para o crescimento de cidades médias e grandes, bem como para a consolidação de polos produtivos já estruturados. É neste contexto que se revela a relação direta entre integração produtiva e rede urbana.

O conhecimento da configuração territorial e a compreensão da rede urbana e da dinâmica de integração produtiva brasileira e dos países vizinhos constituem-se, dessa forma, em um importante subsídio para a formulação de políticas urbanas e de integração continental. Diante disso, a elaboração de estudos e processos de integração produtiva e logística na América do Sul assume especial relevância, com a compreensão das relações produtivas entre os países e seus centros urbanos.

O entendimento do papel dos centros urbanos enquanto elementos estruturadores da base produtiva nas escalas Brasil e América do Sul, além de permitir a compreensão das relações entre a formação de redes urbanas e de processos produtivos espacialmente dispersos, é uma questão proeminente na temática atual da integração entre os países da América do Sul.

A complementaridade produtiva passa a ser elemento fundamental em um processo de integração regional e produtiva que pode ir além do crescimento dos fluxos comerciais. Tal integração não ocorrerá apenas por meio das forças de mercado, principalmente quando se almeja o desenvolvimento econômico e social e a redução das desigualdades regionais. Nessa ótica, destaca-se o papel importante dos Estados nacionais na promoção deste processo, não apenas como provedores, mas essencialmente em termos de orientação (planejamento) e regulação.

## REFERÊNCIAS

BARROS, A. B. G.; SILVA, N. L. O.; SPINOLA, N. D. Desenvolvimento local e desenvolvimento endógeno: questões conceituais. **Revista de Desenvolvimento Econômico**, Salvador, Bahia, ano VIII, n. 14, p. 90-98, 2006.

BENKO, G. **Economia, espaço e globalização na aurora do século XXI**. São Paulo: Hucitec, 1996.

CASSIOLATO, J. E.; LASTRES, H. M. M. (Eds.). **Inovação, globalização e as novas políticas de desenvolvimento industrial e tecnológico**. Rio de Janeiro: Instituto de Economia (IE)/Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ), 1998.

CENTRO DE DESENVOLVIMENTO E PLANEJAMENTO REGIONAL DE MINAS GERAIS (CEDEPLAR)/ UNIVERSIDADE FEDERAL DE MINAS GERAIS (UFMG). **Diretrizes para formulação de políticas de desenvolvimento regional e de ordenação do território brasileiro**. Belo Horizonte. 2004. 78 p. Relatório final. Disponível em: <<http://www.integracao.gov.br/publicacoes/desenvolvimentoregional/publicacao/index.html>>. Acesso em: 31 de ago. de 2005.

COMISSÃO ECONÔMICA PARA A AMÉRICA LATINA E O CARIBE (CEPAL). **Economía e território en América Latina y el Caribe: desigualdades e políticas**. Santiago do Chile, 2009.

CIDADE, L. C. F. *Peripheral fordism and regional wage differentials in Brazil*. Tese (Doutorado), Cornell University, Ithaca, New York, 1987.

\_\_\_\_\_. *Acumulação flexível e gestão do território no Distrito Federal*. In: PAVIANI, A. (Org.). **Brasília – gestão urbana: conflitos e cidadania**. Brasília: Universidade de Brasília (UnB), p. 223-251, 1999.

DULLIEN, S. *Integração produtiva na União Européia: uma perspectiva alemã*. In: **Integração produtiva, caminhos para o Mercosul**. Brasília, cap. 4, p. 159-219, 2010.

EGLER, C. A. G. *As Américas: singularidades de um continente plural*. In: OLIVEIRA, M. P.; COELHO, M. C. N.; CORRÊA, A. M. (Org.). **O Brasil, a América Latina e o mundo**. 1. ed. Rio de Janeiro: Lamparina, vol. 1, p. 142-167, 2008.

\_\_\_\_\_. *Changements récents de l'usage du sol au Brésil*. **Geocarrefour**, vol. 81, p. 193-202, 2006.

\_\_\_\_\_. *Integração econômica e redes logísticas no Cone Sul*. In: SANTOS, T. C. (Ed.). **Tendências e desafios da integração do Brasil contemporâneo**. Brasília: Ministério do Meio Ambiente (MMA), p. 312-326, 2001.

FLÔRES, R. *The world fragmentation of production and trade: concepts and basic issues*. Trabalho elaborado para o *workshop* “Integração produtiva: lições da Ásia e Europa para o Mercosul”. Agência Brasileira de Desenvolvimento Social (ABDI), Comissão Econômica Para a América Latina e o Caribe (Cepal), Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), Rio de Janeiro, out. de 2008. **Mimeo**.

HELMSING, A. H. J. **Teorías de desarrollo industrial regional y políticas de segunda y tercera generación**. Santiago: Eure, vol. 25, n. 75, p. 5-39, 1999. Disponível em: <<http://www.scielo.cl/scielo.php?script>>. Acesso em: 18 de ago. de 2007.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA (IPEA); COMISSÃO ECONÔMICA PARA A AMÉRICA LATINA E O CARIBE (CEPAL); INSTITUTO PARANAENSE DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL (IPARDES). **Termo de referência da pesquisa “Rede urbana e integração produtiva no Brasil e na América do Sul”**. 2009.

LASTRES, H. M. M.; CASSIOLATO, J. E. (Coords.). **Glossário de arranjos e sistemas produtivos e inovativos locais**. Rio de Janeiro: Rede de Pesquisa em Sistemas Produtivos e Inovativos Locais (REDESIST), 2005. 30 p. Quinta versão.

LAURELLI, E.; MONTAÑA, E.; SCHWEITZER, A. El despliegue territorial de la reestructuración económica y los procesos de integración – Buenos Aires y Mendoza: dos metrópolis en la disputa por la hegemonía regional y su inserción en un contexto de exclusión. *In*: DE MATTOS, C. A.; HIERNAUX-NICOLAS, D.; BOTERO, D. R. (Comp.). **Globalización y territorio: impactos y perspectivas**. Pontificia Universidad Católica de Chile/Instituto de Estudios Urbanos, Santiago: Fondo de Cultura Económica, 1998.

MACHADO, J. B. M. **Mercosul: processo de integração**. São Paulo: Aduaneiras, 2001.

MACHLUP, F. **A history of thought on economic integration**. New York-USA: Columbia University Press, 1977.

MEDEIROS, C. A. **Integração produtiva: a experiência asiática e algumas referências para o Mercosul**. 41 p. 2008. Disponível em: <<http://www.cepal.org/brasil/noticias/noticias/5/35375/Integra%C3%A7%C3%A3oProdutivaMedeiros.pdf>>.

MENEGHETTI NETO, A. Redes de cidades: cooperação, estratégias de desenvolvimento, limitações constitucionais e divergências – o caso da rede mercociudades. Tese (Doutorado), Faculdade de filosofia e ciências humanas da Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul, 2005. **Mimeo**. Disponível em: <[http://www.fee.tche.br/sitefee/download/teses/teses\\_fee\\_04.pdf](http://www.fee.tche.br/sitefee/download/teses/teses_fee_04.pdf)>. Acesso em: 25 de jan. de 2009.

MEYER-STAMER, J. Path dependence in regional development: persistence and change in three industrial clusters in Santa Catarina, Brazil. **World Development**, vol. 26, n. 8, p. 1495-1511, 1998.

OLIVEIRA, F. J. G. Mudanças tecnológicas e produção do espaço: considerações na escala local. **Investigaciones Geográficas**, Boletín del Instituto de Geografía, Universidad Nacional Autónoma de México, n. 52, p. 72-82, 2003.

ROCHA, J. D. Estratégias territoriais de desenvolvimento e sustentabilidade no semi-árido brasileiro. 334 p. Tese (Doutorado), Centro de Desenvolvimento Sustentável, Universidade de Brasília, Brasília, 2008.

SÁENZ, T. W.; GARCIA CAPOTE, E. **Ciência, inovação e gestão tecnológica**. Brasília: Confederação Nacional da Indústria (CNI)/Instituto Euvaldo Lodi (IEL)/Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial (SENAI)/ Associação Brasileira das Instituições de Pesquisa Tecnológica (ABIPTI), 2002.

SCHMITZ, H. Small shoemakers and fordist giants: tale of a supercluster. **World Development**, vol. 23, n. 1, p. 9-28, 1995.

SENGENBERGER, W.; PYKE, F. Small firm industrial districts and local economic regeneration: research and policy issues. **Labour and Society**, Geneva: International Institute for Labour Studies, vol. 16, n. 1, p. 1-24, 1991.

VÁZQUEZ BARQUERO, A. **Gran empresa y desarrollo endógeno**: la convergencia estratégica de las empresas y territorios ante el desafío de la competencia. Santiago: Eure, vol. 23, n. 70, p. 5-18, 1997. Disponível em: <[http://www.scielo.cl/scielo.php?script=sci\\_ar\\_text&pid=S025071611997007000001&lng=es&nrn=iso&tlng=es](http://www.scielo.cl/scielo.php?script=sci_ar_text&pid=S025071611997007000001&lng=es&nrn=iso&tlng=es)>. Acesso em: 18 de ago. de 2007.

#### **BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR**

EGLER, C. A. G. **Rede urbana e integração produtiva no Brasil e na América do Sul – Componente**: Rede urbana do Brasil e na América do Sul. 2010. Relatório 1 da Pesquisa.

\_\_\_\_\_. Dinâmica espacial e rede urbana na Amazônia. **Boletim Regional**, vol. 1, n. 2, p. 6-13, 2006.

RAGO, L. M.; MOREIRA, E. F. P. **O que é taylorismo**. 2. ed. São Paulo: Brasiliense, vol. 112, 1984. 105 p. Coleção primeiros passos.

## A INDÚSTRIA DO PETRÓLEO E AS TRANSFORMAÇÕES NA REDE URBANA: OS CASOS DO RIO DE JANEIRO E DO ESPÍRITO SANTO

Caroline Jabour de França\*

Marcos Antonio Santos\*\*

Marta Bebianno Costa\*\*\*

Viviane Mozine Rodrigues\*\*\*\*

### 1 INTRODUÇÃO

Vários textos foram escritos sobre a dificuldade dos municípios em gerir os recursos provenientes da exploração de recursos naturais, assim como sobre a utilização ineficiente das receitas para a melhoria da qualidade de vida da população local. Como exemplo, tem-se o texto para discussão n<sup>o</sup> 1.412 recentemente publicado pelo Ipea (CRUZ e RIBEIRO, 2009).

Pouco se escreveu até agora sobre o impacto da exploração desses recursos na dinâmica urbana dos municípios *petrorrentistas* (assim denominados por Piquet e Serra, 2007), que se caracterizam por receber altas compensações financeiras oriundas da produção de petróleo e gás natural. Esta é a difícil tarefa deste capítulo, que buscará discutir sobre a contribuição da indústria de petróleo e gás na dinâmica espacial da economia e da população nas regiões brasileiras diretamente afetadas pela atividade, assim como sua influência na rede urbana dos estados produtores.

Apresenta-se, a seguir, o panorama do setor de petróleo e gás natural nos estados do Rio de Janeiro e do Espírito Santo, que concentram três quartos da

---

\* Assessora da presidência do Instituto Jones do Santos Neves (IJSN).

\*\* Coordenador de Informações Geospaciais da Fundação Centro Estadual de Estatísticas, Pesquisas e Formação de Servidores Públicos do Rio de Janeiro (CEPERJ). Coordenador da pesquisa Dinâmica Urbana no estado do Rio de Janeiro.

\*\*\* Pesquisadora da Fundação CEPERJ.

\*\*\*\* Professora do Centro Universitário Vila Velha (UVV).

produção nacional, à luz da legislação vigente (Lei nº 9.478, de 6 de agosto de 1997),<sup>1</sup> e seus impactos sobre o volume de repasses das rendas petrolíferas<sup>2</sup> aos estados e municípios, bem como do rateio regional dos *royalties*,<sup>3</sup> com o objetivo de demonstrar a relevância deste setor para os estados analisados.<sup>4</sup> A terceira parte aborda os impactos da exploração de petróleo e gás na dinâmica urbana destes estados.

## 2 CARACTERIZAÇÃO

O cenário brasileiro mostra que a produção de petróleo no Brasil vem apresentando crescimento significativo. No período de 2002 a 2009, a produção do país passou de 84,8 milhões para 113,2 milhões de metros cúbicos, segundo a Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis (ANP), o que representa um crescimento de 33%. Do total produzido em 2009, 102,8 milhões foram extraídos de campos *offshore*, o que representou 90% da produção nacional. O estado do Rio de Janeiro é o principal produtor<sup>5</sup> do país. Sua produção, em 2009, totalizou 96 milhões de metros cúbicos, 85% da produção nacional, seguido do estado do Espírito Santo, que produziu 5 milhões de metros cúbicos no mesmo período.<sup>6</sup>

Os *royalties* repassados aos municípios brasileiros em 2009 totalizaram R\$ 2,7 bilhões.<sup>7</sup> Os municípios fluminenses receberam R\$ 1,9 bilhão. Os maiores beneficiados foram Campos dos Goytacazes e Macaé, na região Norte-Fluminense, que, juntos, receberam cerca de 38% do total destinado às municipalidades do estado. Os municípios do Espírito Santo receberam R\$ 147 milhões. Os maiores beneficiados foram Linhares, no norte do estado, e Presidente Kennedy, no litoral sul, que receberam 42% do total destinado às municipalidades.

A participação especial<sup>8</sup> paga em 2009 aos municípios fluminenses e capixabas totalizou R\$ 794 e 42 milhões, respectivamente, o que representa 98,9% do total destinado aos municípios brasileiros.

1. A Lei nº 9.478, de 6 de agosto de 1997, dispõe sobre a política energética nacional e as atividades relativas ao monopólio do petróleo, institui o Conselho Nacional de Política Energética (CNPE) e a Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis (ANP), e dá outras providências. Fonte: <[http://www.mct.gov.br/legis/leis/9478\\_97.htm](http://www.mct.gov.br/legis/leis/9478_97.htm)>.

2. Considera-se como renda petrolífera a soma dos *royalties* e participações especiais.

3. Os *royalties* constituem uma compensação financeira à União (ainda que distribuídos entre estados e municípios) incidente sobre o valor total da produção de óleo e gás. Devem ser pagos mensalmente e corresponder a cada campo.

4. A análise completa dos impactos da atividade em todas as regiões produtoras do território brasileiro será proposta de estudo para a próxima etapa da pesquisa *Rede Urbana* do Brasil e da América do Sul.

5. Na lavra em terra, considera-se como produtor o estado ou município em cujo território é realizada a lavra de petróleo ou de gás natural. No caso da lavra em mar, são considerados os estados e municípios confrontantes com poços produtores ou campos de petróleo ou de gás natural.

6. A produção nacional de petróleo de 2009 por Unidade da Federação e localização (terra e mar), em metros cúbicos, está disponível em: <<http://www.anp.gov.br/>>.

7. Inclui depósitos judiciais.

8. A participação especial constitui compensação financeira extraordinária devida pelos concessionários de exploração e produção de petróleo ou gás natural, nos casos de grande volume de produção ou de grande rentabilidade. É paga com relação a cada campo de uma dada área de concessão, a partir do trimestre em que ocorrer a data de início da respectiva produção.

A indústria do petróleo e gás natural tem papel relevante na economia nacional e dos estados e municípios produtores. Aragão (2005) cita alguns benefícios relativos ao setor, entre eles: finanças públicas, emprego, pesquisa e desenvolvimento tecnológico. Em termos fiscais, segundo a autora:

(...) a importância do setor é dada pela multiplicidade de fatos geradores de impostos a ele associados. Além da arrecadação de impostos associada ao montante de negócios realizados pela cadeia produtiva e de fornecedores (IR, IPI, ICMS etc.), destaca-se a arrecadação de *royalties*, que representa hoje uma importante fonte de recursos para os estados e, sobretudo, municípios envolvidos nas bacias (ARAGÃO, 2005, p. 4).

Um dos argumentos que justifica o pagamento dos *royalties* é o fato de que todo grande projeto de investimento provoca localmente impactos no nível da demanda de infraestrutura e de serviços básicos de educação e saúde, bem como nas condições de vida da população.

Segundo o Banco Mundial (INT, 2003, p.5), a experiência internacional demonstra que, quando os recursos gerados pela produção de petróleo e gás passam a ser parte substancial da economia desses municípios, esta disponibilidade torna-se mais uma maldição que uma ventura. Esta nova riqueza muitas vezes excede a capacidade de absorção das economias locais e a capacidade institucional das agências de governo de assegurar sua inversão de maneira eficiente. Na maioria dos casos, pouca ou nenhuma riqueza se cria para compensar a diminuição dos ativos petrolíferos ou para o benefício das futuras gerações.

### 3 OS IMPACTOS DA ATIVIDADE PETROLÍFERA NA REDE URBANA

A atividade petrolífera impacta a dinâmica urbana dos municípios produtores na medida em que impõe novas formas de articulação do território. A indústria do petróleo pode conter fortes efeitos de encadeamento que, neste caso, deflagram processos de mudanças estruturais. Porém, pode permanecer como mero *enclave* na região em que se localiza. Pode-se citar vários exemplos de países que, apesar das ricas reservas naturais, não conseguiram canalizar os recursos do petróleo para a criação de riqueza em outros setores da economia, como Venezuela, Angola, Líbia e Iraque.

No Brasil, o monopólio estatal sobre a atividade petrolífera, observado até a edição da Lei nº 9.478/97, teve papel importante no desenvolvimento da infraestrutura produtiva nacional, dado que a política industrial de nacionalização do suprimento estabelecida para o setor petrolífero contribuiu para o desenvolvimento de fornecedores e subfornecedores nacionais para atender às necessidades da Petrobras, responsável pela exploração e produção de petróleo e gás no Brasil no período.

A flexibilização do monopólio estatal possibilitou a entrada de novas operadoras e de fornecedores externos beneficiados com a isenção fiscal para a importação, medida que teve impacto direto na competitividade do fornecedor nacional.

Nesse novo contexto, os supridores nacionais de serviços e bens, após um longo período de proteção, passaram a ser expostos à concorrência de fornecedores estrangeiros experientes, qualificados, com grande capacitação financeira e tecnológica, e possuidores de escalas de produção mais elevadas. Em consequência, fragilidades competitivas no campo dos fatores empresariais, antes mascaradas, tornaram-se evidentes (TEIXEIRA e GUERRA, 2003, p. 285).

Como forma de garantir a participação dos fornecedores nacionais do setor, o governo federal, através de suas agências de fomento, da ANP e dos estados, estabeleceu medidas para fomentar a modernização da indústria nacional, o que permitiu a expansão de diversos setores da economia, entre eles, os setores metal-mecânico, naval, de construção civil e de transportes. Além disso, ampliou os investimentos em ciência e tecnologia e a formação de mão de obra especializada para atender às demandas do setor.

No caso do estado do Rio de Janeiro, observa-se a revitalização dos setores metal-mecânico e naval, trazendo benefícios a municípios como Volta Redonda, Barra Mansa (metalurgia mecânica), Niterói, São Gonçalo e Angra dos Reis (indústria naval). Por sua vez, Campos dos Goytacazes tem se destacado como importante centro de formação e capacitação de mão de obra.

No estado do Espírito Santo, embora a produção em larga escala seja recente (2002), seus reflexos já podem ser observados, principalmente no que diz respeito aos investimentos no setor gás-químico (em especial no litoral norte e sul do estado) e na Região Metropolitana de Vitória, com a construção da sede administrativa regional da Petrobras.

Por um lado, a complexidade da atividade petrolífera requer altos investimentos e mão de obra especializada, muitas vezes proveniente do exterior, por escassez de profissionais especializados no mercado nacional. Por outro lado, o efeito multiplicador que a atividade exerce ao longo de sua cadeia amplia a demanda por profissionais com diferentes níveis de especialização, o que atrai trabalhadores locais e de outras regiões do país em busca de oportunidades de emprego.

O aumento do fluxo migratório tem efeitos positivos e negativos. Ao mesmo tempo que amplia o mercado consumidor local, impulsionando outros setores da economia, como comércio, serviços e construção civil, também provoca a elevação do custo da terra urbana e amplia a demanda por infraestrutura.

Como consequência, surgem problemas típicos de centros urbanos maiores: *i*) a segregação espacial, em que áreas nobres centrais são ocupadas pela população de maior poder aquisitivo e áreas inadequadas à ocupação ou periféricas são habitadas pela população pobre; *ii*) a violência, em seu sentido mais amplo e em suas diferentes formas de manifestação; e *iii*) a sobrecarga sobre os equipamentos e serviços públicos, insuficientes para atender à demanda crescente da população.

A disparidade entre as regiões também aumenta, pois à medida que os municípios situados nas regiões produtoras crescem em ritmo acelerado, do ponto de vista econômico e populacional, eles se distanciam cada vez mais dos municípios situados em regiões deprimidas economicamente. Esta situação pode ser observada tanto no Espírito Santo quanto no Rio de Janeiro, onde municípios com base produtiva agrícola, estagnados economicamente e com perda de população, não conseguem se beneficiar dos recursos gerados pela exploração do petróleo, enquanto outros, confrontantes aos campos produtores, auferem grandes volumes de recursos provenientes da atividade.

Os recursos provenientes dos *royalties* e da participação especial pagos aos municípios e aos estados a título de compensação financeira pela realização da atividade de exploração e produção de petróleo e gás em seus territórios, ao contrário do que ocorre com a União, não estão sujeitos a vinculações legais, salvo a vedação para sua utilização no pagamento de dívidas (exceto com a União) e no quadro permanente de pessoal (NAZARETH, 2010).

A apropriação desses benefícios pelas municipalidades não se reflete, usualmente, na redução dos níveis de exclusão social existentes. Alguns municípios entre os que mais recebem *royalties per capita* apresentam maus resultados quando os indicadores sociais locais são analisados. Honorato (2008) desenvolve este tema, enfocando sua análise nos municípios fluminenses.

Denúncias sobre a má aplicação desses recursos são frequentes na mídia. São comuns as acusações de desvios e da utilização dos recursos em obras de embelezamento das cidades, construção de praças e quadras poliesportivas e realização de *shows*.

Nos municípios *petrorrentistas*, percebe-se, ainda, uma grande concentração do número de empregos na administração pública. Em muitos destes municípios, este setor tem sido o maior empregador, o que demonstra a dificuldade dos gestores municipais em investir os recursos dos *royalties* para gerar diversificação econômica e alternativas produtivas para os municípios quando a produção entrar em declínio, ou caso se altere a legislação para distribuição dos *royalties* e da participação especial.

#### 4 CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES

Cada vez mais é predominante a dependência econômica dos municípios considerados produtores de petróleo e gás em relação a esta indústria. Visto se tratar de recursos finitos, é indispensável o estabelecimento de políticas públicas no sentido de promover a ampliação da base econômica destes municípios, a partir da revitalização de atividades preexistentes ou de novas potencialidades, como forma de reduzir progressivamente a dependência da indústria petrolífera.

O panorama atual do setor petrolífero mostra condições para uma evolução otimista. Observa-se um aumento da produção e da exploração de petróleo e gás natural no Brasil, além das recentes descobertas na camada denominada pré-sal.<sup>9</sup> Sem sombra de dúvidas, transformações econômicas e urbanas serão observadas nos estados e municípios localizados nas regiões produtoras, as quais requerem medidas dos governos e da sociedade civil organizada para que as rendas provenientes da exploração destas riquezas sejam corretamente investidas no intuito de minimizar os efeitos negativos causados pela atividade.

Nesse sentido, o poder público e a sociedade civil organizada têm apresentado propostas para o enfrentamento das questões relacionadas aos impactos decorrentes da atividade. Além da inversão de recursos para atender às demandas do setor, como investimento em infraestrutura e em programas de formação e capacitação de mão de obra, diversas iniciativas estão sendo tomadas para reforçar institucionalmente os municípios afetados pela atividade, como a formação de redes de interesse e de consórcios entre os municípios para enfrentamento destes problemas.

Tanto o estado do Rio de Janeiro quanto o estado do Espírito Santo têm buscado criar consórcios municipais e regionais para o desenvolvimento sustentável de atividades e serviços públicos, e também organizações e fundos, para que as riquezas agora geradas possam ter uma melhor aplicação e distribuição. Talvez a maior iniciativa neste sentido seja a constituição do Consórcio Intermunicipal de Desenvolvimento do Leste Fluminense (Conleste),<sup>10</sup> criado com o objetivo de definir estratégia e atuação conjuntas diante dos possíveis impactos sociais decorrentes da implantação do megaprojeto de investimento do Complexo Petroquímico do Rio de Janeiro (COMPERJ).

Fica evidente, portanto, que a indústria do petróleo e do gás natural representa, cada vez mais, papel de agente transformador da realidade econômica e espacial no Brasil. É, porém, um grande desafio mensurar as transformações que a riqueza petrolífera causará na rede urbana brasileira.

---

9 Descobertas feitas numa região confrontante ao litoral dos estados do Espírito Santo, Rio de Janeiro, São Paulo, Paraná e Santa Catarina, englobando as bacias sedimentares do Espírito Santo, de Campos e de Santos.

10. Reúne os municípios de Itaboraí, Niterói, São Gonçalo, Cachoeiras de Macacu, Casimiro de Abreu, Guapimirim, Magé, Maricá, Rio Bonito, Silva Jardim, Teresópolis, Nova Friburgo e Tanguá.

A experiência vivida pelos estados do Rio de Janeiro e do Espírito Santo, a partir da nova dinâmica econômica e espacial dos municípios afetados pela produção de petróleo e de gás natural, pode ser a base para este estudo. Entender a nova polarização espacial criada entre o norte fluminense e o sul capixaba, assim como outras realidades ao longo do litoral brasileiro que se desenharam com as novas áreas de exploração, é essencial para compreender a rede urbana nacional, e deve fazer parte dos objetivos da próxima etapa da pesquisa.

## REFERÊNCIAS

ARAGÃO, A. P. **Estimativa da contribuição do setor petróleo ao produto interno bruto brasileiro**: 1955/2004. Tese, Instituto Alberto Luiz Coimbra de Pós-graduação e Pesquisa de Engenharia (COPPE), Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ), Rio de Janeiro, ano XIII, 2005. 152 p. MSc. Planejamento Energético.

AGÊNCIA NACIONAL DO PETRÓLEO (ANP). Disponível em: <<http://www.anp.gov.br>>. Acesso em: jul. de 2010.

BANCO NACIONAL DO DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL (BNDES). **Relatório III - Desenvolvimento da cadeia produtiva de petróleo e gás e investimentos em E&P**. São Paulo: Bain & Company/ Tozzini Freire Advogados, jun. de 2009.

BRASIL. Decreto nº 2.705, de 3.8.1998 – **DOU 4.8.1998**. Define critérios para cálculo e cobrança das participações governamentais de que trata a Lei nº 9.478, de 06 de agosto de 1997, aplicáveis às atividades de exploração, desenvolvimento e produção de petróleo e gás natural, e dá outras providências. Imprensa Nacional.

\_\_\_\_\_. Lei nº 9.478, de 06.08.97 – **DOU 7.8.1997**. Dispõe sobre a política energética nacional, as atividades relativas ao monopólio do petróleo, institui o conselho nacional de política energética e a agência nacional do petróleo e dá outras providências. Imprensa Nacional.

CLICK GUIA. Perspectivas de desenvolvimento sócio-econômico – 2006 – Baía de Campos. **Click Macaé**, Macaé, ano I, n. 2, jan. de 2006.

CORRÊA BORBA, R. *et al.* A influência do petróleo na dinâmica econômica das cidades: um estudo comparativo entre Macaé (Brasil) e Aberdeen (Reino Unido). *In: II Jornada nacional da produção científica em educação profissional e tecnológica*. São Luís, Maranhão, 2007.

CRUZ, B. O.; RIBEIRO, M. B. **Sobre maldições e bênçãos**: é possível gerir recursos naturais de forma sustentável? Uma análise sobre os *royalties* e as compensações financeiras no Brasil. Rio de Janeiro: Ipea, jul. de 2009. 44 p. (IPEA. Texto para Discussão, n. 1412).

HONORATO, F. **Riqueza e exclusão:** o impacto dos *royalties* do petróleo na expansão da miséria na Região Norte Fluminense. *In:* CIMADAMORE, A. (Comp.). La economía política de la pobreza. Buenos Aires: Clacso, marzo de 2008.

INSTITUTO NACIONAL DE TECNOLOGIA (INT). **Impactos sociais do desenvolvimento das atividades de exploração e produção de petróleo nas regiões das baixadas litorâneas e do Norte Fluminense.** Rio de Janeiro: INT, jan. de 2003. Projeto Ctpetro. Nota técnica 13.

NAZARETH, P. Importância das compensações financeiras do petróleo e do gás natural nas finanças municipais do Rio de Janeiro. **Revista de Economia Fluminense**, Rio de Janeiro: CEPERJ, ano V, p. 58-62, abr. de 2010. Edição especial.

PIQUET, R.; SERRA, R. (Org.). **Petróleo e região no Brasil:** o desafio da abundância. Rio de Janeiro: Garamond, 2007. 352 p.

TEIXEIRA, F.; GUERRA, O. A competitividade na cadeia de suprimento da indústria de petróleo no Brasil. **Revista de Economia Contemporânea**, Rio de Janeiro, vol. 7, n. 2, p. 263-288, jul./dez. de 2003.

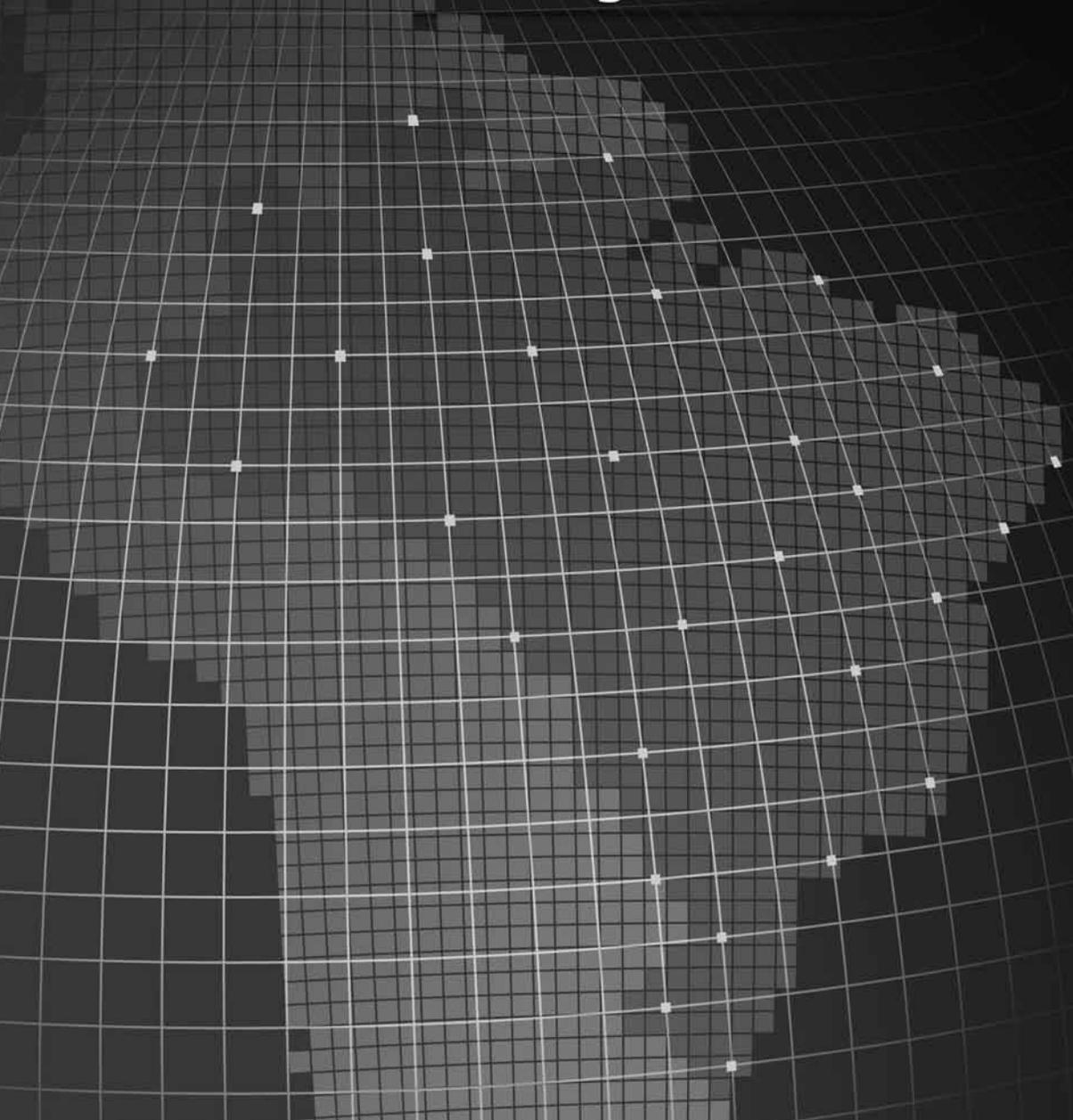
#### BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR

PIQUET, R. Da cana ao petróleo: uma região em mudança. *In:* **Petróleo, royalties e região.** Rio de Janeiro: Garamond, p. 219-238, 2003.

# Parte III

## Referenciais para

### Dinâmica Urbano-Regional dos Estados



## DINÂMICA URBANA DO ESTADO DO PARÁ (2000-2008)\*

Andréa de Cássia Lopes Pinheiro\*\*

Heriberto Wagner Amanajás Pena\*\*\*

Marcio Douglas Brito Amaral\*\*\*\*

Mário Miguel Amin Garcia Herreros\*\*\*\*

### 1 INTRODUÇÃO

Este capítulo apresenta uma revisão bibliográfica sobre a dinâmica urbano-regional do estado do Pará, com base em diferentes pesquisas realizadas por instituições públicas, tais como *Regiões de Influência das Cidades* (REGIC), do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE, 2008); *Caracterização e Tendências da Rede Urbana do Brasil* (Ipea, IBGE e UNICAMP, 2001); e o módulo três do *Estudo da Dimensão Territorial para o Planejamento*, intitulado *Regiões de Referências*, produzido pelo Centro de Desenvolvimento e Planejamento Regional (Cedeplar), da Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG), sob coordenação de Clélio Campolina Diniz (BRASIL, 2008).

Antes de entrar nas discussões mais empíricas acerca da dinâmica urbana recente do estado do Pará, busca-se estabelecer um breve diálogo entre os estudos básicos, aqui analisados, e os trabalhos realizados por pesquisadores da região e de fora dela, a respeito da temática em foco. Dessa forma, procura-se apontar algumas convergências e divergências, tanto teórico-metodológicas quanto empíricas, existentes entre estes diferentes estudos.

---

\* Os autores agradecem aos pesquisadores do Instituto de Desenvolvimento Econômico, Social e Ambiental do Pará (IDESP) Cassiano Ribeiro, Leila Monte, Marcus Palheta, Patrícia Pinheiro e Raymundo Costa Jr., e a Ana Claudia Cardoso, da Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN), pela colaboração no desenvolvimento da pesquisa.

\*\* Coordenadora do Núcleo de Estudos Urbanos do IDESP. Coordenadora da pesquisa Dinâmica Urbana dos Estados no Pará.

\*\*\* Professor da Universidade do Estado do Pará (UEPA).

\*\*\*\* Professor da Universidade Federal do Pará (UFPA).

## 2 A DINÂMICA URBANO-REGIONAL DO ESTADO DO PARÁ NA PERSPECTIVA DOS ESTUDOS NACIONAIS DE REFERÊNCIA

O estudo do IBGE (2008) teve como objetivo geral investigar os níveis superiores da rede urbana a partir dos aspectos de gestão federal e empresarial e da dotação de equipamentos e serviços. De modo específico, o estudo visou identificar: *i*) os pontos do território a partir dos quais são emitidas as decisões e é exercido o comando em uma rede de cidades; e *ii*) os níveis mais baixos da rede e as regiões de influência.

A pesquisa mostra que a modernização econômica do país, durante os últimos 30 anos, resultou em um novo modelo de crescimento urbano, e especialmente em um novo modelo de hierarquia urbana que responde diretamente aos avanços do modelo industrial e à oferta de equipamentos e serviços.

Ao ser comparado com as edições anteriores, o estudo do IBGE publicado em 2008 mostra que, durante as últimas três décadas, houve alteração na hierarquia dos centros urbanos brasileiros. Os principais centros emergentes estão localizados nos estados de Mato Grosso, Rondônia e Tocantins; no sul do Pará; e no oeste do Amazonas. No Nordeste se destacam os estados do Maranhão e Piauí. Nas regiões mais desenvolvidas, como São Paulo, Rio de Janeiro e o sul de Minas Gerais, a alteração na hierarquia dos centros foi menos expressiva.

Ao buscar identificar a participação e a integração da rede urbana da metrópole de Belém no contexto nacional, o estudo considera os seguintes aspectos: *i*) a dimensão de Belém no grupo de redes do primeiro nível; *ii*) a organização e o tamanho da rede urbana; *iii*) a participação de grandes empresas na economia regional; e *iv*) as distâncias médias percorridas pelas pessoas dos centros de destino. Nesse sentido, a pesquisa mostra que, no conjunto de redes urbanas do país, Belém é classificada como metrópole, dividindo esta classificação, na região amazônica, com Manaus. Este resultado contrasta com as pesquisas realizadas pelo IBGE, em 1972, 1987 e 2000, nas quais a cidade de Manaus aparecia como parte integrante da rede urbana de Belém.

A área de influência da metrópole de Belém foi definida a partir da intensidade das ligações entre as cidades, com base em dados secundários e nos questionários aplicados pelo IBGE. Como resultado, observa-se que a metrópole de Belém tem projeção em 161 municípios do Pará, Amapá, norte de Tocantins e parte do Maranhão, somando uma área de 1,3 milhão de km<sup>2</sup>. Sua população de 7,6 milhões de habitantes corresponde a 4,2% da população do país. Em relação às outras redes urbanas do país, a rede de Belém mostra uma baixa densidade, 5,5 habitantes/km<sup>2</sup>. Em 2005, esta rede respondia por apenas 2% do produto interno bruto (PIB) nacional. O PIB *per capita* de Belém era de R\$ 7,9 mil, e o dos demais municípios, de R\$ 4,8 mil.

No que diz respeito à sua hierarquia, a pesquisa do IBGE (2008) mostra que a metrópole de Belém tem uma projeção de nível regional sobre três capitais regionais, 11 centros sub-regionais e dez centros de zona. Não obstante, sua rede urbana ocupa o penúltimo lugar em termos de abrangência e projeção de sua gestão do território.

O estudo mostra, ainda, que o surgimento de novos centros de nível intermediário provocou alterações significativas na malha territorial do país. Nesse sentido, aponta que a metrópole de Belém deixou de exercer influência administrativa em importantes cidades da região amazônica. A cidade de Manaus, que durante muito tempo foi subordinada à influência territorial e administrativa da cidade de Belém, hoje é identificada como importante metrópole, controladora de uma das maiores redes (19% da área do país), porém de menor densidade (2,2 habitantes/km<sup>2</sup>), na qual vive 1,9% da população do país e de onde se origina 1,7% do PIB nacional. Por sua vez, a cidade de Imperatriz, no Maranhão, passou a ligar-se a São Luís e não mais à rede urbana de Belém.

Em linhas gerais, a pesquisa REGIC 2007 (IBGE, 2008) chegou às seguintes conclusões: *i*) em que pesem as mudanças ocorridas na rede urbana da Amazônia, pode-se dizer que existe, ainda, uma forte concentração da atividade administrativa, de equipamentos e serviços na metrópole de Belém; *ii*) existe uma forte polarização da metrópole de Belém, que ultrapassa os limites das fronteiras estaduais, chegando aos estados do Amapá, Maranhão e Tocantins; *iii*) a alta complexidade da logística regional exerce papel importante no nível de centralidade das cidades; *iv*) a expressiva participação de municípios cuja centralidade e atuação não extrapolam os limites regionais dos municípios reduz a possibilidade de se ter um processo de difusão tecnológica mais equilibrado em termos regionais; e *v*) persistem desigualdades sociais e econômicas entre as diversas regiões do estado.

O estudo realizado por Ipea, IBGE e UNICAMP (2001), especialmente nos volumes 1 e 4, procura analisar a configuração atual e as tendências de evolução da rede urbana brasileira, com ênfase nas transformações demográficas, funcionais e espaciais, a fim de contribuir para a definição de estratégias de apoio à formulação e execução de política urbana nacional e subsidiar políticas setoriais e territoriais.

A pesquisa procura sustentar a hipótese de que a reestruturação econômica em curso no Brasil produziu uma urbanização heterogênea e diversificada, cujas principais características são: *i*) a interiorização do fenômeno urbano; *ii*) a rápida urbanização das áreas de fronteira econômica; *iii*) o crescimento de cidades médias; *iv*) a expansão da periferização dos centros urbanos; e *v*) a formação e consolidação de centros urbanos metropolitanos e não metropolitanos.

Para demonstrar essa hipótese, a pesquisa analisou as transformações espaciais do desenvolvimento brasileiro, nas décadas de 1980 e 1990, explorando

suas relações com a urbanização e a dinâmica demográfica. O estudo assinala ainda que as atividades econômicas que determinaram as transformações recentes da urbanização e da rede urbana do país foram a indústria e a agropecuária, além da articulação comercial das regiões entre si e com o exterior.

O processo de desconcentração industrial do Brasil – provocado pela abertura econômica do país e pelo II Plano Nacional de Desenvolvimento (II PND) – valorizou as *ilhas de produtividade* e as cidades de pequeno e médio porte nas grandes regiões, e também implicou queda relativa da participação de São Paulo e redução da migração para a metrópole. Da mesma forma, a evolução da agricultura também contribuiu para o quadro de desconcentração da economia do país, principalmente por meio dos investimentos do Programa Brasileiro de Álcool e da ampliação das lavouras de exportação. Assim, o aumento das áreas cultivadas da lavoura concentrou-se, principalmente, nos cerrados nordestinos da Bahia, do Maranhão e do Piauí e na região Norte, sobretudo em Rondônia.

Ao discutir o significado de Belém na rede urbana brasileira, a pesquisa *Caracterização e Tendências da Rede Urbana do Brasil* (IPEA, IBGE e UNICAMP, 2001) demonstra que a cidade faz parte da área definida como Centro-Norte, na qual o processo de urbanização vem se acelerando nas décadas mais recentes – em que a cidade tem importância fundamental na abertura de novas áreas para exploração econômica. Esta área destaca-se por seu dinamismo e pela emergência de novos centros em diferentes níveis da hierarquia urbana. Nesta área do Centro-Norte, o topo da hierarquia urbana é ocupado por São Paulo, cuja área de influência abrange praticamente todo o território nacional. As regiões de influência de Belém e de Manaus aparecem como redes emergentes e não consolidadas. Goiânia e Brasília fazem parte da mesma área de influência e apresentam uma configuração espacial distinta, em que uma metrópole regional, Goiânia, está localizada próxima de uma metrópole nacional de nível de polaridade médio – Brasília.

A pesquisa *Caracterização e Tendências da Rede Urbana do Brasil: configuração atual e tendências da rede urbana* tem um volume específico sobre a região Norte (volume 4), cujo objetivo é explicitar a configuração atual da rede de cidades na região e suas tendências principais, tendo em vista suas relações com a dinâmica da economia.

Acompanhando o raciocínio que vinha sendo desenvolvido para o caso nacional, na parte específica sobre a região Norte o estudo demonstra que, com o esgotamento da economia da borracha, cujo funcionamento era a principal fonte de monetarização dos espaços econômicos, a região passou a ser pressionada pela dinâmica de modernização da indústria e da agricultura do Sudeste e pelos efeitos dela decorrentes em termos de reorganização geográfica da produção, mas neste momento sob forte intervenção do Estado. Esta nova estrutura produtiva

acabou aumentando a presença das chamadas *territorialidades formais*<sup>1</sup> na tomada de decisões e fortalecendo as capitais, que se tornam espaços privilegiados para articulação dos interesses econômicos e políticos. Dessa forma, nas capitais se concentram as principais estruturas decisórias no interior da rede de cada estado. O resultado disto é a emergência de fluxos mais frequentes e mais intensos entre a capital e as cidades de cada estado, não apenas em função do peso político exercido pela capital, mas também pelo avanço do significado econômico de cada capital para sua *região estadual*.

Em termos da rede urbana, o estudo mostra que cada cidade tem ampliado o quadro de suas funções, seja internamente, seja na relação que estabelece com as demais. As novas articulações que se constroem com a economia e a sociedade nacionais passam a depender cada vez mais de um conjunto de *nós* e não apenas de um ou outro *nó*, como ocorria no período da especialização produtiva. Se, no período de domínio da economia da borracha, Manaus e Belém figuravam como únicos polos regionais, na atualidade verifica-se uma maior complexificação da rede urbana, em que além destas metrópoles destacam-se a participação das capitais de estado em sua *região estadual* e o papel desempenhado pelas regiões metropolitanas nacionais – principalmente São Paulo, Rio de Janeiro e Brasília – na região.

Resumidamente, o estudo mostra que, sob a perspectiva econômica, as relações estabelecidas entre Belém e as demais cidades da região Norte já não permitem falar de uma estabilidade de rede urbana em termos de toda a região. Na verdade, Belém não mais organiza sozinha a vida econômica da região Norte. O mesmo pode ser dito em relação a Manaus, embora ela tenha aumentado sua importância como polo de produção industrial. Ambas acabam por distribuir serviços para uma área cada vez mais reduzida do espaço regional, limitando-se muitas vezes aos seus próprios estados. Naqueles serviços mais especializados, desempenham o papel de núcleo metropolitano (Belém) ou de centro regional (Manaus). As capitais estaduais da região Norte desempenham papéis muito semelhantes aos de Belém e Manaus, ainda que para determinados tipos de serviços elas funcionem como elo de uma cadeia cuja *cabeça* hierárquica situa-se em cidades localizadas fora da própria região, tais como São Paulo e Rio de Janeiro, para ações de ordem econômica, e Brasília, para intermediações de ordem governamental. Na verdade, as capitais estaduais são os polos que articulam as cidades em cada um dos estados e estes com os segmentos nacionais da rede de cidades.

Por fim, pode-se dizer que, no caso do estado do Pará, Belém, que antes desempenhava o papel de cidade primaz em uma rede urbana dendrítica, tem

---

1. As territorialidades formais são aquelas salvaguardadas por estatutos que definem competências, atribuições e limites de extensão, garantindo o exercício do poder a partir da representatividade de suas bases, seja o Executivo ou o Legislativo, ou ainda em estruturas próprias, como conselhos ou comitês definidos sob lei. São exemplos de territorialidades formais que recortam o espaço: os municípios, os distritos e as regiões metropolitanas, que possuem um caráter político-administrativo e institucional (Trindade Jr., 1998).

seu papel minimizado na região em função de novas relações e nós que refazem as relações com a rede urbana nacional. Primeiro, sua área de influência é redimensionada devido ao aparecimento de quatro novas áreas regionais submetidas à influência de outros centros, o que produz novos subsistemas regionais, como é o caso de Rondônia, Acre e Amazonas. Segundo, o estado do Pará, em função de sua posição herdada de configurações urbanas pretéritas, avança no fortalecimento de uma rede urbana regional mais complexa. Belém aparece como núcleo central, decorrente de sua posição na configuração da região metropolitana e de sua influência sobre importantes subsistemas nucleados por cidades como Santarém, Itaituba e Marabá. Distanciando-se da área de influência da região metropolitana, Marabá e Itaituba exercem importantes papéis como nódulos da configuração da rede urbana regional no sul do Pará, principalmente ao longo dos eixos rodoviários, e Santarém se coloca num papel mais amplo, ao se posicionar como nódulo na ligação entre as áreas de influência de Belém e Manaus, principalmente ao longo da malha fluvial.

O *Estudo da Dimensão Territorial para o Planejamento*, do MPOG (BRASIL, 2008), teve como objetivo principal a construção de uma regionalização para o território brasileiro que propicie, segundo os critérios econômicos, ambientais e sociopolíticos, os subsídios para a escolha e localização de projetos de investimentos e articulação das políticas públicas.

As análises contidas no terceiro módulo do *Estudo da Dimensão Territorial para o Planejamento*, intitulado *Regiões de Referências*, apontam para uma nova regionalização do país, a partir da definição de novos polos de desenvolvimento, sob a perspectiva das dimensões técnicas, econômicas, sociais e culturais.

A proposta apresentada, além dos territórios homogêneos (módulo dois), considera a construção de uma regionalização em duas escalas: *i*) macrorregional – segundo a presença dos grandes centros urbanos; e *ii*) sub-regional – a partir dos critérios da polarização e acessibilidade. Por um lado, para a elaboração das macrorregiões, o estudo fez uso do modelo gravitacional de Isard, que permitiu elaborar um recorte do país, por meio de cálculos de polarização, ajuste ambiental e identidade cultural, em 11 macrorregiões com seus respectivos macropolos. Nessa divisão, Belém e São Luiz são apresentadas como uma macrorregião bipolarizada de influência sobre o espaço amazônico e pré-amazônico oriental. Por outro lado, para a elaboração das tipologias das sub-regiões, priorizou-se a caracterização de novos centros, ressaltando-se o caráter policêntrico do território nacional. Assim, o estudo buscou identificar de que forma estas sub-regiões se organizam em torno do centro urbano que as polariza, propiciando subsídios para uma intervenção do poder público no sentido de fortalecer estas áreas e descentralizar o desenvolvimento nacional.

O estudo identifica, ainda, 18 macropolos estratégicos, com o objetivo de promover a integração nacional, segundo uma perspectiva de um projeto de nação guiado pelos objetivos de coesão econômica, social, territorial e política. Assim, entre os 18 macropolos estratégicos, 11 são vistos como macropolos consolidados (Porto Alegre, Curitiba, São Paulo, Rio de Janeiro, Belo Horizonte, Brasília, Goiânia, Salvador, Recife, Fortaleza e Manaus), que têm significativa força ordenadora de seu entorno, e sete são vistos como novos macropolos (Belém, São Luiz, Palmas, Uberlândia, Campo Grande, Cuiabá e Porto Velho), espaços com significativas carências estruturais que devem ser supridas a partir de densos investimentos públicos, principalmente no setor de serviços, reforçando o seu papel primaz no desenvolvimento da região.

No que tange ao novo macropolo de Belém, o estudo sugere a intensificação de políticas públicas, principalmente na área de serviços, visando à consolidação do polo. A debilidade dos recursos logísticos nesta área requer uma vultosa contrapartida de investimentos públicos, capazes de atrair novos investimentos privados, gerando emprego e renda para a região. O objetivo desta política seria fazer uma repolarização do território nacional, buscando a descentralização do desenvolvimento nacional. Dessa forma, os novos macropolos ajudariam as grandes cidades brasileiras a resolverem o grande problema social da concentração populacional, desafio que não se pode sanar somente pelas metrópoles onde ocorre excedente populacional.

Além desses macropolos, são selecionados os novos subpolos estratégicos,<sup>2</sup> que atuariam como pontos de apoio para a integração da região polarizada. Assim, a pesquisa selecionou 22 subpolos estratégicos, levando-se em consideração a hierarquia, a distribuição geográfica, a necessidade de reduzir as desigualdades regionais e sociais e o potencial produtivo das regiões. No estado do Pará, destaque especial deve ser dado para a inclusão dos subpolos de: *i*) Marabá, na região do Bico de Papagaio, cuja economia é associada à exploração mineral de Carajás e à produção de ferro-gusa, que, por necessitar de carvão vegetal para seu abastecimento, causa fortes desmatamentos na região; *ii*) Santarém, com sua estratégica localização no entorno da Floresta Amazônica; e *iii*) Itaituba, caracterizado pelo intenso processo de ocupação, por sua forte relação com o norte do Mato Grosso e pela expansão em direção ao porto de Santarém. Estas duas últimas aglomerações são destacadas como referências para uma ação orientada com o objetivo de interiorizar o desenvolvimento do bioma florestal amazônico, embora apresentem uma infraestrutura básica bastante comprometida.

Fazendo uma breve reflexão sobre algumas convergências e divergências existentes entre os estudos analisados, pode-se afirmar que os estudos de IBGE (2008) e de Ipea, IBGE e UNICAMP (2001) se distinguem do estudo do MPOG

---

2. Aglomerações regionais, aglomerações locais e aglomerações geopolíticas.

(BRASIL, 2008) inicialmente em termos de seus referenciais teóricos. Nesse sentido, os dois primeiros tomam como principal referência teórica, para análise dos centros urbanos, o enfoque cristalleriano, que utiliza o conceito de centralidade, a partir da presença de bens, equipamentos e serviços, como elementos de hierarquização dos centros urbanos. O terceiro trabalha com a abordagem de Isard – desenvolvimento econômico regional – e de Perroux – formação de polos de desenvolvimento regional de base industrial – como forma de subsidiar políticas públicas voltadas para o planejamento de novos polos estratégicos visando ao reordenamento do território e à construção de um Brasil policêntrico.

Mais que uma diferença teórica, essa distinção expressa o caráter de intencionalidade do estudo do MPOG (BRASIL, 2008), o qual explicita desde o começo a sua preocupação adicional de incentivar a integração territorial, nos planos nacional e internacional, visando a um país mais policêntrico e de menores desigualdades regionais.

É importante salientar, como divergência entre os três estudos, a noção de centralidade que as pesquisas fazem na leitura da rede urbana amazônica. Enquanto os estudos de IBGE (2008) e de Ipea, IBGE e UNICAMP (2001) destacam a centralidade desempenhada por Belém e Manaus na hierarquia urbana da região, com base na concentração de bens, equipamentos e serviços, o estudo do MPOG (BRASIL, 2008) enfatiza o papel diferenciado da rede urbana da Amazônia com relação à especificidade regional e à necessidade de se buscar um novo padrão produtivo, que combine geração de riqueza, benefícios para a população, preservação e sustentabilidade ambiental, diferente daquela centralidade urbano-industrial que tem caracterizado o crescimento econômico no país (BRASIL, 2008).

Cumprir apontar as articulações existentes entre os três estudos analisados, ou seja, verificar as *questões comuns* abordadas. Assim, pode-se dizer que os estudos de IBGE (2008) e de Ipea, IBGE e UNICAMP (2001) se articulam na medida em que visam à identificação da hierarquia urbana e à determinação das regiões de influência das cidades com base no critério de centralidade. Enquanto o primeiro entende centralidade como o processo de investigação dos níveis superiores da rede urbana a partir dos aspectos de gestão federal e empresarial e da dotação de equipamentos e serviços, o segundo, além deste aspecto, considera a intensidade, a dimensão e a abrangência regional dos fluxos de bens e serviços originados de um centro urbano e do entendimento das transformações econômicas, principalmente da indústria e da agricultura.

### **3 POR UMA ABORDAGEM DIVERGENTE DA DINÂMICA URBANO-REGIONAL DO ESTADO DO PARÁ**

Antes de avançar na discussão da dinâmica urbana recente, vale dialogar, ainda que muito rapidamente, com alguns autores, tanto da região amazônica quanto de fora dela, que têm se dedicado ao estudo da rede urbana de uma perspectiva diferente da trabalhada pelos estudos em foco.

Os artigos de Trindade Jr. (2005) e Trindade Jr. e Pereira (2007) procuram analisar a reestruturação da rede urbana da Amazônia, tendo em vista as transformações econômicas e demográficas por que tem passado a região em anos recentes. Para eles, a forma como a Amazônia oriental se inseriu no processo de expansão do capitalismo, por meio de grandes projetos, principalmente de exploração mineral, produziu uma estrutura urbana difusa e dispersa – diferentemente dos períodos anteriores, em que as metrópoles de Belém e Manaus assumiam o comando de uma rede urbana dendrítica. Nesta nova estrutura, as cidades médias assumem papel de centralidade nas sub-regiões nas quais estão inseridas, e as cidades pequenas que dão suporte à mineração, as *company towns*, exibem forte dinamismo econômico e demográfico.

Pode-se dizer que os artigos de Trindade Jr. (2005) e Trindade Jr. e Pereira (2007) apresentam pouca compatibilidade teórica com o estudo de IBGE (2008). Enquanto aqueles partem de uma análise que prioriza a nova estrutura produtiva e do mercado de trabalho na Amazônia, a partir da reestruturação da rede urbana e dos novos papéis conferidos às cidades, o IBGE (2008) concentra sua metodologia no reconhecimento da existência de cidades em situação de menor e maior centralidade determinada pelas funções urbanas que desempenham e pela concentração de transações privilegiadas em algumas delas. Conforme visto, o estudo do IBGE (2008) usou, como foco de análise, a gestão federal, a gestão empresarial e a disponibilidade de equipamentos e serviços para identificar a hierarquia dos centros urbanos brasileiros. O estudo de Trindade Jr. e Pereira (2007), por seu turno, mostra, com base nos dados do Censo Demográfico de 2000, que as pequenas e médias cidades da Amazônia apresentaram os maiores índices de crescimento populacional nas últimas décadas, superando a maior parte das capitais estaduais.

Quando comparados aos estudos de IBGE (2008) e Ipea, IBGE e UNICAMP (2001), pode-se encontrar outra divergência importante em relação aos trabalhos de Trindade Jr. (2005) e Trindade Jr. e Pereira (2007). Enquanto os estudos básicos afirmam que Belém vem *perdendo* a importância que tinha na região devido à emergência de outros centros importantes (Manaus e capitais estaduais) e à maior presença de metrópoles extrarregionais na sua antiga área de influência, os estudos de Trindade Jr. (2005) e Trindade Jr. e Pereira (2007) procuram defender a tese de que Belém não perdeu importância na região, mas que teve seu conteúdo e papel alterados a partir da nova inserção da região, como fronteira econômica e urbana, na dinâmica do capitalismo. Diferentemente da Amazônia ocidental, onde população, urbanização e atividades econômicas estão concentradas na metrópole (Manaus), na Amazônia oriental tais dinâmicas apresentam-se mais dispersas pelo território, principalmente nas áreas dos grandes projetos econômicos, conferindo ao espaço metropolitano de Belém, assim, a condição de *centro urbano relacional*, com importância distinta da de outrora.

Pode-se, também, verificar desacordo entre o estudo do MPOG (BRASIL, 2008) e os trabalhos de Trindade Jr. (2005) e Trindade Jr. e Pereira (2007). Estes procuram mostrar que a forma como o capitalismo se difundiu no estado do Pará configurou uma rede urbana em que a região cresce mais que a metrópole e em que as políticas públicas estaduais nos anos recentes vêm buscando incentivar a desconcentração das atividades produtivas pelo interior do estado. Brasil (2008), ao contrário, procura mostrar que Belém é um novo macropolo, e que deve receber recursos nacionais visando à desconcentração das atividades produtivas das grandes metrópoles nacionais.

Outra pesquisa relevante para se compreender a dinâmica urbano-regional do estado do Pará é o estudo de Machado (1999), cujo objetivo central é analisar a urbanização do território e do mercado de trabalho e sua relação com a fronteira de povoamento do estado, a fim de apontar suas tendências. O autor converge com os estudos de Ipea, IBGE e UNICAMP (2001) e de IBGE (2008) na medida em que ambos apontam para a permanência de Belém e Manaus como metrópoles regionais, de tal modo que, em cada estado, a rede urbana tende a se organizar em função da capital estadual. Machado (1999) também converge com estes estudos ao indicar a heterogeneidade da estrutura hierárquica das cidades – com a presença de diferentes redes urbanas – na região, inclusive com a existência de cidades de porte intermediário se constituindo em novos centros.

O estudo realizado por Oliveira (2008) a respeito das espacialidades urbanas a partir da relação entre as cidades e os rios na Amazônia teve como referência empírica o estado do Amazonas. Não obstante, o estudo traz uma importante contribuição para se pensar a rede urbana paraense, em função da diferença que apresenta em relação aos três estudos de referência nacional apresentados até agora. Enquanto os estudos de referência estão preocupados com a realidade territorial brasileira, o estudo de Oliveira (2008) se detém ao estado do Amazonas, mais especificamente, às cidades localizadas ao longo da calha dos rios Solimões e Amazonas.

Esse nível de detalhamento da escala espacial de investigação utilizada pelo autor permitiu uma análise mais minuciosa, a qual lançou mão de dados coletados não apenas por meio de fontes secundárias, mas também por meio de trabalho de campo. Como consequência do nível de detalhe utilizado na análise, o estudo de Oliveira (2008) se diferencia ao dar menos destaque para a primazia exercida por Manaus na região e ao enfatizar a heterogeneidade das cidades médias e pequenas no Amazonas – apresentando ainda uma nova proposta de classificação das funcionalidades exercidas por estas cidades.<sup>3</sup>

---

3. Como cidades pequenas e médias de responsabilidade social, cidades pequenas e médias com dinâmica econômica externa, cidades pequenas e médias de fronteira, e cidades pequenas dependentes.

### 3.1 Análise da dinâmica urbana estadual recente

#### 3.1.1 Tendências de distribuição da população

A região Norte do país apresentou um crescimento populacional de 1.722.512 habitantes no período em investigação (2000-2007), passando de uma população total de 12.900.704 para 14.623.316 habitantes. Durante este período, o estado do Pará, o mais dinâmico da região, teve um incremento populacional da ordem de 873.266 habitantes, o que representa um leve aumento de sua participação no total da população da região, que de 47,99% passou para 48,31%. O crescimento do Pará foi superior à soma total do crescimento dos demais estados da região Norte, que foi de 749.136 habitantes.

Em termos de urbanização, nota-se que a parcela da população do estado que vivia em áreas rurais caiu significativamente entre 1970 (52,87%) e 2007 (29,95%), ao passo que a população urbana atingiu 70,05%. Mas é preciso dizer que as principais mudanças não têm apenas uma natureza demográfica. Faz-se necessário refletir sobre sua espacialidade, pois se no passado as cidades que se destacavam eram aquelas localizadas à margem dos rios e, principalmente, aquelas do nordeste paraense, hoje se deve destacar, além de algumas cidades da Região Metropolitana de Belém (RMB), como Belém, Ananindeua e Marituba, aquelas cidades que funcionam como polo regional (Marabá, Santarém e Castanhal) e aquelas dinamizadas por eixos rodoviários e/ou por grandes empreendimentos econômicos (Parauapebas, Marituba e Abaetetuba).

Na tabela 1, pode-se verificar a dinâmica da população urbana do estado do Pará e de seus dez maiores municípios nos anos de 1970, 1980, 1991, 2000 e 2007. Quando se observa a participação de Belém na dinâmica urbana do estado (tabela 1), chama atenção a diminuição de seu peso demográfico no conjunto do estado, que passou de 32,7% da população urbana estadual em 1991 para 28,27% em 2007. Esta queda é ainda mais acentuada considerando-se o ano de 1970, quando a proporção era de 59,03%. Mesmo considerando-se a participação de Ananindeua e Marituba, esta participação não chega a 40%, o que demonstra um processo de desconcentração da população urbana, acompanhando uma tendência nacional, denominada por Santos (2005) de *desmetropolização*.

Pode-se dizer que, a exemplo do que ocorre no Brasil, no estado do Pará a região metropolitana tem crescido mais que a metrópole, o que se expressa pelo crescimento observado de cidades médias e pequenas, como nunca antes na história regional. Isto, porém, não deve ser interpretado como perda de importância da metrópole, pois, como apontado por Amaral (2009), e como reforçado pelos dados da tabela 1, Belém continua mantendo um ritmo de crescimento desde os anos de 1970, inclusive com transbordamentos para as demais cidades da região metropolitana.

Esse crescimento das cidades médias e pequenas do Pará está relacionado à forma difusa e dispersa como foram feitos os investimentos em seu interior, conforme será discutido no tópico sobre a dinâmica econômica. Por enquanto, destaca-se que com *exceção* das três cidades da região metropolitana, as demais tiveram sua dinâmica econômica atingida por grandes empreendimentos econômicos e/ou por políticas territoriais.

É interessante notar ainda que a participação das cidades que não estão entre as 12 mais importantes em termos de população urbana passou de 39,84% em 1991 para 41,78% em 2007. Isto reforça a hipótese de que as transformações que levaram a uma maior dinamização econômica do Pará ocorreram de maneira dispersa por todo o estado e não se concentraram somente na metrópole de Belém.

TABELA 1  
População urbana residente no estado do Pará por municípios classificados segundo tamanho populacional (1970, 1980, 1991, 2000 e 2007)

Local de residência	1970		1980		1991		2000		2007					
Brasil	52.097.260		80.437.327		110.990.990		137.925.238		189.335.191 <sup>1</sup>					
Pará	1.021.195		1.666.993		2.596.388		4.122.101		4.949.502					
	%		%		%		%		%					
Belém	602.829	59,03	Belém	824.405	49,45	Belém	849.187	32,7	Belém	1.272.354	30,87	Belém	1.399.689	28,27
Santarém	61.324	6,00	Santarém	111.493	6,68	Santarém	180.018	6,93	Ananindeua	392.627	9,52	Ananindeua	483.116	9,76
Castanhal	25.667	2,51	Castanhal	53.317	3,19	Marabá	102.435	3,94	Santarém	186.297	4,52	Santarém	242.652	4,9
Bragança	20.098	1,97	Marabá	41.752	2,50	Castanhal	92.852	3,57	Marabá	134.373	3,26	Marabá	175.020	3,53
Abaetetuba	19.785	1,94	Bragança	35.949	2,15	Ananindeua	74.051	2,85	Castanhal	121.249	2,94	Castanhal	137.226	2,77
Capanema	16.670	1,63	Abaetetuba	33.748	2,02	Itaituba	62.186	2,39	Abaetetuba	70.843	1,71	Parauapebas	118.847	2,4
Marabá	14.569	1,42	Conceição do Araguaia	33.189	1,99	Abaetetuba	56.389	2,17	Marituba	64.884	1,57	Tucuruí	85.426	1,72
Vigia	11.681	1,14	Capanema	29.541	1,77	Altamira	50.145	1,93	Itaituba	64.486	1,56	Itaituba	82.495	1,66
Alenquer	11.367	1,11	Tucuruí	27.308	1,63	Bragança	49.600	1,91	Altamira	62.285	1,51	Marituba	81.420	1,64
Cametá	10.981	1,07	Altamira	26.905	1,61	Tucuruí	46.014	1,77	Tucuruí	60.918	1,47	Abaetetuba	77.792	1,57
Demais municípios	262.643	25,72	Demais municípios	449.386	27,01	Demais municípios	1.033.513	39,84	Demais municípios	1.691.791	41,04	Demais municípios	2.065.821	41,78

Fonte: IBGE, Censo Demográfico (1991 e 2000) e Contagem da População (2007).

Obs.: 1. Dados da Contagem da População 2007, não desagregados, urbano e rural.

2. Dados da Pesquisa Nacional por Amostra Domiciliar (PNAD) de 2007.

A fim de captar o dinamismo da população urbana no estado do Pará, a tabela 2 apresenta os dez municípios com as maiores taxas de crescimento no período de 2000 a 2007. Note-se que estes municípios não são aqueles pertencentes à região metropolitana ou mesmo os que são polos regionais.

Entre os dez maiores, pode-se encontrar: *i*) municípios que cresceram em função da presença de atividades minerais (por exemplo, Canaã dos Carajás,

Parauapebas e Ipixuna do Pará); *ii*) municípios cujas dinâmicas estão associadas à expansão da fronteira agrícola, das atividades de exploração madeireira e/ou da produção de carvão vegetal (por exemplo, Anapu, Ulianópolis, São Félix do Xingu, Trairão); e *iii*) municípios que têm seu crescimento relacionado ao processo de emancipação político-administrativo (fragmentação territorial), que antes não existiam enquanto cidade, mas que depois da emancipação tiveram um incremento populacional urbano, a exemplo de Santa Maria das Barreiras.

Os dados da tabela 2 confirmam um argumento que vem sendo desenvolvido desde o início da presente análise, de que a forma difusa como o capitalismo se expandiu no estado do Pará fez com que houvesse um crescimento das cidades médias e mais ainda das pequenas, localizadas em geral fora do eixo metropolitano e dinamizadas pela mineração e pelas atividades relacionadas à agricultura, à pecuária, à mineração e ao carvoejamento.

TABELA 2  
Municípios com taxa de incremento superior à do estado (2000-2007)

Municípios	População (2000)	População (2007)	Taxa de incremento (2000-2007) %	Saldo populacional
Canaã dos Carajás	3.924	18.153	24,46	14.229
Santa Maria das Barreiras	1.457	4.768	18,46	3.311
Faro	4.918	12.995	14,89	8.077
Anapu	3.083	7.548	13,65	4.465
Anajás	4.613	9.988	11,67	5.375
Ulianópolis	11.909	24.760	11,02	12.851
Parauapebas	59.260	118.847	10,45	59.587
Ipixuna do Pará	4.991	9.934	10,33	4.943
São Félix do Xingu	12.530	24.837	10,27	12.307
Trairão	3.008	5.906	10,12	2.898
Pará	4.120.693	4.949.502	2,65	828.809

Fonte: IBGE, Censo Demográfico (2000) e Contagem da População (2007).

Ao mesmo tempo que ocorre um incremento populacional nos municípios dinamizados pelas atividades econômicas desenvolvidas na região depois dos anos de 1970, especialmente os que estão localizados no sul e sudeste paraense, verifica-se também uma diminuição da importância demográfica dos municípios localizados no nordeste paraense, com exceção de Curionópolis e Almerim, que estão no sudeste e oeste do Pará, respectivamente. No caso de Curionópolis, ressalte-se que a diminuição da população está relacionada ao fim das atividades do garimpo de Serra Pelada e ao início de outras atividades em municípios vizinhos, tais como Parauapebas, Canaã dos Carajás e Ourilândia do Norte.

TABELA 3  
Municípios com taxa de incremento inferior à do estado (2000-2007)

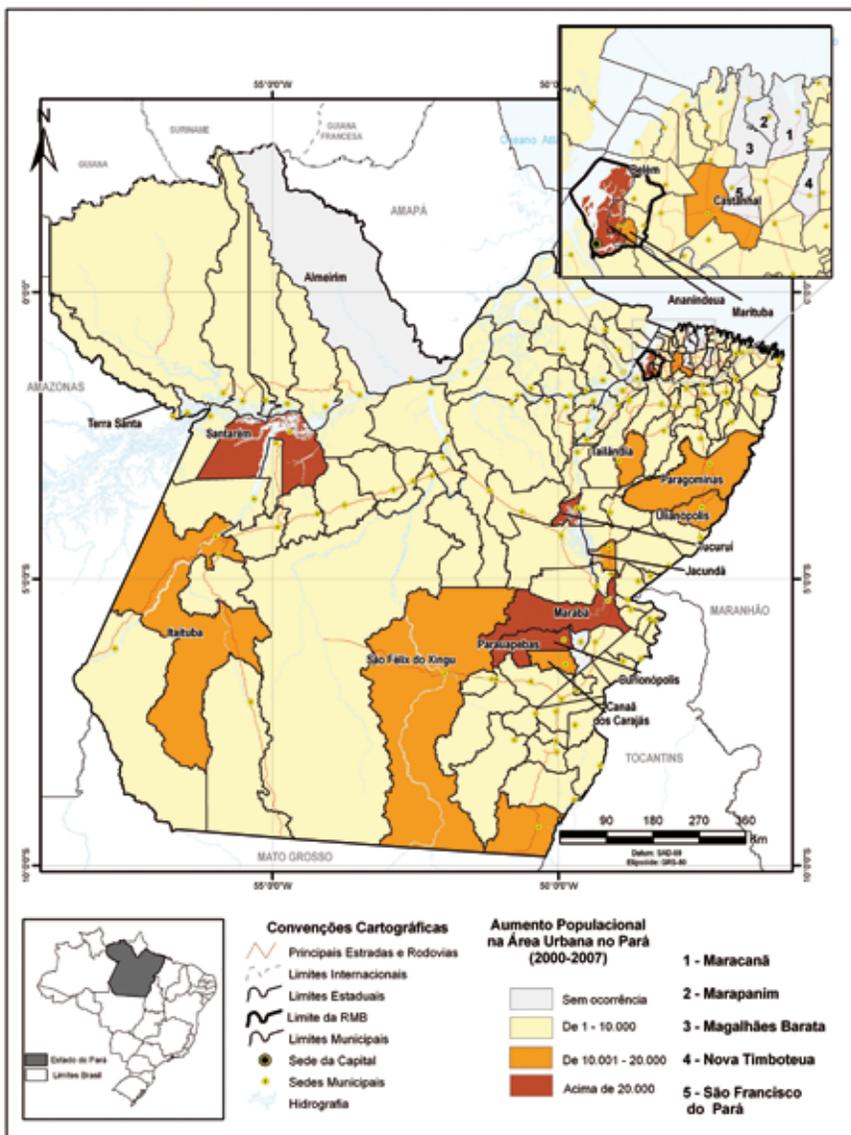
Municípios	População (2000)	População (2007)	Taxa de incremento (2000-2007) %	Saldo populacional
Magalhães Barata	3.978	3.592	-1,45	-386
Curionópolis	13.250	12.101	-1,29	-1.149
Nova Timboteua	4.985	4.669	-0,93	-316
São Francisco do Pará	4.907	4.612	-0,88	-295
Maracanã	11.712	11.199	-0,64	-513
Terra Santa	10.965	10.569	-0,52	-396
Marapanim	9.490	9.256	-0,36	-234
Almeirim	18.916	18.458	-0,35	-458
Pará	4.120.693	4.949.502	2,65	828.809

Fonte: IBGE, Censo Demográfico (2000) e Contagem da População (2007).

Esses dados também são relevantes por reforçarem uma mudança no padrão de organização do espaço regional. Antes das grandes transformações, impulsionadas pelos vultosos projetos públicos e privados que ingressaram na região, as cidades estruturavam-se em torno dos rios ou mesmo das ferrovias, como no caso de algumas cidades do nordeste paraense. No entanto, com as transformações que ocorreram depois de 1970, observou-se uma reorganização do espaço regional, com a assunção de maior relevância pelas cidades que estão às margens das rodovias.

Por meio do mapa 1, pode-se verificar a espacialidade das discussões empreendidas. Observam-se tanto as cidades que tiveram seu crescimento superior ao do estado do Pará quanto aquelas cuja dinâmica foi negativa, destacando-se Curionópolis, Almeirim, Maracanã, Marapanim, Magalhães Barata, Nova Timboteua e São Francisco do Pará (os cinco últimos pertencentes ao nordeste paraense).

MAPA 1  
Aumento populacional na área urbana – Pará (2000-2007)



Fonte: IBGE (2009).

Obs.:1. Base cartográfica: IBGE - bCIMd - 2006.

2. Dados estatísticos: IBGE 2000 e 2007.

3. Data: 11-2009.

Neste mapa é interessante notar um aspecto ainda não destacado nos dados discutidos: o crescimento absoluto da população urbana do estado.

De imediato chama atenção a dinâmica de praticamente todas as cidades, com exceção de apenas seis, conforme analisado. Se, de um lado, observa-se ainda um crescimento da região metropolitana, indicando a permanência do processo de metropolização, inclusive com um maior destaque para aquelas cidades que compõem a região metropolitana, de outro lado, verifica-se o crescimento paralelo de cidades pequenas e médias,<sup>4</sup> o que denota uma maior presença de *urbanização do território*, e não apenas de *urbanização da população e da sociedade*, além da ocorrência da *desmetropolização* (SANTOS, 2005). Nesse sentido, pode-se dizer que ao lado das *tradicionais* cidades médias da região – Marabá, Santarém e Castanhal – destacam-se diversas cidades que têm chegado a este patamar de cidade ou se aproximado dele, como é o caso, por exemplo, de Tucuruí, Abaetetuba, Itaituba, Parauapebas e Redenção. Ao mesmo tempo, este crescimento deve ser visto colado com o crescimento de cidades pequenas, o qual denota aquilo que Machado (1999) chamou de *ruralização*.

### 3.2 Análise da dinâmica espacial da economia estadual

A análise da dinâmica urbana do estado do Pará reuniu elementos que caracterizam as mudanças sobre os processos espaciais, orientados principalmente pelas forças atrativas das atividades econômicas, entre as quais os investimentos públicos e as alocações privadas em setores estratégicos. Estas variáveis permitem configurar áreas que se destacam em termos de concentração dos equipamentos e serviços e se caracterizam enquanto polos econômicos de atração para novos investimentos e fluxos migratórios.

A dinâmica urbana está associada a deslocamentos populacionais entre determinadas áreas, que, em grande medida, contribuem para marcar significativamente a configuração de espaços de atração ou repulsão no estado. A captação de suas tendências pode ajudar a compreender uma nova configuração espacial. Os mapas temáticos da produção na próxima seção permitem compreender onde estão localizadas estas áreas e, mesmo, qual a sua influência espacial em determinadas localidades.

Esta análise inicial tem por objetivo identificar os municípios com significativa participação no PIB do estado do Pará em 2002 e 2006, recorte

---

4. Mesmo reconhecendo a importância da definição de *cidades médias* pautada em critérios demográficos, Sposito (2007) mostra que esta serve apenas como uma primeira aproximação da questão, não contribuindo para uma análise mais dialética por dois motivos: i) não existe uma correspondência direta entre o tamanho demográfico de uma cidade e o seu papel na rede urbana; e ii) existe uma grande variedade de formas de aglomerações urbanas que apresentam realidades diferenciadas do ponto de vista da integração funcional, ou seja, existem cidades que, mesmo não estando na faixa de população referente à denominada cidade média, assumem um papel de suporte e de sustentação para a dinâmica econômica regional. A autora vê a necessidade de se distinguir entre cidade de porte médio, que possui um determinado patamar populacional entre 100 mil e 500 mil habitantes, e cidade média, que assume o papel de centro sub-regional, com capacidade de polarizar um número significativo de centros menores e de articular relações de diversas ordens como anteparo e suporte às metrópoles regionais, ainda que não componha junto com elas uma unidade funcional contínua ou contígua.

definido a partir da disponibilidade de informações estatísticas do PIB. A análise, que atende à nova metodologia de cálculo, consiste na distribuição pelos municípios do valor adicionado (VA) das principais atividades econômicas calculadas para o PIB estadual (agropecuária, indústria e serviços). Trata-se de um processo descendente de repartição dos municípios em subsetores que constituem o VA do estado do Pará (Relatório do PIB, Secretaria de Estado de Planejamento, Orçamento e Finanças, SEPOF, 2008).

### 3.2.1 Análise da dinâmica espacial do PIB do estado do Pará em 2002

#### Distribuição e configuração espacial do PIB

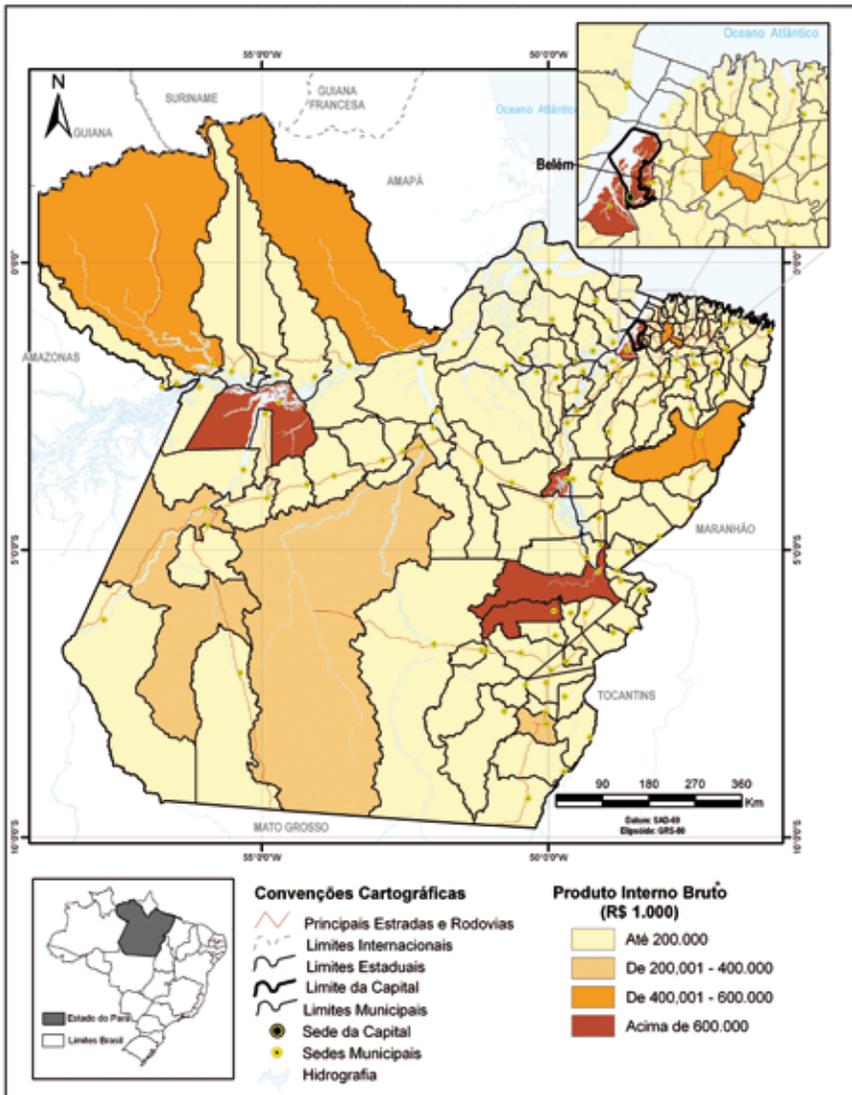
A configuração espacial do PIB do estado do Pará oferece algumas leituras importantes sobre a dinâmica produtiva. O mapa temático do PIB revela que, no ano-base desta análise, a distribuição do PIB, na escala apresentada e para o intervalo adotado, segue uma distribuição não tão homogênea. É possível identificar a polarização econômica que alguns municípios exercem em certa localidade, fato que pode ser reforçado posteriormente com a análise consolidada.

Na participação do PIB, a mesorregião metropolitana de Belém concentra três dos quatro maiores PIBs: Belém, Barcarena e Ananindeua – estes com forte influência em toda a região do nordeste paraense. Outro conjunto de municípios que se destacam fica situado na mesorregião do sudeste paraense, entre os quais Canaã dos Carajás, Marabá, Parauapebas e Tucuruí (mapa 2).

Em 2002, a mesorregião do sudeste paraense já apresentava forte especialização na criação de bovinos; fabricação de produtos de laticínios; atividades relacionadas com a pecuária, como comercialização de medicamentos veterinários; varejo de pesticidas; fertilizantes e corretivos de solo; cultivo de grãos como arroz e soja; desdobramento de madeira; e geração e distribuição de energia elétrica. Tais foram as principais atividades naquele ano.

Na configuração espacial da Calha Norte ou mesorregião do Baixo Amazonas, três grandes municípios exercem forte atratividade. É o caso de Santarém, situado mais ao sul da região, seguido dos municípios de Oriximiná e Almerim. Em 2002, as atividades que predominaram na região foram: a expansão de grãos e a forte atividade portuária ligada ao transporte, em Santarém; as atividades ligadas à extração de minerais não metálicos, fabricação de celulose e fabricação de máquinas, em municípios mais ao norte, como Almerim (mapa 2).

MAPA 2  
**Produto interno bruto do Pará - 2002**



Fonte: IDESP, IBGE (2009).

Obs.: 1. Base cartográfica: IBGE - bCIMd - 2006.

2. Dados estatísticos: IBGE/SEPOF.

3. Data: 11-2009.

4. A média e a mediana da variável espacializada são, respectivamente, 179.434 e 47.035.

Na mesorregião sudoeste, os municípios de Itaituba e Altamira são os mais representativos em relação ao PIB num intervalo intermediário. A dinâmica de

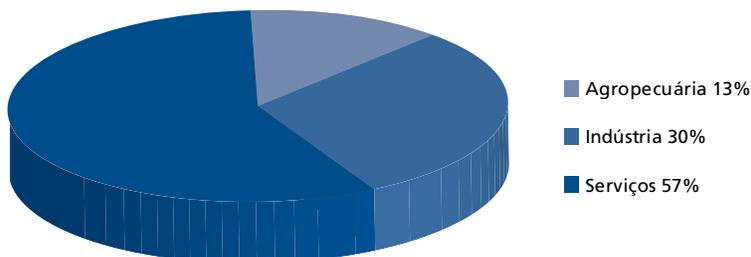
atratividade destes polos em sua região se deve a um grande peso de participação do setor de serviços na composição do PIB dos municípios, particularmente associado à prestação de serviços ligados à agricultura, à pecuária, à exploração florestal, à aquicultura, e também aos serviços relacionados, como a administração pública.

Essa grande diversidade de atividades desenvolvidas no estado revela, de um lado, a intensiva exploração dos recursos naturais e, de outro, uma significativa concentração da pauta de exportações representadas pelas atividades de mineração, extração madeireira e pecuária com criação extensiva. Isto se contrapõe a uma atratividade para municípios que polarizam esta atividade sem o necessário suprimento de equipamentos e serviços para sua população urbana.

#### Participação dos setores econômicos no PIB do estado

No ano de 2002, observa-se o grande peso do setor de serviços na geração de valor na economia do estado do Pará. Em termos monetários, isso significa R\$ 13.338.952.000, equivalentes a mais de 40% de valor adicionado à economia somente por esta atividade, o que revela um elevado grau de especialização em termos agregados da riqueza gerada no setor (gráfico 1). Na comparação nacional, tem-se um quadro equivalente no predomínio dos serviços na economia do país, os quais isoladamente adicionam o equivalente a 66,3% ao PIB brasileiro, seguido de 27,1% da indústria e 6,6% do setor agropecuário (IBGE, 2008).

GRÁFICO 1  
Participação dos setores econômicos no valor adicionado (2002)



Fonte: IDESP, IBGE (2009).

Esse dado é reforçado quando se desagrega a informação por município. Constata-se que mais de 80% deles têm forte predomínio do setor de serviços na composição de seu PIB. Suas atividades costumam estar associadas a projetos de extração mineral ou florestal no estado e a uma grande contribuição da administração pública em geral na economia do município (gráfico 1).

Com relação ao setor agropecuário, apesar do forte crescimento de rebanho bovino do estado entre os anos 2002 e 2006, sendo o município de São Félix

do Xingu o maior produtor do país, esta atividade ainda contribuiu pouco para adicionar valor à economia do estado, o que se explica pela forma de expansão das atividades na região, que se deu extensivamente, com reduzida empregabilidade nas propriedades ou estabelecimentos agropecuários e mesmo reduzida remuneração (massa salarial da atividade).

No estado do Pará, apenas 16% dos municípios do estado (23) têm nessa atividade a sua principal geração de riqueza. Trata-se de áreas onde ocorreram forte desmatamento da cobertura vegetal e grande expansão dos estabelecimentos agropecuários. O setor da indústria, por sua vez, apresenta moderada participação, no entanto bem aquém das políticas integradoras da Amazônia que objetivavam o desenvolvimento industrial da região. Apenas cinco municípios obtêm a maior parte de suas riquezas deste setor: Almerim, Barcarena, Oriximiná, Parauapebas e Tucuruí.

#### Classificação dos maiores PIBs do estado

Como critérios de classificação agregada, foram identificados os 15 municípios que apresentaram os maiores valores de PIB em 2002. Em termos econômicos, estes foram os maiores destaques do estado. A análise seguinte identifica as dinâmicas produtivas, a participação relativa dos setores econômicos na composição municipal do PIB e as atividades de maior importância na unidade.

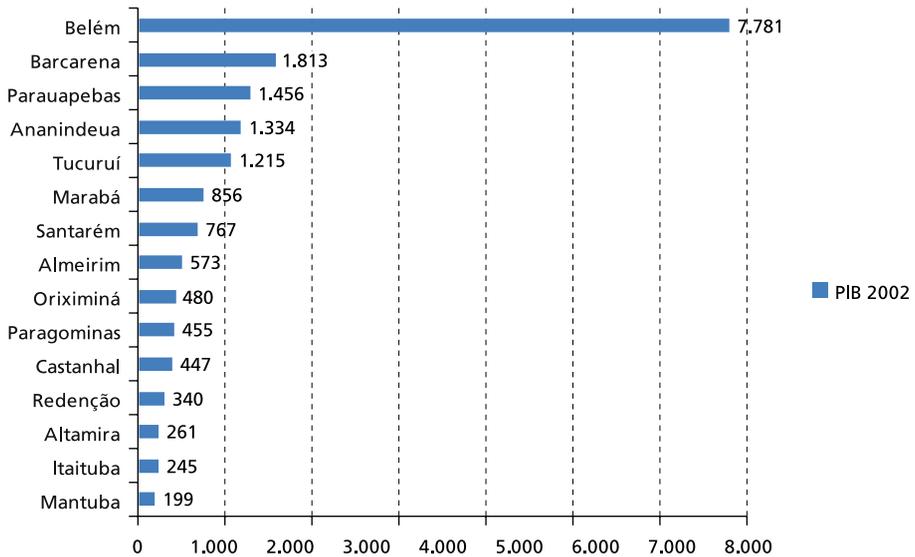
A capital do estado, Belém, lidera a classificação estadual com contribuição percentual de 30,32% do PIB total do estado. Com uma participação de 67,50% da sua riqueza proveniente do setor de serviços, a capital segue uma forte tendência de especialização neste setor e apresenta elevado dinamismo urbano, polarizando grande parte das regiões do estado, entre as quais a própria mesorregião metropolitana, o nordeste paraense, Marajó e parte do sudeste do estado.

Os municípios de Barcarena, Parauapebas, Ananindeua e Tucuruí seguem logo abaixo na ordem de valor monetário do PIB, e concentram valores acima da faixa de R\$ 1 bilhão. No entanto, apesar de estarem situados entre os cinco maiores PIBs do estado, quando comparados com a capital, Belém, existe um grande distanciamento. Em termos comparativos, os quatro municípios juntos representam apenas R\$ 5.817.170.000, ou seja, 74,76% do PIB da capital. Para ocorrer equiparação de valores com o PIB de Belém, seria necessário agregar a riqueza de outros três municípios, o que explicita o grande peso da capital na produção global do estado.

GRÁFICO 2

**Municípios com maiores PIBs (2002)**

(Em R\$ 1 mil)



Fonte: IDESP, IBGE (2009).

Apesar de a maior participação no PIB do estado ser proveniente do setor de serviços, quando se ordenam os cinco primeiros municípios percebe-se que três deles têm maior peso atribuído ao setor industrial. É o caso de Barcarena, Parauapebas e Tucuruí, que se especializaram em setores ligados a atividades de transformação. Entre as atividades que explicam o forte dinamismo industrial destes municípios, citem-se: a metalurgia de alumínio e suas ligas; produção, distribuição e consumo de energia; atividades de obras ligadas ao setor energético; tratamento térmico de aço e derivados, e fornecimento destes insumos a setores correlatos e de apoio; fabricação de baterias para veículos; e construção de embarcações para fins comerciais e turísticos.

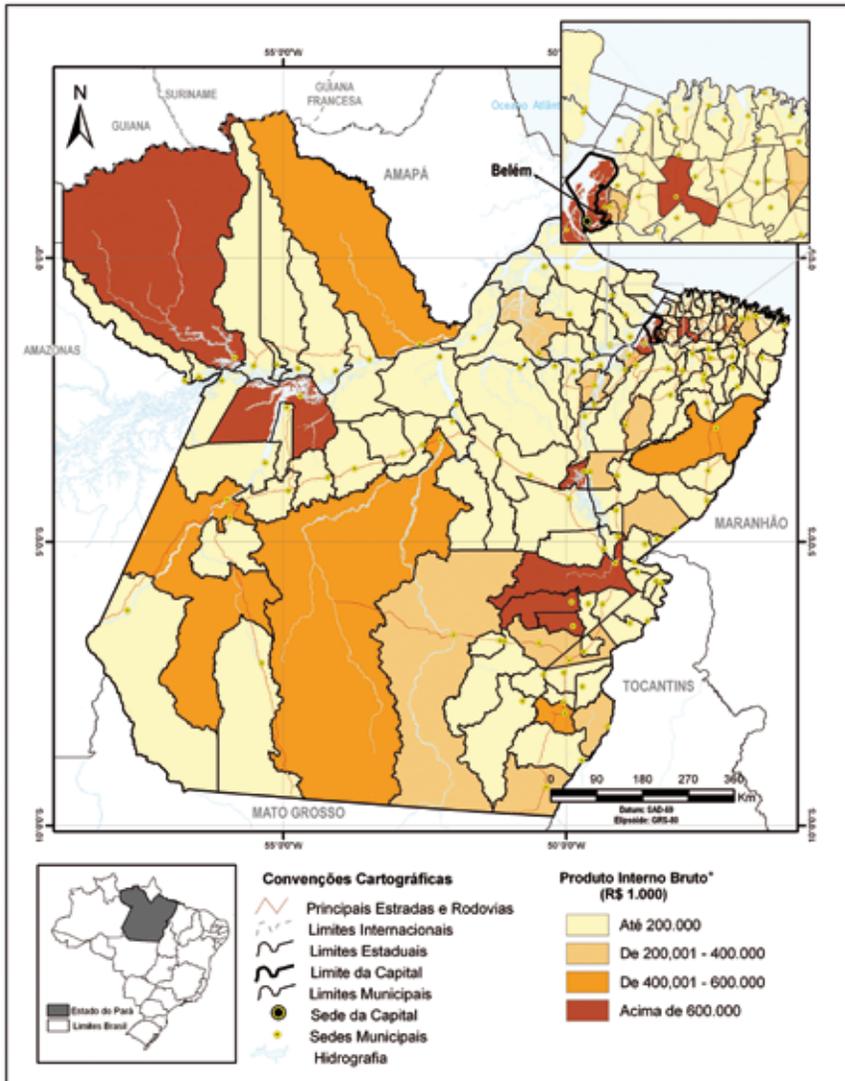
## 3.2.2 Análise da dinâmica espacial do PIB do estado do Pará em 2006

## Distribuição e configuração espacial do PIB

Para o ano de 2006, a análise agregada do PIB revela uma melhor distribuição entre os municípios polarizadores. Geograficamente, esta distribuição se revela mais homogênea na medida em que numa mesma região há maior presença de municípios que dividem a atratividade econômica, mesmo que em escalas menores, puxada por municípios com população abaixo de 20 mil habitantes.

MAPA 3

## Distribuição espacial do PIB estadual do Pará (2006)



Fonte: IDESP, IBGE (2009).

Obs.: 1. Base cartográfica: IBGE - bCIMd - 2006.

2. Dados estatísticos: IBGE/SEPOF.

3. Data: 11-2009.

4. A média e a mediana da variável espacializada são, respectivamente, 310.320 e 71.089.

É possível também observar o aparecimento de alguns novos polos. Ainda que modestos em relação à média do estado, estes polos desenvolvem forte poder de atratividade em suas meso e microrregiões, como é o caso dos municípios

de Breves e Cametá, que assumiram dinâmicas hegemônicas em suas áreas de influência (mapa 3).

Com relação ao município de Breves, o setor de serviços teve a maior representatividade, oferecendo incrementos positivos na comparação com a média do estado. Contribuíram para isto as atividades ligadas a serviços de transporte de mercadorias, linhas privadas de passageiros, telecomunicações, ampliação de bancos múltiplos e financiamento privado para ampliação de obras de usinagem. Isto permitiu destacada centralidade em serviços em relação à mesorregião do Marajó, principalmente aos municípios de Gurupá, Melgaço, Anajás, Bagre e Curralinho (mapa 3).

Na mesorregião do nordeste paraense, os municípios de Bragança e Capanema aparecem como destaque do PIB entre R\$ 200 a 400 milhões, com maior predominância para o município de Bragança. Com elevada taxa de urbanização, Bragança ultrapassa em 2006 a marca de 100 mil habitantes. As atividades que caracterizam este avanço são explicadas por seu polo pesqueiro e pela comercialização de produtos e subprodutos do pescado, impulsionada pela grande variedade de peixes de água salgada. Do lado industrial, a fabricação do açúcar e a fundição de ferro e de aço também usados como matéria-prima para a fabricação de esquadrias de ferro ajudaram o município a assumir a função de polo na microrregião Bragantina e Guamá (mapa 3).

Na configuração espacial do PIB em 2006, cabe um destaque para a mesorregião do sudeste paraense pela maior presença de homogeneidade na participação do PIB da mesorregião, garantido uma maior presença (12 municípios), figurando com PIB entre R\$ 200 milhões e valores acima de 600 milhões na soma de suas riquezas. Os resultados atestam certa especialização da região na agropecuária e o fortalecimento da cadeia de bovinos em setores específicos, como gado de corte, laticínios, couro, e também a presença mais predominante para toda a região da exploração mineral (mapa 3).

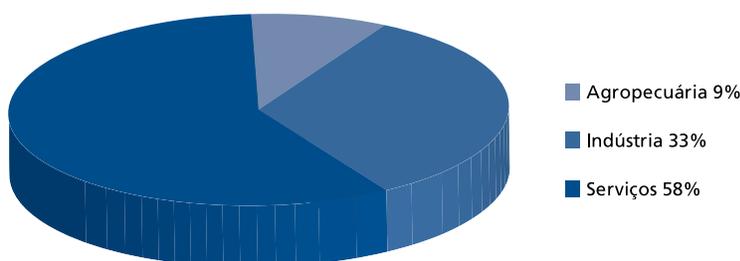
As mesorregiões do Baixo Amazonas e do sudoeste do Pará continuam sendo polarizadas pelos mesmos municípios. No Baixo Amazonas, Santarém continua polarizando, com PIB de R\$ 1,4 bilhão, seguida por Oriximiná, que, em 2006, em função da expansão das atividades ligadas ao setor mineral, com destaque para a extração de alumínio, apresentou PIB acima de R\$ 600 milhões. Por último, mencione-se Almerim, com atividades também ligadas à extração mineral e à fabricação de celulose.

No sudoeste do estado do Pará, os municípios de Altamira e Itaituba continuam polarizando a região, com especialização em serviços, apesar da forte presença do setor agropecuário representado pela pecuária extensiva, com especialidade de corte e leite. Em 2006, o setor de serviços respondia por 61,86% do PIB de Altamira e por 60,67% do PIB do município de Itaituba nesta mesorregião.

Outro fato que não sofreu alteração foi a participação do PIB do Pará na contribuição do PIB do Brasil. Em termos percentuais, a representação atingiu 1,9% da produção nacional, um ganho abaixo de 0,5% percentual em 4 anos, o que não significou melhoria no *ranking* em relação aos outros estados da Federação: o Pará permanece na 13ª posição.

Para o ano de 2006, ocorreram pequenas alterações na composição do valor adicionado por setores; no entanto, estas alterações são muito significativas para a interpretação da dinâmica econômica quando analisadas de forma desagregada. Em termos relativos, o setor de agropecuária perdeu importância relativa no estado, passando de 13% do PIB estadual em 2002 para 9% em 2006. O setor de serviços, por sua vez, apresentou um pequeno incremento de 1% na participação da economia estadual, enquanto o setor de indústria teve uma expansão de 30% para 33% do PIB paraense.

GRÁFICO 3

**Participação dos setores econômicos no valor adicionado do PIB estadual (2006)**

Fonte: IDESP, IBGE (2009).

Com relação à composição dos setores predominantes na participação no PIB dos municípios, os dados atestam, mais uma vez, o elevado grau de especialização do setor de serviços. No ano de 2006, este setor respondia por mais da metade dos PIBs de 121 municípios do estado.

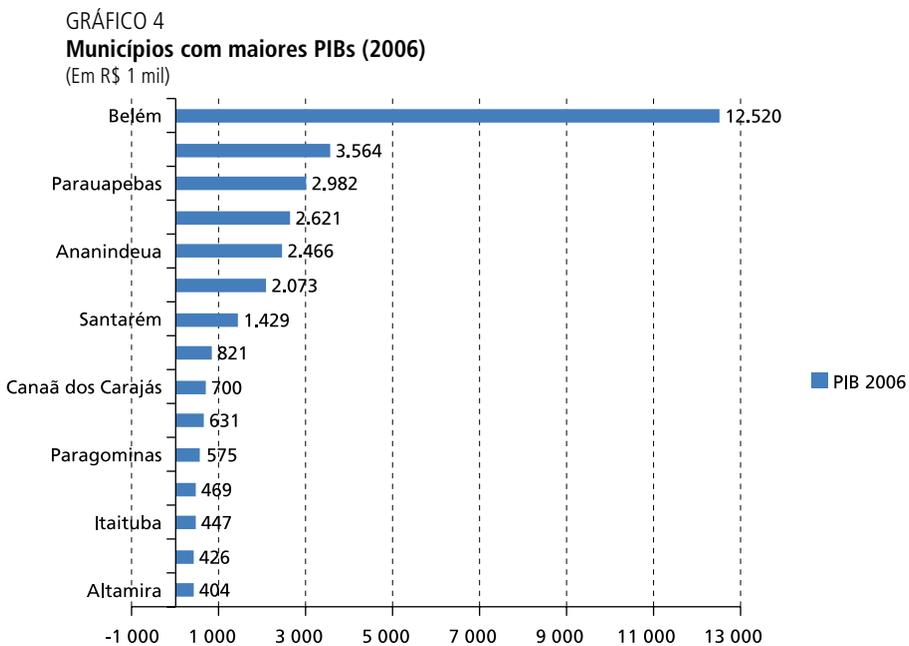
**Maiores PIBs do estado**

Entre os cinco municípios com maiores PIBs do estado em 2006, apenas o município de Tucuruí perdeu um posicionamento na comparação com os cinco maiores PIBs de 2002. Em termos gerais, registram-se pequenas alternâncias no posicionamento dos municípios e uma tendência de consolidação dos polos econômicos do estado do Pará.

Outros fatores relevantes devem ser destacados, entre os quais a diferença percentual em relação ao valor produzido pelo segundo colocado na comparação com o município de Belém, que é de 28,44%. O município de Barcarena, com

todas as exportações e atividades de extração e processamento mineral, não chega a produzir 30% da riqueza gerada pela capital. No período estudado, esta diferença oscilou muito pouco; no entanto, cresceu em favor de Barcarena.

Se, em 2002, o valor do PIB de Belém correspondia à soma dos sete maiores PIBs municipais (desconsiderando-se Belém), no ano de 2006 o PIB da capital estadual já era inferior à soma dos cinco maiores PIBs municipais do estado (Barcarena, Parauapebas, Marabá, Ananindeua e Tucuruí). Os dados revelam que houve uma distribuição da produção entre os municípios com as maiores economias do estado e sugerem ainda uma tendência de desconcentração relativa da atividade econômica estadual.



Fonte: IDESP, IBGE (2009).

### 3.3 Dinâmica espacial das infraestruturas sociais e urbanas do estado

A hierarquia das redes urbanas e as relações de interação da infraestrutura urbana exigem, diante dos processos de globalização do capital e da nova geografia econômica, uma gestão de planejamento do território, segundo a qual se defina, eficientemente, uma maneira de gerenciar e organizar o crescimento da oferta de equipamentos e serviços. As transformações econômicas regionais lideradas pelos novos setores do agronegócio e da mineração, no estado do Pará, têm contribuído para promover e direcionar projetos de integração de serviços especializados nas áreas de transporte, energia, comércio, educação e saúde.

A nova dinâmica da rede urbana paraense, identificada pelo IBGE no estudo REGIC 2007, mostra um novo modelo na subordinação da hierarquia da rede urbana. A histórica primazia da metrópole de Belém perde a amplitude de sua centralidade devido à interiorização da atividade produtiva e econômica no estado durante os últimos dez anos. Este processo, entretanto, não tem sido acompanhado por uma adaptação e um aprimoramento dos espaços urbanos, de forma a acompanharem a necessidade de uma nova infraestrutura urbana regional.

Quanto à importância da infraestrutura para o desenvolvimento das funções administrativas, das atividades econômicas e da evolução social, Zmitrowicz e De Angelis Neto (1997, p. 2) indicam que:

(...) infraestrutura urbana pode ser conceituada como um sistema técnico de equipamentos e serviços necessários ao desenvolvimento das funções urbanas, podendo estas funções serem vistas sob os aspectos social, econômico e institucional. Sob o aspecto social, a infraestrutura urbana visa promover adequadas condições de moradia, trabalho, saúde, educação, lazer e segurança. No que se refere ao aspecto econômico, a infraestrutura urbana deve propiciar o desenvolvimento das atividades produtivas, isto é, a produção e comercialização de bens e serviços. E sob o aspecto institucional, entende-se que a infraestrutura urbana deva propiciar os meios necessários ao desenvolvimento das atividades político-administrativas, entre os quais se inclui a gerência da própria cidade(...).

Partindo dessa contextualização da infraestrutura urbana, objetiva-se, aqui, identificar as tendências que configuram a realidade da dinâmica e da alocação da distribuição espacial de equipamentos e serviços no estado do Pará durante o período de 2000 e 2007. As análises a seguir se debruçam sobre a oferta de equipamentos e serviços dos setores de educação e saúde em nível estadual. Outras informações importantes, como as referentes ao comportamento de comércio e serviços, instituições financeiras e internet, não estão disponíveis para todos os municípios. Por esta razão, não é possível realizar uma análise mais completa sobre a disponibilidade e a qualidade da infraestrutura urbana do estado.

### 3.3.1 Dinâmica espacial da saúde

A rede urbana de saúde do Brasil tem recebido fortes críticas decorrentes dos contínuos problemas no atendimento e das amplas disparidades regionais na disponibilidade dos serviços básicos para a sociedade. No estado do Pará, a situação não é diferente, e tende a se complicar em função da significativa centralidade que a metrópole de Belém exerce nos serviços relacionados à saúde pública.

Para se obterem alguns indicativos da dinâmica espacial na oferta de serviços de saúde, será analisada a disponibilidade de leitos por mil habitantes no período

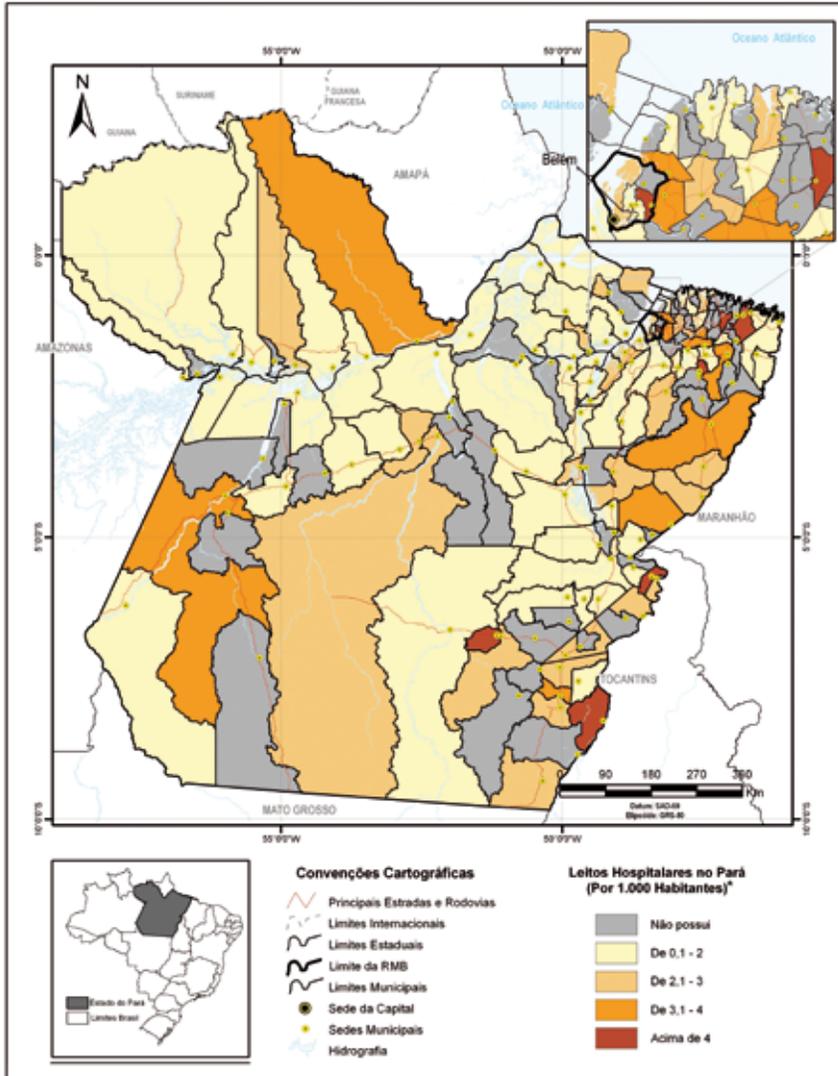
de 2000 a 2007. Dessa forma, espera-se captar alteração espacial da oferta dos serviços de saúde nos 143 municípios do estado.

Apresenta-se, nos mapas 4 e 5, a distribuição espacial da leitos hospitalares por mil habitantes, no estado do Pará, nos anos de 2000 e 2007. A distribuição de equipamentos e serviços responde, em geral, a uma estruturação hierárquica na qual prevalece a centralidade da metrópole de Belém e de alguns poucos municípios. Esta concentração espacial da demanda por serviços de saúde, no entorno da metrópole de Belém, tem contribuído para causar sérias deficiências no atendimento de serviços de saúde no interior do estado. A municipalização da saúde continua sendo o principal desafio da administração estadual.

O número de leitos hospitalares por mil habitantes está bastante correlacionado com a disponibilidade e a distribuição de hospitais nas diferentes regiões. A presença de uma baixa quantidade de leitos, na maior parte dos municípios do estado, demonstra a pouca capacidade dos programas federais e estaduais de saúde em reduzirem a dependência da oferta de equipamentos e serviços na metrópole de Belém.

A partir das informações municipais, é possível traçar um perfil da rede urbana da oferta de serviços de saúde no estado do Pará. Verifica-se que as necessidades de saúde da população e as ações de atenção básica não estão sendo atendidas em sua totalidade. A concentração dos equipamentos e serviços na metrópole de Belém tem reduzido a capacidade de crescimento de programas alternativos de base social e de atendimento médico nas diversas regiões do estado.

MAPA 4  
**Distribuição dos leitos hospitalares – Pará (2000)**  
 (Por mil habitantes)



Fonte: IBGE (2009).

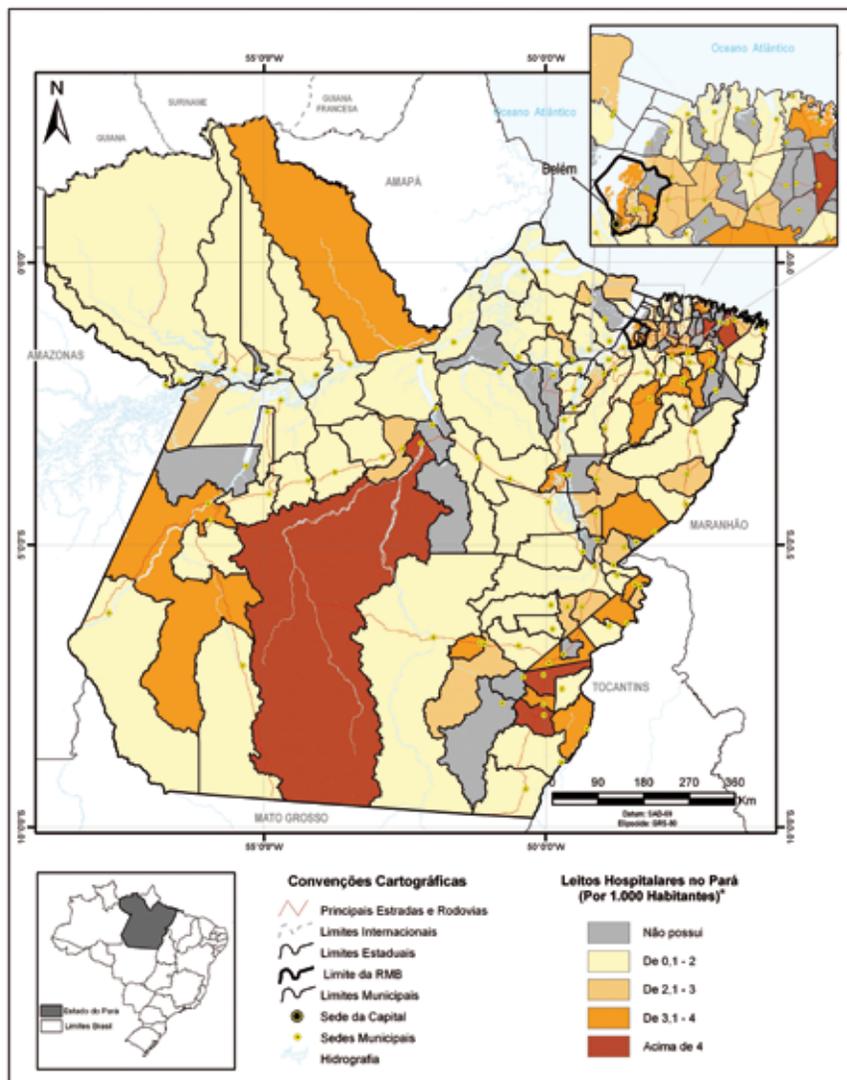
Obs.:1. Base cartográfica: IBGE - bCIMd - 2006.

2. Dados estatísticos: DATASUS.

3. Data: 11-2009.

4. A média e a mediana da variável espacializada são, respectivamente, 1,33 e 1,04.

MAPA 5  
**Distribuição dos leitos hospitalares – Pará (2007)**  
 (Por mil habitantes)



Fonte: IBGE (2009).

Obs.:1. Base cartográfica: IBGE - bCImD - 2006.

2. Dados estatísticos: DATASUS.

3. Data: 11-2009.

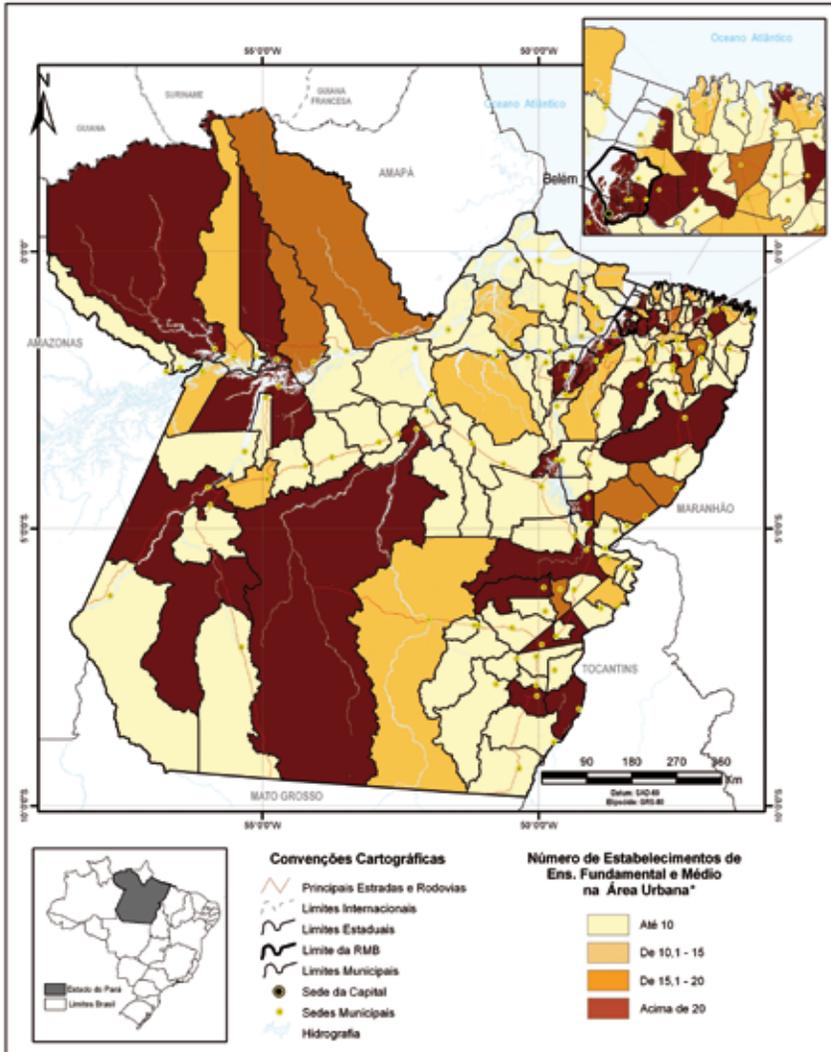
4. A média e a mediana da variável espacializada são, respectivamente, 1,53 e 1,28.

### 3.3.2 Dinâmica espacial da educação

A disponibilidade de infraestrutura no setor de educação também exerce importante papel na organização do complexo sistema das redes urbanas em que as oportunidades são definidas em termos de acesso às atividades econômicas, sociais e institucionais.

MAPA 6

#### Estabelecimentos de ensino fundamental e médio – Pará (2000)



Fonte: IBGE (2009).

Obs.:1. Base cartográfica: IBGE - bCIMd - 2006.

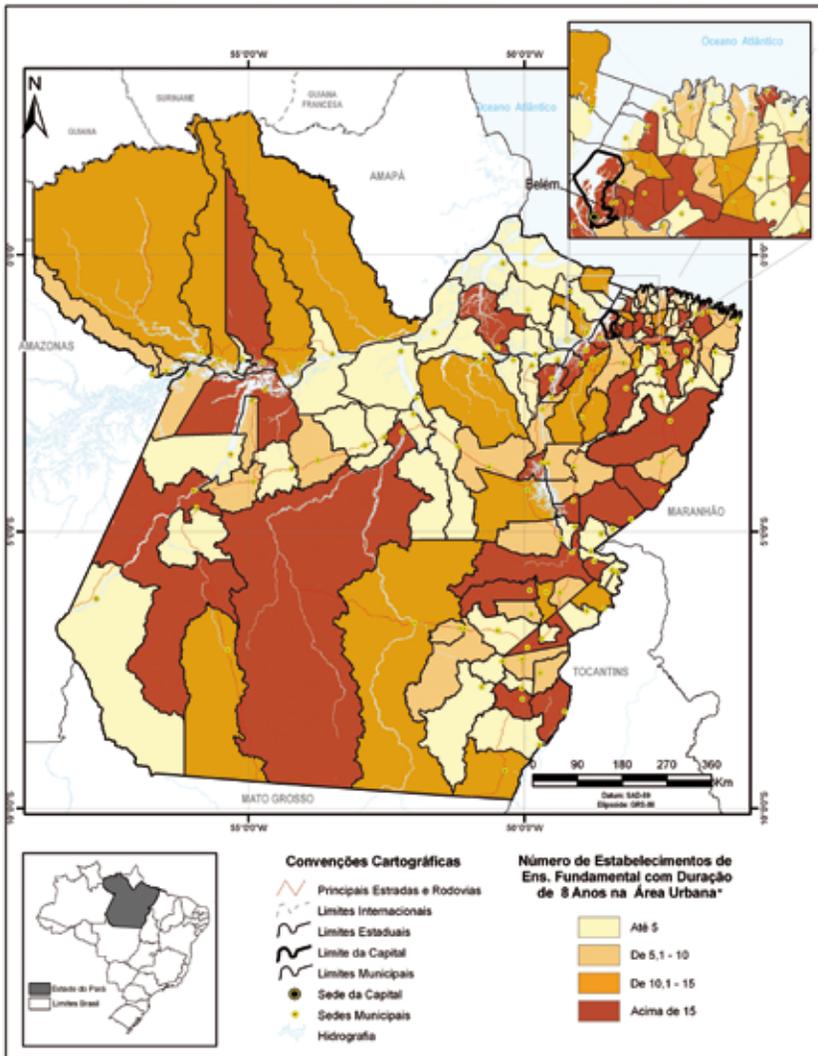
2. Dados estatísticos: INEP.

3. Data: 11-2009.

4. A média e a mediana da variável espacializada são, respectivamente, 18 e 7.

MAPA 7

**Estabelecimentos de ensino fundamental e médio – Pará (2007)**



Fonte: IBGE (2009).

Obs.:1. Base cartográfica: IBGE - bcIMd - 2006.

2. Dados estatísticos: INEP.

3. Data: 07-2009.

4. A média e a mediana da variável espacializada são, respectivamente, 14 e 7.

O estado do Pará possui, conforme mostram os mapas 6 e 7, uma ampla rede de estabelecimentos de ensino fundamental e médio. Em geral, houve um aumento na disponibilidade de instituições no período de 2000 a 2007. A região sul do estado mostra o maior número de municípios em que houve aumentos

substanciais no número de estabelecimentos de ensino fundamental e médio. A região do nordeste paraense aparece, também, com indicadores positivos no aumento de escolas de ensino. Pode-se concluir que, no setor de educação básica, o estado do Pará tem mostrado bastante eficácia na ampliação do quadro de escolas. A metrópole de Belém, nesta área, exerce pouca centralidade quanto aos demais centros urbanos da região.

A disponibilidade regional de centros de ensino superior, todavia, apresenta um quadro bastante diferente da situação do ensino fundamental e médio. A situação do estado do Pará é bastante deficitária quando se considera a importância da qualificação em nível de graduação para o desenvolvimento econômico e social da região. Nos mapas 8 e 9, observa-se a significativa carência regional do ensino superior no estado do Pará. No ano de 2000, o estado possuía apenas duas regiões com instituições de ensino superior: o município de Santarém e o município de Belém, que, por ser a capital do estado, concentra a maior parte dos centros de ensino superior do estado.<sup>5</sup>

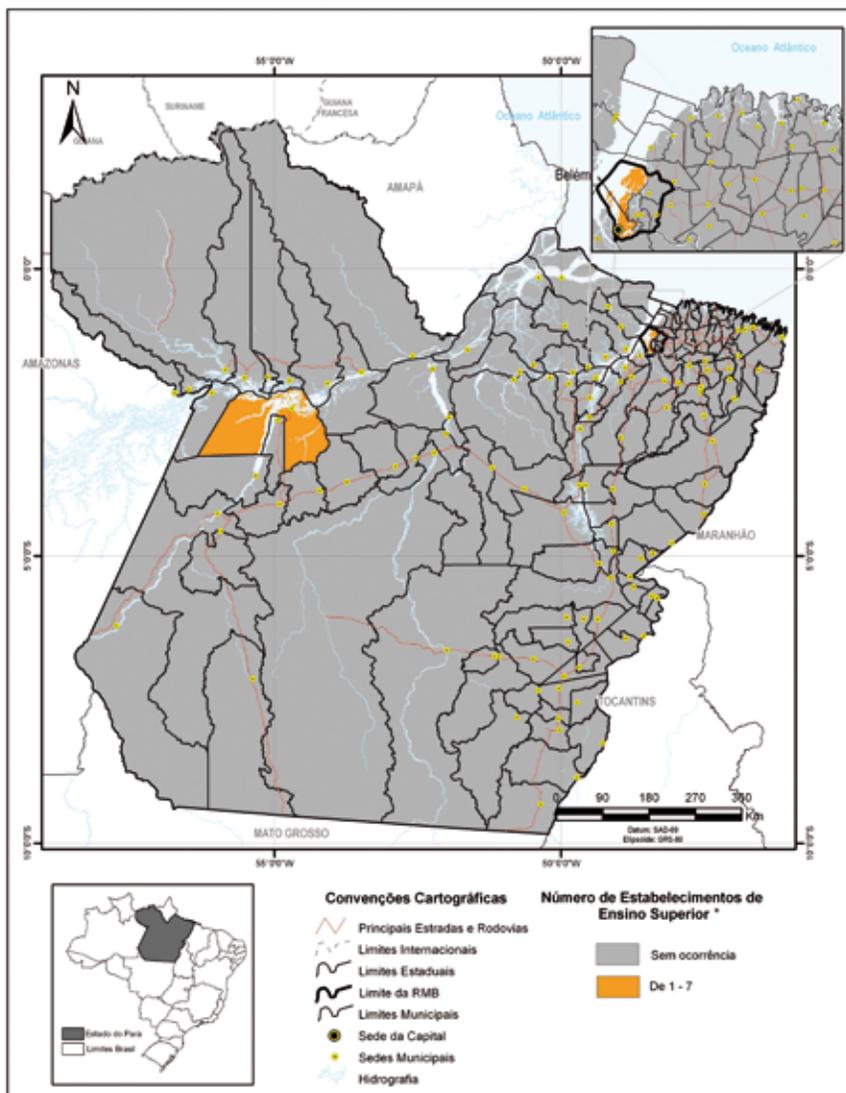
Ao analisar o ano de 2007 em relação ao ano 2000, destacam-se o município de Itaituba no sudoeste, os municípios de Tucuruí, Marabá e Redenção na região sul, e os municípios de Castanhal e Capanema no nordeste do estado, onde a Universidade Federal do Pará (UFPA) e a Universidade do Estado do Pará (Uepa) abriram, a partir de 2003, cursos de graduação presenciais e à distância.

Embora tenham surgido essas novas instalações de educação superior no interior do estado, grande parte dos cursos de ensino superior continua localizada na metrópole de Belém. Ao se tratar de cursos de pós-graduação *strictu sensu*, a capital concentra a maior parte destes cursos.

---

5. Essa lógica de concentração do ensino superior nas capitais é exposta pelo estudo REGIC 2007 do IBGE (2008), o qual mostra que, em 2004, das 27 Unidades da Federação, 22 tinham em suas capitais mais da metade dos alunos matriculados no estado.

MAPA 8  
Estabelecimentos de ensino superior – Pará (2000)



Fonte: IBGE (2009).

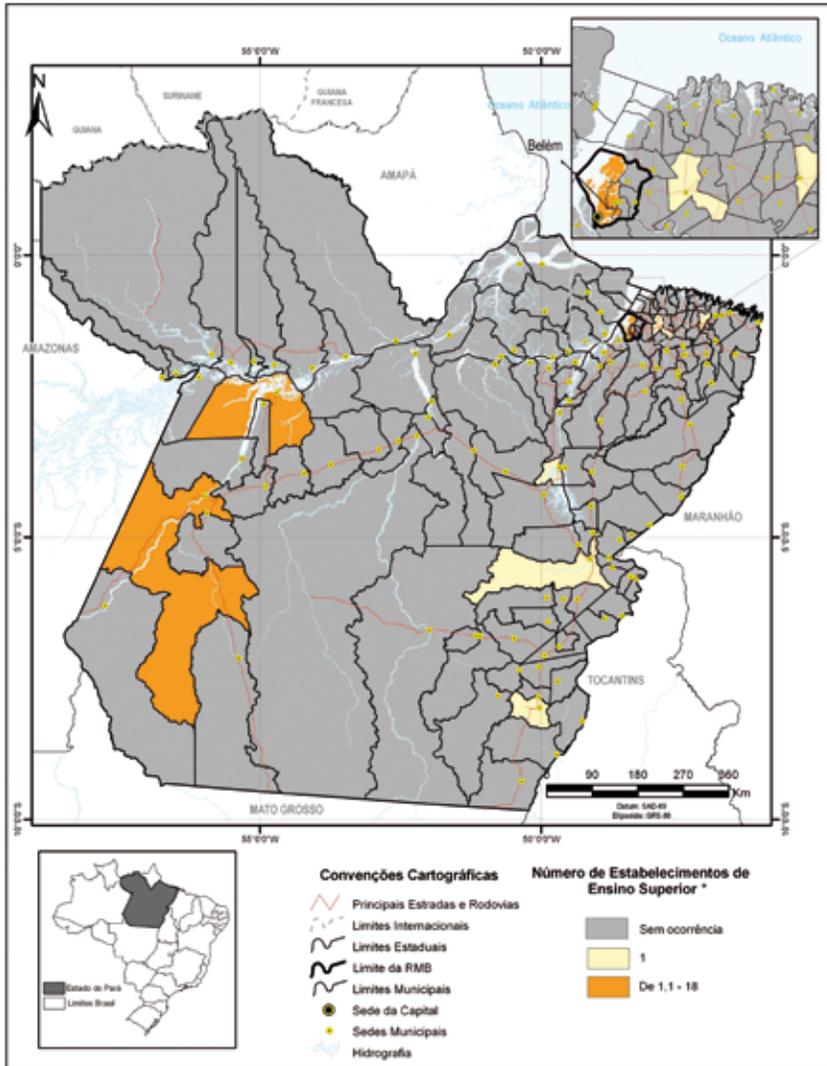
Obs.: 1. Base cartográfica: IBGE - bCIMd - 2006.

2. Dados estatísticos: INEP.

3. Data: 11-2009.

4. A média e a mediana da variável espacializada são, respectivamente, 0,06 e 0,00.

MAPA 9  
Estabelecimentos de ensino superior – Pará (2007)



Fonte: IBGE (2009).

Obs.: 1. Base cartográfica: IBGE - bCIMd - 2006.

2. Dados estatísticos: INEP.

3. Data: 11-2009.

4. A média e a mediana da variável espacializada são, respectivamente, 0,20 e 0,0.

#### **4 NOVOS E ANTIGOS PROCESSOS ECONÔMICOS: ÁREAS DINÂMICAS E ESTAGNADAS DA DINÂMICA URBANA ESTADUAL**

Ao se analisar a rede urbana do estado do Pará a partir da dinâmica populacional, econômica e de comércio e serviços, é possível inferir algumas considerações a respeito de aspectos mais teóricos, concernentes às discussões a respeito da rede urbana.

Os dados permitem falar da consolidação de uma rede urbana complexa no estado do Pará. Além da metrópole de Belém, passam a ter cada vez mais destaque as cidades médias, principalmente Marabá, Santarém e Castanhal, e as pequenas cidades dinamizadas por grandes empreendimentos econômicos, a exemplo de Parauapebas, Tucuruí, Oriximiná e Canaã dos Carajás.

Nesse aspecto, o Pará difere de outros estados da região, a exemplo do Amazonas, no qual se verificou uma concentração econômica, demográfica e de equipamentos e serviços na metrópole de Manaus, revelando-se a permanência de uma rede urbana dendrítica e de uma urbanização da população e da sociedade. No estado do Pará, porém, devido à forma dispersa e pulverizada como foram realizados os investimentos – principalmente por meio de grandes projetos minerais, hidrelétricos e agropecuários –, observa-se um maior nível de desconcentração da urbanização, revelado pela importância econômica e demográfica das cidades médias e de porte médio e de algumas cidades pequenas.

Do ponto de vista econômico, observou-se uma intensificação na dinâmica produtiva dos municípios-polo nas mesorregiões do estado, o que se reflete no crescimento de suas populações e no adensamento de algumas redes de serviços. Os novos municípios dinâmicos – caracterizados por apresentarem altas taxas de crescimento populacional no período entre 2000 e 2007 (entre 10% e 25%) e por sediarem grandes projetos de extração mineral – ainda apresentam elevadas carências de infraestrutura urbana, mantendo uma significativa dependência dos municípios-polo.

Em termos populacionais, verificou-se que esses municípios mais dinâmicos não são os integrantes da RMB, nem mesmo os polos regionais. Os maiores incrementos populacionais ocorreram, com exceção de Parauapebas, em pequenos municípios que cresceram influenciados pela presença de atividades minerais, pela expansão da fronteira agrícola e madeireira e por processos de emancipação político-administrativos.

Por sua vez, observou-se incremento demográfico inferior à média estadual em alguns municípios, entre eles, Marapanim, Magalhães Barata, Nova Timboteua e São Francisco do Pará. Estas cidades, no nordeste paraense, têm suas atividades produtivas ainda relacionadas à produção agrícola familiar e extrativista, com baixo nível de modernização tecnológica. Em Curionópolis, no sudeste do Pará,

o crescimento negativo registrado relaciona-se ao encerramento das atividades minerais de Serra Pelada.

Porém, deve-se ressaltar que, apesar da maior importância econômica e demográfica das cidades do interior do estado, a qual denota não apenas uma urbanização da população e da sociedade, mas também uma *urbanização do território*, nos termos de Santos (1994), constata-se ainda uma forte concentração de equipamentos e serviços na metrópole de Belém, especialmente aqueles mais avançados, entre os quais o ensino superior e as especialidades médicas. Revela-se, assim, a permanência de uma urbanização concentrada.

## 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

As mudanças políticas, econômicas e demográficas ensejaram alterações significativas na configuração espacial do estado do Pará entre 2000 e 2007, principalmente com a criação de novos municípios a partir da última década do século passado, o que contribuiu para a emancipação e a geração de uma estrutura *desvinculada* dos grandes centros de decisão.

A criação desses novos municípios também pode ter facilitado o acesso direto a recursos que teriam ajudado a transformar o espaço urbano, na medida em que propiciou as condições para o surgimento de novas atividades. Embora esta seja uma hipótese que ainda necessita de mais investigação, há indícios de que a fundação de novos municípios tenha condicionado as diferentes formações de dinâmica urbana – algumas com elevada dependência desta estrutura criada e sustentada pela esfera pública, outras com investimentos direcionados a empresas e empreendimentos que originaram atração populacional e difusão de atividades correlatas.

O estudo revelou que a variável demográfica correlaciona-se aos impulsos das atividades econômicas – em muitos casos, incentivados por políticas públicas, como no setor agropecuário, madeireiro e mineral. Estas atividades induziram elevadas taxas de migração e modificaram o perfil demográfico dos municípios do estado.

Observa-se que esses processos de deslocamento de atividades econômicas e da população estão contribuindo para a desconcentração populacional em relação aos grandes centros urbanos ou às cidades que tradicionalmente detinham grande parte do atrativo populacional. Em larga medida, isto explica a transformação de cidades pequenas em médias na composição da distribuição populacional. Nestes locais, as altas taxas de crescimento foram induzidas por processos econômicos de transformação produtiva.

Assim, as mudanças da dinâmica de ocupação e ordenamento territorial no estado do Pará estabeleceram espaços novos de atração demográfica. Mesmo

idades que não ofereciam condições de abrigar um grande contingente populacional estão tendo de se adaptar, em função das novas oportunidades econômicas e da atração populacional que se apresentam nestes municípios.

O surgimento de atividades econômicas isoladas e o desencadeamento de processos de acelerada urbanização podem estar originando fenômenos novos de dinâmica urbana na região Norte do país que merecem atenção, dadas as peculiaridades da extensão territorial do estado do Pará e da distribuição territorial de sua rede urbana.

As mudanças mais significativas na dinâmica urbana foram mais bem definidas em municípios onde houve forte crescimento de pequenas cidades localizadas fora do eixo de metropolização, o que contraria propagados discursos de que municípios que se estruturam ao lado de cidades-polo também dinamizam a sua economia e mobilizam maior contingente. O estudo revela que o estado do Pará atravessa várias etapas contínuas de ciclo econômico que, com maior ou menor exatidão das políticas públicas, têm sua influência marcada no aspecto social, econômico e ambiental das cidades.

Na análise da dinâmica urbana verificam-se dois aspectos muito importantes do ponto de vista econômico. O primeiro deles aponta que, embora a distribuição da atividade econômica no estado tenha permanecido majoritariamente concentrada nos mesmos municípios, tem-se observado significativa mudança na assistência médica e nos serviços educacionais, particularmente em termos de leitos hospitalares disponíveis e nos níveis de ensino básico e médio. Por conseguinte, o que prevalece é que cidades de porte médio e pequeno estão incorrendo em grandes transformações, com fortes dinâmicas produtivas, sem, entretanto, a contrapartida de expansão da oferta de equipamentos e serviços que acompanhe as novas pressões demográficas.

## REFERÊNCIAS

- AMARAL, M. Dinâmicas econômicas e (re)estruturações espaciais: a relação de Belém com as cidades médias Amazônia Oriental. *In: XII Encontro de Geógrafos da América Latina - Caminando en una América Latina en Transformación – 2009*. Montevideo, Anais do XII Encontro de Geógrafos da América Latina, 2009.
- BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos – SPI. **Estudo da dimensão territorial para o planejamento**: v. III, Regiões de referência. Brasília: MPOG/SPI, 2008, 146 p.
- INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Regiões de Influência das Cidades 2007**. Rio de Janeiro: IBGE, 2008

\_\_\_\_\_. **Diretoria de Estudos das Contas Regionais do Brasil**. Disponível em: <[http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/economia/contasnacionais/referencia2007/publicacao2003\\_2007](http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/economia/contasnacionais/referencia2007/publicacao2003_2007)>. Acesso em: 20, maio de 2010.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA (IPEA); INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE); NÚCLEO DE ECONOMIA SOCIAL, URBANA E REGIONAL (NESUR)/UNIVERSIDADE ESTADUAL DE CAMPINAS (UNICAMP). **Configuração atual e tendências da rede urbana**. Brasília: Ipea, 2001. 390 p. (Caracterização e tendências da rede urbana no Brasil, vol. 1).

MACHADO, L. O. Urbanização e mercado de trabalho na Amazônia Brasileira. **Cadernos do IPPUR**, Rio de Janeiro, v. 13, n. 1, p. 110-137, jan./jul. 1999.

OLIVEIRA, J. A. Espacialidades urbanas como urbanização da sociedade: as cidades e os rios na Amazônia. *In*: OLIVEIRA, M. P.; COELHO, M. C. N.; CORRÊA, A. M. **O Brasil, a América Latina e o mundo: espacialidades contemporâneas**. Rio de Janeiro: Anpege, 2008.

SANTOS, M. **A urbanização brasileira**. 5. ed. São Paulo: Ed. EDUSP, 2005.

\_\_\_\_\_. **Técnica, espaço, tempo**. São Paulo: Editora Hucitec, 1994.

TRINDADE JR., S. C.; PEREIRA, J. C. M. Reestruturação da rede urbana e importância das cidades médias na Amazônia oriental. *In*: SPOSITO, M. E. B. (Org.). **Cidades médias: espaços em transição**. 1. ed. São Paulo: Expressão Popular, 2007, v.1, p. 313-342.

TRINDADE JR., S. C. Grandes projetos, urbanização do território e metropolização da Amazônia. *In*: **X Encontro de Geógrafos da América Latina**, 2005, São Paulo. CD-ROM. São Paulo : Universidade de São Paulo, 2005.

\_\_\_\_\_. Agentes, redes e territorialidades urbanas. **Revista Território**, ano III, n. 5, jul./dez. de 1998. Disponível em: <[http://www.revistaterritorio.com.br/pdf/05\\_3\\_trindade%20jr.pdf](http://www.revistaterritorio.com.br/pdf/05_3_trindade%20jr.pdf)>. Acesso em: 30, agosto de 2010.

ZMITROWICZ, W.; NETO DE ANGELIS, G. **Infraestrutura urbana**. Texto Técnico, Escola Politécnica da USP, Departamento de Engenharia de Construção Civil, TT/PCC/17, São Paulo, 1997.

## BAHIA: ANTIGOS PROCESSOS, NOVAS DINÂMICAS E A CONSOLIDAÇÃO DE CENTROS TRADICIONAIS\*

Patricia Chame Dias\*\*

Mayara Mychella Sena Araújo\*\*\*

### 1 REFERENCIAIS PARA A ANÁLISE DA DINÂMICA DO ESTADO

Nos séculos XX e XXI, a configuração da rede urbana da Bahia e o papel de suas cidades na dinâmica socioeconômica observaram alterações significativas, essencialmente, em dois momentos históricos. O primeiro, mais remoto, esteve associado à abertura de estradas e ao uso do modo rodoviário em substituição das vias fluviais e ferroviárias como as principais formas de deslocamento de pessoas e mercadorias. O processo iniciado nos anos 1930 fez com que alguns dos até então importantes centros urbanos do estado deixassem de exercer relevante papel regional. O segundo evento foi a inserção da Bahia no contexto de industrialização nacional. Tal processo, ocorrido com maior intensidade a partir dos anos 1960, associou-se a um conjunto de interesses e fatores fundamentalmente extrarregionais. Entre esses, destacam-se a política nacional de industrialização e de integração dos mercados; a abertura da rodovia Rio – Bahia (BR-116); a proposta de desenvolvimento levada a cabo pela Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste (Sudene); e determinados interesses das elites estaduais na linha da associação dependente a capitais nacionais ou mesmo internacionais que, conforme Moreira (1979), aportavam na região nordestina, de modo geral em obediência às estratégias corporativas de expansão.

---

\* Este capítulo, embora com alterações e atualizações, baseia-se em relatórios decorrentes da participação da Superintendência de Estudos Econômicos e Sociais da Bahia (SEI) na pesquisa *Dinâmica Urbana dos Estados – Rede Urbana do Brasil e da América do Sul* coordenada pelo Ipea. Além das autoras, foram responsáveis pela elaboração dos referidos documentos a pesquisadora da SEI Ilce Carvalho e os bolsistas Alcides dos Santos Caldas, Fábio Antônio Moura Costa e Jacileda Cerqueira Santos.

\*\* Especialista em políticas públicas e gestão governamental, pesquisadora da SEI. Correio eletrônico: patriciadias@sei.ba.gov.br

\*\*\* Pesquisadora da SEI. Correio eletrônico: mayara@sei.ba.gov.br

A referida inserção foi possibilitada pela descoberta de reservas petrolíferas no Recôncavo e pela localização estratégica da Bahia em relação ao Sudeste e aos demais estados nordestinos. Isso resultou na reorganização e redefinição funcional de Salvador e sua região, bem como daqueles municípios que tradicionalmente articulavam os principais fluxos estaduais. De igual maneira, contribuiu para o intenso crescimento das cidades e para a elevação dos níveis de urbanização baianos, processo que foi mais intenso e acelerado nos municípios próximos à capital. Ao mesmo tempo, mais precisamente a partir de 1950, de forma progressiva, os centros urbanos do Recôncavo, outrora pujantes em termos demográficos e econômicos, deixaram de figurar entre os maiores da Bahia (SILVA; SILVA, 1989).

Nesse contexto, a urbanização da Bahia tomou corpo, e os centros médios começaram a se consolidar. Principalmente a partir do final dos anos 1970 despontaram estudos que buscavam discutir sua rede de cidades de forma mais estruturada, apoiando-se em dados e análises mais consistentes. Desenvolvidos por órgãos acadêmicos, governamentais ou instituições de pesquisa, estes trabalhos ora observavam os processos urbanos tendo como foco a Bahia, ora os tratavam considerando algum recorte intrarregional. Esta perspectiva, aliás, tem sido comum nas décadas mais recentes. Em outros termos, além das análises voltadas a compreender a articulação e a hierarquia das regiões definidas, por exemplo, pelas secretarias de Educação e Saúde (estabelecidas para atender a interesses ou necessidades específicos), havia aquelas voltadas à compreensão da dinâmica urbana, realizadas considerando-se as várias regionalizações propostas pela Secretaria de Planejamento ao longo do tempo: inicialmente, as regiões administrativas, oficializadas em 1966 e alteradas nos anos 1970; posteriormente, as regiões econômicas, instituídas nos 1990; e, mais recentemente, os territórios de identidade, sancionados em 2007.

Acrescente-se que embora o estudo das questões urbanas seja um tema recorrentemente tratado por distintas instituições e pesquisadores, nem sempre a rede ou a dinâmica urbana constitui-se propriamente no seu objeto central. Muitas vezes, analisam-se fatos econômicos e sociais que concorrem para a compreensão da relação entre as cidades. Nas últimas décadas, um dos títulos que fez exceção a esta regra mais geral foi *Urbanização e Metropolização no Estado da Bahia: Evolução e Dinâmica*, elaborado por Silva, Leão e Silva (1989), com a proposta de analisar as relações entre Salvador e as demais cidades e regiões baianas, a partir de informações históricas, geográficas e base de dados estatísticos.

Os autores estudaram os períodos 1500-1930 e 1931-1985 e, observando com maior atenção este último, salientaram alguns pontos. O primeiro deles se relaciona ao fato de que as transformações da economia baiana foram pautadas, crescentemente, na política de industrialização e integração dos mercados nacionais desencadeada em 1930. Disso resultou a alteração do seu perfil produtivo, o

que implicou na reorganização do sistema urbano-regional e na formação da base para a construção de uma economia e sociedade urbano-industrial.

O segundo se refere à distribuição espacial da economia. Na avaliação de Silva e Silva (1989), a inserção da Bahia nesse modelo produtivo trouxe benefícios a alguns espaços sub-regionais, ao passo que foi portadora de crise para outros. Em relação aos benefícios, ressaltaram os estímulos oferecidos a determinados setores produtivos e o adensamento das relações sociais, econômicas, culturais etc. Esta última situação foi viabilizada pela abertura e ampliação das vias de circulação, que se configuraram como *corredores* de crescimento econômico urbano-regional. Além das áreas onde havia menor acessibilidade, nas quais a tendência foi de declínio dos níveis de produtividade. Logo, os referidos autores constataram que os maiores padrões de crescimento estavam nos municípios próximos ou ao longo das grandes vias de integração nacional. Entre estas vias, Silva e Silva (1989) destacaram Salvador, Feira de Santana, Vitória da Conquista, Ilhéus-Itabuna, Eunápolis-Itamaraju, Irecê e Barreiras. Exemplificaram como áreas estagnadas o *velho Recôncavo*, com a redução do setor agrícola, a Chapada Diamantina, como Andaraí, Lençóis e Mucugê, pela exaustão dos recursos naturais, e o nordeste baiano.

Um terceiro ponto diz respeito ao descompasso entre o porte das cidades. Em 1960, Salvador já possuía mais de 500 mil habitantes e nenhuma outra cidade contava sequer com 100 mil moradores. Ao mesmo tempo, 85,0% delas registravam até 5 mil residentes. Em 1970, apenas uma, Feira de Santana, ultrapassou os 100 mil habitantes e mais cinco sedes tinham mais de 50 mil e até 100 mil residentes. Em 1980, além de Feira de Santana, Itabuna e Vitória da Conquista, que detinham, cada uma, mais de 100 mil moradores, mais três das 336 cidades podiam ser computadas como de porte médio. Na mesma ocasião, Salvador registrou 1.491.642 habitantes, e 62,5% das sedes municipais tinham contingentes inferiores a 5 mil residentes.

O quarto aspecto relaciona-se à metropolização. A Região Metropolitana de Salvador (RMS)<sup>1</sup> foi o principal lócus da moderna industrialização baiana, tendo sido necessário *prepará-la* para este processo. Por isso, a partir dos anos 1960, a capital baiana experimentou uma série de transformações que contribuíram significativamente para sua constituição como metrópole. Por conta dos interesses do Estado (nas esferas federal, estadual e municipal) e dos grandes agentes econômicos, foram programadas ações que viabilizaram a construção de uma nova estrutura, bem como resultaram em maior integração desta cidade com os

---

1. Oficialmente, a RMS, a exemplo de tantas outras regiões metropolitanas do país, foi instituída em 1973. No entanto, processos anteriores já delineavam os municípios que viriam a integrar tal região.

demais municípios baianos, destacando-se, entre estes, aqueles que viriam a compor a área metropolitana. Associada a esta nova dinâmica, houve a implantação de órgãos administrativos, bem como de estruturas produtivas da Petróleo Brasileiro S.A. (Petrobras) e da Companhia Hidrelétrica do São Francisco (CHESF), além daqueles empreendimentos incentivados pelo Banco do Nordeste do Brasil (BNB) e pela Sudene. Destaca-se, também, a inauguração do Centro Industrial de Aratu (CIA) e do Complexo Petroquímico de Camaçari (COPEC). Esta situação resultou na reorganização urbana e no redirecionamento dos vetores de crescimento de Salvador e da RMS.

Outro estudo que pode ser mencionado por realizar uma abordagem mais ampla sobre questões urbanas é o *Cidades da Bahia* (SUPERINTENDÊNCIA DE ESTUDOS ECONÔMICOS E SOCIAIS DA BAHIA, 1997). Elaborado por técnicos da Superintendência de Estudos Econômicos e Sociais da Bahia (SEI), teve o propósito de empreender uma discussão sobre a relação entre os movimentos econômicos e sua rede urbana, observando, conforme dito pelos autores, como as instâncias econômicas utilizam o espaço para seu melhor desempenho. O objeto do estudo foi constituído pelas principais sedes municipais do estado. Estas foram selecionadas considerando-se um conjunto de indicadores de fluxos econômicos, sociais e demográficos,<sup>2</sup> obtidos entre os anos de 1991-1997. Também foi elaborado um índice do produto municipal (IPM), com o intuito de possibilitar a mensuração da produção econômica, refletir a densidade espacial dos fluxos econômicos municipais e exprimir a espacialização da produção em níveis hierárquicos.

O uso dessa metodologia resultou na identificação das 28 cidades baianas mais importantes na rede estadual. Estas foram classificadas em dois níveis hierárquicos. No primeiro, a rede urbana principal da Bahia, havia dez cidades:<sup>3</sup> Salvador, Feira de Santana, Itabuna, Camaçari, Vitória da Conquista, Ilhéus, Paulo Afonso, Juazeiro, Alagoinhas e Barreiras. No segundo nível, ficaram as 18 sedes restantes,<sup>4</sup> divididas em dois grupamentos distintos a partir de suas densidades urbana e econômica. No primeiro grupo havia Jequié, Santo Antonio de Jesus, Teixeira de Freitas, Eunápolis, Itapetinga, Santo Amaro, Valença, Porto Segu-

---

2. Foram trabalhadas as seguintes informações: depósitos bancários; ligações telefônicas; salários pagos pelo governo da Bahia e benefícios pagos pelo Instituto Nacional de Seguro Social (INSS); população das sedes dos municípios baianos; e consumo de energia elétrica.

3. Esse conjunto concentrava quase 50,0% da população urbana; 94,0% das unidades de ensino superior; 75,0% dos médicos; 60,0% dos dentistas; e 90,0% das emissoras de televisão aberta da Bahia (SUPERINTENDÊNCIA DE ESTUDOS ECONÔMICOS E SOCIAIS DA BAHIA, 1997).

4. Esse grupo era responsável por apenas 4,0% dos depósitos bancários e 5,0% da produção, além de contar com apenas 7,0% dos médicos e 8,0% dos dentistas do estado da Bahia (SUPERINTENDÊNCIA DE ESTUDOS ECONÔMICOS E SOCIAIS DA BAHIA, 1997).

ro, Cruz das Almas e Itamaraju. Secundariamente, estavam oito cidades, todas situadas no Miolo da Bahia: Guanambi, Jacobina, Senhor do Bonfim, Serrinha, Brumado, Irecê, Bom Jesus da Lapa e Itaberaba.

Um terceiro grupo era formado pelas demais 387 sedes municipais baianas. Com menor importância na configuração da rede urbana baiana, podiam ser encontradas dispersas no território ou conformando manchas de baixa densidade econômica. Vale lembrar que, em maior ou menor medida, tais cidades sempre estiveram associadas a outras que compunham as redes primária e secundária, citadas anteriormente.

Edgard Porto, um dos técnicos responsáveis pela publicação *Cidades da Bahia*, a partir da construção teórico-metodológica nela adotada, elaborou *Desenvolvimento e Território na Bahia* (PORTO, 2003). Nesta, ele apresentou um projeto que visava oferecer subsídios para a intervenção do governo estadual na rede urbana de modo a potencializar o desempenho das funções identificadas para cada um dos seus principais centros. Para tanto, atualizou parte dos dados compilados na publicação precedente e tratou de alguns indicadores elaborados pela própria SEI<sup>5</sup> para o conjunto daqueles mesmos 28 municípios mais importantes do estado.

O resultado desse levantamento consistiu na identificação de cinco aglomerações urbanas, definidas de acordo com suas funções. Tais regiões foram: *i*) Salvador – metrópole, constituída por Salvador, Lauro de Freitas, Simões Filho, Vera Cruz e Itaparica; *ii*) cidades comerciais de porte interestadual, região formada por Teixeira de Freitas, Eunápolis, Itabuna, Santo Antônio de Jesus, Vitória da Conquista, Jequié, Feira de Santana, Barreiras e Juazeiro; *iii*) cidades comerciais de abrangência local, composta por Itapetinga, Irecê, Jacobina, Serrinha, Senhor do Bonfim, Brumado, Guanambi, Bom Jesus da Lapa, Cruz das Almas, Itaberaba e Itamaraju; *iv*) cidades especiais,<sup>6</sup> grupo composto por Camaçari, Alagoinhas, Santo Amaro e Paulo Afonso; e *v*) cidades do turismo, que eram Porto Seguro, Valença e Ilhéus.

Esses dois últimos trabalhos, nos quais se adotou uma base de dados mais ampla e sofisticada, confirmaram algumas das tendências identificadas por Silva, Leão e Silva (1989). Com relação às cidades que teriam sido beneficiadas desde a metade do século XX pela política nacional de integração dos mercados, verifica-

---

5. Esses indicadores foram: índice de desenvolvimento econômico (IDE); índice de desenvolvimento social (IDS); índice geral de desenvolvimento socioeconômico (IGDS) – calculado a partir da média geométrica do IDE e do IDS –; e produto interno bruto (PIB) municipal.

6. Camaçari e Alagoinhas foram consideradas cidades especiais devido a sua base de sustentação econômica ser de cunho eminentemente industrial. Santo Amaro foi classificada como uma cidade de zona industrial por estar no limiar de uma região industrial. Paulo Afonso, por ter sido formada e funcionar hegemonicamente como cidade de apoio à geração de energia elétrica para toda a região Nordeste do país, foi classificada como uma cidade institucional.

se que Salvador permaneceu com ampla primazia no sistema urbano do estado. Feira de Santana, Vitória da Conquista, Itabuna, Ilhéus e Barreiras mantiveram ou aprofundaram sua importância na rede estadual. Porém, as análises empreendidas nesses dois estudos mais recentes revelam que, por conta de políticas governamentais, assim como pelas ações de agentes privados ou de crescimento da participação de novos setores econômicos, outros centros urbanos se consolidaram como polos regionais, ampliando seus papéis na articulação dos fluxos demográficos ou econômicos da Bahia. Ilustram esta situação as cidades de Juazeiro, por conta da expansão da fruticultura irrigada destinada à exportação, e aquelas, como é o caso de Porto Seguro, onde houve desenvolvimento das atividades turísticas.

Entre os estudos que utilizam recortes regionais como referência analítica, nos Programas de Desenvolvimento Regionais Sustentáveis (PDRSs), de 1997, publicado pela Companhia de Desenvolvimento e Ação Regional (CAR), propõe-se uma hierarquia urbana e regional. Com vistas a elaborar programas de desenvolvimento baseados nos princípios da sustentabilidade, seus autores estabeleceram diagnósticos regionais e subespacializações considerando as dimensões geoambiental, econômico-social, científico-tecnológica, político-institucional e histórico-cultural. Na proposição destas subespacializações, verificou-se a interdependência e as formas de articulação dos centros urbanos. Para isso, tendo como referência o modelo gravitacional proposto por Isard (1972 *apud* CAR, 1997), usaram-se indicadores demográficos de infraestrutura; foram avaliadas as distâncias entre os centros, o acesso a meios de comunicação e de circulação, entre outras informações e indicadores. Resultou deste trabalho a proposição de uma rede urbana regional funcional e hierarquizada, na qual, além de Salvador, as citadas cidades e outros centros de menor importância populacional, como Guanambi e Jacobina, foram destacados pelo papel de centralização dos fluxos de suas regiões.

Duas outras publicações produzidas por técnicos da SEI, no período mais recente, que também fornecem subsídios para compreensão da dinâmica da rede urbana na Bahia, são: *Dinâmica Sociodemográfica da Bahia: 1980-2000* (SUPERINTENDÊNCIA DE ESTUDOS ECONÔMICOS E SOCIAIS DA BAHIA, 2003) e *Panorama da Migração dos Municípios Baianos em 1995-2000* (SUPERINTENDÊNCIA DE ESTUDOS ECONÔMICOS E SOCIAIS DA BAHIA, 2007).

No primeiro, confirmam-se algumas das tendências apresentadas por Silva, Leão e Silva (1989), como a discrepância do porte das cidades e o avanço da metropolização. Mas, também, há a indicação de novos processos, como a consolidação de recentes áreas dinâmicas e a diminuição progressiva dos níveis de crescimento populacional. Nesse trabalho, há uma série de textos que tratam, de forma comparativa, das tendências demográficas de todos os municípios e regiões do estado. Entre eles, o artigo de Dias (2003) pôde verificar que os maiores con-

tingentes populacionais totais, em 2000, permaneciam os mesmos dos identificados nos estudos anteriores, acrescentando-se aqueles nos quais novas dinâmicas econômicas e socioespaciais estavam em curso: Salvador, Feira de Santana, Vitória da Conquista, Ilhéus, Itabuna, Juazeiro, Camaçari, Jequié, Barreiras, Alagoinhas, Lauro de Freitas e Teixeira de Freitas. Entre estes, apenas Lauro de Freitas, Barreiras e Camaçari figuravam naquele grupo que registrou maiores taxas de crescimento populacional, em 1991-2000. Em relação aos níveis de urbanização, em 2000, os valores mais altos foram encontrados não apenas em municípios com ampla complexidade urbana, como Salvador, mas também em Itaparica, Madre de Deus, Santa Inês e Saubara, todos com menos de 20 mil moradores, cada, e reduzidas funções urbanas.

No segundo, *Panorama da Migração dos Municípios Baianos em 1995-2000*, tratou-se o fenômeno migratório nos municípios da Bahia entre 1995-2000. Observou-se que aqueles com os maiores portes demográficos em 2000 foram os que contabilizaram os mais elevados volumes de imigrantes. Todavia, também pertenciam a este grupo Dias d'Ávila, Mucuri, Santa Cruz de Cabralia e Poções, que não tinham populações expressivas. Para Pinho (2007), esta situação pode ser decorrente do fato de que, no final dos anos 1990, nestes municípios, ou em municípios próximos a estes com maior densidade urbana, ocorreu dinamização da economia em decorrência de investimentos privados principalmente.

É importante notar que alguns dos municípios que apresentaram imigração elevada registraram, igualmente, emigração intensa. Este foi o caso de Salvador, Feira de Santana, Itabuna, Vitória da Conquista, Teixeira de Freitas e Barreiras. Ainda de acordo com Pinho (2007), Alagoinhas, Porto Seguro e Camaçari tiveram participação significativa na emigração total da Bahia. Nesse sentido, a análise efetuada por Dias (2007) sobre os saldos migratórios se faz interessante por revelar que, entre os municípios de maior porte, somente Juazeiro, Lauro de Freitas e Camaçari figuravam entre aqueles com saldos iguais ou superiores a 500 indivíduos. Paradoxalmente, também participavam deste grupo unidades de porte reduzido, cuja vida econômica fundamentava-se em atividades extrativas ou agropecuárias, tais como Lapão e Serra do Ramalho. Emprestando-se maior complexidade a esse fenômeno, verificou-se que entre os que registraram os menores saldos migratórios, com valores negativos, havia municípios essenciais para o entendimento e a articulação da dinâmica urbana da Bahia, tal como Alagoinhas, Paulo Afonso, Teixeira de Freitas, Feira de Santana, Vitória da Conquista, Ilhéus, Itabuna e Salvador.

Esses estudos apontam, de forma geral, para a existência de um conjunto de municípios que há muito se destaca como o principal do estado, pelo porte demográfico, pela intensidade dos fluxos ou pela relevância econômica. Contudo, novos polos começaram a despontar. Trata-se, principalmente, daqueles

nos quais a atividade turística ou o desenvolvimento de agricultura moderna foram implantados.

É pertinente acrescentar como as cidades baianas são apresentadas, quais se destacam e a posição ou função a elas atribuídas em textos que se referem à rede urbana do país. Observando-se as linhas gerais dos três trabalhos mais significativos sobre o tema nos últimos anos, verifica-se que em *Caracterização e Tendências da Rede Urbana do Brasil* (IPEA, IBGE e UNICAMP, 2001), Salvador foi considerada uma aglomeração urbana metropolitana<sup>7</sup> e classificada como metrópole nacional<sup>8</sup> – segundo nível de gestão territorial proposto nesse trabalho. Na publicação *Regiões de Influência das Cidades*, REGIC 2007 (IBGE, 2008), foi apresentada uma hierarquia urbana diferente da proposta no estudo coordenado pelo Ipea, com uma subdivisão na categoria *metrópole*. Nessas circunstâncias, ao lado de mais oito centros urbanos, a capital baiana foi classificada no terceiro nível, como metrópole.<sup>9</sup> Apesar destas diferentes categorizações, em ambos os estudos afirmou-se que a área de influência da capital baiana expandia-se para quase todo o estado e avançava em direção a Sergipe.

Em outra pesquisa que apresenta relevância para o entendimento das dinâmicas nacionais, *Estudo da Dimensão Territorial para o Planejamento* (BRASIL, 2008), os centros de destaque foram Salvador, Vitória da Conquista, Barreiras e o bipolo de Juazeiro e Petrolina – em associação com o estado de Pernambuco –, com os três últimos posicionados num segundo nível hierárquico. Por seu turno, a capital baiana foi avaliada como centro de uma das 11 macrorregiões existentes no país. Figurava, assim, como nos outros dois trabalhos, como uma das principais cidades do Brasil. Quanto aos demais, destacou-se a sua possibilidade de articulação com outros, de diferentes estados. Note-se ainda que, neste estudo, a Bahia foi subdividida em três regiões ou *territórios homogêneos*: a porção litorânea comporia o Litoral Norte-Nordestino; o semiárido, o Sertão Semiárido Nordeste; e uma pequena fração do oeste, o Centro-Norte.

Lembrando-se que esse trabalho teve um caráter prospectivo, visando estabelecer estratégias de desenvolvimento para o país, observa-se que, num segundo nível, estavam, no semiárido, Vitória da Conquista e as cidades mineiras de Montes Claros e Teófilo Otoni. Estes três centros formariam uma rede triangular, com possibilidade de integrar as regiões do norte de Minas, o sudoeste da Bahia e o

7. Aglomeração urbana metropolitana é um dos dois tipos de aglomeração urbana tratados no estudo *Caracterização e Tendências da Rede Urbana do Brasil*. Refere-se a manchas urbanas que concentram grande contingente populacional, compostas por mais de um município e seu entorno (IPEA; IBGE; UNICAMP, 2001).

8. Nessa categoria estavam também Belo Horizonte, Fortaleza, Brasília, Curitiba, Recife e Porto Alegre. Num patamar superior, ou seja, no primeiro nível da hierarquia urbana apresentada nesse estudo, estavam apenas São Paulo e Rio de Janeiro, consideradas metrópoles globais.

9. Numa posição superior à de Salvador estavam: São Paulo (metrópole global); e Rio de Janeiro e Brasília (metrópoles nacionais). A categoria metrópole era composta também por Manaus, Belém, Fortaleza, Recife, Belo Horizonte, Curitiba, Porto Alegre e Goiânia.

Vale do Jequitinhonha – Mucuri. No semiárido central, os subpolos de Juazeiro – Petrolina, Ceará Meridional (Crato, Juazeiro do Norte e Barbalha, o Crajubar) e Souza, na Paraíba, compunham outra rede (BRASIL, 2008).

As avaliações dos autores dessas pesquisas se coadunam com tendências originariamente levantadas por Silva, Leão e Silva (1989) e, posteriormente, confirmadas e aprofundadas por outras análises (SUPERINTENDÊNCIA DE ESTUDOS ECONÔMICOS E SOCIAIS DA BAHIA, 1997; PORTO, 2003). Mesmo nos textos de âmbito nacional, destacaram-se as cidades de Feira de Santana e Vitória da Conquista, além do bipolo Ilhéus – Itabuna, pela articulação dos fluxos e centralidade, fenômeno igualmente denotado por suas respectivas dinâmicas populacionais (PINHO, 2007; DIAS, 2007). Além disso, no trabalho coordenado por Ipea, IBGE e UNICAMP, ganhou relevo a articulação da rede estadual formada por Teixeira de Freitas, Eunápolis e Porto Seguro. No REGIC 2007, realçaram-se os papéis de Barreiras e Jequié.

Uma comparação dos resultados dos estudos nacionais com os dos que buscaram tratar mais especificamente da realidade baiana revela que, de forma geral, os mesmos centros foram tidos como os mais importantes do estado. Porém, houve divergências no que tange ao seu nível hierárquico. Em outras palavras, no trabalho *Caracterização e Tendências da Rede Urbana do Brasil* (IPEA, IBGE e UNICAMP, 2001) e no REGIC 2007 (IBGE, 2008), para alguns centros foi atribuída uma posição distinta daquelas tidas nas análises sobre a Bahia. Exemplo disso é a classificação de Eunápolis e Teixeira de Freitas que, desde a década de 1990, destacavam-se ao lado de Vitória da Conquista, Feira de Santana, Juazeiro, Barreiras, Jequié, Itabuna e Santo Antônio de Jesus como cidades comerciais de porte interestadual. De acordo com Porto (2003), tais cidades desempenhavam funções semelhantes e estavam em níveis hierárquicos equivalentes, o que não se verificou nos estudos de âmbito nacional. Na publicação coordenada por Ipea, IBGE e UNICAMP, entendeu-se que tais centros tinham posições mais elevadas que Vitória da Conquista, Juazeiro, Barreiras e Jequié. Entretanto, segundo o REGIC 2007, algumas destas cidades estavam na condição de capitais regionais, e Teixeira de Freitas e Eunápolis na de centros sub-regionais.

Descrito esse panorama, passar-se-á a comentar as tendências que tais núcleos apresentaram entre 1991 e 2007, identificando-se possíveis alterações no grupo dos que despontam como os de maior significado na dinâmica urbana da Bahia. Para tanto, tendo como referência os territórios de identidade,<sup>10</sup> inicialmente apresenta-se uma reflexão sobre as principais tendências de distribuição da po-

---

10. Desde 2007, os territórios de identidade constituem-se na regionalização oficial do estado, não apenas para fins de planejamento e orçamento, mas também no que diz respeito à execução e ao acompanhamento de determinadas políticas públicas e ações governamentais. Atualmente, existem 26 territórios que serão postos nos mapas e tabelas deste capítulo.

pulação baiana no período analisado.<sup>11</sup> Elaboraram-se, ainda, alguns comentários sobre suas cidades, tratando da evolução do porte. Num segundo momento, trabalhou-se com a distribuição do produto interno bruto (PIB) entre os municípios da Bahia para o período 2002 a 2007, observando-se ainda aqueles que mais se sobressaíam em cada setor de atividade. Seguiram-se algumas reflexões que procuram identificar as áreas dinâmicas e aquelas com propensão à estagnação. As considerações finais encerram o capítulo.

## 2 DISTRIBUIÇÃO DA POPULAÇÃO: MANUTENÇÃO DE ANTIGAS TENDÊNCIAS

O estudo da dinâmica urbana não pode ser feito sem que se considerem as questões demográficas. Incontestavelmente, os movimentos e as densidades populacionais refletem outros processos sociais, como o econômico e o político. Entende-se ainda que, embora cada local guarde especificidades, há tendências mais gerais que se difundem e, em maior ou menor escala, influenciam as práticas cotidianas e a reprodução social. Pensando-se propriamente na questão demográfica, uma avaliação mais ampla revela que, entre 1970 e 2007, as tendências observadas na Bahia estavam em consonância com as verificadas em âmbito nacional. Exemplo disto são o avanço do grau de urbanização, a redução dos níveis de fecundidade e o arrefecimento dos ritmos de crescimento.

Ao se considerar o espaço interno baiano de modo mais detalhado, comprovou-se a presença desses fenômenos na maioria de suas unidades municipais. Entretanto, assim como ao se compararem os dados do estado aos da totalidade nacional identifica-se que tais processos ocorreram de forma mais lenta na Bahia, também se notou que eles tenderam a ser mais acelerados nas áreas e municípios onde a urbanização estava mais consolidada e os níveis de escolaridade eram mais altos. Melhor dizendo, houve heterogeneidade na velocidade com que os eventos demográficos aconteceram nas múltiplas porções do estado. No entanto, os processos em curso apontaram, com as exceções de praxe, que as tendências consolidadas no Brasil e na Bahia estavam disseminadas entre seus municípios, inclusive nos pequenos, caracterizados pela baixa dinâmica socioeconômica e onde sua população estava mais vinculada ao modo de vida rural.

Nas últimas décadas, a população baiana aumentou sucessivamente. Em 1991, a Bahia tinha 11.867.991 habitantes. Entre 1991 e 2000, registrou uma taxa de crescimento de 1,1% ao ano (a.a.) e, em 2000, contabilizou 13.070.250 moradores. Conforme a última contagem populacional, em 2000-2007, a Bahia

---

11. Em relação à contagem de população, ocorrida em 2007, observa-se que foi realizada em municípios brasileiros com populações inferiores a 170 mil habitantes, conforme as projeções de população elaboradas pelo IBGE para o ano de 2005. Por este critério, na Bahia, tal pesquisa não foi realizada em Salvador, Feira de Santana, Vitória da Conquista, Camaçari, Ilhéus, Itabuna e Juazeiro. A população total destes municípios baianos em 2007, diferentemente dos demais, foi estimada pelo IBGE.

manteve a mesma taxa registrada no período anterior (1,1% a.a.), e seu contingente superou o patamar dos 14 milhões de habitantes. Assim, nos dois períodos, apresentou-se numa faixa de crescimento indicativa da inexistência de perdas ou ganhos migratórios significativos.<sup>12</sup>

Essa elevação fez com que a Bahia representasse, em 1991, 2000 e 2007, cerca de 27,0% do total da população do Nordeste, região da qual faz parte. Em relação ao seu significado no país, em 1991, era de 8,1%, passando a 7,7%, em 2000, e a 7,6%, em 2007. Desse modo, ainda que de maneira discreta, vem-se observando redução de importância demográfica frente ao Brasil.

Tamanho população ocupa um território de cerca de 570 mil km<sup>2</sup>, entre 417 municípios, a maioria dos quais localizados no semiárido. Neste ponto do trabalho, o propósito é justamente verificar como os moradores da Bahia estão distribuídos entre seus municípios, identificando-se as tendências de crescimento demográfico das maiores e menores aglomerações. Outro aspecto tratado é a evolução do porte das sedes municipais, responsáveis pela elevação do grau de urbanização e item fundamental para a análise da dinâmica populacional baiana.

### **2.1 Porte e participação dos municípios por faixa de tamanho de população**

Uma avaliação histórica revela que os moradores da Bahia se concentraram predominantemente em determinados pontos do seu território, em poucos municípios. Prevalciam, portanto, distribuídos em todo o seu espaço, aqueles com contingentes reduzidos que, mesmo sendo significativos em termos numéricos, não eram responsáveis pela maior parte da população. Considerando-se o período mais recente, entre 1991 e 2007, verifica-se que este padrão foi mantido. Adicione-se que o grupo de municípios com mais de 100 mil moradores, como era de se esperar, se ampliou.

Em 1991, um município, Salvador, continha mais de 500 mil residentes. Em mais oito, Feira de Santana, Vitória da Conquista, Camaçari, Ilhéus, Itabuna, Juazeiro, Lauro de Freitas e Alagoinhas, o porte era superior a 100 mil pessoas. Este conjunto somava 3.619.910 habitantes, 30,5% dos habitantes da Bahia. Ao mesmo tempo, 382 unidades possuíam populações inferiores a 50 mil habitantes (92,0% do total). Em 74 municípios, a população era menor que 10 mil habitantes e, em 186, os portes variavam entre 10.001 e 20.000 moradores. Esta última faixa de população era a que, no ano de 1991, contava com a maior quantidade de municípios (tabela 1).

---

12. Adotam-se aqui as faixas de crescimento demográfico apresentadas pela SEI na publicação *Dinâmica Sociodemográfica da Bahia: 1980-2000* (Superintendência de Estudos Econômicos e Sociais da Bahia, 2003). Conforme estudos realizados por técnicos desta instituição, para o período 1991-2000, adotou-se como hipótese que o crescimento vegetativo da Bahia e os seus municípios estaria variando entre 1,00% a 1,99% a.a. Sendo assim, as taxas de crescimento acima deste valor denotariam imigração líquida, e as abaixo, emigração. Neste trabalho, avaliou-se ser pertinente manter as mesmas hipóteses para o período 2001-2007.

TABELA 1  
**Quantidade absoluta e relativa dos municípios segundo classes de tamanho da população – Bahia (1991-2007)**

Classe de tamanho populacional	Ano					
	1991		2000		2007	
	Número	%	Número	%	Número	%
<b>Bahia</b>	415	100,0	417	100,0	417	100,0
<b>Mais de 500.000 hab.</b>	1	0,2	1	0,2	2	0,5
<b>Entre 50.000 a 500.000 hab</b>	32	7,7	37	8,9	37	8,9
Entre 100.001 e 500.000 hab.	8	1,9	11	2,6	13	3,1
Entre 50.001 e 100.000 hab.	24	5,8	26	6,2	24	5,8
<b>Inferiores a 50.000 hab.</b>	382	92,0	379	90,9	378	90,6
Entre 20.001 e 50.000 hab.	122	29,4	124	29,7	129	30,9
Entre 10.001 e 20.000 hab.	186	44,8	185	44,4	176	42,2
Até 10.000 hab.	74	17,8	70	16,8	73	17,5

Fonte: IBGE. Censo Demográfico de 1991 e 2000 e Contagem da População de 2007.

Elaboração: Coordenação de Pesquisas Sociais - Copes / Diretoria de Pesquisas - DIPEQ / Superintendência de Estudos Sociais e Econômicos da Bahia - SEI, 2010.

Obs.: Em 1991, o município Luiz Eduardo Magalhães era um distrito de Barreiras (Mimoso do Oeste) e o de Barrocas ainda não tinha sido desmembrado do município de Serrinha. Os dados de 2000 levam em consideração as informações desses dois municípios, pois foi possível realizar o ajuste por setor censitário.

Nesse contexto, parte das aglomerações cujos contingentes variavam de 50.001 a 100.000 residentes findavam por ter papel na absorção e distribuição das demandas sociais da população baiana, a exemplo do que ocorria em Barreiras e Teixeira de Freitas. No entanto, este grupo também era relativamente pequeno. Dele faziam parte, ainda em 1991, 24 municípios (5,8% do total).

Em 2000, 12 unidades municipais figuravam com mais de 100 mil habitantes. Somadas, as populações correspondiam a 4.552.889 habitantes, ou 34,8% do total baiano. Nesta altura, a capital tinha 2.443.107 moradores, permanecendo como o único município com mais de 500 mil residentes. Com tamanhos variando entre 100.001 e 500.000 habitantes estavam Feira de Santana, Vitória da Conquista, Ilhéus, Itabuna, Jequié, Juazeiro, Camaçari, Lauro de Freitas, Alagoinhas, Barreiras e Teixeira de Freitas.

O número dos que tinham entre 50.001 e 100.000 habitantes passou para 26, entre os quais, Porto Seguro e Paulo Afonso. Observa-se, ainda em 2000, a manutenção do elevado número daqueles com população inferior a 50 mil moradores (tabela 1). Nessa situação estavam 379 municípios, aproximadamente 91% dos 417 municípios da Bahia. A maior parte deles, 185, possuía entre 10.001 e 20.000 residentes (tabela 1).

Em 2007, 90,6% dos municípios baianos permaneciam com menos de 50 mil habitantes, uma proporção elevada e, como visto, relativamente estável quando se analisa o cenário das últimas décadas. Observa-se ainda que grande proporção deles

permanecia com volumes oscilando entre 10.001 e 20.000 residentes. Em consequência, a participação daqueles com populações maiores também pouco se alterou. Com mais de 50 mil residentes, então, havia 39 municípios; apenas dois ultrapassaram os 500 mil moradores: Salvador e Feira de Santana.

Em 13 unidades, o contingente variava entre 100.001 e 500.000 moradores. Tratava-se de Vitória da Conquista (que ultrapassou os 300 mil habitantes); Juazeiro, Camaçari, Ilhéus e Itabuna (com populações na faixa de 200 mil a 250 mil habitantes); Jequié, Lauro de Freitas, Alagoinhas, Barreiras, Teixeira de Freitas, Porto Seguro, Simões Filho e Paulo Afonso.

Nas últimas décadas, portanto, as aglomerações com portes reduzidos ainda predominavam. Aquelas que detinham até 10 mil moradores, entre 1991 e 2007, significaram cerca de 17% do total (tabela 1). A faixa de tamanho de população de 10.001 e 20.000 habitantes apresentou uma diminuição na sua participação no período e, no ano de 2007, equivalia a 42,2% do total.

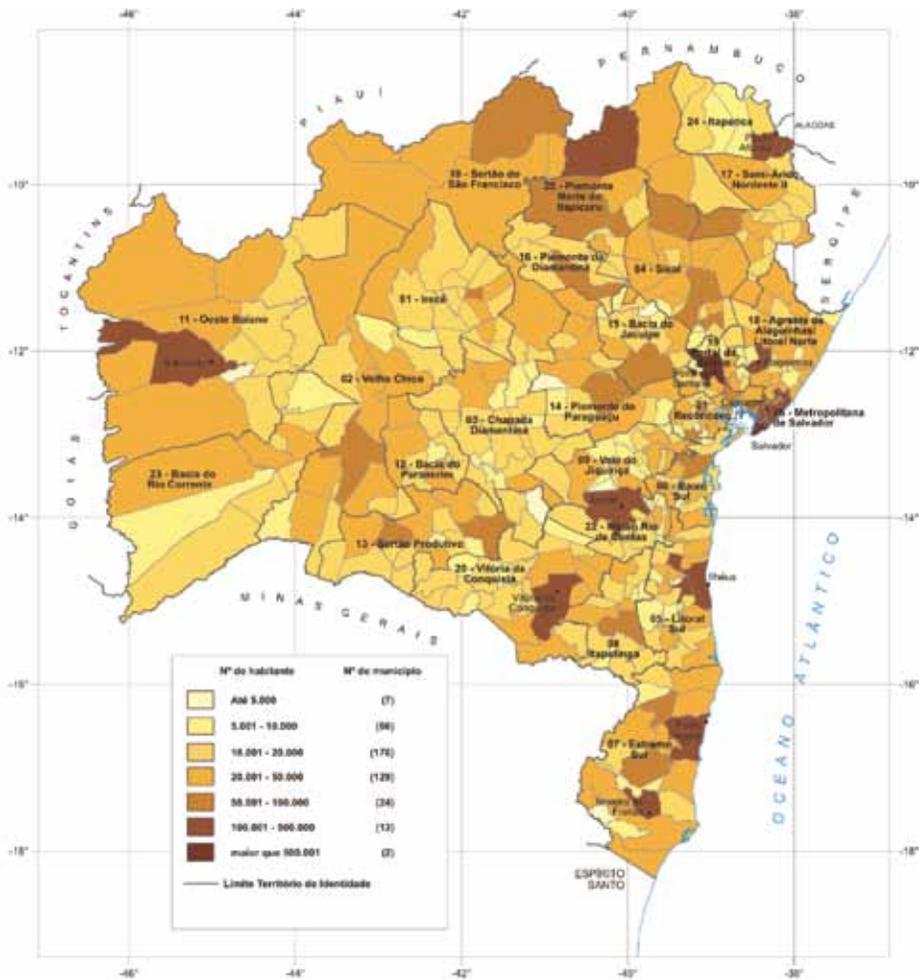
Um ponto a acrescentar é que os municípios com os maiores contingentes em 2007 situavam-se, de forma geral, nas proximidades dos limites territoriais da Bahia (cartograma 1).<sup>13</sup> Com isso, na grande área central, foram se consolidando centralidades em unidades de menor tamanho populacional e infraestrutura urbana. Desse modo, sua capacidade restringia-se ao atendimento das demandas mais imediatas daqueles que residiam no seu entorno. Os que necessitavam de um serviço mais específico tinham que arcar com custos mais elevados de deslocamento e dirigir-se a municípios de maior porte e dinâmica urbana.

---

13. As autoras agradecem à Coordenação de Cartografia e Geoprocessamento da SEI pela elaboração dos cartogramas apresentados neste texto.

CARTOGRAMA 1

Distribuição da população dos municípios por território de identidade – Bahia (2007)



Fonte: IBGE. Contagem da População de 2007.

Elaboração: Coordenação de cartografia e geoprocessamento da SEI.

## 2.2 Tendência de crescimento das maiores e menores populações municipais

Examinando-se os 15 municípios com os maiores volumes populacionais em 2007, verifica-se que, entre 1991 e 2000, sete apresentaram taxas de crescimento superiores a 2,0% a.a., indicativas de imigração líquida (SUPE- RINTENDÊNCIA DE ESTUDOS ECONÔMICOS E SOCIAIS DA BAHIA, 2003). Destes, três estavam no território de identidade denominado

*Metropolitano*:<sup>14</sup> Camaçari (4,0% a.a.), Lauro de Freitas (5,6% a.a.) e Simões Filho (2,9% a.a.). O crescimento destes municípios pode ser compreendido como consequência dos efeitos multiplicadores das intervenções voltadas à industrialização baiana e seus impactos na demanda por ampliação da oferta de serviços e de moradia, bem como por conta das estruturas então estabelecidas terem facilitado a atração de novos investimentos e pessoas para tais locais.

Uma observação válida é que, após 1970, Camaçari, Simões Filho (inserido na área do CIA) e Lauro de Freitas experimentaram alterações por conta, principalmente, das mudanças da sua base econômica. Até esta data, tinham uma dinâmica associada ao meio rural. Com a instalação das estruturas voltadas à produção industrial, já em meados desta década, passaram a abrigar, também, uma série de loteamentos populares, destinados, principalmente, aos trabalhadores vinculados às indústrias recém-implantadas, assim como àqueles que residiam em áreas de ocupação irregular em Salvador. Em Lauro de Freitas, destaque-se, também começaram a ser construídos empreendimentos voltados aos setores médio e alto da sociedade, processo que se consolidou nas décadas seguintes.

Outros dois municípios que se sobressaíram aos ritmos de crescimento foram Juazeiro (3,4% a.a.) e Barreiras (4,0% a.a.), que estão mais relacionados à expansão de atividades associadas à fruticultura irrigada, no primeiro caso, e à agricultura mecanizada, no segundo. É interessante ressaltar que cada uma destas atividades demanda serviços de apoio e mão de obra, com perfil educacional e em quantidade bastante distintas. Acrescente-se que, também nestes casos, a ampliação populacional decorreu de políticas federais. No primeiro município, graças ao projeto de desenvolvimento patrocinado pela Sudene. No segundo, por conta da política nacional de expansão das fronteiras agrícolas no Brasil central.

Ainda em relação a 1991-2000, observa-se a elevada taxa de crescimento de Teixeira de Freitas (2,6% a.a.). Tal como apontou Porto (2003), esta *performance* resulta da ampliação de sua capacidade de atrair fluxos e atender a demandas de outras unidades de sua região, o que foi possível após sua emancipação (ocorrida nos 1980). Quanto a Porto Seguro, nos anos 1990 a cidade começou a ser objeto de atenção dos agentes envolvidos na difusão da atividade turística, tornando-se alvo de investimentos públicos e privados voltados ao desenvolvimento deste setor. Resultou disto uma intensa atração de pessoas de diferentes pontos da Bahia, de outros estados e países, o que alterou a organização de sua cidade, sua estrutura produtiva e repercutiu na mudança de seu papel na dinâmica intrarregional e estadual.

---

14. O território de identidade metropolitana de Salvador não coincide com a RMS oficialmente estabelecida. Do território constam Camaçari, Candeias, Dias d'Ávila, Itaparica, Lauro de Freitas, Madre de Deus, Salinas das Margaridas, Salvador, Simões Filho e Vera Cruz. Da RMS também faz parte São Francisco do Conde, cuja importância econômica no estado é significativa dada a existência e a exploração de jazidas petrolíferas. Por sua vez, Salinas das Margaridas não integra a RMS.

Em sete das maiores aglomerações, as taxas oscilavam entre 0,2% a.a. e 1,9% a.a.: Feira de Santana, Salvador, Vitória da Conquista, Paulo Afonso, Alagoinhas, Itabuna e Jequié, em 1991-2000 (tabela 2). Registrou-se valor negativo em Ilhéus, expressando perdas absolutas de população.

Entre 2000-2007, em oito unidades de porte superior a 100 mil habitantes, identificaram-se taxas maiores que 2,0% a.a.: Camaçari, Juazeiro, Lauro de Freitas, Porto Seguro, Feira de Santana, Salvador, Vitória da Conquista e Simões Filho (tabela 2). Destes, Camaçari registrou o maior ritmo de crescimento, 4,8% a.a.,<sup>15</sup> fato possível de ser relacionado à instalação da Ford e suas sistemistas no início dos anos 2000.<sup>16</sup> Mas, igualmente, pode ser mencionado como consequência da implantação de condomínios fechados e do esperado adensamento dos já existentes,<sup>17</sup> bem como da ampliação das áreas de moradia popular.

No território metropolitano de Salvador, além desses dois municípios, Simões Filho e Salvador revelaram ritmos de crescimento indicativos de imigração. Em relação à capital, é interessante notar que ampliou a taxa em relação a 1991-2000. Além disso, voltou, como na década de 1980, a denotar imigração. Esta mesma tendência foi observada ainda em Feira de Santana e Vitória da Conquista. Inversamente, Teixeira de Freitas diminuiu seu nível de crescimento e, em 2000-2007, registrou uma taxa de 1,5% a.a. (tabela 2).

Em relação a Porto Seguro, no período 2000-2007, conforme já era previsto por especialistas, experimentou arrefecimento do crescimento demográfico em comparação ao observado em 1991-2000. Ainda assim, registrou 2,7% a.a., o que apontava imigração líquida. Quanto a Juazeiro, revelou elevação das taxas – de 3,4% a.a., em 1991-2000, para 4,3% a.a., em 2000-2007 –, situação que aponta para intensificação dos processos socioeconômicos que estavam em curso.

Nos demais municípios que possuíam populações superiores a 100 mil habitantes, em 2000-2007, Itabuna registrou uma taxa de 1,0% a.a. Paulo Afonso, Alagoinhas, Jequié e Ilhéus apresentaram valores inferiores a 1,0%, o que remete para uma situação de perdas demográficas. Barreiras também apresentou perda absoluta de população, uma vez que registrou taxa negativa – o que muito provavelmente se relaciona ao desmembramento de Luís Eduardo Magalhães do seu território.

Note-se que elevadas taxas de crescimento demográfico foram evidenciadas em municípios de diferentes territórios baianos (cartograma 2). Porém, as mais baixas, de forma geral, predominavam na porção central da Bahia, caracterizada

---

15. Note-se que, em 2000-2007, entre todos os municípios da Bahia, apenas Luís Eduardo Magalhães, com 13,6% a.a., registrou uma taxa superior à de Camaçari.

16. De modo mais ou menos ostensivo, o crescimento é imputado aos trabalhadores vinculados a essas empresas que residem em Camaçari. Isso porque não há, como nos anos de implantação e de maior produtividade do COPEC, transporte fornecido pela empregadora que conduza os trabalhadores de outros municípios da RMS de e para a empresa.

17. Esse movimento já era esperado, visto que, há pouco mais de duas décadas, Camaçari, especialmente sua porção litorânea, era local de segunda moradia dos segmentos mais abastados da RMS.

pele semiárido, onde prevaleciam economias vinculadas à agropecuária tradicional, em municípios e cidades de pequeno porte.

TABELA 2

**Municípios com as maiores e menores populações em 2007 e taxas geométricas médias de crescimento populacional ao ano – Bahia (1991-2007)**

Território de Identidade	Município	População Total			Taxa de crescimento geométrico (% a.a.)	
		1991	2000	2007	1991-2000	2000-2007
Bahia		11.867.335	13.070.250	14.080.654	1,1	1,1
<b>Populações superiores a 100.000 habitantes em 2007</b>						
Metropolitana de Salvador	Salvador <sup>1</sup>	2.075.273	2.443.107	2.892.625	1,8	2,6
Portal do Sertão	Feira de Santana <sup>1</sup>	406.447	480.949	571.997	1,9	2,6
Vitória da Conquista	Vitória da Conquista <sup>1</sup>	225.091	262.494	308.204	1,7	2,4
Sertão do São Francisco	Juazeiro <sup>1</sup>	128.767	174.567	230.538	3,4	4,3
Metropolitana de Salvador	Camaçari <sup>1</sup>	113.639	161.727	220.495	4,0	4,8
Litoral Sul	Ilhéus <sup>1</sup>	223.750	222.127	220.144	-0,1	-0,1
Litoral Sul	Itabuna <sup>1</sup>	185.277	196.675	210.604	0,7	1,0
Médio Rio das Contas	Jequié	144.771	147.202	145.964	0,2	-0,1
Metropolitana de Salvador	Lauro de Freitas	69.271	113.543	144.492	5,6	3,7
Agreste de Alagoinhas/Litoral Norte	Alagoinhas	116.895	130.095	132.725	1,2	0,3
Oeste Baiano	Barreiras	92.639	131.849	129.501	4,0	-0,3
Extremo Sul	Teixeira de Freitas	85.547	107.486	118.702	2,6	1,5
Extremo Sul	Porto Seguro	34.660	95.721	114.459	11,9	2,7
Metropolitana de Salvador	Simões Filho	72.526	94.066	109.269	2,9	2,3
Itaparica	Paulo Afonso	86.619	96.499	101.952	1,2	0,8
<b>Populações inferiores a 5.000 habitantes em 2007</b>						
Bacia do Jacuípe	Gavião	7.117	4.792	4.444	-4,3	-1,1
Piemonte do Paraguaçu	Lajedinho	6.225	4.352	4.329	-3,9	-0,1
Sertão Produtivo	Contendas do Sincorá	4.764	4.264	3.857	-1,2	-1,5
Recôncavo	Dom Macedo Costa	3.904	3.748	3.809	-0,5	0,2
Oeste Baiano	Catolândia	3.274	3.092	3.767	-0,6	3,0
Vale do Jequiriçá	Lafayette Coutinho	5.125	4.102	3.526	-2,4	-2,2
Extremo Sul	Lajedão	3.818	3.409	3.469	-1,3	0,3

Fonte: IBGE. Censo Demográfico de 1991 e 2000 e Contagem da População de 2007.

Elaboração: Coordenação de Pesquisas Sociais - Copes / Diretoria de Pesquisas - DIPEQ / Superintendência de Estudos Sociais e Econômicos da Bahia - SEI, 2010.

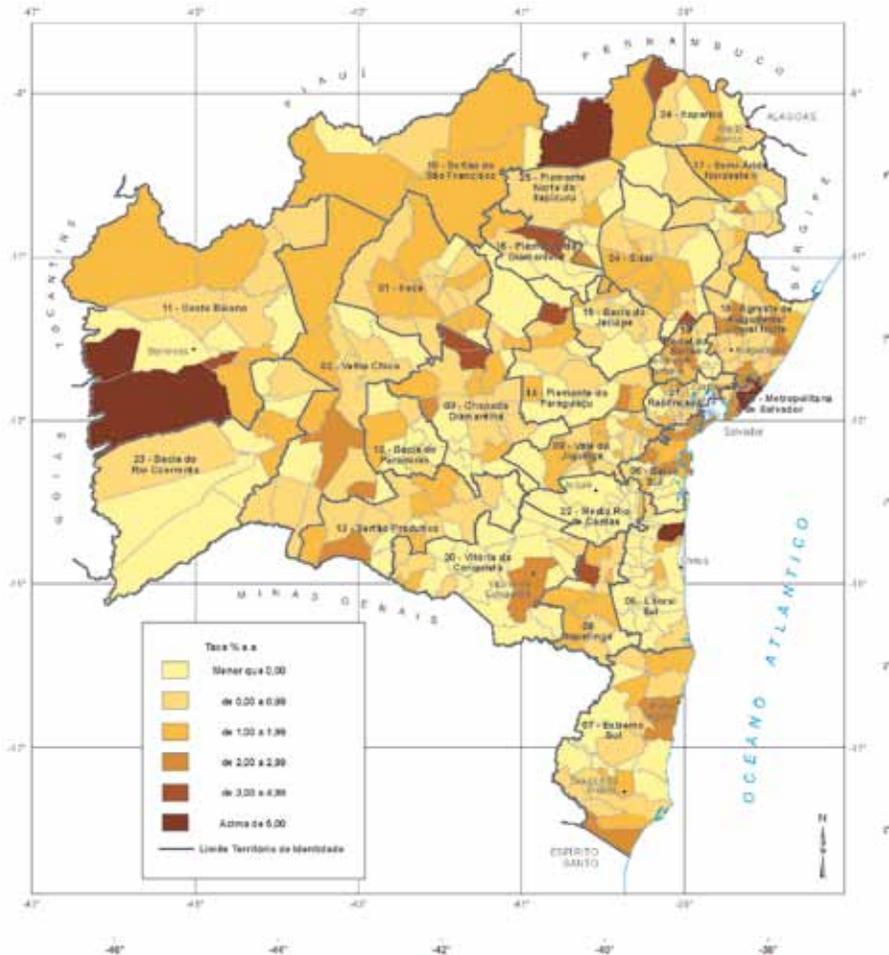
Nota: <sup>1</sup> Municípios onde não foi realizada a Contagem da População de 2007 e, portanto, a população para esse ano foi projetada pelo IBGE.

Quando se verifica o ritmo de crescimento demográfico dos municípios com as menores populações – aqueles que possuíam até 5 mil moradores em

2007 –, constata-se que todos apresentaram perdas absolutas em 1991-2000. Entre 2000-2007, observou-se diminuição das perdas em Gavião, Lajedinho, Dom Macedo Costa, Lafayette Coutinho e Lajedão. Em Contendas do Sincorá, houve ampliação do ritmo de perdas. O único que apresentou reversão de tendência foi Catolândia: no primeiro período analisado, registrou taxa de -0,6% a.a. e, em 2000-2007, de 3,0% a.a. De todo modo, sua população permaneceu bastante pequena: de 3.092, em 2000, passou para 3.767, em 2007.

#### CARTOGRAMA 2

#### Taxa de crescimento demográfico da população total dos municípios por território de identidade – Bahia (2000-2007)



Fonte: IBGE. Contagem da População de 2007.

Elaboração: Coordenação de Cartografia e Geoprocessamento da SEI.

### 2.3 Sedes municipais: evolução do porte e os centros médios

A observação da distribuição da população por local de residência revela que o contingente urbano dos municípios da Bahia vem se ampliando progressiva e aceleradamente desde os anos 1980, ao passo que, com poucas exceções, o contingente rural vem experimentando diminuição em termos absolutos. Ainda que tais tendências sejam cada vez mais consistentes, é interessante assinalar que o estado só passou a apresentar predomínio da população urbana sobre a rural em 1991, com grau de urbanização equivalendo a 59,1%. Nesse contexto, os valores obtidos pelo estado foram em muito influenciados pelo resultado da RMS, com 97,0% de seus moradores residindo em meio urbano. Analisando-se os seus 415 municípios, nesse mesmo ano, o grau de urbanização de 119 deles (28,7%) superava os 50,0%.

Confirmando as tendências de ampliação do crescimento da população urbana em detrimento da rural, em 2007, 50,6% ou 211 dos municípios baianos estavam urbanizados. Isso significa que, somente então, na maior parte deles, predominava o contingente urbano. Esta situação sinaliza o contínuo avanço do processo de urbanização – nesse contexto, relacionado à ampliação do número de moradores em áreas urbanas, bem como à expansão de atividades e funções mais complexas e diversificadas. Mas, igualmente aponta para a lentidão com a qual este fenômeno se propagou na Bahia, seja em relação ao que se verificou nos municípios metropolitanos e naqueles de maior porte demográfico, seja frente ao que ocorria em outras Unidades da Federação.

Neste ponto, faz-se oportuno ressaltar que há uma discussão bem ampla sobre os conceitos de urbano e de rural, melhor dizendo, sobre a pertinência de analisar as especificidades dessas populações à luz das crescentes transformações da sociedade urbano-industrial. Santos (1994, p. 33), por exemplo, argumentou que, no Brasil, entre 1960 e 1980, a população urbana ampliou sua participação na sociedade, enquanto a rural e aquela envolvida com as atividades agrícolas tiveram seus percentuais diminuídos. No entanto, a importância da população rural declinou mais acentuadamente que a da população agrícola, situação que aponta para o fato de que: “O Brasil moderno é um país onde a população agrícola cresce mais depressa do que a população rural”. Concluiu o autor que parte daqueles envolvidos com a produção agrícola torna-se simplesmente urbana por aí fixar sua residência. Numa outra vertente, mas contribuindo para essa reflexão, Carlos (2004, p. 131) ressaltou que o urbano e o rural não são meras palavras, “(...) são conceitos que reproduzem uma realidade social concreta. A simples delimitação espacial do que se acredita ser o urbano ou o rural nos diz muito pouco sobre os conteúdos e do processo de urbanização brasileira”.

Em relação às cidades, também há uma discussão sobre seu conceito, sobretudo quando se considera que, no Brasil, desde 1938, são elas oficialmente definidas como todas e quaisquer sedes municipais. Porém, inegavelmente, por nelas localizarem-se as principais estruturas e representações do poder, terminam por constituir-se em centros de gestão do território, assim como assinalado em alguns dos estudos que serviram de referência para este trabalho, a exemplo de Porto (2003) e Brasil (2008). Acrescente-se que, para Moura (2009, p. 378), a cidade “(...) desempenha um papel privilegiado nas trocas – materiais ou não –, em todas as atividades de direção e de gestão e no processo inovativo”. É onde está a maior parte do contingente urbano, onde há a possibilidade do encontro, da coexistência e da explicitação dos conflitos entre os distintos grupos sociais. Desse modo, não é de se estranhar que as cidades, onde o urbano se materializa com toda a intensidade, apresentem-se como objeto privilegiado de uma série de políticas e estudos.

Retornando à realidade baiana, e voltando a atenção particularmente para suas cidades, é necessário apontar que há trabalhos que associam sua dinâmica e papel urbano ao tamanho da população. De forma geral, no Brasil, para as últimas duas décadas, considera-se como cidade média aquela com no mínimo 100 mil habitantes e no máximo 350 mil ou 500 mil habitantes. Porém, cabe frisar que, como bem argumentou Sposito (2007), não se deve confundir a denominação *cidade média* com *cidade de porte médio*. Enquanto esta última se relaciona exclusivamente ao tamanho da população, a primeira faz referência à função de intermediação entre as cidades maiores e as menores. Acrescente-se que, de acordo com Corrêa (2007, p. 25), para apreender o que é uma cidade média, “(...) é necessário que não se considere isoladamente (...) tamanho demográfico, funções urbanas e organização do espaço intraurbano, mas uma particular combinação”.

Essas breves considerações são pertinentes, pois, se por um lado o estudo das cidades é fundamental para o entendimento da dinâmica urbana, por outro, a adoção do porte para entender tal dinâmica e as relações entre as cidades da Bahia pode induzir a minimizar a função daquelas com populações inferiores a 100 mil moradores. Isso porque parte destas sedes com populações na faixa de 50.001 e 100 mil habitantes possuíam papel relevante na distribuição de bens e serviços urbanos, além de, do ponto de vista demográfico, agregarem, quando somadas, um contingente significativo de pessoas.

Considerando-se como cidade média a referência mais comumente usada, como aquelas com populações variando entre 100 mil e 500 mil habitantes, verifica-se que, em 1991, apenas sete sedes municipais baianas estavam nesta condição (1,7% do total), e uma, Salvador, contava com mais de 500 mil residentes.

Porém, tendo como referência a realidade baiana, entende-se que centros urbanos com porte variando entre 50 mil e 500 mil podem assumir papel de intermediação.<sup>18</sup> Sendo assim, 15 cidades (3,6% do total) teriam possibilidade de estar na categoria de cidades médias em 1991 (tabela 3). Com relação à participação na população, este conjunto agregava 24,7% do total dos que residiam nas sedes municipais baianas. Por sua vez, neste mesmo ano, apenas em Salvador, estavam 29,6% dos cidadãos baianos.<sup>19</sup>

TABELA 3

**Distribuição absoluta e relativa das cidades por faixa de tamanho da população (1991, 2000 e 2007)**

Classe de tamanho populacional	Ano					
	1991		2000		2007 <sup>(1)</sup>	
	Nº	%	Nº	%	Nº	%
<b>Bahia</b>	<b>415</b>	<b>100,0</b>	<b>415</b>	<b>100,0</b>	<b>417</b>	<b>100,0</b>
<b>Mais de 500.001 hab.</b>	<b>1</b>	<b>0,2</b>	<b>1</b>	<b>0,2</b>	<b>1</b>	<b>0,2</b>
Entre 100.001 e 500.000 hab.	7	1,7	10	2,4	11	2,6
Entre 50.001 e 100.000 hab.	8	1,9	13	3,1	14	3,4
<b>Entre 50.000 e 500.000 hab.</b>	<b>15</b>	<b>3,6</b>	<b>23</b>	<b>5,5</b>	<b>25</b>	<b>6,0</b>
<b>Entre 20.001 e 50.000 hab.</b>	<b>31</b>	<b>7,5</b>	<b>40</b>	<b>9,6</b>	<b>47</b>	<b>11,3</b>
<b>Até 20.000 hab.</b>	<b>368</b>	<b>88,7</b>	<b>351</b>	<b>84,6</b>	<b>344</b>	<b>82,5</b>
Entre 10.001 e 20.000	62	14,9	81	19,5	86	20,6
Entre 5.001 e 10.000 hab.	105	25,3	135	32,5	148	35,5
Até 5.000 hab.	201	48,4	135	32,5	110	26,4

Fonte: IBGE. Censos Demográficos de 1991 e 2000; Contagem da População de 2007.

Elaboração: Coordenação de Pesquisas Sociais - Copes / Diretoria de Pesquisas - DIPEQ / Superintendência de Estudos Sociais e Econômicos da Bahia - SEI, 2010

Nota: <sup>1</sup> Como não existem dados sobre população urbana e população nas sede municipais para municípios com mais de 170 mil habitantes em 2007, considerou-se, com base no Censo 2000, que Feira de Santana, Vitória da Conquista, Itabuna, Ilhéus, Juazeiro e Camaçari pertencem a classe de 100.000 a 500.000 habitantes.

As demais sedes municipais com elevados volumes demográficos estavam justamente nos municípios de maior tamanho populacional: Feira de Santana, Jequié, Vitória da Conquista, Ilhéus e Itabuna. Porém, sedes menores, em termos de corte demográfico, como as de Alagoinhas, Juazeiro, Camaçari, Jacobina e Euclides da Cunha, apresentavam relevância na articulação do espaço regional, e exerciam, de fato, papel de intermediação nos termos propostos por Sposito (2007) e Corrêa (2007).

Em 2000, as cidades com mais de 50 mil habitantes passaram a ser 23 (significando 5,5% do total). Mais uma vez, apenas uma detinha população acima de 500 mil residentes. As cidades com porte variando de 100 mil a 500 mil habitantes

18. Sabe-se, contudo, da necessidade de maior refinamento nessa categoria, considerando, por exemplo, as tipologias funcionais dominantes em cada uma delas para definição de subconjuntos.

19. Em verdade, Salvador, em 1960, antes mesmo do advento da industrialização da Bahia, já possuía mais de 600 mil moradores. Feira de Santana, atualmente a segunda maior cidade baiana, e Itabuna tinham menos de 100 mil habitantes (Silva; Silva, 1989).

eram 10 ou 2,4% do total, enquanto em 13 cidades o contingente oscilava entre 50.001 e 100.000 moradores. Comparando-se 2000 e 2007, nota-se que não houve mudanças significativas para o conjunto dos principais centros urbanos da Bahia.<sup>20</sup> Em relação à distribuição das sedes por faixa de tamanho de população, avaliando-se que Salvador permaneceu como a única com mais de 500 mil residentes, 25 contavam com portes oscilando entre 50 mil e 500 mil residentes.<sup>21</sup> Deste total, em 2007, 11 cidades registraram populações entre 100.001 e 500.000 habitantes. Além das que já estavam neste patamar em 2000, (Feira de Santana, Vitória da Conquista, Juazeiro, Camaçari, Ilhéus, Itabuna, Jequié, Lauro de Freitas, Alagoinhas e Barreiras), passou a compor este grupo Teixeira de Freitas.

Esses dados tanto atestam a dinâmica recente percebida nas porções sul e oeste do estado quanto confirmam as tendências, anunciadas no censo de 2000 e na contagem populacional de 2007, de crescimento de centros urbanos que já possuíam papéis de intermediação. Indicaram ainda que outras cidades, em função do ritmo de crescimento e da expansão das estruturas sociais e urbanas a ele associadas, tendem a ingressar nesta categoria de cidades. Neste último caso, estão, por exemplo, Eunápolis e Simões Filho.

O número de cidades com populações inferiores a 20 mil pessoas diminuiu entre 1991 e 2000, ainda que representasse grande parte do total. Eram 368 no ano de 1991 (ou 88,7% do total). Em 2000, somavam 351 (84,6% do total da Bahia). Agregavam, em 1991, 31,6% do conjunto dos que residiam nas sedes baianas. No ano de 2000, nelas estavam cerca de 28,9% deste contingente. Em 2007, permaneceu a tendência de retração. Todavia, elas ainda tinham elevada importância, com 344 representando 82,5% do total da Bahia.

É oportuno verificar que, excluindo-se as cidades mais firmemente articuladas do território metropolitano, em 2007, apenas sete centros urbanos – Vitória da Conquista, Jequié, Itabuna, Ilhéus, Barreiras, Juazeiro e Teixeira de Freitas –, mal distribuídos no estado, poderiam ser identificados como tendo maior capacidade de exercer a função de ligação entre grandes e pequenas cidades. Justamente por isso, em parte do território baiano, centros de menor porte e estrutura urbana exerciam funções que remetiam à intermediação, de forma mais ou menos restrita. O fato é que cidades como Irecê, Guanambi, Brumado, Senhor do Bonfim e Jacobina exerciam centralidade em relação ao seu entorno, respondendo às demandas mais imediatas dos seus moradores. Tal situação, diga-se, já havia sido

---

20. É válido ressaltar que não se tem informação demográfica para a totalidade das sedes municipais em 2007. Contudo, com base em trabalhos que versam sobre questões socioeconômicas, entende-se que as tendências esboçadas nos anos anteriores não devem ter experimentado alterações de vulto, e que as cidades de maior porte, nas quais não ocorreu a contagem de 2007, continuaram ampliando seu contingente.

21. Não se trabalhou com o peso relativo da população das sedes municipais de 2007 por conta da contagem não ter contemplado a totalidade das sedes baianas.

identificada por Porto (2003) e mesmo no REGIC 2007, que as coloca como centros sub-regionais.

### 3 ESPACIALIZAÇÃO DA ECONOMIA NOS MUNICÍPIOS BAIANOS A PARTIR DO PIB<sup>22</sup>

Para a compreensão da distribuição do PIB entre os municípios da Bahia nos últimos anos, é interessante considerar que, nas décadas mais recentes, este estado vem figurando como a primeira economia da região Nordeste e a sexta do Brasil. Entre 2002 e 2007, contribuiu, em média, com 4,1% do PIB do país, e com 31,5% da produção da riqueza no Nordeste (SUPERINTENDÊNCIA DE ESTUDOS ECONÔMICOS E SOCIAIS DA BAHIA, 2010). Analisando-o a partir da distribuição por setor de atividade, nota-se que antes da inserção da Bahia no processo de industrialização nacional, em 1960, aproximadamente 40,0% do seu PIB total era representado pelo setor primário, 12,0% pelo setor secundário, enquanto o setor terciário abarcava quase metade sua composição<sup>23</sup> (CARVALHO JUNIOR; PESSOTI; PEREIRA, 2002).

Entre o final dos anos 1950 e meados da década de 1980, a mudança de posição do estado no processo de divisão regional do trabalho e a localização definida, no território baiano, para a instalação dos complexos industriais contribuíram expressivamente para a manutenção de uma dinâmica populacional e econômica ainda mais concentrada na RMS. É necessário destacar que o CIA e o COPEC foram fundamentais para a mudança da estrutura produtiva e do mercado de trabalho baianos e para a acelerada ampliação do setor secundário, mas, também, do terciário, que, então, respondia por grande parte das ocupações na capital. Para Faria, esta situação ocorreu porque, efetivamente, o surgimento de um parque industrial na RMS implicou a expansão dos empregos no setor secundário, embora tenham persistido “(...) as funções de Salvador como polo comercial e de serviços para extensas áreas do Nordeste. Essa expansão acoplou-se ao crescimento das atividades ligadas ao turismo na área” (FARIA, 1980, p. 37).

Esse conjunto de alterações, acrescido da primazia dada ao modelo industrial nos projetos de desenvolvimento governamentais, revelou-se nos aspectos sociais e demográficos e na estrutura do mercado de trabalho da Bahia. Do mesmo modo,

---

22. As autoras agradecem a Laumar Neves de Souza, coordenador da Copes/DIPEQ/SEI, e a Gustavo Casseb Pessoti, diretor da DISTAT/SEI, pelas sugestões e orientações feitas em relação às análises do PIB, isentando-os dos equívocos porventura aqui cometidos.

23. Tradicionalmente, o setor primário é composto pelas seguintes atividades: agricultura, silvicultura e exploração florestal; pecuária; e pesca. O setor secundário agrega as seguintes atividades: indústria extrativa mineral; indústria de transformação; construção civil; e produção e distribuição de eletricidade, gás, água, esgoto e limpeza urbana. Por seu turno, o terciário se refere à agregação das atividades relacionadas a: comércio e serviços de manutenção e reparação; serviços de alojamento e alimentação; transportes, armazenagem e correio; serviços de informação; intermediação financeira, seguros e previdência complementar; serviços prestados às famílias e associativos; serviços prestados às empresas; atividades imobiliárias e aluguel; administração, saúde e educação públicas; saúde e educação mercantis e serviços domésticos.

implicaram reorganização dos setores produtivos na composição do seu PIB.<sup>24</sup>

Sobretudo como resultado das políticas voltadas à dinamização de atividades agrupadas no setor secundário, predominantes na segunda metade do século XX, nos anos 1990, a estrutura do PIB baiano apresentava significativas diferenças em relação à da década de 1960. Evidenciou-se um acentuado declínio da participação do setor primário que, em 1995, representava 10,4% do total das riquezas produzidas no estado. No mesmo ano, o secundário equivalia a 25,7% e o terciário a 63,9% do PIB total. Entre 1995 e 2000, o setor primário diminuiu ainda mais sua relevância na economia da Bahia, passando a representar 8,8% do total. Ao mesmo tempo, o secundário ampliou sua importância e registrou 28,9% do PIB no último ano. Pouca alteração ocorreu em relação à participação do terciário neste período. Em 2000, correspondia a 62,4% do montante estadual.

O acompanhamento dessas informações em anos mais recentes indica a continuidade da tendência de retração do peso do setor primário, e de elevação da participação do setor secundário, enquanto o terciário manteve relativa estabilidade na composição do PIB estadual. O setor terciário permanecia como o de maior importância, representando 63,2% em 2007. Note-se que os segmentos de administração, saúde e educação públicas, e de comércio e serviços de manutenção e reparação eram os mais relevantes para a composição deste setor (SUPERINTENDÊNCIA DE ESTUDOS ECONÔMICOS E SOCIAIS DA BAHIA, 2010). Quanto ao conjunto de riquezas gerado por atividades associadas ao setor primário, elas respondiam a 8,6% do total nesse mesmo ano. Desse modo, ainda que se saiba que boa parte da população baiana esteja ocupada em atividades vinculadas à agricultura,<sup>25</sup> não há como negar que este contexto sinaliza uma expansão das atividades econômicas decorrentes do fenômeno da urbanização.

### 3.1 Distribuição espacial do PIB por município

No que concerne à distribuição interna do PIB da Bahia, considerando-se os territórios de identidade, evidenciou-se que o território metropolitano de Salvador, entre 2002 e 2007, concentrava aproximadamente 42% do PIB total. Tal relevância pode ser associada, como visto, à história de Salvador, bem como ao fato de que este município tem sido objeto de uma série de investimentos públicos e privados em diferentes setores de atividade. Tais medidas consolidaram sua im-

24. No primeiro trimestre de 2007, ocorreu uma mudança na metodologia de cálculo do PIB. O IBGE, responsável pela pesquisa, elaborou a retroposição dos dados até 1995 e não autorizou os órgãos de pesquisa estaduais a realizarem o mesmo processo para os anos anteriores. Desse modo, embora seja possível tratar das tendências em períodos passados, os dados do PIB anteriores a esse ano não são comparáveis com os atuais.

25. Dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) de 2008 indicam que 33,6% dos ocupados estão envolvidos com atividades agrícolas, uma daquelas que compõem o setor primário. Esta informação evidencia a relevância desta ocupação na dinâmica do estado, embora sua importância na geração de riquezas para a Bahia seja relativamente reduzida.

portância econômica e centralidade no cenário estadual e mesmo regional. Cabe ressaltar que também integram este território Camaçari, Candeias e Simões Filho que, em 2002-2007, estavam entre os municípios que mais contribuíram para a formação do PIB estadual. Nos anos de 2005 e 2007, Lauro de Freitas, que se localiza no território metropolitano de Salvador, passou a figurar entre aqueles que se destacavam pelo valor da sua produção, ocupando a oitava posição no estado em ambos os anos em pauta (tabela 4).

TABELA 4

**Municípios da Bahia com os maiores e menores PIBs em valores correntes e posição em relação ao total do estado (2005, 2005, 2007)**

Território de Identidade	Município	Produto interno bruto - PIB					
		Posição	2002	Posição	2005	Posição	2007
	<b>Brasil</b>		<b>1.477.821.769</b>		<b>2.147.239.292</b>		<b>2.661.344.525</b>
	<b>Bahia</b>		<b>60.671.843</b>		<b>90.919.335</b>		<b>109.651.844</b>
<b>Maiores PIBs</b>							
Metropolitano de Salvador	Salvador	1 <sup>o</sup>	16.357.921	1 <sup>o</sup>	22.532.509	1 <sup>o</sup>	26.727.132
Metropolitano de Salvador	Camaçari	2 <sup>o</sup>	5.817.366	2 <sup>o</sup>	10.271.514	2 <sup>o</sup>	10.401.520
Recôncavo	São Francisco do Conde	3 <sup>o</sup>	4.406.281	3 <sup>o</sup>	6.324.432	3 <sup>o</sup>	7.144.211
Portal do Sertão	Feira de Santana	4 <sup>o</sup>	2.221.209	4 <sup>o</sup>	3.492.978	4 <sup>o</sup>	4.721.367
Metropolitano de Salvador	Candeias	10 <sup>o</sup>	1.005.866	6 <sup>o</sup>	1.909.009	5 <sup>o</sup>	2.479.571
Metropolitano de Salvador	Simões Filho	5 <sup>o</sup>	1.217.218	5 <sup>o</sup>	2.082.070	6 <sup>o</sup>	2.404.202
Vitória da Conquista	Vitória da Conquista	7 <sup>o</sup>	1.063.496	7 <sup>o</sup>	1.796.270	7 <sup>o</sup>	2.373.446
Metropolitano de Salvador	Lauro de Freitas	-	-	8 <sup>o</sup>	1.694.310	8 <sup>o</sup>	2.106.145
Itaparica	Paulo Afonso	8 <sup>o</sup>	1.034.720	-	-	9 <sup>o</sup>	2.037.815
Litoral Sul	Itabuna	9 <sup>o</sup>	1.008.169	9 <sup>o</sup>	1.514.014	10 <sup>o</sup>	1.798.940
Litoral Sul	Ilhéus	6 <sup>o</sup>	1.118.467	10 <sup>o</sup>	1.479.938	-	-
<b>Menores PIBs</b>							
Vale do Jequiçá	Cravolândia	413 <sup>o</sup>	8.590	411 <sup>o</sup>	13.073	408 <sup>o</sup>	18.569
Itaparica	Macururé	410 <sup>o</sup>	9.494	408 <sup>o</sup>	14.345	409 <sup>o</sup>	17.071
Recôncavo	Dom Macedo Costa	416 <sup>o</sup>	7.601	415 <sup>o</sup>	10.517	410 <sup>o</sup>	16.618
Itapetinga	Firmino Alves	411 <sup>o</sup>	8.970	-	-	411 <sup>o</sup>	15.772
Litoral Sul	São José da Vitória	408 <sup>o</sup>	10.249	414 <sup>o</sup>	11.108	412 <sup>o</sup>	15.455
Sisal	Ichu	409 <sup>o</sup>	10.229	413 <sup>o</sup>	11.871	413 <sup>o</sup>	15.426

(Continua)

(Continuação)

Território de Identidade	Município	Produto Interno Pruto - PIB					
		Posição	2002	Posição	2005	Posição	2007
<b>Brasil</b>			<b>1.477.821.769</b>		<b>2.147.239.292</b>		<b>2.661.344.525</b>
<b>Bahia</b>			<b>60.671.843</b>		<b>90.919.335</b>		<b>109.651.844</b>
<b>Menores PIBs</b>							
Vale do Jequiriçá	Lafaiete Coutinho	-	-	410 <sup>a</sup>	13.566	414 <sup>a</sup>	14.788
Sertão Produtivo	Contendas do Sincorá	415 <sup>a</sup>	7.859	412 <sup>a</sup>	12.001	415 <sup>a</sup>	14.557
Piemeano do Paraguaçu	Ibiquera	412 <sup>a</sup>	8.663	416 <sup>a</sup>	9.670	416 <sup>a</sup>	13.769
Bacia do Jacuípe	Gavião	417 <sup>a</sup>	6.768	417 <sup>a</sup>	14.208	417 <sup>a</sup>	12.400
Médio Rio das Contas	Aiquara	-	-	409 <sup>a</sup>	9.628	-	-
Oeste Baiano	Catolândia	414 <sup>a</sup>	7.974	-	-	-	-

Fonte: <ftp://ftp.ibge.gov.br/Pib\_Municipios/2003\_2007/banco\_dados.zip>

Elaboração: Coordenação de Pesquisas Sociais - Copes / Diretoria de Pesquisas - DIPEQ / Superintendência de Estudos Sociais e Econômicos da Bahia - SEI, 2010.

É digno de nota que Salvador e Camaçari foram aqueles que, isoladamente, mais contribuíram para o PIB total da Bahia em 2002, 2005 e 2007. Seguiu-se a esses, com o terceiro PIB municipal, São Francisco do Conde, integrante do território do Recôncavo. Uma observação necessária é que este município conta com uma estrutura urbana bastante simples e, em 2000, apresentava uma expressiva taxa de desemprego e elevada quantidade de funcionários públicos.<sup>26</sup> Em verdade, sua relevância econômica era resultante das dinâmicas ocasionadas pelas atividades de extração e refino de petróleo, mas, de forma geral, seus resultados econômicos não são internalizados pelo município. Estes fatores contribuíram para que, em 2007, tivesse o segundo maior PIB do setor secundário do estado. Nesse mesmo ano, apresentava um porte demográfico reduzido: 29.829 moradores.

Feira de Santana, que, assim como Salvador, tinha no setor terciário aquele que mais valor agregava na formação do seu PIB, também foi sempre o quarto mais importante. Localizado no território Portão do Sertão, há décadas, possui o segundo maior porte populacional da Bahia e tem importância na articulação dos fluxos intraestaduais, sendo categorizada como *capital regional nível B* no REGIC 2007 (IBGE, 2008).

Também identificadas no REGIC 2007 como capitais regionais de nível B foram Vitória da Conquista (localizada num território que leva o seu nome),

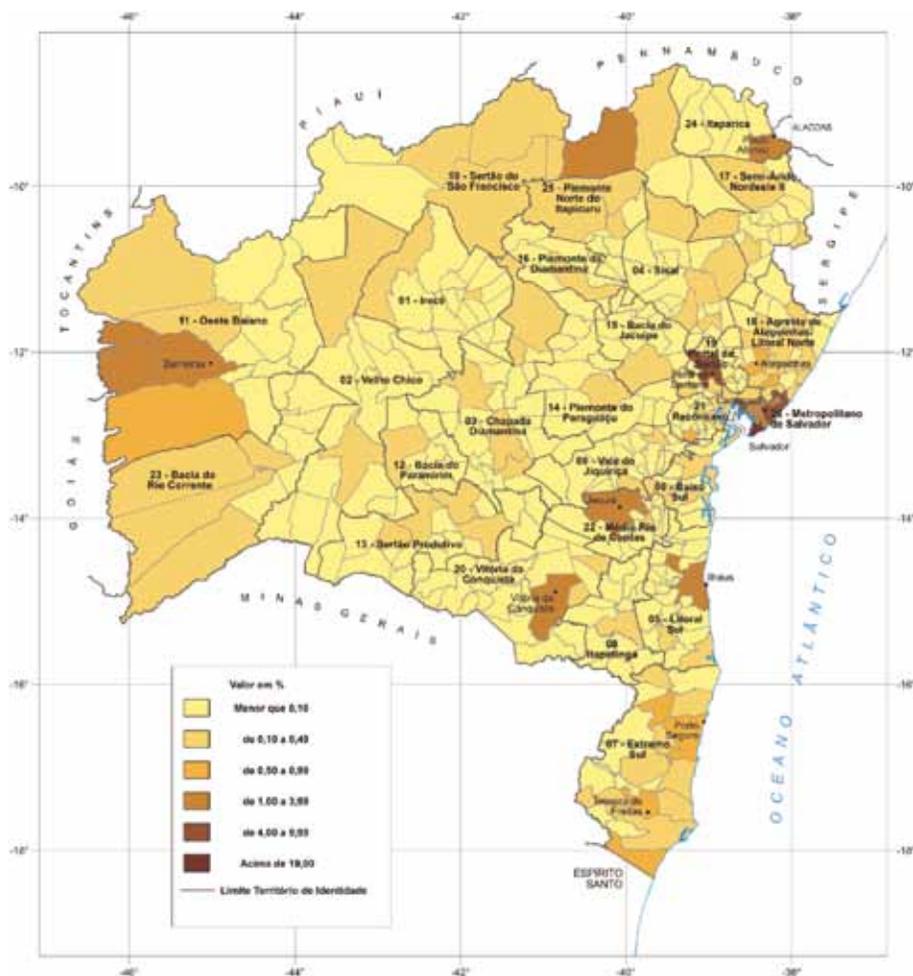
26. Considerando a região metropolitana oficial, São Francisco do Conde detinha, conforme o censo de 2000, a maior taxa de desemprego e a maior proporção de servidores públicos da RMS.

Itabuna e Ilhéus, no Litoral Sul. O primeiro destes três municípios, ao longo dos anos 2000, figurou como o sétimo de maior significado no estado em termos do PIB. Com o terceiro maior porte demográfico da Bahia, tem como principal gerador de riquezas o setor de serviços. Ademais, Vitória da Conquista possui uma centralidade que ultrapassa as fronteiras estaduais, atendendo também demanda de habitantes de localidades mineiras (IBGE, 2008). Itabuna e Ilhéus, nos anos de 2002 a 2007, figuravam entre os dez PIBs mais importantes da Bahia. Porém, em 2007, Ilhéus registrou a 11<sup>a</sup> colocação (tabela 4).

Paulo Afonso, no território de Itaparica, teve como principal propulsor do seu desenvolvimento socioeconômico a construção de importante hidrelétrica, responsável pelo fornecimento de energia para parte do Nordeste. No entanto, gradativamente, sua infraestrutura e capacidade de ofertar serviços mais qualificados aumentaram. Isso fez com que se tornasse o principal centro urbano no nordeste baiano, região onde estavam numerosas unidades municipais de porte reduzido, cujos principais geradores de ocupação eram a agricultura e pecuária tradicionais e a extração de minérios. O fato é que quando se verifica o ranking dos municípios no que tange à construção do PIB baiano, em 2002, 2005 e 2007, apenas no primeiro destes anos Paulo Afonso integrava o grupo daqueles com maior destaque.

Nota-se que, assim como foi identificado em relação aos dados de população, os municípios com os maiores PIBs se localizavam, principalmente, nas proximidades de Salvador e na porção sul do estado (cartograma 3). Aqueles que revelaram as menores participações na produção de riquezas da Bahia, distintamente, estavam distribuídos em um número mais amplo de territórios. No Vale do Jequiçá, por exemplo, havia dois municípios nessa situação: Cravolândia e Lafayette Coutinho, ambos com portes demográficos bastante reduzidos.

## CARTOGRAMA 3

**Participação dos municípios da Bahia na composição do PIB total por território de identidade (2007)**

Fonte: SEI (2009).

Elaboração: Coordenação de cartografia e geoprocessamento da SEI.

Os demais estão situados, cada um, em uma região. Na porção sul da Bahia havia São José da Vitória; no Recôncavo, Dom Macedo Costa; no oeste, Catolândia; e, no nordeste, Itaparica. Os outros pertencem a territórios que integram, principalmente, a região semiárida. Todos eles possuíam, em 2007, populações inferiores a 10 mil moradores.

A análise da tabela 4 indica ainda que, ao longo dos anos 2000, houve pouca variação no conjunto dos municípios que apresentaram os maiores e menores PIBs da Bahia.

### 3.2 Distribuição espacial do PIB por setor de atividade e municípios

Avaliando-se os dados do PIB por setor de atividade, tem-se que, embora com oscilações, o primário diminuiu sua participação ao longo da década, significando menos do 10,0% total em 2007. Na composição deste valor, os segmentos de agricultura, silvicultura e exploração vegetal foram os que mais se destacaram, contribuindo com 79,0% dos R\$ 8.221,34 milhões obtidos pela Bahia neste setor. Os segmentos da pecuária e pesca representavam 21,0% deste montante (SUPERINTENDÊNCIA DE ESTUDOS ECONÔMICOS E SOCIAIS DA BAHIA, 2010).

Analisando-se o mesmo indicador por município, observa-se que o conjunto dos 15 com as mais representativas participações na composição do PIB do setor primário somavam 34,9% do seu total em 2007. Entre estes predominavam os situados no Oeste Baiano. A partir dos anos 1970, quando Barreiras, integrante desse território, passou a receber incentivos federais para expansão da agricultura, particularmente voltados ao cultivo de grãos, esta porção do estado passou a ampliar sua capacidade produtiva e a assumir novos papéis na dinâmica intrarregional. Com o passar do tempo, outros municípios colocaram-se em condições de desenvolver esta atividade. Já em 2007, São Desidério (7,7%), Barreiras (4,5%), Luís Eduardo Magalhães (2,6%), Formosa do Rio Preto (2,2%) e Riachão das Neves (1,3%), todos pertencentes ao Oeste, apareceram em posição de destaque. Juntos, eles significaram 18,3% do que foi produzido nesse setor (tabela 5). Destaca-se que, em 2007, Barreiras perdeu a condição observada há alguns anos de município de maior produção no setor primário.

É válido ressaltar que nesse território estavam os principais agentes do agro-negócio baiano, sendo predominante a produção de grãos (soja e milho) e de algodão herbáceo. Em A soja estava disseminada em apenas 11 municípios do estado, todos na sua porção oeste. Entre eles, destacaram-se pelo montante da produção, em 2007, São Desidério, Barreiras, Correntina e Luís Eduardo Magalhães, que, agrupados, correspondiam a 73,3% da produção estadual. Em relação ao algodão, sobressaía-se São Desidério, com 47,0% de todo algodão produzido na Bahia. Também revelaram importância no cultivo de algodão herbáceo Barreiras, Luís Eduardo Magalhães, Formosa do Rio Preto e Riachão das Neves.

No território Bacia do Rio Corrente, dois municípios se destacaram na composição do PIB do setor primário: Correntina e Jaborandi – com 2,0% e 1,1%, respectivamente, do total gerado por tal setor em 2007.

A tabela 5 evidencia que entre os que apresentaram maior significado na composição do PIB primário estava Juazeiro, com 3,4% desse montante e terceira maior participação. Juazeiro e Casa Nova (com 1,1%) situavam-se no território Sertão do São Francisco – área na qual se praticava, principalmente, agricultura

voltada à exportação. Outros que se sobressaíram foram Barra do Choça (2,0%) e Ibicoara (2,0%). Estes estavam em dois territórios distintos, Vitória da Conquista e Chapada Diamantina, respectivamente.

TABELA 5

**Municípios da Bahia com participação relativa no PIB do setor primário igual ou superior a 1,0% (2007)**

Territórios de Identidade	Municípios	Valor adicionado (R\$ milhões)	Participação no estado
<b>Bahia</b>		<b>8.221,34</b>	<b>100,0</b>
<b>Subtotal</b>		<b>2.869,33</b>	<b>34,9</b>
Oeste Baiano	São Desidério	636,55	7,7
Oeste Baiano	Barreiras	371,71	4,5
Sertão do São Francisco	Juazeiro	278,22	3,4
Oeste Baiano	Luís Eduardo Magalhães	214,98	2,6
Oeste Baiano	Formosa do Rio Preto	178,83	2,2
Bacia do Rio Corrente	Correntina	166,01	2,0
Vitória da Conquista	Barra do Choça	165,33	2,0
Chapada Diamantina	Ibicoara	164,43	2,0
Extremo Sul	Prado	117,63	1,4
Chapada Diamantina	Mucugê	111,89	1,4
Oeste Baiano	Riachão das Neves	105,81	1,3
Vitória da Conquista	Vitória da Conquista	92,94	1,1
Extremo Sul	Itamaraju	90,17	1,1
Sertão do São Francisco	Casa Nova	87,80	1,1
Bacia do Rio Corrente	Jaborandi	87,01	1,1

Fonte: Superintendência de Estudos Econômicos e Sociais da Bahia, 2009

Elaboração: Coordenação de Pesquisas Sociais - Copes / Diretoria de Pesquisas - DIPEQ / Superintendência de Estudos Sociais e Econômicos da Bahia - SEI, 2010.

Em relação ao município de Barra do Choça, chama atenção o fato de que, embora demonstre relevância na composição do PIB do setor primário baiano em 2007, ele obteve em 2000-2007 uma das menores taxas de crescimento populacional do estado, -3,4% a.a. Contava, em 2007, com 32.489 moradores, o que sugere, portanto, que sua dinâmica econômica não tem sido capaz de reter sua população nos últimos anos. Figuravam ainda com participações superiores a 1,0% do PIB relacionado à produção primária Prado e Mucugê, ambos com 1,4%; Vitória da Conquista, uma das maiores cidades da Bahia, e Itamaraju com 1,1% cada.

O setor secundário apresentou entre 1995 e 1999, tendência ascendente em relação ao total do estado: de 25,7% para 27,2%. Chama atenção o fato de que, nos anos 1990, os segmentos mais significativos foram os de química, celulose e papel, que concentravam cerca de 60% do total das riquezas geradas. Nesta década, era na RMS que estavam as principais plantas das áreas de química, metalurgia, papel, plástico, bebidas, material elétrico, de comunicações e de informática. Por isso mesmo, esta região concentrava a maior parcela da produ-

ção industrial da Bahia. Mantinha-se, portanto, a lógica de distribuição das atividades industriais consubstanciadas pelas intervenções da Sudene, na segunda metade do século XX. Note-se que em Camaçari, onde se encontra importante complexo petroquímico, se iniciou, no começo dos 2000, a implantação de um polo automotivo.

Em 2007, o setor secundário representava 28,2% do PIB baiano. Os segmentos mais importantes, então, eram indústria de transformação e construção civil, que representavam, respectivamente, 49,6% e 24,9% do total do secundário (SUPERINTENDÊNCIA DE ESTUDOS ECONÔMICOS E SOCIAIS DA BAHIA, 2010). Quanto à participação dos municípios, Camaçari permanecia como o de maior representatividade, com 22,2% do total. Vinham em seguida São Francisco do Conde (13,2%) e Salvador (12,0%). Mais sete municípios apresentaram percentuais superiores a 2,0%: Paulo Afonso, Candeias, Simões Filho, Feira de Santana, Dias d'Ávila, Mucuri e Pojuca (tabela 6). Outro conjunto, formado por Ilhéus, Sobradinho, Eunápolis, Cairu, Lauro de Freitas, Alagoinhas, Itabuna e Luís Eduardo Magalhães, registrava participações entre 1,0% e 1,8% dos que a Bahia registrou no setor secundário em 2007.

Desse modo, um grupo de 18 municípios representava cerca de 79 % do produzido no setor secundário em 2007. Considerando-se sua distribuição espacial, verifica-se que estes se achavam principalmente no território metropolitano de Salvador: Camaçari, Salvador, Candeias, Simões Filho, Dias d'Ávila e Lauro de Freitas.<sup>27</sup> Estes representavam 44,4% do que era acumulado nesse setor.

Em São Francisco do Conde, no território do Recôncavo, e Pojuca e Alagoinhas, no Agreste de Alagoinhas/Litoral Norte, áreas próximas e cuja dinâmica estava articulada à de Salvador, igualmente destacavam-se os valores produzidos. Feira de Santana, no Portão do Sertão, também tinha uma participação significativa.

TABELA 6  
Municípios com participação relativa no PIB do setor secundário igual ou superior a 1,0% (2007)

Territórios de Identidade	Municípios	Valor agregado (R\$ milhões)	Participação no estado
<b>Bahia</b>		<b>26.792,91</b>	<b>100,0</b>
<b>Subtotal</b>		<b>21.349,80</b>	<b>79,7</b>
Metropolitano de Salvador	Camaçari	5.955,32	22,2
Recôncavo	São Francisco do Conde	3.541,83	13,2
Metropolitano de Salvador	Salvador	3.205,31	12,0
Itaparica	Paulo Afonso	1.601,54	6,0

(Continua)

27. Considerando-se a RMS, tal como definida oficialmente, a esses se agrega São Francisco do Conde. Nesses termos, esta região era responsável por 57,6% do PIB do setor secundário da Bahia em 2007.

(Continuação)

Territórios de Identidade	Municípios	Valor agregado (R\$ milhões)	Participação no estado
<b>Bahia</b>		<b>26.792,91</b>	<b>100,0</b>
<b>Subtotal</b>		<b>21.349,80</b>	<b>79,7</b>
Metropolitano de Salvador	Candeias	924,78	3,5
Metropolitano de Salvador	Simões Filho	823,95	3,1
Portal do Sertão	Feira de Santana	752,17	2,8
Metropolitano de Salvador	Dias d'Ávila	663,78	2,5
Extremo Sul	Mucuri	578,26	2,2
Agreste de Alagoinhas/ Litoral Norte	Pojuca	532,74	2,0
Litoral Sul	Ilhéus	491,16	1,8
Sertão do São Francisco	Sobradinho	436,32	1,6
Extremo Sul	Eunápolis	399,71	1,5
Baixo Sul	Cairu	331,57	1,2
Metropolitano de Salvador	Lauro de Freitas	312,90	1,2
Agreste de Alagoinhas/ Litoral Norte	Alagoinhas	275,13	1,0
Litoral Sul	Itabuna	262,02	1,0
Oeste Baiano	Luís Eduardo Magalhães	261,31	1,0

Fonte: Superintendência de Estudos Econômicos e Sociais da Bahia, 2009

Elaboração: Coordenação de Pesquisas Sociais - Copes / Diretoria de Pesquisas - DIPEQ / Superintendência de Estudos Sociais e Econômicos da Bahia - SEI, 2010.

Para além do território intitulado Metropolitano, os territórios ao sul constituíram-se nos de maior relevância para a composição do PIB do setor secundário. Do Oeste Baiano, apenas Luís Eduardo Magalhães, com 1,0% desse PIB, teve um significado destacado, figurando como o único município desta porção do estado a ter alguma representatividade na composição do PIB no setor secundário (tabela 6).

Tratando do terciário, dados da Superintendência de Estudos Econômicos e Sociais da Bahia (2010) evidenciaram que os segmentos da administração, saúde e educação públicas e o de comércio e serviços de manutenção e reparação foram os de maior relevância em 2007, respondendo por, respectivamente, 26,2% e 21,2% do total do setor. Voltando a atenção para os municípios, nota-se que Salvador, isoladamente, era responsável por 31,1% do produzido no estado em 2007 (tabela 7). Além da capital, outras unidades que integravam o território Metropolitano figuravam entre os mais relevantes: Camaçari (4,3%), Lauro de Freitas (2,4%), Simões Filho (1,8%) e Candeias (1,0%). Juntos, estes municípios concentravam 40,7% do PIB do setor terciário do estado em 2007.

Os outros municípios mais importantes estavam no Portão do Sertão – Feira de Santana, com 5,2% do produzido no terciário – e no Recôncavo – São Francisco do Conde, que agregava 4,4% do valor total. Além dos já citados, Vitória da Conquista (em território de mesmo nome) e Itabuna (no Litoral Sul), representavam mais de 2,0% do PIB deste setor. No ano de 2007, Jequié, Ilhéus, Juazeiro, Barreiras e Candeias também registraram participações oscilando entre 1,0% e 2,0%.

TABELA 7

**Municípios da Bahia com participação relativa no PIB do setor terciário igual ou superior a 1,0% (2007)**

Territórios de Identidade	Municípios	Valor agregado (R\$ milhões)	Participação no estado
<b>Bahia</b>		<b>60.147,05</b>	<b>100,0</b>
<b>Subtotal</b>		<b>36.690,96</b>	<b>61,0</b>
Metropolitano de Salvador	Salvador	18.704,90	31,1
Portal do Serão	Feira de Santana	3.143,98	5,2
Recôncavo	São Francisco do Conde	2.625,96	4,4
Metropolitano de Salvador	Camaçari	2.572,62	4,3
Vitória da Conquista	Vitória da Conquista	1.682,34	2,8
Metropolitano de Salvador	Lauro de Freitas	1.427,46	2,4
Litoral Sul	Itabuna	1.309,53	2,2
Metropolitano de Salvador	Simões Filho	1.086,72	1,8
Médio Rio das Contas	Jequié	949,85	1,6
Litoral Sul	Ilhéus	947,84	1,6
Sertão do São Francisco	Juazeiro	881,89	1,5
Oeste Baiano	Barreiras	750,26	1,2
Metropolitano de Salvador	Candeias	607,62	1,0

Fonte: Superintendência de Estudos Econômicos e Sociais da Bahia, 2009

Elaboração: Coordenação de Pesquisas Sociais - Copes / Diretoria de Pesquisas - DIPEQ / Superintendência de Estudos Sociais e Econômicos da Bahia - SEI, 2010.

É interessante observar que – com exceção de São Francisco do Conde e Candeias – os demais integrantes desse grupo apareciam entre aqueles que respondiam pelas mais expressivas populações do estado. Do mesmo modo, contavam com os maiores níveis de dinamização urbana e de diversificação na oferta de produtos, serviços e mercado de trabalho. Essa informação denota que o terciário, analiticamente, revela-se como o setor da economia que mais está relacionado à centralidade urbana. Isso porque guarda maior correlação com o avanço do processo de urbanização e com o aumento das demandas sociais mais qualificadas.

Acrescente-se que a avaliação da distribuição espacial do PIB baiano, em 2007, demonstra a continuidade do processo de concentração de atividades que mais geram riquezas no entorno de sua metrópole. Igualmente, indica a importância de municípios situados nos extremos do território baiano, em detrimento da sua grande área central. Este padrão de distribuição da economia contribui para manter as desigualdades intrarregionais, ainda mais porque não existem, até o momento, políticas efetivas que possibilitem que riquezas produzidas em determinados pontos do estado resultem em atividades que agreguem valor e favoreçam a dinamização de áreas que estão numa posição subalterna no que se refere à lógica de divisão regional do trabalho. Tampouco se pode garantir que naqueles que detêm maior importância na economia baiana haja infraestruturas e serviços públicos que atendam com qualidade a seus moradores.

#### 4 ANTIGAS TENDÊNCIAS E NOVOS PROCESSOS

A análise de elementos que contribuem para a compreensão da dinâmica urbana da Bahia revela que, desde os anos 1980, tem havido poucas modificações na hierarquia estabelecida entre seus principais centros. Alguns apresentam uma posição consolidada e, ainda que verifiquem alguma oscilação quanto à sua importância, figuraram sempre entre os principais do estado.

Salvador é o exemplo clássico dessa situação. Permaneceu, nos últimos anos, com o mesmo *status* observado ao longo de toda a história da Bahia (SILVA; LEÃO; SILVA, 1989). Logicamente, parte de suas funções, sobretudo por conta da expansão do capitalismo industrial, foram alteradas no decorrer do tempo. Porém, manteve uma ampla superioridade em relação aos demais municípios baianos em termos socioeconômicos, demográficos e funcionais. Categorizada como metrópole pelo REGIC 2007, articula uma ampla rede que, inclusive, avança sobre o estado de Sergipe.

Integram também o grupo dos que há muito revelam papel central na dinâmica estadual, Feira de Santana, Vitória da Conquista, o eixo Ilhéus – Itabuna (capitais regionais de nível B, na terminologia da REGIC 2007) e Jequié. A antiga importância destes municípios na articulação dos fluxos estaduais e no atendimento da demanda do entorno foi, com o advento da industrialização, consolidada. Além de terem sido beneficiados pelas estratégias de integração dos mercados nacionais (SILVA; LEÃO; SILVA, 1989), nas últimas décadas, foram adquirindo, por conta de políticas públicas e investimentos privados, a função de fixação e irradiação dos fluxos sociais e econômicos no interior do território baiano (PORTO, 2003).

Cabe observar que Itabuna e Ilhéus, desde a década de 1980, experimentaram impactos da crise resultante da queda nos preços do cacau no mercado externo e interno. No entanto, mantiveram-se, na primeira metade dos anos 2000, em posição de destaque tanto em termos demográficos quanto econômicos. Em verdade, estes municípios constituem um bipolo que mantém fortes relações comerciais com outras regiões do país e que, por apresentarem complementaridade de funções, permaneceram em condição destacada no contexto regional. Nesse cenário, Itabuna consolidou-se como centro urbano de comércio varejista e de serviços, enquanto Ilhéus manteve seu papel comercial, absorveu funções industriais,<sup>28</sup> e, mais recentemente, vem desenvolvendo atividades vinculadas ao turismo.

---

28. Além da industrialização de produtos oriundos do cacau, observe-se que, em 1995, foi implementado em Ilhéus o polo de informática. Esta criação foi propiciada pela homologação da lei estadual de incentivos às indústrias de informática, eletrônica e telecomunicações do governo baiano. Ilhéus contou também com os incentivos fiscais federais concedidos pela Sudene e pelo Ministério da Ciência e Tecnologia, a fim de que fosse impulsionado o desenvolvimento do segmento eletroeletrônico no sul baiano.

Esses seis municípios, em 1970, eram os únicos a apresentar populações superiores a 100 mil habitantes e respondiam por 21,9% dos moradores do estado. Em 2007, permaneciam como aqueles de maior representatividade. Agregavam 30,9% da população baiana; Salvador detinha mais de 20,0% deste total. Em termos da produção de riquezas, somados, correspondiam a 35,2% do PIB da Bahia em 2007.

Porém, alguns novos centros começaram a mostrar papel significativo nas dinâmicas intrarregionais e, gradativamente, impuseram-se como relevantes para o conjunto estadual. Outros, que apresentavam um papel eminentemente local,<sup>29</sup> não conseguiram se apropriar das vantagens geradas nos grandes centros. Boa parte destes centros experimenta um processo de estagnação, o que se revela, por vezes, pela diminuição de sua representatividade demográfica ou econômica no estado.

#### 4.1 Novos Processos e o surgimento de áreas dinâmicas

A propagação da lógica de produção industrial e da urbanização, processos de reestruturação da economia e de políticas públicas voltadas à ocupação e desconcentração econômica fizeram com que, entre os anos 1980 e 1991, antigos centros consolidassem seu prestígio na dinâmica estadual. Mas, igualmente, possibilitou o despontar de alguns municípios. Juazeiro, Barreiras, Paulo Afonso, Camaçari, Lauro de Freitas e Simões Filho exemplificam esta situação.

Também, associados a esses eventos, novos processos de distribuição da população contribuíram para dinamizar determinados municípios. Em decorrência ou não de sua capacidade produtiva, mas de forma associada ao que ocorria na RMS, Lauro de Freitas, Camaçari e Simões Filho ampliaram acentuadamente sua população e, por consequência, sua infraestrutura social e urbana. Para este grupo de municípios, poderia ser dito que vem experimentando-se os efeitos do que alguns autores chamaram de desmetropolização ou contrametropolização.<sup>30</sup> Porém, conforme bem apontou Sposito (1999), tal situação está associada à construção de uma morfologia urbana que se distingue por ser polinucleada, articulada por amplos sistemas de transportes e comunicações. Tal morfologia é condição e expressão de uma nova estratégia de localização, caracterizada pela descontinuidade e intensidade de expansão. Mas, ao mesmo tempo, trata-se de uma forma que

---

29. Para entender a dinâmica urbana baiana, é interessante verificar o conceito de cidade local, base de toda e qualquer rede urbana, formulado por Santos (2005, p. 87): "(...) dimensão mínima a partir da qual as aglomerações deixam de servir às necessidades da atividade primária para servir às necessidades inadiáveis da população, com verdadeira 'especialização do espaço'". É por meio delas que aqueles que sobrevivem essencialmente desse tipo de produção têm acesso a bens e serviços.

30. O processo de contrametropolização foi caracterizado por Martine (1995) como a opção feita por uma parte da população de residir fora do núcleo metropolitano em função dos desgastes provocados pela vida na grande cidade e pelos custos de habitação. Isto vem sendo possível pelas mudanças nas estruturas de produção e consumo e avanços na área de comunicação e transportes.

reafirma a importância da aglomeração: certas funções, como as de comando, permanecem em locais particulares e centrais. São estes locais que expandem, por meio de fluxos, sua lógica e suas intencionalidades.

Nesse sentido, Lauro de Freitas, Camaçari e Simões Filho, situados no entorno da capital, além de se destacarem em termos econômicos, revelaram ritmos de crescimento populacional elevado em função do transbordamento da centralidade de Salvador para além dos seus limites territoriais. Naqueles municípios residia parte dos que trabalhavam ou estudavam, mas, sobretudo, que usavam da estrutura urbana de Salvador.

Situação similar foi observada em Alagoinhas e Teixeira de Freitas. Ambos, nas últimas décadas, assumiram alguma centralidade por conta de apresentar, aos moradores de municípios próximos, melhores opções em termos de infraestrutura urbana, seja relacionada à moradia, à oferta de serviços de saúde e de educação, ou por conta da diversificação do seu comércio.

Barreiras se tornou o maior polo urbano do oeste da Bahia. Esta situação foi facilitada por conta de ser objeto de interesses externos e incentivos públicos federais desde os anos 1970. Isto resultou na atração de um grande fluxo de migrantes, principalmente, do Sul brasileiro e, em menor escala, de outras partes do estado e do país. A centralização da produção, industrialização e comercialização de grãos, além das tecnologias e estruturas produtivas modernas, o transformaram num centro urbano de destaque, com capacidade de responder a demandas regionais, causa e consequência do avanço acelerado de sua população.<sup>31</sup>

Gradativamente, São Desidério, Luís Eduardo Magalhães (desmembrado de Barreiras), Formosa do Rio Preto, municípios do mesmo território, passaram a apresentar destaque em relação à produção agrícola, participando de modo significativo da produção de riquezas da Bahia. Porém, embora tenham obtido ritmos de crescimento demográfico significativos entre 2000 e 2007, o de maior contingente entre eles, Luís Eduardo Magalhães, contava com 44.265 moradores em 2007. Em verdade, o Oeste tornou-se o território da Bahia *especializado* na produção de grãos, onde se encontram as mais modernas tecnologias agrícolas. Isso repercutiu em sua dinamização social e econômica, porém, à exceção de Barreiras, seus demais municípios ainda não participam de forma significativa da dinâmica urbana estadual.

Entre os anos 1990 e o início de 2000, por conta da importância que vem adquirindo a atividade turística na dinâmica socioeconômica estadual e, principalmente, regional, Porto Seguro vem elevando seu significado econômico e demográfico. Todavia, embora possua uma série de equipamentos qualificados para

---

31. Observe-se que em 1970, em Barreiras, residiam 20.864 pessoas, em 1980, eram 41.454 habitantes e, em 2000, já eram mais de 100 mil moradores.

atender às necessidades deste setor, a cidade não conta com infraestrutura urbana capaz de dar suporte ao conjunto de demandas produzidas pelos seus novos moradores. Estes, de forma geral, atendem a suas demandas mais específicas em outros municípios. Portanto, sua ligação com Eunápolis, centro sub-regional nível B, conforme apurado no REGIC 2007, vem se fortalecendo. Este município, localizado ao longo da BR-101, destaca-se por seu caráter de centro comercial, cujo papel principal tem sido apoiar a circulação e os fluxos socioeconômicos do sul do estado. Desse modo, indica-se a formação um bipolo Porto Seguro-Eunápolis.

Acrescente-se que esses centros em ascensão fizeram com que antigos núcleos, a exemplo de Jequié e Ilhéus, ainda que permaneçam em posição de destaque, observassem perda de posição na hierarquia urbana do estado.

#### 4.2 Permanência de antigas áreas de estagnação

A par da tendência de crescimento de alguns municípios por conta de alterações na dinâmica social, produtiva e econômica da Bahia, cabe frisar que algumas áreas permanecem, como há muito, numa condição de dependência em relação aos principais centros do estado. Entre elas, a mais comumente lembrada é o semiárido. Presente em mais de 70% do território baiano, há muito é caracterizada pela pobreza e pela precariedade. Tal visão não difere da realidade. A maioria dos seus municípios apresenta populações reduzidas e pequena participação na produção de riquezas do estado. Ademais, boa parte deles revela uma economia centrada nas políticas de transferência de renda, nas aposentadorias, no serviço público e em atividades produtivas vinculadas ao setor primário.

Cabe observar que Vitória da Conquista, Jequié e Juazeiro, por exemplo, localizam-se nessa porção da Bahia, todavia, ao longo dos anos, esses foram beneficiados por sua localização em relação às principais vias de circulação do Nordeste. E, como já possuíam posição significativa em termos intrarregionais, mais facilmente puderam absorver novas atividades e papéis na dinâmica estadual. Outros municípios que antes do avanço do capitalismo industrial tinham participação destacada, diferentemente, mesmo com todas as modificações econômicas ocorridas nos anos 1980 e 1990, situavam-se, nos últimos anos, em posição de menor relevância em termos estaduais.

Entre esses está Jacobina. Embora mantenha uma centralidade regional vinculada à sua estrutura comercial e de serviços, dando suporte, principalmente, a atividades ligadas à mineração e à pecuária, (SUPERINTENDÊNCIA DE ESTUDOS ECONÔMICOS E SOCIAIS DA BAHIA, 1997), apresentava-se, em 2007, na 30ª posição no PIB estadual de 2007.<sup>32</sup> Ademais, embora conte com equipamentos importantes, como uma universidade estadual, não vem sendo ob-

---

32. Embora, em termos de *ranking*, essa seja uma colocação significativa frente aos 417 municípios da Bahia, sua participação era de 0,4% do total.

jeto de políticas que a recoloca na sua antiga posição de destaque no estado. Assim, mesmo chegando a deter mais de 100 mil moradores em 1980, nos últimos anos vem observando perdas demográficas, o que indica a redução do seu dinamismo socioeconômico.

Outra área que merece atenção é o Recôncavo tradicional. Durante muito tempo, nesta região, estavam os mais importantes municípios do interior do estado que, com a produção açucareira, sustentavam-no em termos econômicos. No entanto, por conta das crises de produção e dos novos interesses internos e externos, não voltou a ser alvo de políticas consistentes de desenvolvimento. Neste contexto, Santo Amaro, que apresentava uma estrutura comercial e de serviços capaz de atender às demandas do seu entorno, bem como, a presença de complexos madeireiros, voltados para o setor de papel e celulose, vem observando sucessivas perdas demográficas.

No que atualmente se constitui o território de identidade do Recôncavo, um dos municípios de maior dinamismo era Santo Antônio de Jesus. Este se sobressaía por estar localizado num dos eixos rodoviários estruturantes do estado, BR-101, pela proximidade com Feira de Santana e Salvador, o que lhe facilitava assumir a função de centro urbano abastecedor de mercadorias e serviços às áreas circunvizinhas. Mas, paradoxalmente, estas condições inibiam seu maior desenvolvimento: parte dos fluxos e demandas mais qualificadas dirigia-se para os maiores centros do estado.

## 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A Bahia, significativa na composição da população e do PIB nacionais, caracterizava-se pela intensa desigualdade entre seus municípios, tanto em relação aos aspectos demográficos quanto do ponto de vista econômico. Poucos deles detinham mais da metade dos moradores e dos fluxos econômicos do estado, enquanto uma grande maioria mantinha com estes uma relação de dependência. Estes pontos de concentração estavam, basicamente, na RMS e nas extremidades do território estadual, no sul, no oeste e no norte. Com isso, centros que, teoricamente, por conta do tamanho populacional, não teriam capacidade de exercer funções de intermediação, ainda que de forma mais restrita, comportavam papéis de articulação entre centros maiores e menores.

Nos municípios menores, observou-se que, apesar de uma série de modificações de cunho econômico e social, sobreviviam antigas tendências de reprodução social, ao mesmo tempo que se tornaram também espaços de consumo. Estas se constituem em cidades locais ou de subsistência, encontram-se espalhadas por todo o estado e possuem papel fundamental no atendimento das demandas mais urgentes de boa parte dos cidadãos baianos de menor renda e que têm a vida associada à pequena produção rural.

Interessa observar que essa coexistência de poucas cidades grandes e densas em riquezas e muitas pequenas e financeiramente diminutas é uma situação que, tal como posto por Santos (2005), nada tem de dual. Trata-se do resultado da ação das mesmas forças, as de concentração e as de dispersão, associadas à modernização tecnológica (cuja produção e controle somente podem estar nas maiores aglomerações), às transformações e à disseminação do modelo de consumo. Em outros termos, com a modernização da produção e o avanço do capitalismo, as forças de concentração tornam-se mais poderosas, porém, a dispersão, da informação e do consumo, é uma tendência importante – e as cidades locais beneficiam-se dela.

Nessa perspectiva, é possível afirmar que as políticas de desconcentração e diversificação produtiva empreendidas pelo governo baiano, à semelhança do ocorrido em outros estados, não foram suficientes para alterar a permanência do antigo perfil da sua rede urbana, que, nas últimas décadas, tem sido presidido por novas lógicas. Com isso, boa parte dos seus centros mais destacados manteve-se em posição similar à encontrada antes da implantação do capitalismo industrial no estado.

Em síntese, o avanço e as transformações produzidas pela introdução do capitalismo industrial, pela reestruturação produtiva e seus reflexos no mercado de trabalho e por conta de políticas públicas fizeram com que alguns municípios ascendessem na hierarquia urbana. Ao mesmo tempo, outros vêm se mantendo numa condição de estagnação, perdendo importância no estado. Mas, os centros que se destacavam nos anos 1970, antes de as principais alterações econômicas da Bahia estarem efetivadas, consolidaram a posição de nós da dinâmica urbana baiana.

## REFERÊNCIAS

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos. **Estudo da dimensão territorial para o planejamento**: 2008. Brasília, 2008.

CARLOS, A. F. A. **O espaço urbano**: novos escritos sobre a cidade. São Paulo: Contexto, 2004.

CARVALHO JÚNIOR, C. V.; PESSOTI, G. C.; PEREIRA, Í. G. A. Panorama da economia baiana sob a ótica do PIB - 1975/2000. In: SUPERINTENDÊNCIA DE ESTUDOS ECONÔMICOS E SOCIAIS DA BAHIA. **Dez anos de economia baiana**. Salvador: SEI, p. 7-23, 2002. (Série Estudos e Pesquisas, n. 57).

COMPANHIA DE DESENVOLVIMENTO E AÇÃO REGIONAL (CAR) – BA. **Política de desenvolvimento sustentável na serra geral**. Salvador: CAR, 1997.

CORRÊA, R. L. Construindo o conceito de cidade média. In: SPOSITO, M. E. B. (Org.). **Cidades médias**: espaços em transição. São Paulo: Expressão Popular, p. 23-33, 2007.

DIAS, P. C. Tendências do crescimento demográfico nas regiões econômicas da Bahia entre 1980 e 2000. In: SUPERINTENDÊNCIA DE ESTUDOS ECONÔMICOS E SOCIAIS DA BAHIA. **Dinâmica sociodemográfica da Bahia: 1980-2000**. Salvador: SEI, 2003. (Série Estudos e Pesquisas, n. 60).

\_\_\_\_\_. Articulação entre os espaços de “atração” e “expulsão” de população: um estudo sobre o saldo migratório dos municípios baianos. In: SUPERINTENDÊNCIA DE ESTUDOS ECONÔMICOS E SOCIAIS DA BAHIA. **Panorama da migração dos municípios baianos em 1995-2000**. Salvador: SEI, p. 145-200, 2007. (Série Estudos e Pesquisas, n. 77).

FARIA, V. Divisão inter-regional do trabalho e pobreza urbana: o caso de Salvador. In: SOUZA, G. A. A.; FARIA, V. (Org.). **Bahia de todos os pobres**. Petrópolis: Vozes, São Paulo: Centro Brasileiro de Análise e Planejamento (CEBRAP), p. 23-69, 1980.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Região de influência das cidades 2007**. Rio de Janeiro, 2008. 201 p.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA (IPEA); INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE); UNIVERSIDADE ESTADUAL DE CAMPINAS (UNICAMP). **Configuração atual e tendências da rede urbana**. Brasília: Ipea, 2001. (Série Caracterização e Tendências da Rede Urbana do Brasil, vol. 1).

\_\_\_\_\_. **Redes urbanas regionais: Norte, Nordeste e Centro-Oeste**. Brasília: Ipea, 2001. (Série Caracterização e Tendências da Rede Urbana do Brasil, vol. 4).

MARTINE, G. Evolução espacial da população brasileira. In: AFFONSO, R. B. Á.; SILVA, P. L. B. (Org.). **Desigualdades regionais e desenvolvimento**. São Paulo: Universidade Estadual Paulista (UNESP), p. 61-91, 1995.

MOREIRA, R. **O Nordeste brasileiro: uma política regional de industrialização**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1979.

MOURA, R. A cidade em transformação: processos, conceitos e novos conteúdos. **Bahia Análise & Dados – Cidades: conceitos, processos e história**, Salvador: SEI, vol. 19, n. 2, p. 377-393, jul./set. de 2009.

PINHO, S. A. Principais tendências da migração baiana (1995-2000): origem e destino dos migrantes dos municípios. In: SUPERINTENDÊNCIA DE ESTUDOS ECONÔMICOS E SOCIAIS DA BAHIA. **Panorama da migração dos municípios baianos em 1995-2000**. Salvador: SEI, p. 19-63, 2007. (Série Estudos e Pesquisas, n. 77.).

PORTO, E. **Desenvolvimento e território na Bahia**. Salvador: SEI, 2003. 111 p. (Série Estudos e Pesquisas, n. 61.).

SANTOS, M. **Da totalidade ao lugar**. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo (EDUSP), 2005.

\_\_\_\_\_. A urbanização brasileira. 2. ed. **Estudos Urbanos**, São Paulo: HUCITEC, n. 5, 1994.

SILVA, S. B. M.; LEÃO, S. O.; SILVA, B. C. N. **Urbanização e metropolização no estado da Bahia**: evolução e dinâmica. Salvador: Universidade Federal da Bahia (UFBA), 1989.

SILVA, S. B. M.; SILVA, B. C. N. Dinâmica recente do processo de urbanização/metropolização 1931/1985. In: SILVA, S. B. M.; LEÃO, S. O.; SILVA, B. C. N. **Urbanização e metropolização no estado da Bahia**: evolução e dinâmica. Salvador: Universidade Federal da Bahia (UFBA), p. 187-262, 1989.

SPOSITO, M. E. B. A urbanização da sociedade: reflexões para um debate sobre as novas formas espaciais. In: DAMIANI, A. L.; CARLOS, A. F. A.; SEABRA, O. C. (Org.). **O espaço no fim do século**: a nova raridade. São Paulo: Contexto, p. 83-99, 1999.

\_\_\_\_\_. **Cidades médias**: espaços em transição. São Paulo: Expressão Popular, 2007.

SUPERINTENDÊNCIA DE ESTUDOS ECONÔMICOS E SOCIAIS DA BAHIA. **Cidades da Bahia**. Salvador: SEI, 1997, 150 p. (Série Estudos e Pesquisas, n. 35.).

\_\_\_\_\_. **Dinâmica sociodemográfica da Bahia**: 1980-2000. Salvador: SEI, 2003. (Série Estudos e Pesquisas, n. 60.).

\_\_\_\_\_. **Panorama da migração dos municípios baianos em 1995-2000**. Salvador: SEI, 2007. (Série Estudos e Pesquisas, n. 77.).

\_\_\_\_\_. **Resultado do PIB em 2007 mantém trajetória de crescimento econômico da Bahia**. Disponível em: <[http://www.sei.ba.gov.br/images/pib/pdf/estadual/anual/relpib\\_estadual\\_2007.pdf](http://www.sei.ba.gov.br/images/pib/pdf/estadual/anual/relpib_estadual_2007.pdf)>. Acesso em: 1 de jun. de 2010.

## ESPÍRITO SANTO: DINÂMICA URBANO-REGIONAL DO ESTADO\*

Caroline Jabour de França\*\*  
Adilson Pereira de Oliveira Júnior\*\*\*  
Natalia Zago Sena\*\*\*  
Viviane Mozine Rodrigues\*\*\*

### 1 REFERENCIAIS PARA A ANÁLISE DA DINÂMICA DO ESTADO

O estado do Espírito Santo passou por intensas transformações na segunda metade do século XX, a partir de meados da década de 1960, quando o governo estadual e o federal passaram a adotar políticas de incentivo à atividade industrial no estado, tais como isenção de impostos, melhoria da infraestrutura logística e criação de uma estrutura institucional que permitisse financiamentos estatais (PEREIRA, 1999). A instalação de grandes projetos industriais no estado (CVRD, CST, Aracruz Celulose e Samarco Mineração), somada à crise no campo, provocada pela erradicação de cafezais, levou a uma intensificação no processo de migração do campo para a cidade. As décadas seguintes foram de consolidação do modelo de desenvolvimento industrial, com ampliação das principais plantas industriais.

O momento atual, principalmente após as descobertas de petróleo na camada de pré-sal, é apontado por muitos como um *novo ciclo de desenvolvimento*. No entanto, as bases de sustentação deste ciclo são as mesmas do momento anterior, ou seja, a produção e a exportação de *commodities*, o que traz como consequência maior vulnerabilidade às flutuações do mercado externo.

O objetivo da presente análise é entender como tais transformações influenciaram a dinâmica da rede urbana estadual. Para tal, utilizam-se três

---

\* Este estudo contou com a colaboração dos seguintes técnicos do Instituto Jones dos Santos Neves (IJSN): Ana Paula Santos Sampaio, Anna Cláudia Aquino dos Santos Pela, Carla D'Angelo Moulin, Deivison Souza Cruz, Jaqueline Severino da Costa, Lorena Zardo Trindade, Rodrigo Bettim Bergamaschi e Rodrigo Taveira Rocha (estagiário).

\*\* Coordenadora da Rede Ipeal/Anipes no IJSN e da pesquisa *Dinâmica Urbana dos Estados* no Espírito Santo.

\*\*\* Bolsista da pesquisa *Dinâmica Urbana dos Estados* no Espírito Santo.

estudos básicos, de caráter mais amplo: *Regiões de Influência das Cidades 2007*, REGIC (IBGE, 2008); *Proposta de Regionalização do Brasil* (CEDEPLAR/UFMG, 2007); e *Caracterização e Tendências da Rede Urbana do Brasil* (IPEA, UNICAMP e IBGE, 2001).

O REGIC indica tendências em relação à configuração da região de influência da aglomeração urbana de Vitória. Enquanto, por um lado, continua submetida à influência do Rio de Janeiro, por outro, a sua influência tem crescido sobre o sul da Bahia, estendendo-se até Teixeira de Freitas. A influência de Vitória se estende também ao leste de Minas, na cidade de Aimorés. No entanto, embora extrapole o estado, as tendências da rede urbana do Espírito Santo confirmam aquelas nacionais, apontadas pelo estudo, quanto ao fortalecimento das capitais e o consequente dimensionamento das regiões de influência mais próximas aos limites estaduais.

O estudo *Proposta de Regionalização do Brasil* identifica o Espírito Santo como uma região urbanizada e menos desenvolvida (litoral de Vitória a Belém). No entanto, o estado continua submetido à influência do Rio de Janeiro, uma vez que as tendências apontadas pelo Plano Plurianual (PPA) de 2008-2011 em relação à rede urbana do Espírito Santo indicam a existência de duas sub-regiões ligadas ao Rio de Janeiro, a saber: i) a sub-região Norte Capixaba, com baixo grau de centralidade, e ii) a sub-região Vitória, com alto grau de centralidade. Tal divisão, no entanto, apresenta problemas, pois, ao dividir o estado em uma parte rica e outra pobre, acaba escondendo particularidades e aprofundando desigualdades.

O estudo *Caracterização e Tendências da Rede Urbana do Brasil* (CTRUB) aponta que o Espírito Santo foi o estado da região Sudeste (excluindo-se São Paulo) que apresentou maior crescimento no valor de transformação industrial (VTI) entre 1997 e 2000 (3,5, contra 1,28 do Rio de Janeiro e 1,22 de Minas Gerais). O estudo demonstra que os investimentos federais ficaram concentrados nos setores de metalurgia básica (44,6%), extração de minerais metálicos (28,7%) e papel e celulose (18,3%), reunindo-se um total de 91,6% dos investimentos federais na economia capixaba em apenas três setores.

Foram utilizados também estudos específicos, tanto governamentais quanto acadêmicos, que tratam da dinâmica urbano-regional, com o objetivo de identificar a configuração da realidade estadual e as principais tendências apontadas.

Pode-se afirmar que nos estudos levantados foram encontradas visões bastante distintas sobre o processo de desenvolvimento e a configuração da economia capixaba da década de 1970 até os dias atuais, com reflexos na metodologia adotada. Por um lado, há as leituras dos estudos feitos a partir de instituições ligadas ao governo estadual, que têm como meta, em geral, o diagnóstico, a proposição e a aplicabilidade de políticas públicas voltadas para o desenvolvimento de setores

econômicos nas diversas microrregiões administrativas estaduais. Por outro lado, existem os estudos acadêmicos, que visam desenvolver uma abordagem crítica sobre o processo de desenvolvimento do Espírito Santo, seja analisando o direcionamento dos incentivos governamentais e dos investimentos públicos no financiamento de determinadas atividades produtivas, seja questionando os privilégios dados ao modelo industrial, urbano e exportador nas análises da economia capixaba, ou ainda refletindo sobre os efeitos e as consequências do novo modelo de produção que se desgarras das territorialidades tradicionais e busca a integração com o mundo globalizado das trocas e das diferenças.

Um dos estudos específicos utilizados na análise foi o documento Plano de Desenvolvimento do Espírito Santo 2025, planejamento estratégico do estado, que, entre outros objetivos, define o desenvolvimento da rede de cidades como um dos projetos estruturantes para o Espírito Santo. Como principais nós desta rede, numa visão estratégica de futuro, são consideradas a Região Metropolitana da Grande Vitória (RMGV) e as cidades de Cachoeiro de Itapemirim, Colatina, Linhares, São Mateus e Nova Venécia. Aracruz e Anchieta são identificados como polos potenciais.

Por sua vez, o documento Microrregiões Administrativas de Gestão: Diagnósticos Sintéticos em Vista da Elaboração do Plano Plurianual (PPA), produzido pelo Instituto Jones dos Santos Neves (IJSN), ao caracterizar cada uma das doze microrregiões do Espírito Santo, dá indicações que permitem comparar suas considerações com as dos estudos básicos. Entre as principais coincidências, destaca-se a constatação da grande concentração que ocorre na RMGV nos diversos setores examinados pelo documento.

Outro trabalho a ser destacado é o Programa Rodoviário do Espírito Santo, amplo diagnóstico realizado em forma de relatórios pelo Departamento de Estradas e Rodagem do estado (DER-ES). Quanto à distribuição e à diversidade produtiva do estado, o relatório aponta que a RMGV detém empresas de 29 dos 35 setores estudados; o Polo Linhares abriga empresas pertencentes a 15 setores; e as regiões Polo Colatina e Polo Cachoeiro detêm cinco setores cada. Em relação aos arranjos produtivos locais (APLs), o estudo considera que as microrregiões que têm sustentado o crescimento econômico do Espírito Santo são a RMGV, o Polo Linhares, o Litoral Norte, o Extremo Norte e o Polo Cachoeiro. Cabe destaque à baixa taxa de crescimento da microrregião Polo Colatina, outrora foco de crescimento estadual.

Quanto aos estudos acadêmicos, algumas observações são importantes de destacar. Macedo (2005), mesmo reconhecendo a influência da centralidade metropolitana junto aos municípios do interior, conclui que estes têm sua economia fundamentada nas atividades rurais, o que corresponderia a 35% da população e

74% do território capixaba. Nesse sentido, apesar do processo de industrialização das últimas décadas, para o autor, a importância do setor primário diminuiu apenas relativamente, principalmente no que se refere à geração de emprego e renda para a população dos municípios de menor porte. Além disso, a *inserção competitiva* da economia do estado não criou condições adequadas de vida para a população urbana, conforme sugere IJSN (2004), que indica uma qualidade de vida relativamente melhor em municípios de menor porte que nos centros urbanos, e aponta que as mudanças econômicas ocorridas têm caráter socioespacial concentrador e excludente.

Mesmo Pereira (1999), que enfoca sua análise no setor secundário, afirma que o Espírito Santo não pode ser considerado, como muitos afirmam, um estado *industrial*. Apesar de a produção industrial contribuir com aproximadamente 40% da renda interna do estado, esta renda está concentrada em poucas indústrias.

Enquanto o *Plano de Desenvolvimento Espírito Santo 2025* (ESPÍRITO SANTO, 2006) indica uma tendência de descentralização da economia capixaba, apontando investimentos em diversas áreas, Vargas (2005) aponta que o processo econômico atual tem beneficiado principalmente o crescimento das cidades da faixa litorânea, enquanto outras cidades do interior vêm sofrendo um esvaziamento econômico progressivo. Além disso, para o autor, os investimentos previstos devem reforçar a concentração econômica, populacional e de renda na RMGV, acentuando as disparidades com as regiões interioranas do estado.

Sobre as questões comuns enfatizadas nos diferentes estudos, observa-se a caracterização do Espírito Santo como um estado com grande concentração de sua população e economia na RMGV. A polarização exercida pela região metropolitana é apontada em todos os estudos e reflete corretamente a realidade do estado.

Outra característica importante que aparece em alguns estudos (CEDEPLAR/UFGM, 2007; VARGAS, 2005) é a baixa capacitação tecnológica regional. Este problema tem sido alvo de políticas públicas contemporâneas, como a criação do Fundo de Amparo à Pesquisa no Espírito Santo (Fapes).

Por fim, uma questão interessante é a influência do Rio de Janeiro, sobre a qual há divergência entre os estudos específicos. De fato, historicamente, o Rio de Janeiro detém uma influência considerável no Espírito Santo, principalmente na região Sul do estado. Além de ter sido capital do país até meados do século XX, o sistema portuário fluminense exportava boa parte da produção de café do Espírito Santo, base da economia estadual. No entanto, com o rápido processo de industrialização e urbanização da RMGV, a partir da década de 1970, esta se fortaleceu bastante e passou a polarizar a economia estadual. Os estudos básicos consideraram que o Espírito Santo se mantém na região de influência do Rio de Janeiro (conforme o REGIC), no sistema urbano-regional do Rio de Janeiro (conforme o CTRUB) ou

na região do Rio de Janeiro (conforme o estudo do Centro de Desenvolvimento e Planejamento Regional da Universidade Federal de Minas Gerais, Cedeplar/UFMG). Porém, o rearranjo que ocorreu com o fortalecimento do polo da RMGV deve ser considerado relevante em qualquer análise.

## 2 ANÁLISE DA DINÂMICA URBANA ESTADUAL RECENTE

### 2.1 Tendências de distribuição da população

#### 2.1.1 Evolução do porte dos municípios

Os municípios capixabas foram classificados segundo as seguintes classes populacionais: *i*) até 10 mil habitantes; *ii*) entre 10 e 20 mil habitantes; *iii*) entre 20 e 100 mil habitantes; *iv*) entre 100 e 300 mil habitantes; e *v*) acima de 300 mil habitantes. Concentram-se nos três primeiros recortes – até 100 mil habitantes – quase 90% dos municípios do estado. Entre estas classes, mais de 50% dos municípios possuem até 20 mil habitantes, e o restante entre 20 e 100 mil. Esta proporção não apresentou variações significativas no período 1991-2007. Nas duas classes superiores – entre 100 e 300 mil e acima de 300 mil habitantes – houve mobilidade de municípios, que aumentaram de porte populacional, o que se observa a partir do ano 2000.

TABELA 1

#### Evolução do porte dos municípios segundo classes de tamanho populacional (1991-2007)

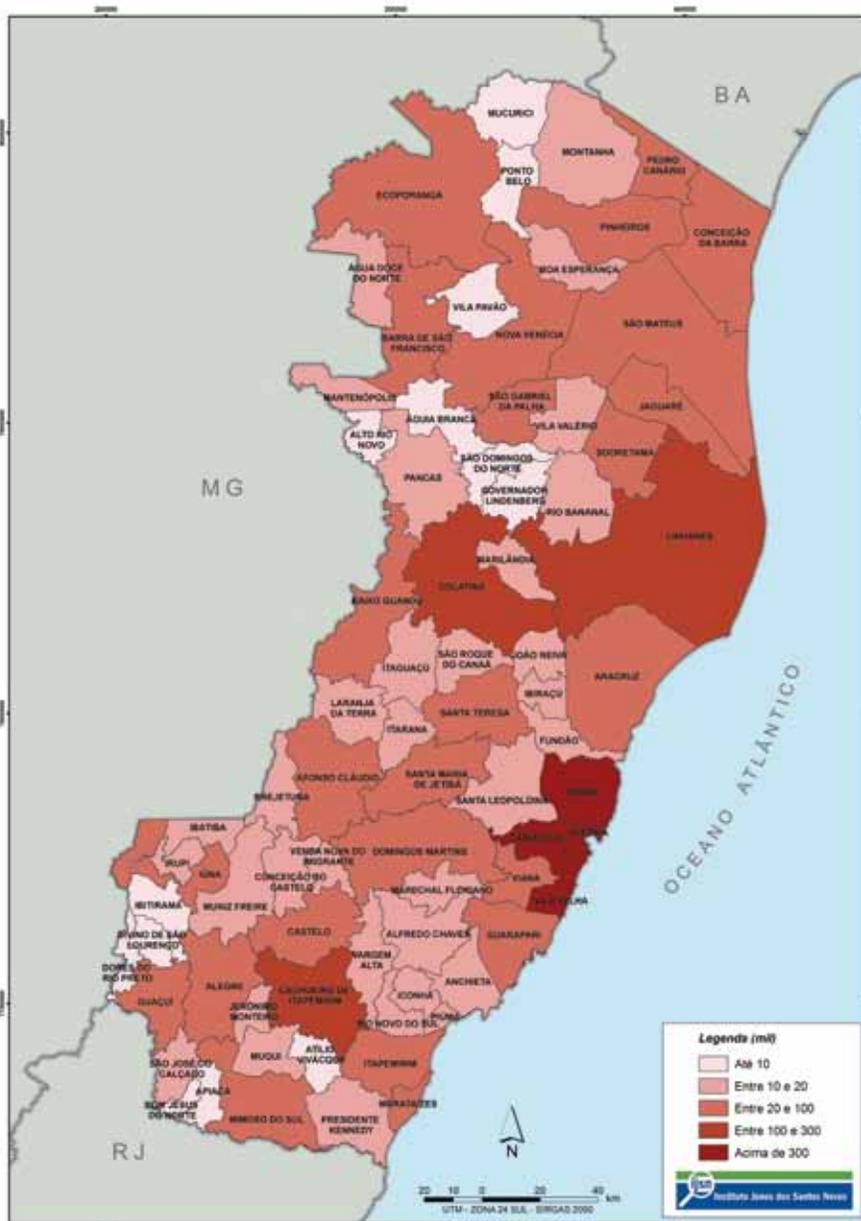
Classe de tamanho populacional	Ano					
	1991		2000		2007	
	Número	%	Número	%	Número	%
Acima de 300 mil habitantes	-	0,00	3	3,90	4	5,13
Entre 100 mil e 300 mil habitantes	7	10,45	4	5,19	3	3,85
Entre 20 e 100 mil habitantes	24	35,82	24	31,17	28	35,90
Entre 10 e 20 mil habitantes	23	34,33	32	41,56	32	41,03
Até 10 mil habitantes	13	19,40	14	18,18	11	14,10
<b>Total</b>	<b>67</b>	<b>100,00</b>	<b>77</b>	<b>100,00</b>	<b>78</b>	<b>100,00</b>

Fonte: IBGE (1991 e 2000 – Censo Demográfico; 2007 – Contagem da População).  
Elaboração: IJSN.

Todos os municípios com população acima de 300 mil habitantes, em 2007, pertencem à RMGV – Vila Velha, Serra, Cariacica e Vitória. Aqueles entre 100 e 300 mil são considerados polos estaduais: Cachoeiro de Itapemirim, Linhares e Colatina. No mapa 1 pode-se observar a distribuição espacial dos municípios segundo seu porte populacional.

## MAPA 1

## Municípios segundo classes de tamanho populacional (2007)



Fonte 1. Cartográfica: Limite Municipal - GEOBASES/IBGE

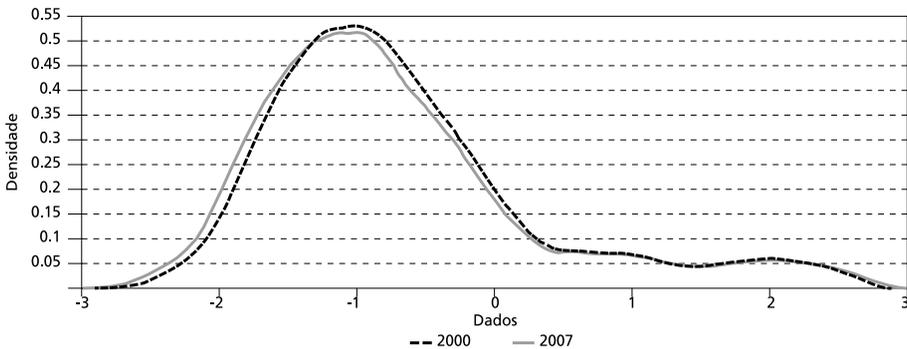
2. Dados do IBGE

Elaboração: Coordenação de Geoprocessamento (CGEO/IJSN) – julho de 2010

Nota: Para municípios com mais de 170 mil habitantes, a população foi estimada.

A aplicação da *função de kernel* aos dados populacionais do Espírito Santo permite analisar a distribuição relativa da população dos municípios nos anos 2000 e 2007. O formato e a evolução do gráfico resultante são semelhantes para os dois anos considerados (gráfico 1). Em ambos, a maior parte da massa de densidade localiza-se à esquerda do zero no eixo horizontal; visto que zero refere-se ao tamanho médio dos municípios, é possível afirmar que a maior parte destes possui tamanho inferior à média. No que diz respeito à evolução da distribuição, há um ganho de densidade de 2000 em relação a 2007, o que sugere a existência de uma mudança da massa de densidade para a esquerda. Este movimento pode ter sido causado por um grupo considerável de municípios que inicialmente apresentavam maior importância relativa, mas ao longo do período analisado perderam residentes.

GRÁFICO 1  
Densidade *log*-relativa do tamanho dos municípios capixabas



Fonte: IBGE.

Elaboração: Coordenação de Estudos Econômicos/IJSN.

Assim, de maneira geral, a distribuição da população capixaba parece assumir uma tendência crescente de municípios que apresentam uma quantidade de população abaixo da média e que convergem para um nível populacional mais baixo que o restante dos municípios.

### 2.1.2 População dos municípios e seu crescimento populacional

O estado do Espírito Santo apresenta, em 2007, uma população total de 3.351.669 habitantes, distribuídos em 78 municípios, resultando na média aproximada de 43 mil habitantes por município, 3 mil habitantes a mais que no ano 2000. Quando analisadas, no entanto, as medidas relativas à média do tamanho populacional dos municípios ou à participação populacional de cada município no total do estado, verifica-se que as taxas médias de crescimento são negativas (-4,9%). Isto implica que os municípios do estado diminuíram em termos populacionais relativos ou, em outras palavras, que existem muitos municípios capixabas com crescimento populacional menos acelerado do que o crescimento médio.

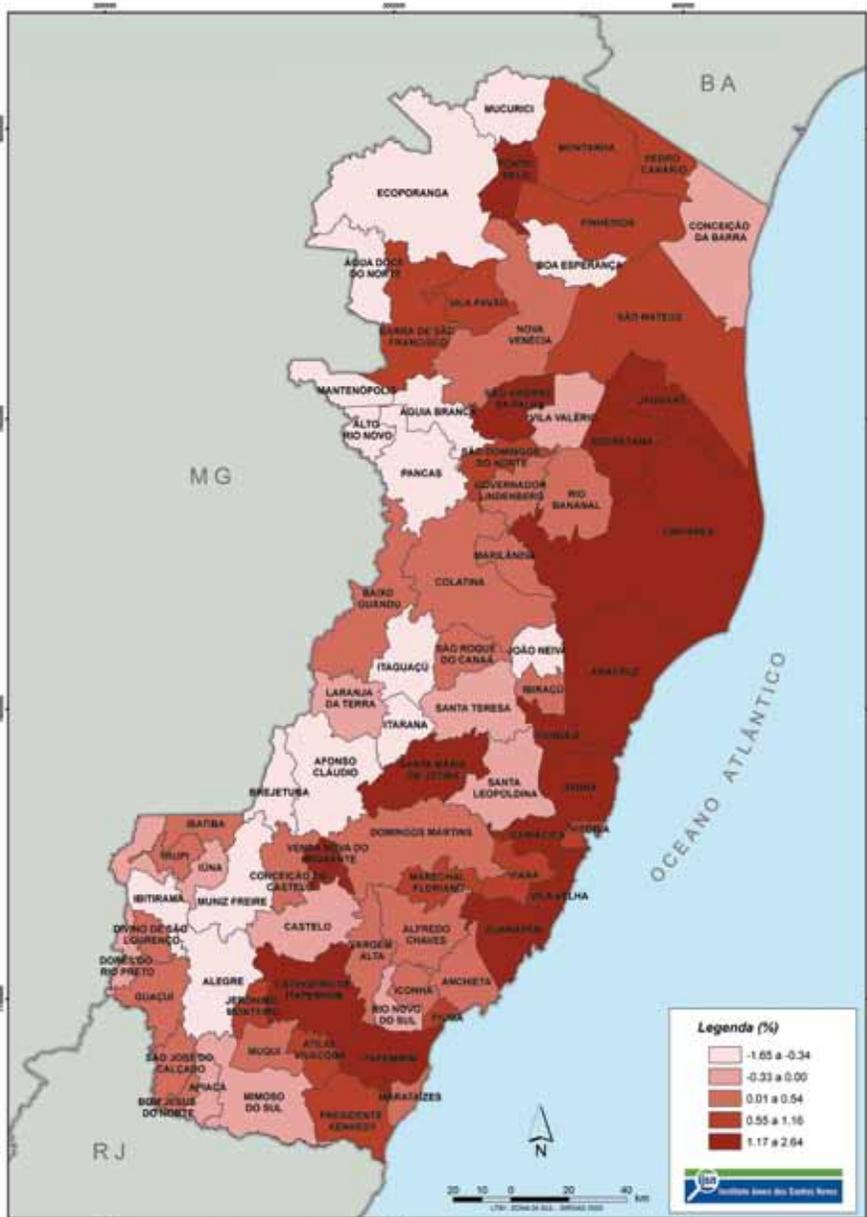
Os dez maiores municípios, em termos populacionais, possuem em média 215 mil habitantes, e cresceram a uma taxa média de 1,35% entre 2000 e 2007. Pertencem à região metropolitana ou a regiões já tradicionalmente polarizadoras do estado, com exceção de São Mateus e Aracruz, municípios que vêm se despon-tando na rede urbana recentemente.

Os dez municípios menores possuem em média 7.200 habitantes e cresceram a uma taxa média de 0,69% no período 2000-2007. Localizam-se principalmente às regiões Norte e Noroeste do estado e próximos à divisa com Minas Gerais.

Os dados populacionais desses municípios e sua evolução podem ser obser-vados no mapa 2 e na tabela 2.

MAPA 2

## Espírito Santo: taxa de crescimento geométrico médio anual da população municipal (2000-2007)



Fonte 1. Cartográfica: Limite Municipal - GEOPORT/IBGE

2. Dados do IBGE

Elaboração: CGEO/IJSN.

Nota: Os dados dos municípios de Colatina e Governador Lindenberg foram computados juntos, visto que a emancipação de Governador Lindenberg ocorreu após o Censo de 2000, impossibilitando o cálculo da taxa de crescimento geométrico deste município.

TABELA 2

**Espírito Santo: *ranking* de municípios por tamanho populacional em 2007 e taxas geométricas médias de crescimento populacional ao ano: (1991-2007)**

Posição	Região Estadual	Município	População			Taxa Geométrica Média de Crescimento Anual	
			1991	2000	2007	1991-2000	2000-2007
	<b>Brasil</b>	-	<b>146.825.475</b>	<b>169.799.170</b>	<b>183.987.291</b>	<b>1,63%</b>	<b>1,15%</b>
	<b>Espírito Santo</b>	-	<b>2.600.618</b>	<b>3.097.232</b>	<b>3.351.669</b>	<b>1,96%</b>	<b>1,13%</b>
1ª	Região Metropolitana	Vila Velha	265.586	345.965	398.068	2,98%	2,02%
2ª	Região Metropolitana	Serra	222.158	321.181	385.370	4,18%	2,64%
3ª	Região Metropolitana	Cariacica	274.532	324.285	356.536	1,87%	1,36%
4ª	Região Metropolitana	Vitória	258.777	292.304	314.042	1,36%	1,03%
5ª	Polo Cachoeiro	Cach. de Itapemirim	143.449	174.879	195.288	2,23%	1,59%
6ª	Polo Linhares	Linhares	119.690	112.617	124.564	-0,67%	1,45%
7ª	Polo Colatina	Colatina	106.845	112.711	106.637	0,60%	-0,79%
8ª	Região Metropolitana	Guarapari	61.719	88.400	98.073	4,07%	1,49%
9ª	Litoral Norte	São Mateus	73.903	90.460	96.390	2,27%	0,91%
10ª	Polo Linhares	Aracruz	52.433	64.637	73.358	2,35%	1,82%
69ª	Caparaó	Ibitirama	7.655	9.211	8.994	2,08%	-0,34%
70ª	Polo Cachoeiro	Atílio Vivacqua	6.666	8.327	8.878	2,50%	0,92%
71ª	Noroeste 1	Vila Pavão		8.330	8.705	-	0,63%
72ª	Noroeste 2	São Domingos do Norte		7.547	7.840	-	0,55%
73ª	Polo Cachoeiro	Apiacá	6.995	7.615	7.617	0,95%	0,00%
74ª	Extremo Norte	Ponto Belo		6.263	6.831	-	1,25%
75ª	Polo Colatina	Alto Rio Novo	7.488	6.964	6.198	-0,80%	-1,65%
76ª	Caparaó	Dores do Rio Preto	5.265	6.188	6.106	1,81%	-0,19%
77ª	Extremo Norte	Mucurici	11.331	5.900	5.755	-6,99%	-0,35%
78ª	Caparaó	Divino de São Lourenço	4.090	4.817	4.837	1,83%	0,06%

\* Municípios criados após 1991.

Fonte: IBGE (1991 e 2000 - Censo Demográfico; 2007 - Contagem da População).

Elaboração: IJSN.

### 2.1.3 Tendências observadas

O conjunto de dados populacionais analisados indica que a distribuição da população capixaba parece assumir uma tendência crescente de concentração populacional em municípios de maior porte, enquanto os menores crescem a ritmo lento ou inclusive perdem população. Nota-se ainda que municípios intermediários também tendem a perder participação na população estadual, ou seja, há um distanciamento entre os maiores e os menores municípios. Esta concentração ocorre especialmente na Região Metropolitana e na faixa litorânea, enquanto os processos de esvaziamento populacional verificam-se nos municípios interioranos.

Ao longo dos anos 1990, a intensidade do fluxo migratório em direção à microrregião metropolitana é notória, mantendo-se a tendência das décadas anteriores. Com isso, a RMGV, com quase 1,5 milhão de habitantes, concentra 46,45% da população capixaba, resultado da transição para uma economia industrial-exportadora. Por seu turno, tais mudanças fizeram com que as macrorregiões Norte e Noroeste ultrapassassem a região Sul no seu contingente populacional. A partir do ano 2000, é possível afirmar também uma reversão Sul – Norte, a qual em grande medida resulta da política de distribuição dos incentivos fiscais, tornando a região Norte mais atrativa economicamente.

Nota-se que a hierarquia da rede urbana, em termos populacionais, possui raízes históricas muito arraigadas, relacionadas à implantação de grandes projetos industriais, o que se reflete na manutenção e reforço dos polos urbanos tradicionais. Os novos polos que têm despontado encontram-se também associados a novos projetos industriais e a áreas de fronteira econômica, especialmente aquelas ligadas a arranjos produtivos locais (APLs) e à cadeia de petróleo e gás.

## 2.2 Análise da dinâmica espacial da economia estadual

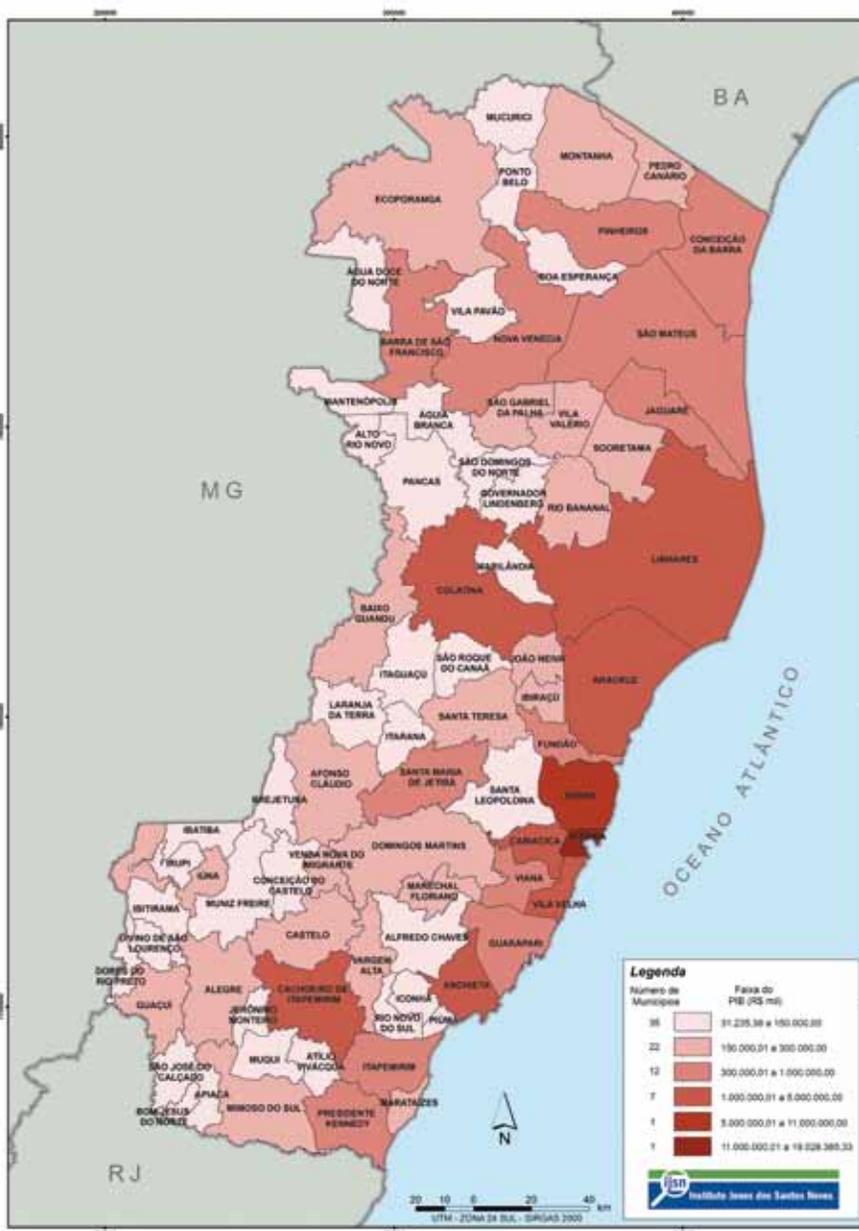
Para entender como se distribui espacialmente a economia estadual, quais municípios e regiões se encontram mais dinamizados ou mais estagnados, utiliza-se, como principal indicador das atividades econômicas, a análise do produto interno bruto (PIB) dos municípios, assim como a composição do valor adicionado (VA) dos três principais setores da economia: primário, secundário e terciário.

### 2.2.1 Produto interno bruto e valor adicionado

A análise que se fará do PIB capixaba se baseia no *Relatório de Avaliação dos Resultados do PIB municipal – 2006*, elaborado pelo IJSN, e nos dados desta instituição relativos ao período 2002-2007. Nesse sentido, apesar de a análise ser feita a partir dos dados de 2002 e 2007, algumas reflexões se baseiam no desempenho das economias municipais no ano de 2006, que pouco se alterou no ano subsequente.

Segundo o relatório, de antemão pode-se observar que, “dado o padrão de concentração espacial e setorial da economia do estado, as maiores oscilações anuais entre municípios e regiões não se dão nas extremidades (as maiores ou as menores unidades locais), mas sim nos municípios intermediários” (IJSN, 2010, p. 2), o que, para efeitos de análise da rede urbana é importante considerar. De fato, os municípios com melhor desempenho econômico têm se mantido os mesmos nos últimos anos.

MAPA 3  
PIBs municipais por classes (2007)



Fonte 1. Cartográfica: Limite Municipal - GEOBASES/IBGE

2. Coordenação de Estudos Econômicos (CEE/IJSN)

Elaboração: Coordenação de Geoprocessamento (CGEO/IJSN) – fevereiro de 2010

### 2.2.2 Análise comparativa da distribuição espacial do PIB por municípios

Desde 2002, as cinco maiores economias municipais capixabas são Vitória, Serra, Vila Velha, Aracruz e Cariacica, municípios que concentravam, em 2007, 65,57% do PIB estadual. São também estes os municípios mais populosos, com exceção de Aracruz, único município que não faz parte da Região Metropolitana. Se ampliado o *ranking* para incluir outros municípios importantes da rede urbana do Espírito Santo, observa-se que são justamente os que ocupam as primeiras posições. Cachoeiro de Itapemirim, Linhares, Colatina, Anchieta, São Mateus, Guarapari e Viana seguem os cinco primeiros municípios durante todo o período analisado, com pequenas variações de colocação de Anchieta, Linhares e São Mateus.

Com relação ao PIB *per capita*, o *ranking* dos cinco maiores municípios é composto por Anchieta, Vitória, Aracruz, Serra e Presidente Kennedy. Com exceção de Vitória e Serra, os demais possuem população pequena e atividades concentradas em empresas de grande porte em seus territórios – Samarco Mineração, em Anchieta; Aracruz Celulose, em Aracruz; e campo de exploração de petróleo de Jubarte, em Presidente Kennedy, Sul do estado.

Pode-se ainda observar os municípios com menor PIB em 2007. É importante destacar que para caracterizar um município como estagnado outras variáveis foram consideradas, como a perda de população e o decréscimo na participação no VA nos três setores da economia estadual entre 2002 e 2007. Entre os municípios selecionados que compõem os dez PIBs municipais mais baixos do Espírito Santo, quatro ficam no Polo Cachoeiro (Apiacá, Bom Jesus do Norte, Jerônimo Monteiro e São José do Calçado), três na microrregião Caparaó (Divino de São Lourenço, Dolores do Rio Preto e Ibitirama), dois na microrregião Extremo Norte (Ponto Belo e Mucurici) e um no Polo Colatina (Alto Rio Novo). Em termos percentuais, a microrregião Extremo Norte é a que tem o pior desempenho, com 50% de seus municípios entre os dez menores PIBs municipais, enquanto as microrregiões Polo Cachoeiro e Caparaó têm 33,3% cada, e o Polo Colatina tem 20% de seus municípios na lista. No que se refere à evolução no período entre 2002 e 2007, chama atenção o caso de São José do Calçado, que, em 2002, detinha o 54º PIB estadual, caiu para o 66º lugar em 2005 e para o 69º lugar em 2007, quando entrou na lista dos dez piores resultados.

TABELA 3  
**Municípios com os maiores e menores PIBs (2002-2007)**  
 (Em valores correntes – R\$ 1 mil)

Região estadual	Município	PIB					
		Posição	2002	Posição	2005	Posição	2007
<b>Brasil</b>	-		<b>1.477.821.769</b>		<b>2.147.239.292</b>		<b>2.661.344.525</b>
<b>Espírito Santo</b>	-		<b>26.756.050</b>		<b>47.222.579</b>		<b>60.339.817</b>
RMGV	Vitória	1ª	7.678.733	1ª	15.797.487	1ª	19.028.385
RMGV	Serra	2ª	3.989.680	2ª	7.185.220	2ª	10.405.016
RMGV	Vila Velha	3ª	2.600.028	3ª	3.611.561	3ª	4.716.187
RMGV	Cariacica	4ª	1.478.899	4ª	2.345.343	4ª	3.046.807
Polo Linhares	Aracruz	5ª	1.356.236	5ª	2.258.305	5ª	2.370.721
Polo Cachoeiro	Cachoeiro de Itapemirim	6ª	1.165.812	6ª	1.706.196	6ª	2.114.199
Polo Linhares	Linhares	7ª	875.400	7ª	1.401.570	7ª	2.010.707
Polo Colatina	Colatina	9ª	711.200	9ª	1.070.946	8ª	1.373.739
Metropolitana Expandida Sul	Anchieta	8ª	515.757	8ª	1.340.478	9ª	1.233.153
Litoral Norte	São Mateus	10ª	447.852	10ª	734.089	10ª	980.636
Noroeste II	Nova Venécia	14ª	229.950	17ª	299.515	16ª	436.978
Polo Cachoeiro	São José do Calçado	54ª	51.323	66ª	58.813	69ª	62.683
Caparaó	Ibitirama	73ª	27.704	72ª	46.607	70ª	61.879
Polo Cachoeiro	Jerônimo Monteiro	71ª	31.955	69ª	49.647	71ª	61.047
Polo Cachoeiro	Bom Jesus do Norte	69ª	33.234	71ª	47.459	72ª	56.980
Polo Colatina	Alto Rio Novo	76ª	22.290	76ª	32.226	73ª	54.938
Extremo Norte	Mucurici	72ª	28.342	75ª	35.451	74ª	47.408
Caparaó	Dores do Rio Preto	74ª	24.490	73ª	38.893	75ª	45.578
Extremo Norte	Ponto Belo	77ª	21.032	77ª	28.985	76ª	44.358
Polo Cachoeiro	Apiacá	75ª	23.696	74ª	35.664	77ª	42.573
Caparaó	Divino de São Lourenço	78ª	15.434	78ª	26.003	78ª	31.235

Fonte: <ftp://ftp.ibge.gov.br/Pib\_Municipios/2003\_2007/banco\_dados.zip>.

Elaboração: IJSN.

Setorialmente, as atividades de comércio e serviços são responsáveis pela maior parte do PIB capixaba. Novamente, Vitória, Serra e Vila Velha compõem o *ranking* dos cinco maiores municípios, seguidos por Cariacica e Cachoeiro de Itapemirim. Nestes municípios, o setor terciário tem uma dinâmica própria, que ultrapassa o suporte e a articulação dos setores produtores de bens e das atividades urbanas locais.

No entanto, é importante frisar que, como observado na tabela 4, a maioria dos municípios que diminuíram participação no setor terciário estadual entre 2002 e 2007 (Vila Velha, Aracruz, Cachoeiro de Itapemirim, Cariacica, Guarapari e Nova Venécia) são considerados polos de desenvolvimento atuais ou potenciais. Com exceção de Aracruz, onde o setor de serviços representa somente 23,87% do PIB, todos os demais têm o setor terciário como o mais expressivo da economia municipal. Uma explicação para tal fenômeno é o fato de que é o setor de serviços que tem melhor se espalhado pelo território estadual. Outra seria um

possível movimento de equilíbrio das contas municipais das cidades-polo mais dependentes do setor terciário.

**TABELA 4**  
**Municípios que apresentaram variação negativa de participação no VA do setor terciário estadual (2002 e 2007)**

Município	Microrregião administrativa	Participação no VA do setor terciário estadual em 2002	Participação no VA do setor terciário estadual em 2007	Perda na participação (pontos percentuais)
		%	%	
Vila Velha	Metropolitana	11,13	10,20	0,93
Aracruz	Polo Linhares	2,60	2,01	0,59
Cachoeiro de Itapemirim	Polo Cachoeiro	4,81	4,27	0,54
Cariacica	Metropolitana	6,76	6,42	0,34
Guarapari	Metropolitana	2,34	2,01	0,33
Marataízes	Metropolitana Expandida Sul	0,57	0,46	0,11
Nova Venécia	Noroeste II	0,89	0,78	0,11
Guaçuí	Caparaó	0,54	0,44	0,10

Fonte: IJSN.

Na agropecuária, destacam-se São Mateus, Aracruz, Pinheiros, Linhares e Conceição da Barra. Excetuando-se Pinheiros e Linhares, nos demais predomina a atividade de produção de madeira em tora para papel e celulose. Ressalta-se que esta atividade sofre influência da concentração do corte de eucalipto em determinados municípios em diferentes anos.

**TABELA 5**  
**Municípios que apresentaram variação negativa de participação no VA do setor primário estadual (2002 e 2007)**

Município	Microrregião administrativa	Participação no VA do setor primário em 2002	Participação no VA do setor primário em 2007	Perda na participação (pontos percentuais)
		%	%	
Conceição da Barra	Litoral Norte	7,95	4,80	3,15
Aracruz	Polo Linhares	4,97	3,43	1,54
Brejetuba	Sudoeste Serrana	2,75	1,40	1,35
Afonso Cláudio	Sudoeste Serrana	2,42	1,25	1,17
Lúna	Caparaó	2,14	1,18	0,96
Muniz Freire	Caparaó	1,70	0,96	0,74
Ibatiba	Caparaó	1,21	0,67	0,54
Irupi	Caparaó	1,30	0,76	0,54
Itapemirim	Metropolitana Expandida Sul	1,36	0,89	0,47
Conceição do Castelo	Sudoeste Serrana	1,19	0,83	0,36
Montanha	Extremo Norte	1,74	1,44	0,30
Itarana	Central Serrana	0,93	0,65	0,28
Domingos Martins	Sudoeste Serrana	2,28	2,02	0,26
Anchieta	Metropolitana Expandida Sul	0,94	0,70	0,24
Alegre	Caparaó	1,01	0,77	0,24
Mimoso do Sul	Polo Cachoeiro	1,22	0,98	0,24
Barra de São Francisco	Noroeste I	1,06	0,84	0,22
Ecoporanga	Noroeste I	1,47	1,25	0,22
Mucurici	Extremo Norte	0,67	0,47	0,20
Laranja da Terra	Sudoeste Serrana	0,77	0,58	0,19

Fonte: IJSN.

A partir da análise da tabela 5 pode-se verificar que as microrregiões administrativas que concentram o maior número de municípios que perderam participação na agricultura capixaba (em pontos percentuais) foram a Sudoeste Serrana e a Caparaó, com cinco municípios cada.

Outro destaque que se faz necessário é para os municípios de Conceição da Barra e Aracruz, que estão entre os principais centros de cultivo de eucalipto no Espírito Santo, mas que apresentaram uma queda expressiva na participação no VA do setor primário capixaba, encabeçando a lista das maiores perdas em pontos percentuais entre 2002 e 2007.

No setor secundário, os principais municípios são Serra, Vitória, Aracruz, Anchieta e Vila Velha, que juntos concentram 70,2% do PIB deste setor. As principais atividades desenvolvidas nestes municípios são: produção de semiacabados de aço (Serra); pelletização e sinterização de minério de ferro (Vitória e Anchieta); fabricação de celulose (Aracruz); e produção de derivados do cacau (Vila Velha).

Vila Velha e Aracruz, no entanto, encabeçam a lista dos municípios que perderam participação estadual (em pontos percentuais) no setor secundário entre 2002 e 2007 (tabela 6), seguidas de Cachoeiro de Itapemirim e Colatina. Cachoeiro de Itapemirim, apesar de possuir um setor industrial relativamente forte, foi o município que apresentou a terceira maior queda, seguido de Colatina, município forte no ramo de confecções.

TABELA 6

**Municípios que apresentaram variação negativa de participação no VA do setor secundário estadual (2002 e 2007)**

Município	Microrregião administrativa	Participação no VA do setor secundário em 2002 %	Participação no VA do setor secundário em 2007 %	Perda na participação (pontos percentuais)
Vila Velha	Metropolitana	9,75	6,28	3,47
Aracruz	Polo Linhares	10,23	8,42	1,81
Cachoeiro de Itapemirim	Polo Cachoeiro	4,93	3,61	1,32
Colatina	Polo Colatina	2,27	1,54	0,73
Viana	Metropolitana	1,90	1,28	0,62
Cariacica	Metropolitana	5,19	4,92	0,27
São Mateus	Litoral Norte	1,00	0,74	0,26
São José do Calçado	Caparaó	0,20	0,04	0,16
Mimosos do Sul	Polo Cachoeiro	0,33	0,18	0,15
São Roque do Canaã	Central Serrana	0,19	0,06	0,13
Guarapari	Metropolitana	0,80	0,68	0,12
Pedro Canário	Litoral Norte	0,26	0,15	0,11
Nova Venécia	Noroeste II	0,62	0,51	0,11

Fonte: IJSN.

### **2.3 Dinâmica espacial das infraestruturas sociais e urbanas**

Este tópico tem como objetivo apresentar a espacialização de alguns equipamentos de saúde e educação, abordando-se a relação entre esta espacialização e as dinâmicas econômicas e populacionais tratadas nos itens anteriores.

A concentração de demanda por alguns serviços públicos sociais pode indicar a existência de dinâmicas regionais específicas. Com este intuito, serão analisados os setores de educação e saúde no Espírito Santo, para se verificar a intensidade de demanda nestes serviços. Além disso, será elaborada uma breve explanação sobre o sistema de transporte, outro fator importante para se compreender a dinâmica espacial do Espírito Santo.



Para se compreender a dinâmica espacial da saúde, analisou-se o número de leitos *per capita* por município.<sup>1</sup> O mapa elaborado (mapa 4) demonstra que os municípios com maior concentração de leitos *per capita* são: Muqui (7,2), Vitória (7,0), São José do Calçado (6,2), Água Doce do Norte (5,6), Montanha (5,1) e Cachoeiro de Itapemirim (5,0). Os municípios de Muqui, São José do Calçado, Água Doce do Norte e Montanha se destacam por possuírem entre 66 e 100 leitos e pequena população (entre 10 mil e 18 mil habitantes). Os municípios de Vitória e Cachoeiro estão entre aqueles com maior número de leitos do estado, junto com Vila Velha, Cariacica e Colatina.

Uma questão importante se refere à compreensão de quais tipos de atividade de saúde geram polarização. Segundo informações prestadas durante a entrevista realizada com técnicos da Secretaria Estadual de Saúde do Espírito Santo, para se calcular a demanda do serviço de saúde, deve-se entender que 85% dos problemas de saúde atendidos são considerados de *atenção primária*, reunindo o atendimento dos serviços básicos de saúde. Estes serviços e equipamentos são distribuídos de modo a atender aglomerados populacionais de até 30 mil habitantes. Outros 12% dos problemas de saúde são considerados de *atenção secundária* e reúnem aqueles serviços com certo grau de complexidade, como aqueles relacionados à patologia clínica. Para estes, os serviços e equipamentos são distribuídos para atender aglomerados numa faixa de 100 a 150 mil habitantes. Por fim, os 3% restantes são considerados problemas de *atenção terciária*, reunindo serviços de alto grau de complexidade, como transplantes e cirurgias de alto risco, e equipamentos de alta tecnologia que atendem aglomerados com população superior a 500 mil habitantes. Desse modo, os serviços de saúde que geram deslocamentos populacionais e tendem a se concentrar em poucos municípios são os de alto grau de complexidade.

Pode-se ainda analisar o deslocamento da população para atendimento de saúde observando-se os dados da Secretaria Estadual de Saúde para internações no Sistema Único de Saúde (SUS) em 2003. Os dados confirmam os resultados encontrados na análise anterior, demonstrando que os municípios que mais recebem pacientes de outros municípios são: Vitória (74,2% dos pacientes atendidos), Vila Velha (51,7%), Cachoeiro de Itapemirim (43,3%), Colatina (29,9%) e Cariacica (29,7%).

Os municípios de Vitória, Vila Velha e Cachoeiro recebem pacientes de todos os municípios do estado, podendo ser considerados polos estaduais, enquanto os municípios de Colatina e Cariacica recebem população do Noroeste e da Região Metropolitana, respectivamente. É importante ressaltar que os municípios de

---

1. Para o levantamento do número de leitos, foram computados os leitos ambulatoriais (leitos de repouso e observação) e hospitalares (leitos de internação e complementares).

Cachoeiro de Itapemirim, Vitória, Vila Velha, Serra e São Mateus concentram serviços de alta complexidade hospitalar.

### 2.3.2 Dinâmica espacial da educação

Analisando-se a distribuição *per capita* por município de estabelecimentos educacionais de nível médio e superior,<sup>2</sup> pode-se observar que apesar de os municípios-polo do Espírito Santo estarem entre aqueles com maior população e número de estabelecimentos, o município de Vitória aparece em décimo lugar, com 0,23 estabelecimentos *per capita* (por mil), acima da média do estado de 0,20.<sup>3</sup>

Examinando-se os mapas elaborados com o número de escolas *per capita* por mil habitantes em 2000 e 2004, constata-se que os municípios menores aparecem mais bem colocados. Isto se explica pela diferença de população entres estes e os municípios maiores.

Considerando-se o número de instituições de nível médio,<sup>4</sup> como já mencionado, pode-se observar que os municípios da RMGV estão entre aqueles com maior número de estabelecimentos (entre 34 e 44), ao passo que Guarapari e Viana aparecem com 11 e seis, respectivamente. Fundão aparece com apenas dois estabelecimentos de ensino.

Logo após os principais municípios da RMGV, está Cachoeiro com 23 instituições; Colatina com 14; São Mateus e Linhares com 11; e Alegre e Aracruz com dez e nove instituições de ensino médio. Confirma-se a posição ocupada pelos municípios da Região Metropolitana e pelos polos do estado.

É interessante destacar que os municípios de Iúna, Afonso Cláudio, Santa Maria de Jetibá e Nova Venécia ocupam um papel importante nas suas regiões e poderiam até mesmo ser considerados subpolos.

Quanto às instituições de nível superior, percebe-se um aumento relevante de 2000 a 2004 no número de instituições, de 58 para 90 no Espírito Santo. Apenas 25 municípios do estado possuem instituições de ensino superior. A RMGV possui 57% destas instituições, enquanto os demais municípios-polo (Cachoeiro, Aracruz, Colatina, Linhares e São Mateus) contam com dez instituições.

---

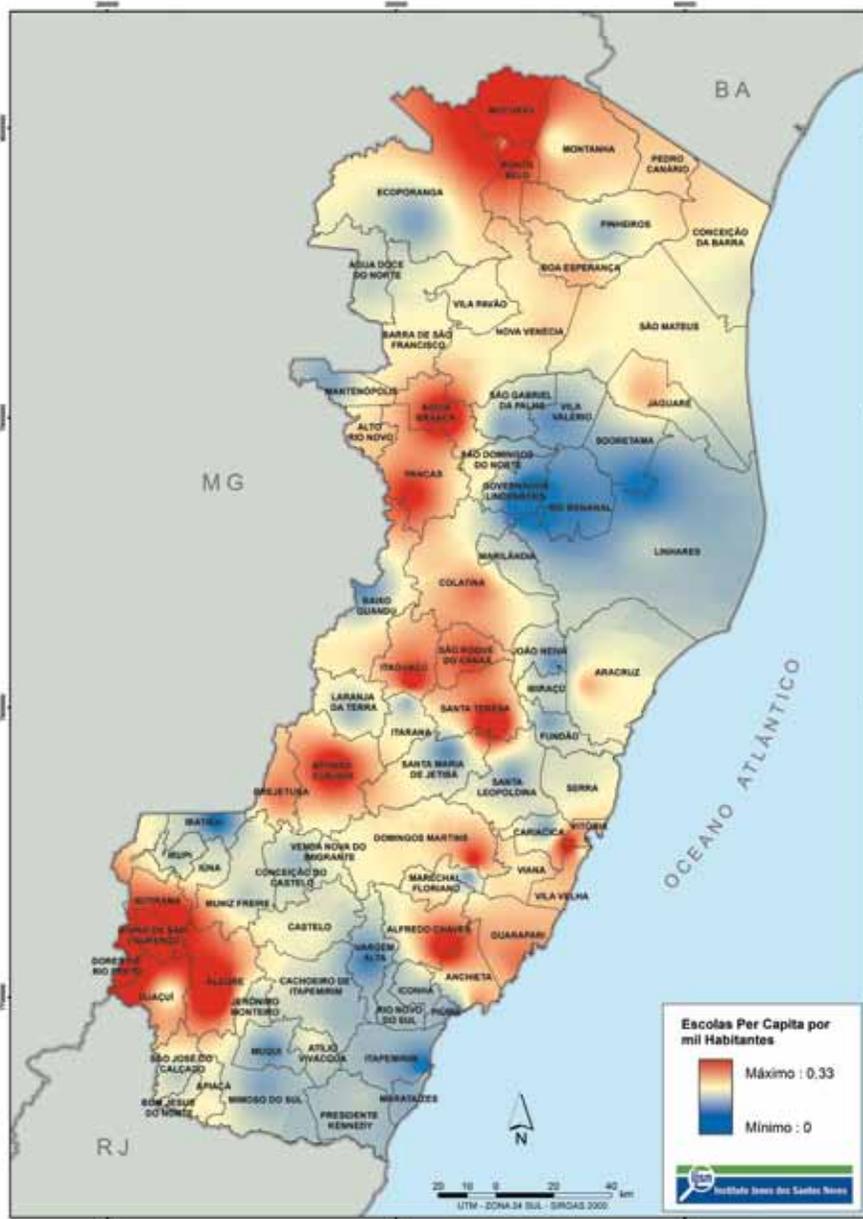
2. Para as análises, foram utilizados dados do Ministério da Educação (MEC) e do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP) dos anos de 2000 e 2004 para os níveis médio e superior; e dados da Secretaria Estadual da Educação para o nível médio em 2007.

3. O município de Vitória, em 2004, possuía 71 estabelecimentos de ensino médio e superior, e população de 309.507 habitantes.

4. Segundo dados da Secretaria Estadual de Educação para 2007.

MAPA 5

Número de escolas de nível médio e superior *per capita* por mil habitantes (2000)



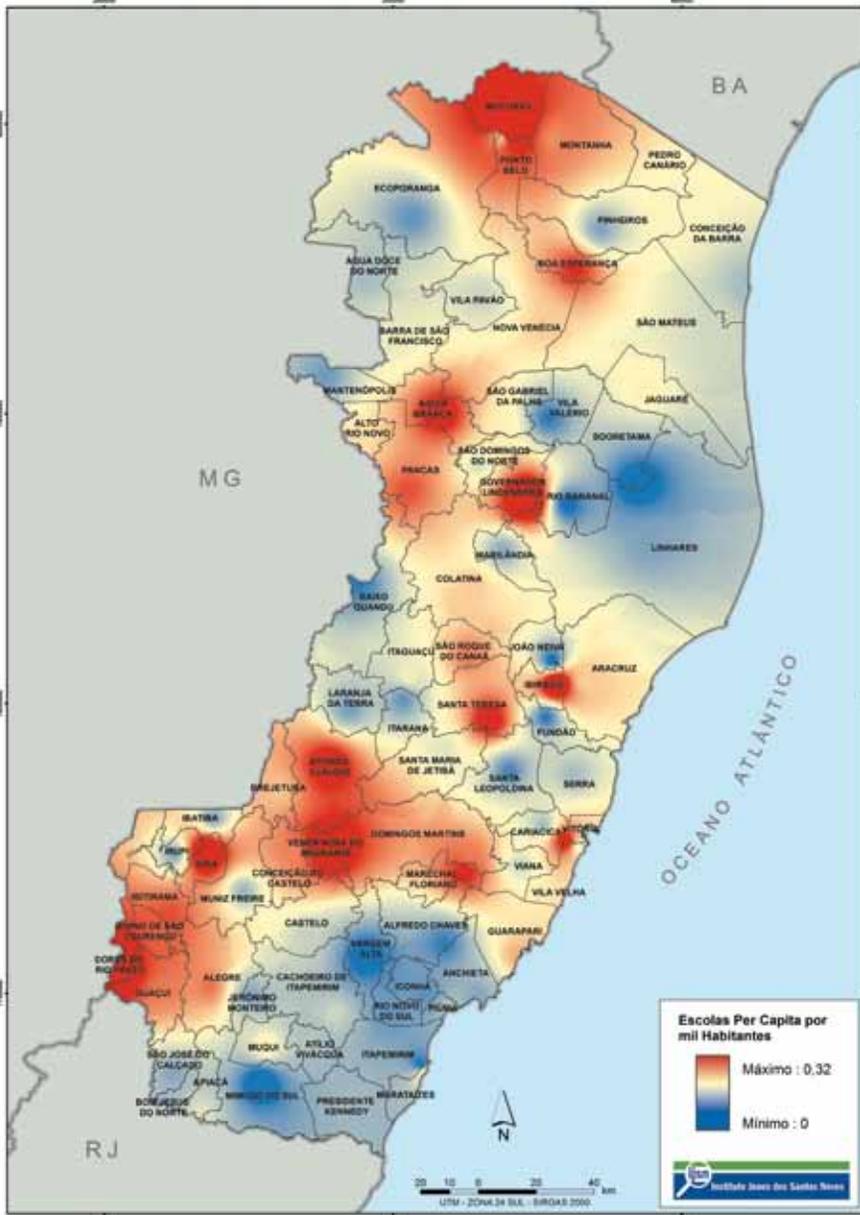
Fonte 1. Cartográfica: GEOBASES/IJSN

2. MEC/INEP

Elaboração: Coordenação de Geoprocessamento (CGEO/IJSN) – junho de 2010

Nota 1 Interpolação dos valores pelo método IDW

MAPA 6  
Número de escolas de nível médio e superior *per capita* por mil habitantes (2004)



Fonte 1. Cartográfica: GEOBASES/IJSN

2. MEC/INEP

Elaboração: Coordenação de Geoprocessamento (CGEO/IJSN) – junho de 2010

Nota <sup>1</sup> Interpolação dos valores pelo método IDW

### 2.3.3 Sistema de transportes

O sistema de transportes é um importante dispositivo de dinamização, e a logística representa uma grande vantagem competitiva. O eixo de desenvolvimento litorâneo ressalta também a vocação ao comércio exterior. Sobre as modalidades de transporte, deve-se destacar os pontos a seguir.

1. A malha ferroviária estadual é constituída por trechos pertencentes à Estrada de Ferro Vitória-Minas (EFVM) e também à Ferrovia Centro-Atlântica (FCA), que liga o estado ao Sul do país através da linha tronco Rio de Janeiro-Vitória. Além destes, encontram-se em fases distintas de elaboração os projetos de implantação da Ferrovia Litorânea Sul (FLS), em direção ao Rio de Janeiro, e da Ferrovia Litorânea Norte (FLN), em direção ao sul da Bahia.
2. A rede rodoviária tem como eixos principais a BR-101, que corta o Espírito Santo no sentido Norte – Sul, desde a divisa com a Bahia até a divisa com o Rio de Janeiro, interligando as regiões Nordeste e Sudeste do país, e as BRs 262 e 259, que atravessam o Espírito Santo no sentido Leste – Oeste, ligando a capital Vitória ao estado de Minas Gerais. A rodovia ES-060, que integra o Litoral Sul e a Região Metropolitana, é um eixo de ligação e articulação intrarregional. As demais rodovias não chegam a constituir uma malha rodoviária de expressão regional.
3. O sistema portuário do Espírito Santo é composto atualmente por dois complexos principais de portos e inclui terminais de uso privativo (TUP) já consolidados, e dois sistemas em formação. O primeiro complexo consolidado inclui os portos que operam no quadro da Companhia Docas do Espírito Santo (Codesa) e o Porto de Vitória, o Porto de Praia Mole (Vitória) e o Porto de Barra do Riacho (Aracruz). O segundo é constituído pelos terminais de Tubarão (Vitória) e o da Ponta de Ubu (Anchieta), os quais contam com a participação da Vale. Além destes, dois sistemas se encontram em formação atualmente: o Sistema Petrobras, formado pelo Terminal de Regência (Linhares) e pelo Terminal Norte Capixaba (São Mateus); e o Sistema Portuário das Usinas Siderúrgicas, do qual fazem parte o Terminal de Produtos Siderúrgicos no Porto de Praia Mole e o Terminal de Barcaças Oceânicas da Arcelor-Mittal, ambos em Vitória.
4. O sistema aeroviário capixaba conta apenas com um aeroporto nacional e aeródromos municipais. O Aeroporto de Vitória, projetado para

uma demanda três vezes menor que a atual, está sendo ampliado para aumentar a capacidade de movimentação de cargas e de passageiros, o que permitirá que passe a atender voos internacionais.

### **3 NOVOS E ANTIGOS PROCESSOS ECONÔMICOS: ÁREAS DINÂMICAS E ESTAGNADAS DA DINÂMICA URBANA ESTADUAL**

Nesta seção, de caráter mais analítico, serão tratados os aglomerados urbanos tradicionais consolidados e as novas áreas dinâmicas e estagnadas que se destacaram na última década, bem como os possíveis processos econômicos por detrás de algumas dinâmicas urbano-regionais.

MAPA 7

Municípios que se destacam na análise da dinâmica estadual



Fonte 1. Cartográfica: Limite Municipal: GEOBASES/IDAF

2. Cartográfica: Área Urbanizada: CGEO/IJSN

3. Cartográfica: Sedes Municipais: CGEO/IJSN

Elaboração: Coordenação de Geoprocessamento (CGEO/IJSN) – Dezembro de 2010

### 3.1 Aglomerados urbanos tradicionais

Entre os municípios considerados polos tradicionais, pode-se citar: os municípios da RMGV, Cachoeiro de Itapemirim, Colatina, Linhares e São Mateus.

#### 3.1.1 Região Metropolitana da Grande Vitória

A RMGV foi oficialmente criada pela Lei Complementar nº 58 de 1995, integrando os municípios de Vitória, Cariacica, Serra, Viana e Vila Velha. Posteriormente, foram incorporados Guarapari e Fundão. Juntos, os sete municípios somam 2.319 km<sup>2</sup> (5% do território estadual) e 1.664.328 habitantes (48,19% da população do estado). Esta população vem crescendo à taxa média anual de 2,40% (período 2001-2006).

Até 1950, Vitória contava com uma população em torno de 50 mil habitantes (ESPÍRITO SANTO, 2009). A partir de então, passou a receber uma série de investimentos dentro do processo de expansão da indústria nacional. Com a chegada de grandes empresas, e diante da crise agrária devida à erradicação dos cafezais do estado, a partir dos anos 1960, os municípios da RMGV começam a receber um grande contingente de população, e, na década seguinte, se inicia um forte processo de urbanização, principalmente em Vitória. Na década de 1970, este processo se intensifica, e a expansão da população se direciona para os outros municípios da região.

O crescimento econômico do estado, concentrado na RMGV, propiciou a expansão das atividades metropolitanas para além de sua área conurbada. Configuraram-se novas interações de atividades sobre o território e criaram-se novos vínculos entre várias localidades mais afastadas e a capital.

Em 2007, o PIB da região metropolitana somava um valor de R\$ 38.952.708, o que representa 64,56% do total do estado. A participação no PIB estadual se manteve praticamente estável durante o período. O setor terciário é responsável por 63,67% do VA das atividades econômicas de caráter mercantil; 5 o setor secundário responde por 35,77%; e o setor primário apenas por 0,56%.

Entre os municípios da RMGV, têm destaque no PIB no cenário nacional: Vitória, Serra e Vila Velha, que estão entre os 100 maiores do país. Vitória, Serra, Cariacica e Vila Velha estão entre os municípios capixabas que mais concentram empresas entre as 100 maiores do estado (somam 78%). Verifica-se também que Serra e Cariacica estão entre os três que mais aumentaram a participação nesta lista.

Embora seja claramente perceptível o papel centralizador da RMGV na rede urbana do Espírito Santo sob diversos aspectos, nota-se que há uma tendência a que outras regiões do estado participem cada vez mais de algumas dinâmicas

---

5. Exclui-se o VA da administração pública.

até então majoritariamente restritas à região metropolitana. Estes movimentos tendem a diminuir o peso relativo da RMGV sem, no entanto, afetarem a sua posição hierárquica na rede urbana capixaba.

### 3.1.2 Cachoeiro de Itapemirim

Localizado no Sul do estado, o município de Cachoeiro de Itapemirim possui uma população de 195.288 habitantes (5,8% da estadual). A sede municipal dista cerca de 140 km da capital e seu território ocupa 1,9% da superfície capixaba, com 877 km<sup>2</sup>.

A expansão agrícola, liderada pelo café, procedente do Rio de Janeiro e de Minas Gerais, levou ao desenvolvimento efetivo do povoado, em meados do século XIX. O crescimento de Cachoeiro e a diversificação de suas atividades estiveram, desde então, relacionados à cultura cafeeira.

O desenvolvimento da pecuária leiteira e a implantação de indústrias tiveram início a partir de 1960, com a decadência do café. A industrialização foi favorecida pela facilidade de meios de transporte existente. A extração de rochas ornamentais (mármore e granito) teve início na década de 1980 e se configurou como o setor de maior desenvoltura na economia municipal.<sup>6</sup>

Pode-se considerar, segundo os estudos mais recentes, que Cachoeiro constitui o principal núcleo urbano do Sul do estado. O PIB de Cachoeiro de Itapemirim correspondia, em 2007, a 3,5% do total do estado, com um valor de R\$ 2.114.199 mil. Embora este valor tenha crescido 81% entre 2002 e 2007, sua participação no PIB estadual diminuiu 20,5%. O setor predominante na economia cachoeirense, segundo a média do VA (excetuando-se a administração pública) é o terciário, com 64,38%, seguido pelo setor secundário, com 33,30%, e pelo primário, com apenas 2,32%.

São previstos para a microrregião Polo Cachoeiro investimentos da ordem de R\$ 11 milhões até 2013 (IJSN, 2009), que correspondem a 18,1% das previsões para todo o estado. Ocupa, assim, o terceiro lugar nos investimentos, atrás da Região Metropolitana e de Linhares. As principais áreas que receberão recursos são: mineração, atividades petrolíferas, geração e distribuição de energia elétrica, distribuição de gás, transporte rodoviário e ferroviário.

Cachoeiro de Itapemirim é, sem dúvida, um dos municípios mais importantes da rede urbana estadual. No entanto, tem perdido peso relativo devido à dinamização de outras regiões do estado, especialmente no Norte. Este aspecto se nota principalmente em relação ao setor de rochas ornamentais, que tem se desenvolvido também no município de Nova Venécia. É um desafio

---

6. Fonte das informações históricas: <[www.cachoeiro.es.gov.br](http://www.cachoeiro.es.gov.br)>. Acesso em setembro de 2009.

para as políticas de desenvolvimento regional promoverem o desenvolvimento desta cadeia produtiva de forma a beneficiar ambos os municípios e os municípios limítrofes, além de outros envolvidos na extração, beneficiamento e comercialização do produto.

Outra questão que se coloca para reflexão são as relações entre o Norte e o Sul do estado. Sendo Cachoeiro de Itapemirim o principal município do Sul, ao perder espaço relativo para alguns municípios localizados no Norte – como Linhares, São Mateus e Nova Venécia – nota-se a tendência de um deslocamento do Sul para o Norte na dinâmica da rede urbana capixaba.<sup>7</sup>

### 3.1.3 Colatina

Colatina localiza-se no Noroeste do estado, a aproximadamente 130 km da capital. Sua superfície territorial de 1.423 km<sup>2</sup> abriga uma população de 106.637 pessoas, valores que correspondem a cerca de 3% do total estadual.

Nas décadas de 1940 e 1950, Colatina era o maior produtor de café do Espírito Santo, polarizando essa região na extensão do Leste de Minas Gerais ao Espírito Santo. Com isso, teve uma taxa de crescimento populacional de mais de 50%, figurando como a cidade mais populosa do estado nos censos de 1950 e 1960 e se tornando a primeira a atingir a casa dos 150 mil habitantes (DEE-ES, 1961). Além de constituir centro do comércio varejista de café da região, também se destacava no município a atividade industrial de beneficiamento deste produto, num momento em que este setor representava aproximadamente 60% do valor da produção da indústria de transformação do Espírito Santo.

Mesmo com os vários desmembramentos que fizeram com que perdesse dois terços da área que tinha quando fundado, o município de Colatina ainda hoje se destaca regionalmente. A pecuária leiteira e de corte se desenvolveu em áreas onde o cultivo do café havia esgotado o solo.

Colatina possuía um PIB de R\$ 1.373.739 em 2007, representando 2,28% do total do estado. Apesar do crescimento de 93,15% deste valor no período 2002-2007, sua participação estadual caiu 14,29%. Na composição do PIB de Colatina o destaque é o setor terciário, que concentra 70,76% do VA das atividades econômicas de caráter mercantil; o setor secundário vem em seguida, com 21,98%; o primário representa 7,26%.

---

7. Segundo alguns especialistas, o Sul do Espírito Santo perdeu influência econômica devido à atuação da Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste (Sudene) no Norte do estado, suposições que necessitariam ser ratificadas por análises mais específicas. Os municípios beneficiados pela Sudene são: Água Doce do Norte, Água Branca, Alto Rio Novo, Baixo Guandu, Barra de São Francisco, Boa Esperança, Colatina, Conceição da Barra, Jaguaré, Linhares, Mantenedópolis, Marilândia, Montanha, Mucurici, Nova Venécia, Pancas, Pedro Canário, Pinheiros, Ponto Belo, Rio Bananal, São Domingos do Norte, São Gabriel da Palha, São Mateus, Sooretama, Vila Pavão e Vila Valério.

Esperam-se investimentos em torno de R\$ 790 mil para a microrregião Polo Colatina até 2013, o que representa apenas 1,3% dos recursos previstos para todo o estado (IJSN, 2009). No volume de investimentos, equipara-se com outras microrregiões que não contêm centros urbanos polarizadores, como a Extremo Norte.

Em relação aos outros polos do estado, e segundo os indicadores e aspectos estudados, Colatina parece ser o município que mais tem perdido peso relativo na rede urbana estadual nos últimos anos. Este declínio está relacionado com o fato de os municípios de Linhares e Aracruz recentemente estarem recebendo grande parte dos investimentos, juntamente com os municípios da RMGV e do Litoral Sul.

Apesar disso, Colatina continua a figurar como polo estadual por ocupar uma posição de destaque nas áreas de saúde, educação e comércio (principalmente no setor de vestuário). A cidade é uma referência importante para a economia de todo o Noroeste capixaba, e até para outros municípios do estado.

### 3.1.4 Linhares

O município de Linhares encontra-se na região Norte do Espírito Santo, na desembocadura do Rio Doce. A uma distância de aproximadamente 130 km de Vitória, é o maior município do estado em superfície, com 3.502 km<sup>2</sup> (7,6% do estado). Seus 124.564 habitantes representam 3,7% do total estadual.

Linhares, desde o início do século XX caracterizado por sua importância no setor agropecuário, é um dos poucos municípios no Norte do estado onde a silvicultura não é atualmente a atividade predominante. Na indústria, o destaque é para o setor de móveis. É importante destacar que Linhares é o município, situado fora da RMGV, com maior número de empresas entre as 100 maiores do estado, além de ter sido o que mais cresceu sua participação neste *ranking* entre 1999 e 2007.

Em 2007, o PIB de Linhares alcançou R\$ 2.010.707, correspondendo a 3,33% do total estadual. Este valor cresceu 95,4% em relação a 2002, e sua participação estadual aumentou 1,8%. Neste município, verifica-se um equilíbrio entre os setores terciário e secundário, que contribuíram com 46,17% e 37,85% do VA, respectivamente. O setor primário contribuiu com 15,97%.

A previsão de investimentos na microrregião Polo Linhares até 2013 (IJSN, 2009) alcança cerca de R\$ 21 milhões (33,3% do total estadual), equiparável aos investimentos na região metropolitana. Esta microrregião administrativa inclui também o município de Aracruz, economicamente importante no estado. As principais atividades que receberão recursos são: petrolífera, geração de energia elétrica, construção naval, atividades portuárias e celulose.

Em geral, Linhares parece ser um dos municípios mais promissores da rede urbana estadual, embora concorra com São Mateus, localizado mais ao norte, sob

alguns aspectos. Por um lado, sua maior proximidade à Região Metropolitana pode atenuar seu papel em relação a alguns fatores que contribuiriam ao seu fortalecimento, como a dotação de comércio e serviços mais especializados. Por outro lado, a proximidade com Aracruz, outro município que se destaca no estado, pode contribuir para o fortalecimento da região, na medida em que seja possível fomentar complementaridades entre a economia majoritariamente agroindustrial com os setores primário e secundário, que se destacam em Linhares.

### 3.1.5 São Mateus

São Mateus está localizado no Litoral Norte do Espírito Santo, possuindo 96.390 habitantes e 2.343 km<sup>2</sup>, que correspondem a 2,9% e 5,1% do total estadual, respectivamente. A sede do município encontra-se à distância aproximada de 220 km de Vitória.

O PIB de São Mateus era de R\$ 980.636 em 2007, valor que representa 1,63% do estado. Apesar de seu PIB ter diminuído de 2006 para 2007, está entre os municípios capixabas cujo PIB mais cresceu entre 2002 e 2007, 119%, tendo sua participação no total estadual diminuído em 2,4%. Enquanto o setor terciário participa com 52,26% do VA municipal, o primário responde por 34,32% deste total. Por sua vez, o setor secundário participa com 13,42%.

Estão previstos investimentos da ordem de R\$ 1,5 milhões até 2013 (IJSN, 2009) para a microrregião Litoral Norte, que inclui o município de São Mateus, montante correspondente a apenas 2,5% do total estimado para o estado.

O município de São Mateus é um dos que mais aumentaram sua participação relativa na rede urbana capixaba nos últimos anos. Os aspectos analisados parecem indicar que o município tende à estabilidade mais que à contínua ascensão na hierarquia estadual, embora sua economia esteja, em grande parte, atrelada ao setor petrolífero, que apresenta importantes perspectivas de crescimento. Por seu turno, o setor primário, também importante no município, baseia-se na cultura do eucalipto para produção de celulose, atividade cujo retorno econômico é cíclico, devido ao período de corte das árvores.

São Mateus, polarizador dos municípios do Extremo Norte do estado, tem a oportunidade de fortalecer o setor de serviços e consolidar-se como polo regional, atendendo inclusive à porção sul da Bahia que se encontra sob influência da rede urbana do Espírito Santo.

### 3.2 Novas áreas urbanas dinâmicas

Os municípios de Nova Venécia, Anchieta e Aracruz foram considerados novas áreas dinâmicas, visto que a previsão de investimento dos setores público e privado apontam para novas polarizações em torno destes municípios.

A inclusão dos municípios de Aracruz, no Litoral Norte, e Anchieta, no Litoral Sul, deve-se aos incrementos das atividades portuárias e petroleiras. Nova Venécia, no Noroeste capixaba, foi incluída graças à consolidação do setor de extrativismo e beneficiamento do granito. Apesar disso, é importante mencionar que os três municípios não tiveram crescimento demográfico significativo na última década, o que se traduz em uma materialização ainda incerta de tal tendência.

### 3.2.1 Nova Venécia

Nova Venécia encontra-se a cerca de 230 km de Vitória, no Noroeste do Espírito Santo. Possui 44.380 habitantes e 1.448 km<sup>2</sup>, que representam 1,3% e 3,14% do total do estado, respectivamente.

Nova Venécia possuía, em 2007, um PIB de R\$ 436.978, apenas 0,72% do PIB do estado. Embora este valor tenha aumentado 90%, caiu 17,26% em termos de sua participação estadual. O setor terciário é predominante na economia do município, com 52,41% do VA das atividades econômicas de caráter mercantil, seguido pelo setor primário e pelo secundário, que se encontram equilibrados, com 26,90% e 20,69%, respectivamente.

Para a microrregião Noroeste II, que inclui o município de Nova Venécia, são previstos investimentos da ordem de R\$ 900 mil até 2013 (IJSN, 2009), que representam apenas 1,4% do total previsto para o estado.

Nova Venécia não constitui, hoje, um polo da rede urbana do Espírito Santo, devido ao seu porte e à sua dinâmica ainda incipiente em comparação com os polos atuais. Contudo, possui importante potencial para destacar-se a longo prazo no conjunto de cidades, especialmente entre os municípios do Noroeste do estado. De fato, nesta região não existe nenhum município polarizador, tendo sido tradicionalmente polarizada por Colatina. No entanto, a perda de dinamismo do município de Colatina – aliada a fatores como o potencial econômico do setor de rochas ornamentais e o crescimento da área de influência do estado em direção ao leste de Minas Gerais – indica a tendência de fortalecimento de Nova Venécia na rede urbana capixaba.

### 3.2.2 Aracruz

Aracruz localiza-se ao norte da RMGV, a aproximados 83 km da capital. Seus 73.358 habitantes (2,2% da população do estado) se distribuem em 1.436 km<sup>2</sup> (3,1% do território estadual).

Em 2007, Aracruz alcançou um PIB de R\$ 2.370.721, correspondente a 3,93% do total estadual. Apesar de este valor ter crescido 74,80% entre 2002 e 2007, houve uma certa estagnação do PIB municipal de 2005 para 2007, e sua participação no estado caiu 22,5% entre 2002 e 2007. O setor predominante na economia municipal é o secundário, que possuía 66,67% do VA, com a

contribuição notável de uma grande empresa – a Fibra, antiga Aracruz Celulose. O setor terciário representa 26,03% e o primário 7,30% da economia de Aracruz.

Aracruz apresenta uma dinâmica de destaque no Espírito Santo, com tendências de crescimento apontadas pelos aspectos considerados na análise. Sua proximidade à RMGV pode favorecer seu fortalecimento, uma vez que hoje já participa e influencia a dinâmica metropolitana, especialmente em relação ao setor econômico exportador. Há perspectiva de que, junto com Linhares, consolide um vetor dinamizador da rede urbana em direção ao norte do estado.

Além disso, é importante observar que são previstos diversos investimentos de grande porte para o município nos próximos anos, que contribuirão decisivamente para o crescimento e a diversificação da economia do município. Entre outros, são investimentos nas áreas de petróleo e gás, celulose e papel, estaleiros navais e portos.

### 3.2.3 Anchieta

Localizado no Litoral Sul do Espírito Santo, o município de Anchieta possui 19.459 habitantes, 0,6% da população do estado. Com 405 km<sup>2</sup>, 0,9% do território estadual, dista cerca de 82 km da capital.

O PIB de Anchieta alcançou R\$ 1.233.153 em 2007, 2,04% do PIB estadual. Apesar de o PIB municipal estar caindo desde 2005, é um dos municípios que obteve o maior crescimento do PIB entre 2002 e 2007, 139%, tendo sua participação no estado aumentado em 5,7%. O setor secundário tem o maior peso na economia municipal, com 70,35%, sem dúvida com a participação significativa da Samarco Mineração – grande empresa implantada no município. Os setores terciário e primário contribuem com 26,98% e 2,68%, respectivamente.

Prevê-se para a microrregião Metrópole Expandida Sul, da qual faz parte o município de Anchieta, investimentos de cerca de R\$ 3,5 milhões até 2013 (IJSN, 2009), ou 3,9% dos recursos aplicados no estado. As principais áreas que receberão recursos são: transporte ferroviário, geração de energia elétrica, atividades petrolíferas e portuárias, tratamento de gás e fabricação de máquinas e equipamentos.

Segundo os aspectos analisados, não se pode afirmar que Anchieta seja atualmente um polo urbano do Espírito Santo, e as tendências verificadas não parecem apontar para a alteração desta realidade. Embora, economicamente, o município seja um dos mais importantes do estado e esteja de certa forma integrado à dinâmica da RMGV, sua população é inexpressiva no contexto estadual. Além disso, o desenvolvimento previsto devido ao incremento das atividades econômicas em Anchieta encontra, territorialmente, um escape para o município vizinho de Guarapari, uma vez que este tem maior capacidade de oferta de estrutura urbana – espaços de moradia, serviços, equipamentos etc. –, além de maior ligação com a Região Metropolitana.

### 3.3 Áreas estagnadas

Para caracterizar um município como estagnado, foram avaliados os seguintes critérios: *i*) perda de população entre os censos de 2000 e 2007; *ii*) posição e evolução entre os dez menores municípios quanto à população em 2007; *iii*) perda de participação no VA estadual nos três setores da economia entre 2002 e 2007; e *iv*) posição e evolução entre os mais baixos PIBs municipais do Espírito Santo entre 2002 e 2007. Para ser caracterizado como estagnado, o município teve que ter uma avaliação negativa em ao menos um indicador demográfico e um indicador econômico. Os municípios foram divididos quanto à microrregião administrativa em que se situam. Nesse sentido, a análise será feita a partir da microrregião como um todo.

#### 3.3.1 Microrregião Caparaó

Municípios estagnados: Ibitirama, Iúna, Dolores do Rio Preto, Divino de São Lourenço e Muniz Freire.

Situada na região sudoeste do Espírito Santo, a microrregião Caparaó manteve três municípios (Divino de São Lourenço, Dolores do Rio Preto e Ibitirama) na lista dos dez menores PIBs municipais do estado em 2007, o que representa um terço de seus municípios. Os únicos municípios que não tiveram crescimento negativo na participação agropecuária estadual, entre 2002 e 2007, foram Divino de São Lourenço, Guaçuí e Dolores do Rio Preto. Cinco municípios – Muniz Freire, Iúna, Irupí, Ibatiba e Alegre – apresentaram perda de participação no VA do setor primário. Quanto à demografia, cinco municípios (Muniz Freire, Alegre, Iúna, Ibitirama e Dolores do Rio Preto) de seus nove municípios apresentaram perda populacional entre 2000 e 2007. Esta é a única microrregião do estado que teve saldo negativo de população neste período, somando-se todos os municípios.

A região tem como diferencial a presença do Parque Nacional do Caparaó, apesar de estar cada vez mais comprimido pela falta de fiscalização ambiental. As principais atividades primárias realizadas na região são a pecuária e a cafeicultura. A silvicultura vem despontando nos últimos anos com perspectivas expansionistas para os próximos anos, segundo o *Plano Estratégico de Desenvolvimento da Agricultura Capixaba*, do governo do estado. O Parque Nacional do Caparaó é um vetor potencial de expansão do setor terciário, principalmente das atividades ligadas ao turismo.

#### 3.3.2 Microrregião Sudoeste Serrana

Municípios estagnados: Afonso Cláudio, Brejetuba e Laranja da Terra.

Com cinco (Brejetuba, Afonso Cláudio, Conceição do Castelo, Domingos Martins e Laranja da Terra), de seus sete municípios, perdendo participação na

agricultura estadual entre 2002 e 2007, a microrregião Sudoeste Serrana tem diminuído seu espaço neste setor. Além disso, os municípios de Afonso Cláudio, Brejetuba e Laranja da Terra sofreram queda de população entre 2000 e 2007.

A região também se destaca quanto à expressiva cobertura natural preservada e pela potencialidade das atividades ligadas ao agroturismo e ao turismo de montanhas.

### 3.3.3 Microrregião Extremo Norte

Municípios estagnados: Mucurici e Ponto Belo.

A microrregião Extremo Norte mantém, desde 2002 até 2007, os municípios de Ponto Belo e Mucurici (o que representa 50% da microrregião) na lista dos dez menores PIBs do estado. Mucurici e Montanha também estão entre os municípios que perderam participação no setor primário estadual. Mucurici e Ponto Belo fazem parte da lista dos dez menores municípios do estado em termos demográficos, tendo o primeiro perdido população entre 2000 e 2007.

### 3.3.4 Microrregião Noroeste

Município estagnado: Ecoporanga.

Devido a três municípios (Mantenópolis, Ecoporanga e Águia Branca), de seus cinco, terem perdido população entre 2000 e 2007, a microrregião Noroeste I pode ser caracterizada como estagnada em termos demográficos. Tal perda foi compensada pelo alto crescimento de Barra de São Francisco. Vila Pavão é o único município da microrregião presente na lista das dez menores populações do estado. Barra de São Francisco e Ecoporanga foram os municípios que reduziram sua participação no VA do setor primário capixaba, entre 2002 e 2007.

Na última década, tem se destacado na região o setor de rochas ornamentais, o que não vem se traduzindo em melhoria de vida da população local.

### 3.3.5 Microrregião Polo Cachoeiro

Município estagnado: Apiacá.

Apesar de Cachoeiro de Itapemirim se firmar cada vez mais como polo econômico estadual, alguns dos municípios de sua área de influência têm apresentado sinais de estagnação. A microrregião lidera a lista dos dez menores PIBs municipais de 2007, com quatro municípios presentes (Apiacá, Bom Jesus do Norte, Jerônimo Monteiro e São José do Calçado). Além disso, São José do Calçado foi o município que apresentou a pior evolução do PIB entre 2002 e 2007, caindo da 54ª para a 69ª posição neste período. Apiacá também está entre os municípios de menor população do Espírito Santo.

### 3.3.6 Polo Colatina

Município estagnado: Alto Rio Novo.

Colatina foi o único município polo do estado que apresentou perda populacional entre 2000 e 2007. Isto se explica pela emancipação do município de Governador Lindenberg. Mesmo incluindo tal município, Colatina teria sido o polo consolidado com menor taxa de crescimento neste período, 3,39%. Além de Colatina, Pancas e Alto Rio Novo apresentaram perda de população neste período. Alto Rio Novo, além de fazer parte da lista das menores populações, faz parte da lista dos dez menores PIBs em 2007.

## 4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Tomando-se como eixo central de análise da dinâmica urbana regional do Espírito Santo a caracterização e a classificação dos municípios e das regiões enquanto dinâmicos ou estagnados, sob os pontos de vista socioeconômico e demográfico, para melhor entender as redes de relações intermunicipais e inter-regionais, o trabalho tornou possível apontar as tendências para o Espírito Santo elencadas a seguir.

1. Os municípios maiores, em especial aqueles da RMGV, mas também Cachoeiro de Itapemirim e Linhares, tendem a concentrar ainda mais população, enquanto os menores tendem a crescer menos ou até a diminuir. Os municípios intermediários também tendem a perder participação na população estadual.
2. O mesmo ocorre no que se refere à economia estadual, que tende a se manter concentrada nos municípios mais estruturados. A tendência é de aumento da participação dos municípios litorâneos na economia estadual, principalmente depois das recentes descobertas de petróleo e gás natural em mares capixabas.
3. Nesse sentido, o que se percebe é uma crescente consolidação dos principais polos estaduais: RMGV, Cachoeiro de Itapemirim, Linhares, Colatina e São Mateus.
4. A previsão de investimento dos setores público e privado aponta para algumas novas possíveis polarizações em torno dos municípios de Aracruz, no Litoral Norte, Anchieta, no Litoral Sul, ambos por conta dos incrementos das atividades portuárias e petroleiras, e Nova Venécia, no Noroeste capixaba, este por conta da consolidação do setor do extrativismo e beneficiamento do granito. Apesar disso, os três municípios não tiveram crescimento demográfico significativo na última década, o que se traduz em uma materialização ainda incerta de tal tendência.

As tendências apenas citadas confirmam que o modelo de desenvolvimento da economia estadual se mantém nos mesmos pilares das décadas anteriores. Desde a década de 1970, vem se destacando como estado cujos investimentos prioritariamente têm sido canalizados para gêneros industriais ligados à produção e à exportação de *commodities*. Apesar de o governo do estado, no *Plano de Desenvolvimento Espírito Santo 2025*, apontar para um *terceiro ciclo de desenvolvimento* da economia capixaba, percebe-se, a partir dos principais projetos industriais previstos para os próximos anos, que o modelo de desenvolvimento da economia estadual se mantém nos mesmos pilares das décadas anteriores.

O *Plano de Desenvolvimento Espírito Santo 2025*<sup>8</sup> apresenta alguns projetos com o objetivo de promover políticas para inverter esse processo por meio do fortalecimento dos municípios do interior do estado. Porém, dificilmente os projetos propostos para estes municípios conseguirão modificar a estrutura existente atualmente, concorrendo com os grandes projetos (petrolíferos, portuários e siderúrgicos) localizados nos municípios litorâneos.

## REFERÊNCIAS

BRASIL. Ministério da Saúde. **Indicadores básicos para a saúde no Brasil: conceitos e aplicações**. Brasília, 2008. Disponível em: <<http://tabnet.datasus.gov.br>>. Acesso em: dez. de 2009.

DEPARTAMENTO DE ESTRADAS E RODAGEM (DER-ES). **Minuta do Plano Estratégico de Logística e de Transporte do Espírito Santo - PELTES**. Vitória, 2009.

DEPARTAMENTO ESTADUAL DE ESTATÍSTICA DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO (DEE-ES). **Anuário estatístico do Espírito Santo**. Vitória, ano VII, 1961.

DINIZ, C. C. (Coord.). Proposta de regionalização do Brasil. *In: Estudo para subsidiar a abordagem da dimensão territorial do desenvolvimento nacional no PPA 2008-2011 e no planejamento governamental de longo prazo*. Belo Horizonte: Centro de Desenvolvimento e Planejamento Regional de Minas Gerais (Cedeplar)/Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG), 2007.

ESPÍRITO SANTO. **Estudo integrado de uso e ocupação do solo e circulação urbana da Grande Vitória – diagnóstico**. Vitória, 2009.

---

8. Tais projetos buscam promover a articulação de recursos e iniciativas para a melhoria da competitividade sistêmica do interior do estado. Estimulam-se iniciativas relacionadas à capacidade de inovação, infraestrutura de tecnologia industrial básica, gestão da qualidade de produtos e serviços, design e desenvolvimento de produto, capacitação de recursos humanos, inteligência de mercado, infraestrutura econômica, comércio exterior e acesso ao crédito, visando elevar a competitividade de arranjos e cadeias produtivas locais.

\_\_\_\_\_. **Plano de desenvolvimento do Espírito Santo 2025**. Vitória. 2006. Disponível em: <<http://www.espiritosanto2025.com.br>>. Acesso em: jul. de 2009.

\_\_\_\_\_. Secretaria estadual de saúde. **Plano diretor de regionalização do estado do Espírito Santo**. Vitória. 2003. Disponível em: <[http://www.saude.es.gov.br/download/pdres\\_2003\\_Plano\\_Diretor.pdf](http://www.saude.es.gov.br/download/pdres_2003_Plano_Diretor.pdf)>. Acesso em: dez. de 2009.

\_\_\_\_\_. Secretaria de estado da agricultura, abastecimento, aquicultura e pesca. **Plano Estratégico de Desenvolvimento da Agricultura: novo PEDEAG 2007-2025**. Vitória: SEAG, 2008.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Regiões de Influência das Cidades - REGIC 2007**. 2008.

INSTITUTO JONES DOS SANTOS NEVES (IJSN). **Investimentos previstos para o Espírito Santo 2008-2013**. Vitória, 2009.

\_\_\_\_\_. **Microrregiões administrativas de gestão: diagnósticos sintéticos em vista da elaboração do Plano Plurianual (PPA)**. Vitória: IJSN, 2003.

\_\_\_\_\_. **Relatório: Índice de Desenvolvimento Social dos municípios do Espírito Santo – IDS**. Vitória, Espírito Santo, 2004.

\_\_\_\_\_. **Relatório de avaliação dos resultados do PIB municipal 2006**. 2010. No prelo.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA (INEP). **Microdados Enem**. Disponível em: <<http://www.inep.gov.br/basica/levantamentos/acessar.htm>>. Acesso em: jun. de 2010.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA (IPEA); UNIVERSIDADE ESTADUAL DE CAMPINAS (UNICAMP); INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Caracterização e tendências da rede urbana do Brasil**. Brasília, 2001.

MACEDO, F. C. Notas sobre a dinâmica socioeconômica e territorial recente no Espírito Santo. **UNESC em Revista**, Colatina, vol. 18, p. 71-88, 2005.

PEREIRA, G. H. **Política industrial e localização dos investimentos: o caso do Espírito Santo**. Vitória: Editora da Universidade Federal do Espírito Santo (Edufes), 1999.

VARGAS, P. S. P. **Território, infraestrutura e metropolização: os novos significados urbanos da cidade-região de Vitória-ES**. Tese (Doutorado), curso de pós-graduação em comunicação e semiótica, Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2005. 350 f.

## ALAGOAS: DINÂMICA URBANO-REGIONAL DO ESTADO

Carmen Andréa da Fonseca e Silva\*

Augusto Aragão de Albuquerque\*\*

Ana Paula Acioli de Alencar\*\*\*

Suzann Flávia Cordeiro de Lima\*\*\*

### 1 REFERENCIAIS PARA A ANÁLISE DA DINÂMICA DE ALAGOAS

Alagoas é o segundo menor estado brasileiro, com 27.767,661 km<sup>2</sup>. Em 2009, os 3.156.108 habitantes se distribuíam em 102 municípios (IBGE, 2010a). Sua economia se caracteriza por uma estrutura produtiva tradicional de baixo nível de competitividade, destacando-se a produção de açúcar e álcool. Em 2005, teve uma participação de 0,66% no produto interno bruto (PIB) do país, vigésima posição no *ranking* nacional (IBGE, 2010b).

Outro dado que pode ser útil para compreender a situação do estado no cenário nacional é o índice de desenvolvimento humano (IDH),<sup>1</sup> que, em 2005, atingiu 0,677, correspondendo à última posição entre as Unidades da Federação (PNUD, 2010). O povo alagoano convive com uma das maiores concentrações de renda do país, atrelada à baixa qualidade de vida. Em 2008, o nível de concentração de renda de Alagoas foi superado apenas pelos índices do Distrito Federal e da Paraíba. A afirmação fundamenta-se na análise comparativa dos índices de Gini<sup>2</sup> obtidos em todo o Brasil (IPEA, 2009).

Para atender ao objetivo da pesquisa *Dinâmica Urbana dos Estados* e contribuir para a definição de estratégias de apoio à formulação e à execução

---

\* Coordenadora institucional da pesquisa.

\*\* Coordenador técnico da pesquisa. Professor da Universidade Federal de Alagoas (Ufal).

\*\*\* Professora e pesquisadora da Universidade Federal de Alagoas (Ufal).

1. Índice calculado pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD).

2. Criado pelo matemático italiano Conrado Gini, o índice mede o grau de desigualdade na distribuição de renda. Seu valor pode variar de zero, quando se verifica uma distribuição mais igualitária, até um, quando se verifica a maior concentração possível. O índice está frequentemente associado à concentração de renda, como é o caso da presente pesquisa.

da política urbana em diferentes escalas, a equipe de pesquisadores de Alagoas trabalhou na identificação do sistema urbano, enfocando as transformações no perfil demográfico, produtivo e social das cidades e das regiões e construindo, desta maneira, uma leitura da distribuição espacial no estado.

As fontes pesquisadas podem ser classificadas em três grupos: *i)* documentos governamentais; *ii)* relatórios de dados socioeconômicos e demográficos; e *iii)* documentos de caráter acadêmico.

No caso dos documentos governamentais, é possível identificar três finalidades que orientam sua construção. A primeira delas é a elaboração de leis ou seu atendimento, como é o caso do Plano Plurianual (PPA). A segunda é a necessidade de prestação de contas, balanço e avaliação por período de gestões. A terceira finalidade recorrente nestes documentos é voltada para a elaboração de planos, projetos e ações. Dentro desta terceira finalidade, destacam-se duas vertentes predominantes: a primeira é a gestão da coisa pública em si, e a segunda é a captação de recursos. Esta captação implica não só uma articulação política, mas também a apresentação de objetivos e formatos adequados aos órgãos financiadores, levando, assim, em algum momento, a uma orientação sobre os planos e projetos estudados.

Entre os documentos governamentais, destacam-se, além dos planos plurianuais, o Plano Diretor de Regionalização das Ações de Saúde em Alagoas, que aborda o estado por meio da identificação de polos, que se traduzem em regiões de planejamento para fins de elaboração de políticas de saúde no estado.

O segundo grupo de documentos estudados é constituído pelos que têm como objetivo a construção de diagnósticos, planejamento, gestão de realidades inter-regionais e nacionais. Nestes casos, dados censitários de diversos campos são fontes indispensáveis para um estudo que vise à compreensão das redes urbanas no estado. Os órgãos federais que desenvolvem este tipo de estudo detêm uma capacidade inigualável para a realização de seus objetivos. Seus produtos são base para ações de planejamento e tomadas de decisões por diversas esferas do governo.

Finalmente, no terceiro grupo, encontra-se a produção acadêmica e científica. Se a ciência, um dia, gozou de uma imagem de isenção, autores como Foucault (2000) já demonstraram que, também neste campo, o empoderamento é recorrente. A principal diferença do discurso científico para outros é, certamente, a racionalidade e a submissão à crítica. Estas características poderiam implicar grande contributo para a construção de uma noção de realidade mais robusta.

No estado de Alagoas, o acervo de documentos ainda é pequeno. A tradição da pesquisa no estado é relativamente nova, embora venha crescendo de forma acelerada. Neste grupo, a maioria dos documentos a que se teve acesso é composta por dissertações dos egressos dos cursos e programas de pós-graduação

da Universidade Federal de Alagoas (Ufal),<sup>3</sup> e nenhum aborda de forma central a temática do presente capítulo.

Aprofundando a análise dos documentos voltados ao estudo de redes urbanas e de dinâmicas regionais, foram considerados, por todas as equipes estaduais, três documentos de âmbito nacional: *Regiões de Influência das Cidades – 2007* (IBGE, 2008), denominado também de REGIC; *Estudo da Dimensão Territorial para o Planejamento* (BRASIL, 2008); e *Caracterização e Tendências da Rede Urbana do Brasil* (IPEA, IBGE e UNICAMP, 2001). Neste esforço, foi possível apontar algumas relações entre estes documentos e a realidade do estado de Alagoas.

No REGIC, são evidenciadas as relações entre polos de diversas escalas e a sua hierarquia em um sistema de redes urbanas. No presente capítulo, levou-se em conta a classificação dos centros de gestão do território, a intensidade de relacionamentos e a dimensão da região de influência de cada centro.

A organização das redes urbanas no estado de Alagoas, como se apresenta no REGIC (figura 1), segue uma hierarquia em que o município de Maceió aparece como o de maior número e intensidade de relações. Além de Maceió, outros 11 municípios assumem o papel de liderança nos diversos arranjos territoriais. No total, o REGIC classifica os municípios que articulam as regiões como pontos nodais em cinco níveis (quadro 1).

#### QUADRO 1

##### Hierarquia dos municípios alagoanos segundo o REGIC (2007)

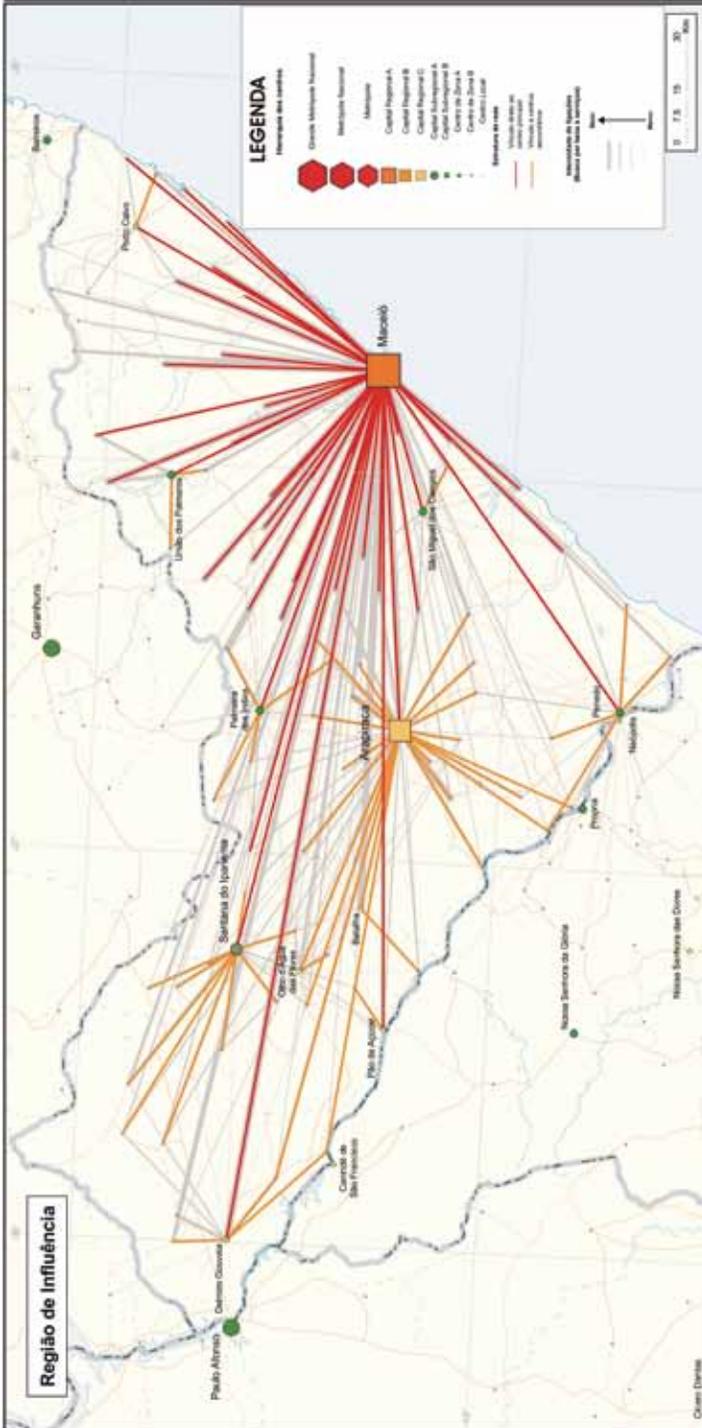
1º nível	Maceió
2º nível	Arapiraca
3º nível	Santana do Ipanema
4º nível	Palmeira dos Índios
	Penedo
	São Miguel dos Campos
	União dos Palmares
5º nível	Delmiro Gouveia
	Pão de Açúcar
	Porto Calvo
	Batalha
	Olho d'Água das Flores

Fonte: REGIC 2007 (IBGE, 2008).

O mapa 1 apresenta a distribuição espacial desses 12 municípios no estado. Aponta-se aqui a necessidade de verificar se a questão da escala pode interferir na identificação de outras redes urbanas existentes em Alagoas ou em suas fronteiras com municípios de estados vizinhos.

3. A Ufal surgiu em 1961, reunindo as faculdades de Direito (criada em 1933), Medicina e Filosofia (criadas em 1951 e 1952, respectivamente), Economia e Engenharia (criadas em 1954 e 1955, respectivamente) e Odontologia (criada em 1957). Hoje, a Ufal conta com cerca de 20 cursos e programas de pós-graduação *stricto sensu*.

MAPA 1  
Estado de Alagoas – regiões de influência



Fonte: REGIC 2007 (IBGE, 2008).

Observe-se que os três municípios com maior número de vínculos se destacam como centros das três macrorregiões (Mata, Agreste e Sertão) e estabelecem um eixo no sentido da penetração no território na direção litoral – interior.

Faz-se necessária uma maior sistematização de informações relativas às conexões feitas entre as regiões de influência em Alagoas, possibilitando a visualização das articulações entre os municípios e destes com polos de estados vizinhos; esta sistematização poderá facilitar as ações de planejamento para investimentos, bem como a interligação entre políticas públicas de regiões com diversos graus de homogeneidade ou interação.

No *Estudo da Dimensão Territorial para o Planejamento*, utilizado no Plano Plurianual do governo federal, o Brasil ficou subdividido em seis grandes áreas, e o estado de Alagoas ficou contido em duas regiões: o Sertão Semiárido Nordestino e o Litoral Norte-Nordeste.

Na divisão do país em macrorregiões originárias da identificação de 11 macropolos, o estado de Alagoas ficou vinculado à região polarizada pelo Recife, sendo subdividido em sub-região de Arapiraca, sub-região de Maceió e sub-região Sertão Alagoano. Mais uma vez, coloca-se o problema da escala para o segundo menor estado da Federação. Além disso, nenhuma das divisões e subdivisões regionais que dizem respeito a Alagoas apresenta uma definição concreta de limites.

A *Caracterização e Tendências da Rede Urbana do Brasil* se refere a um arco temporal mais distanciado quando comparado aos outros dois primeiros documentos. Na década de 1990 (recorte temporal da pesquisa), em Alagoas, a grande crise na agroindústria açucareira trouxe como consequência o inchaço de Maceió e das cidades de sua região metropolitana, com repercussões até os dias de hoje.

No citado estudo, as dificuldades na compatibilização das informações das diversas fontes apontam para a necessidade de elaboração de um estudo abrangente, detalhado e que adote uma metodologia que, mantendo uma coerência interna, contemple a diversidade das realidades locais no cenário nacional.

Com o objetivo de gerar subsídios para a tomada de decisões no sentido da diminuição das desigualdades sociais e regionais, a obra *Caracterização e Tendências da Rede Urbana do Brasil* enfocou os processos econômicos (em escala nacional e regional) e a formação das redes urbanas. Neste documento, a abordagem econômica é tratada como causa, e a dimensão espacial, por sua vez, é levada ao plano das consequências.

Os documentos que compõem o estudo básico da pesquisa *Dinâmicas Urbanas nos Estados* trazem como tendência a utilização de recursos de análise espacial para a identificação de regiões e redes. Há que se salientar que o desenvolvimento das novas tecnologias de informação e comunicação (as NTICs) tornou acessível a um crescente

grupo de pesquisadores e gestores recursos que há alguns anos eram imagináveis apenas para poucos técnicos. As NTICs implicaram o surgimento de novas comunidades científicas nos estudos demográficos, geográficos e urbanísticos, promovendo agilidade e versatilidade na elaboração de dados e na análise de realidades dentro da concepção da inter e transdisciplinaridade inerentes ao pensamento complexo.

Postos em ordem cronológica, esses três estudos apresentam modificações na metodologia no sentido da inserção de variáveis complexas, passando do modelo econômico-demográfico para a utilização de medições de fluxos e evoluindo para variáveis ambientais (identificação de ecorregiões e biomas) e indicadores de capacidade tecnológica. Para subsidiar a divisão regional, mais recentemente se utilizou, além da distribuição espacializada, uma inter-relação entre as variáveis e a modelagem espacial para a construção de cenários futuros.

Os três estudos se articulam e apresentam um crescimento na qualidade das informações, sobretudo no que se refere à complementaridade e ao tratamento dos dados. No entanto, são apontadas a seguir duas das principais divergências encontradas nos estudos comparados.

Entre as obras *Caracterização e Tendências da Rede Urbana do Brasil* e *Estudo da Dimensão Territorial para o Planejamento* percebe-se a ampliação dos dados em um estudo de regionalização, com a articulação de políticas públicas baseada nas variáveis socioeconômicas, políticas, técnicas e naturais.

Por sua vez, ao se comparar o *Estudo da Dimensão Territorial para o Planejamento* e o REGIC, percebem-se divergências consideráveis em seus objetivos. Enquanto a primeira obra propõe uma regionalização, no REGIC se constrói uma rede, ou várias redes, com a identificação de seus nós, da intensidade e do alcance de suas relações.

Dessa forma, a comparação aponta para uma complementaridade, especialmente entre o *Estudo da Dimensão Territorial para o Planejamento* e o REGIC. A regionalização e a identificação das redes se complementam, ampliando os ângulos do recorte estudado.

### 1.1 Quadro geral dos estudos específicos

Os estudos específicos sobre a rede urbana de Alagoas se iniciam com os documentos governamentais. Os *Planos plurianuais* (ALAGOAS, 2004b, 2008), o *Programa de Mobilização para o Desenvolvimento dos Arranjos e Territórios Produtivos Locais do Estado de Alagoas* (ALAGOAS, 2004a) e o *Plano Diretor para Ações de Saúde* (ALAGOAS, 2002), são os mais relevantes. O último documento cuja análise é apresentada aqui é o *Projeto de Interiorização da Universidade Federal de Alagoas* (UFAL, 2005).

Como instrumento de planejamento das ações governamentais, os planos plurianuais, previstos na Constituição brasileira, são estruturados a partir de

diretrizes, objetivos e metas da administração pública, e apresentam a distribuição de receitas e despesas previstas para o período.

O objetivo do Plano Plurianual 2004-2007 foi apresentar o planejamento governamental do estado de Alagoas para um período de quatro anos, contendo programas e ações que seguem eixos definidos pela política do governo, baseados em análise da situação socioeconômica estrutural, na definição de metas de superação do *status quo* e em perspectivas de desenvolvimento. Os eixos aqui definidos são a inserção social de uma grande parcela da população alagoana que se achava, então, abaixo da linha de pobreza absoluta, o apoio às pequenas atividades produtivas consideradas como atividades típicas de uma economia solidária e a modernização da gestão pública.

Nesse documento, pôde-se observar uma mudança na metodologia de elaboração dos planos plurianuais em relação a experiências anteriores. Primeiro, porque houve um aprofundamento do conhecimento e da avaliação da situação econômica e social e da inserção do estado no contexto nacional. Além disso, houve maior rigor no tratamento dos dados quantitativos, especialmente no tocante às estimativas dos valores de receitas e despesas para o período de cobertura do plano. Procurou-se também adotar conceitos mais claros e universais sobre programa, ação, meta e unidade de medida, afinando-se os conceitos utilizados no Plano Plurianual de Alagoas com aqueles adotados pela União e pela maioria dos estados brasileiros. E, por fim, houve um estreitamento entre os processos de elaboração do Plano Plurianual e do orçamento para o exercício de 2004.

No Plano Plurianual Estadual de 2008-2011, a metodologia passou a se fundamentar em três pressupostos: *i*) o apoio às políticas públicas e aos serviços; *ii*) a coerência entre os orçamentos anuais e o Plano Plurianual; e *iii*) por fim, um gerenciamento compatível com uma avaliação efetiva. O plano procurou acompanhar os passos do governo federal e de outros estados da Federação no processo de elaboração e gestão, com influências do planejamento estratégico. A regionalização do IBGE não foi aceita como recorte por alguns municípios, por questões culturais. Assim, as oficinas corresponderam a cada uma das regiões do estado que as sediaram: Agreste, Sul, Vale do Paraíba e do Mundaú, Norte, Bacia Leiteira, Sertão e Metropolitana.

Outro documento escolhido para compor o quadro dos estudos específicos sobre Alagoas é o *Programa de Mobilização para o Desenvolvimento dos Arranjos e Territórios Produtivos Locais do Estado de Alagoas* (ALAGOAS, 2004a). Ele surge a partir de parcerias entre o Poder Executivo, o Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas (Sebrae) e os grupos de empreendedores organizados por segmentos de atividades produtivas e por regiões do território estadual. Estas articulações assumem relevo dada a importância da dimensão territorial na organização dos chamados arranjos produtivos locais (APLs).

A mobilização de agentes ligados a atividades produtivas teve como foco as ações coletivas voltadas aos micro e pequenos negócios. O programa segue o princípio da articulação de produtores de diferentes segmentos em uma abrangência regional. Entre os APLs, destacam-se o Polo Moveleiro de Arapiraca e a Bacia Leiteira de Batalha. Segundo o governo de Alagoas, o conjunto de APLs abrange todas as regiões do estado, envolvendo 76 municípios distribuídos em 16 especializações produtivas.

O quarto documento dos estudos específicos é o *Plano Diretor para Ações de Saúde* (ALAGOAS, 2002). Ele visa dotar o estado de um serviço descentralizado de saúde, de forma a atender às demandas existentes, principalmente no interior, e reduzir o grande fluxo em direção à capital. Foi pensado de forma a possibilitar uma distribuição hierárquica e territorializada de serviços, distribuídos por regiões e concentrada em polos. Foram utilizados em sua formulação indicadores econômicos e sociais, e também os fluxos de pessoas entre cidades.

A partir de 1999, foram construídos indicadores de saúde no estado e tomou-se como diretriz uma proposta de microrregionalização para ordenar as ações de saúde. Este planejamento definiu oito regiões administrativas. O Colegiado de Secretários Municipais de Saúde de Alagoas indicou representantes para cada uma das microrregiões, pactuando uma programação integrada com prioridades de ações. Em 2001, o governo estadual definiu cinco grupos técnicos responsáveis pelas ações de descentralização da saúde, entre elas a elaboração do referido plano diretor.

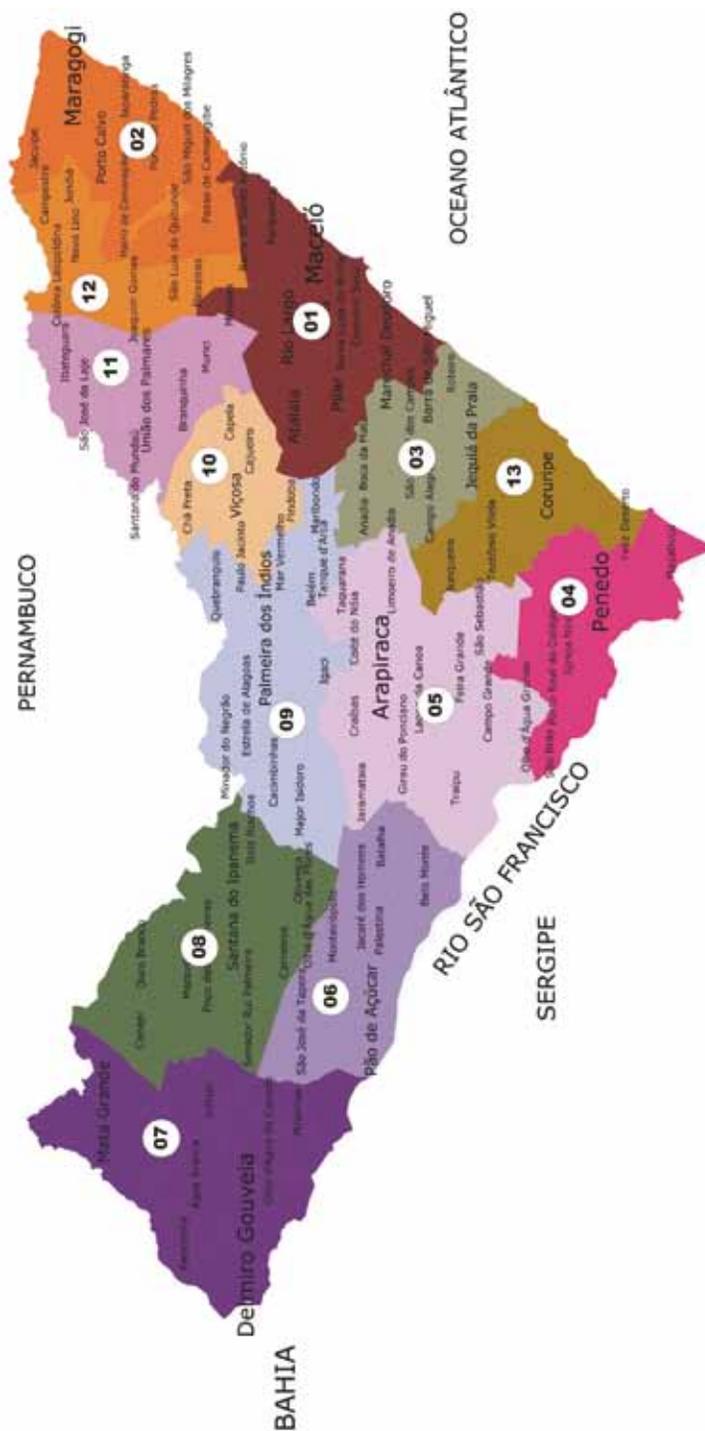
Para a subdivisão do estado em microrregiões (unidade mínima), os municípios foram agrupados de acordo com variáveis socioeconômicas, geográficas, demográficas, sanitárias, epidemiológicas, de oferta de serviços e acesso viário. Cada microrregião passou a comportar um ou mais módulos assistenciais de acordo com o nível de organização e complexidade do sistema local.

As regiões de saúde passaram a agrupar microrregiões considerando os serviços ambulatoriais e hospitalares de média e alta complexidade. Para cada uma delas foi definido um município-polo, que passou a ofertar ações e serviços de saúde em todos os níveis.

Além disso, os municípios-sede de regiões, habilitados para a gestão plena da saúde, assumiram o papel de prestadores de serviços previstos para os níveis de complexidade correspondentes às regiões, devendo atender às populações dos municípios que compunham as microrregiões correspondentes.

A situação dos municípios foi sistematizada segundo a oferta de serviços (procedimentos). Foram identificados os municípios com capacidade de funcionarem como sedes dos módulos assistenciais, e procedeu-se a um levantamento dos serviços de patologia clínica em Alagoas, assim como à análise dos registros das realizações destes serviços pelo Sistema Único de Saúde (SUS).

MAPA 2  
Subdivisão do estado em microrregiões para a saúde



Fonte: Alagoas (2009).  
Modificado pelos autores.

Alagoas foi subdividido em 13 microrregiões de saúde, e para cada uma delas foram eleitas as sedes dos módulos assistenciais. Nem todos os municípios ofereceram condições de funcionamento para os módulos. Além disso, foram estabelecidas cinco regiões de saúde, e para cada uma delas foram eleitos os municípios-polo e os municípios-sede (mapa 2). Apenas duas macrorregiões foram criadas, e dois municípios (Maceió e Arapiraca) foram definidos como polos destas macrorregiões.

O *Projeto de Interiorização da Universidade Federal de Alagoas* (UFAL, 2005) foi elaborado com o intuito de levar para outras regiões de Alagoas (que não a capital) uma estrutura universitária que atendesse à demanda local e de todo o estado, de modo a enfrentar um quadro de escassez de recursos humanos com formação superior. Para tanto, o projeto se apoiou em dados que demonstravam a grande fragilidade econômica e social do estado.

Em 2006, como primeira etapa do processo de interiorização da Ufal, foi fundado o *campus* de Arapiraca, exercendo influência imediata sobre a porção central do estado, sobre o Baixo São Francisco e sobre o Litoral Sul de Alagoas. Segundo o projeto de interiorização da Ufal, o objetivo seria atingir 37 municípios, com uma população de mais de 880.131 habitantes, correspondentes a cerca de 31% da população do estado segundo o Censo de 2000 (UFAL, 2009). Em 2009, continuando a implementação do plano de interiorização, foi aberto o *campus* de Delmiro Gouveia, no extremo oeste do estado, exercendo grande influência no Sertão.

Além da Ufal, o Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de Alagoas (Ifal) contribui para a dinâmica da interiorização do ensino superior, com ênfase em tecnologia. O Ifal está distribuído em três *campi*, a saber, o *campus* sede (em Maceió) e mais três (em Arapiraca, Marechal Deodoro e Palmeira dos Índios). Além destes, há outra unidade no município de Satuba, ainda em implementação (IFAL, 2009).

No âmbito das necessidades específicas do estado de Alagoas, um estudo consistente para a definição de suas regiões terá que levar em conta não só os aspectos econômicos e territoriais, mas também os culturais e políticos, como foi visto nas elaborações do Plano Plurianual 2008-2011 e do Plano Diretor para Ações de Saúde. A regionalização da educação, cuja análise foi contemplada na pesquisa e excluída deste texto, é consequência de um desenho no qual o aspecto político pesa mais do que o funcional, o econômico ou o territorial.

Segundo Ipea, IBGE e UNICAMP (2001), o estado de Alagoas se divide em três mesorregiões. Esta divisão se aproxima da subdivisão do estado em referenciais econômicos, de vegetação e clima, e é a mais abrangente e a mais difundida entre as disponíveis, assumindo um *status* de consenso na educação fundamental e nos meios de comunicação.

No entanto, essa visão está longe de exprimir a complexidade das relações dentro do estado. No estudo para a implementação da interiorização da Ufal (UFAL, 2005), por exemplo, pôde-se constatar que a definição dos polos e seus núcleos de irradiação não acompanhou a divisão territorial das três macrorregiões.

## 2 ANÁLISE DA DINÂMICA URBANA ESTADUAL RECENTE

Nesta seção são apresentados alguns indicadores da dinâmica urbana de Alagoas, centrados nos dados populacionais, econômicos e sociais. Torna-se necessário, no entanto, frisar que os dados disponíveis apresentam disparidade temporal, tendo o ano de 2000 como o único caso em que todos os dados coincidem. Para os demais anos, a comparação só pode ser feita levando-se em conta estes hiatos temporais.

Segue-se aqui a análise das áreas mais dinâmicas e daquelas estagnadas, assim como uma descrição das recentes mudanças ocorridas no território do estado que tendem a provocar importantes movimentos de população e implantação de novas estruturas e equipamentos, de forma a criar novas centralidades.

### 2.1 Tendências de distribuição da população

O estado de Alagoas, durante os anos de 1980 e 1990, passou por um intenso processo de urbanização. Maceió, que em 1980 possuía 399.298 habitantes, mais que duplicou sua população, chegando a 936.314 habitantes em 2009, conforme estimativa do IBGE (IBGE, 2010c).

Nos anos de 1980 e 1990, as migrações do campo para a capital estiveram relacionadas a fatores econômicos calcados nas transformações da agricultura, no fechamento de usinas de açúcar<sup>4</sup> e nas secas no Sertão, entre outros fatores. Em 2007, com a contagem populacional do IBGE, percebeu-se uma redução nas taxas de crescimento demográfico. As cidades do interior mantiveram seus números estáveis ou perderam população. Esta perda pode indicar diminuição da natalidade, aumento da mortalidade ou, de alguma forma, êxodo rural. A falta de estudos demográficos no estado dificulta a averiguação detalhada destas causas, considerando o quadro atual de cada município.

Em visitas a algumas regiões do estado, foram percebidos deslocamentos pendulares ligados a estudantes e trabalhadores. Um dos exemplos mais evidentes é o movimento existente nos municípios próximos à cidade de Arapiraca, onde se implantou o campus da Ufal, e Palmeira dos Índios, com o campus do Ifal.

---

4. Uma das origens desta crise foi a desaceleração do Proálcool [Programa Nacional do Alcool], a partir de 1986, e a crescente dificuldade de apoio e financiamento ao setor açucareiro. Tal situação impactou o estado de Alagoas como um todo. (...) [provocando] reações por parte dos proprietários rurais, principalmente usineiros e plantadores de cana-de-açúcar, com a demolição de casas cedidas para uso dos trabalhadores, deixando-os sem moradia" (Alencar, 2007, p.74).

Outro fenômeno importante ocorre entre alguns municípios de Alagoas e municípios de outros estados, com relações de interdependência existentes nestas fronteiras. Vale ressaltar aquelas entre os municípios do norte de Alagoas (Jacuípe, Campestre e Jundiá) e o município pernambucano de Palmares; as relações do noroeste, entre Delmiro Gouveia (e sua região) e a cidade de Paulo Afonso, na Bahia; e, ao sul, entre Penedo e Igreja Nova e os municípios sergipanos de Neópolis e Propriá. Os fatores desencadeantes destas relações de interdependência podem estar ligados à oferta de serviços de educação e saúde, assim como de trabalho sazonal e de acesso a bens de consumo.

### 2.1.1 Estudo do porte dos municípios alagoanos

Alagoas apresenta cinco das sete categorias propostas para a classificação de porte dos municípios. Maceió é o único município com mais de 500 mil habitantes, e Arapiraca, o único na categoria de 100 mil a 300 mil habitantes. Os outros 100 municípios são de pequeno porte. A tabela 1 demonstra que, em 2007, 62,74% do total de municípios apresentavam população abaixo de 20 mil habitantes.

TABELA 1  
**Evolução do porte dos municípios segundo classes de tamanho populacional no período de 1991 a 2007**

Classe de tamanho populacional	Ano					
	1991		2000		2007	
	Nº	%	Nº	%	Nº	%
Mais de 1 milhão de habitantes	-	0,00	-	0,00	-	0,00
Entre 500 mil e 1 milhão de habitantes	1	0,99	1	0,99	1	0,98
Entre 300 mil e 500 mil habitantes	-	0,00	-	0,00	-	0,00
Entre 100 mil e 300 mil habitantes	1	0,99	1	0,99	1	0,98
Entre 20 e 100 mil habitantes	29	28,71	35	34,65	36	35,29
Entre 10 e 20 mil habitantes	35	34,65	35	34,65	35	34,31
Até 10 mil Habitantes	35	34,65	29	28,71	29	28,43
<b>Total</b>	<b>101</b>	<b>100,00</b>	<b>101</b>	<b>100,00</b>	<b>102</b>	<b>100,00</b>

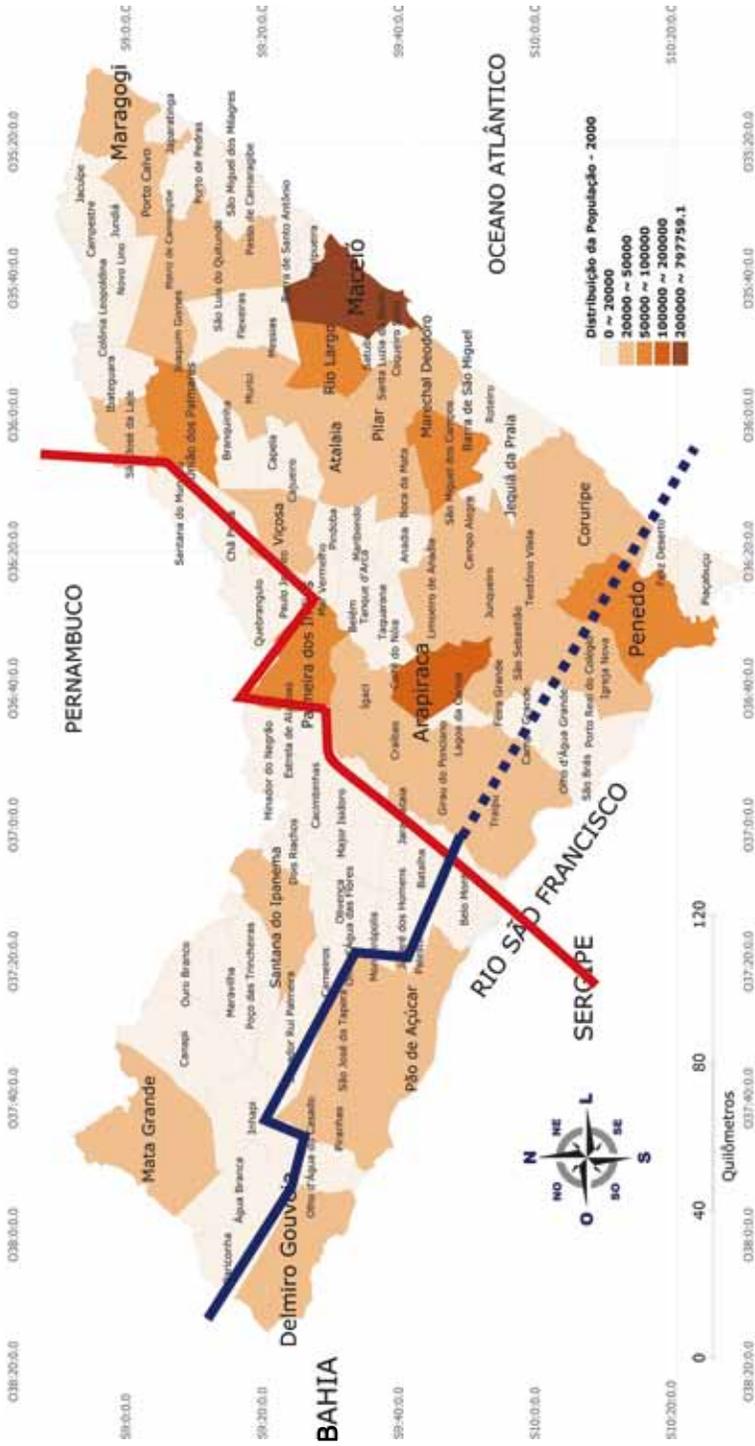
Fonte: PNUD, IPEA, FJP e IBGE (2010a) e IBGE (2010d).

Elaboração dos autores.

Obs.: Em 1995, houve a criação do município de Jequiá da Praia.

Dos 29 municípios que ocupam a faixa compreendida entre 20 mil e 100 mil habitantes, 17 apresentam uma população que varia de 30.129 a 70.151 habitantes (2007), enquanto os outros 12 têm populações de até 26.050 habitantes (Viçosa). Os dados revelam uma grande concentração populacional em poucos municípios, de grande porte relativo, porém a ocupação como um todo é rarefeita no território alagoano.

MAPA 3  
Distribuição da população por município em 2000



Fonte: PNUD, Ipea, FIP e IBGE (2010a).  
Elaboração dos autores.

A distribuição espacial da população pode ser mais bem compreendida com o auxílio dos mapas 3 e 4, que apresentam setores marcados para se evidenciar a percepção da tendência de aglomeração, apesar da pequena variação temporal (de 2000 a 2007).

A faixa vermelha do mapa 3 delimita um setor de maior concentração de municípios acima de 20 mil habitantes e revela uma maior ocupação da faixa litorânea até a região de influência da cidade de Arapiraca. Aí estão também os poucos municípios com faixa populacional entre 50 mil e 100 mil habitantes (além da própria cidade de Arapiraca e da capital, Maceió). A linha azul, ao longo do rio São Francisco, indica que este também parece exercer influência na distribuição populacional, dado que, partindo da região do Sertão, ao longo do São Francisco se verifica uma acentuada ocorrência de cidades de maior número de habitantes.



Lançados os dados de 2007, verificam-se situações semelhantes às observadas em 2000, com variações que podem indicar tendências. Destaca-se a concentração de cidades com população acima de 50 mil habitantes no Litoral Sul. Esta constatação aponta para a tendência de consolidação de municípios de maior porte relativo no estado, sobretudo na Região Metropolitana de Maceió (RMM) e no Litoral Sul. No restante do estado, a tendência de distribuição da população e, conseqüentemente, do porte dos municípios, mantém-se constante.

TABELA 2

**Ranking de municípios por tamanho populacional em 2007 e taxas geométricas médias anuais de crescimento populacional (1991-2007)**

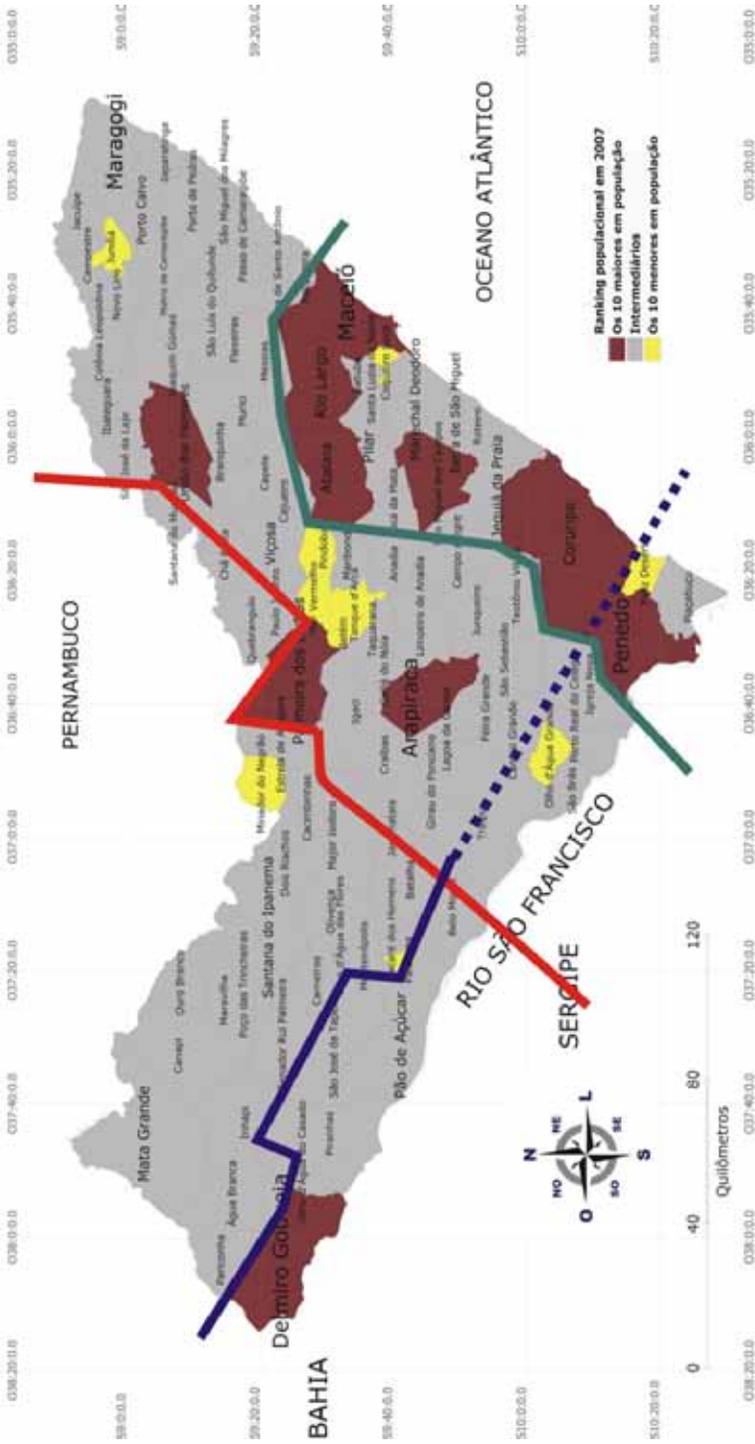
	Posição	Região estadual	Município	População			Taxa geométrica média de crescimento anual (%)	
				1991	2000	2007	1991-2000	2000-2007
		<b>Brasil</b>	-	<b>146.825.475</b>	<b>169.799.170</b>	<b>183.987.291</b>	<b>1,63</b>	<b>1,15</b>
		<b>Alagoas</b>	-	<b>2.514.100</b>	<b>2.822.621</b>	<b>3.037.103</b>	<b>1,29</b>	<b>1,05</b>
<b>10 primeiros municípios do ranking estadual em 2007</b>	1ª	Maceió	Maceió	629041	797759	896965	2,68	1,69
	2ª	Arapiraca	Arapiraca	164921	186466	202398	1,37	1,18
	3ª	Palmeira dos Índios	Palmeira dos Índios	66023	68060	70151	0,34	0,43
	4ª	Maceió	Rio Largo	53924	62510	65432	1,66	0,65
	5ª	Serrana dos Quilombos	União dos Palmares	57425	58620	60619	0,23	0,48
	6ª	Penedo	Penedo	52245	56993	59020	0,97	0,50
	7ª	São Miguel dos Campos	São Miguel dos Campos	50689	51456	51473	0,17	0,00
	8ª	São Miguel dos Campos	Coruripe	49240	48846	51027	-0,09	0,63
	9ª	Mata Alagoana	Atalaia	38563	40552	50323	0,56	3,13
	10ª	Alagoana do Sertão do São Francisco	Delmiro Gouveia	41214	42995	46599	0,47	1,16
<b>10 últimos municípios do ranking estadual em 2007</b>	93ª	Palmeira dos Índios	Tanque d'Arca	7715	6594	5695	-1,73	-2,07
	94ª	Maceió	Coqueiro Seco	4784	5134	5336	0,79	0,55
	95ª	Palmeira dos Índios	Minador do Negrão	7155	5399	5160	-3,08	-0,64
	96ª	Palmeira dos Índios	Belém	5919	5919	5031	0,00	-2,30
	97ª	Santana de Ipanema	Palestina	3628	4523	4878	2,48	1,09
	98ª	Traipu	Olho d'Água Grande	4413	4847	4817	1,05	-0,09
	99ª	Mata Alagoana	Jundiá	6651	4680	4569	-3,83	-0,34
	100ª	Penedo	Feliz Deserto	3438	3836	4370	1,22	1,88%
	101ª	Palmeira dos Índios	Mar Vermelho	3965	4078	4014	0,31	-0,23
	102ª	Serrana dos Quilombos	Pindoba	3748	2926	3126	-2,71	0,95

Fonte: PNUD, IPEA, FJP e IBGE (2010a) e IBGE (2010d).

Elaboração dos autores.

A tabela 2 apresenta os municípios situados nos extremos da escala de número de habitantes. Os dez municípios de maior população representam 51,2% do total do estado em 2007. Deste grupo de municípios, Maceió participa com 29,5%, e Arapiraca, com 6,7%. Os outros oito municípios representam 15% da população total do estado. Maceió, portanto, apresenta uma concentração populacional muito acentuada, quase 4,5 vezes maior em relação ao segundo município e quase 20 vezes maior que a do 10<sup>o</sup> colocado (Delmiro Gouveia).

MAPA 5  
**Ranking populacional dos municípios em 2007**



Fonte: IBGE (2010a).  
Elaboração dos autores.

O mapa 5 traz os mesmos dados apresentados na tabela 2, porém tem o objetivo de permitir uma visualização espacial dos dados populacionais de 2007. As mesmas linhas construídas no mapa 4 são sobrepostas aqui. Constatase uma grande concentração de municípios de maior população no Litoral Sul, incluindo seis dos dez municípios mais bem situados nesta escala. Partindo para o interior, quatro municípios se destacam: Arapiraca, Palmeira dos Índios, União dos Palmares e Delmiro Gouveia.

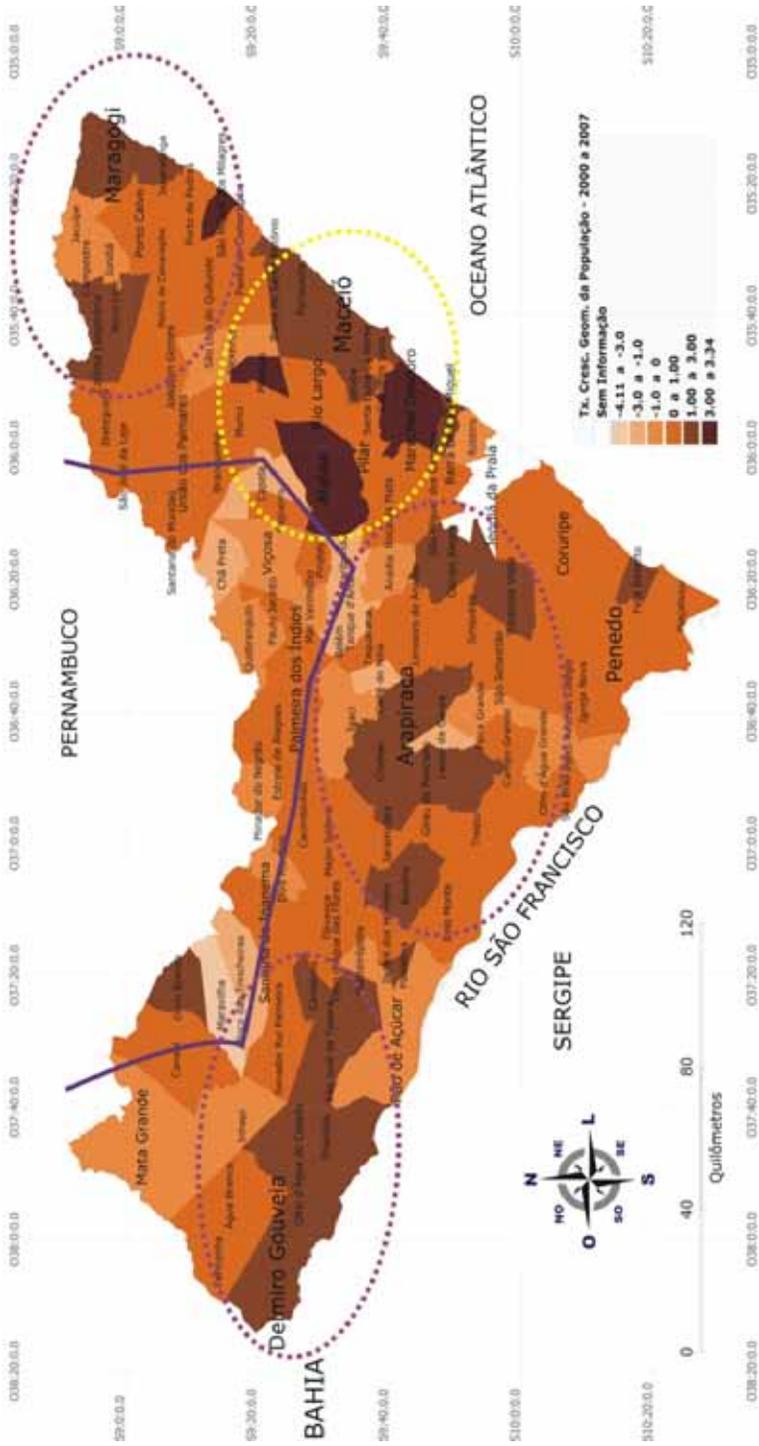
É possível concluir que novas cidades começam a figurar no grupo dos municípios mais populosos, como é o caso de Atalaia, que, de 1991 a 2007, teve um crescimento populacional de mais de 130%. Este fenômeno certamente está ligado à sua localização próxima à cidade de Maceió e região metropolitana, no litoral. Enquanto isso, as cidades de maior porte no interior são as mesmas que se destacavam historicamente no cenário alagoano, como Palmeira dos Índios, União dos Palmares e Delmiro Gouveia.<sup>5</sup> Os dez municípios de menor população estão dispersos no território, têm pequena dimensão territorial e, em alguns casos, são contíguos aos municípios de maior população.

O mapa 6 foi elaborado para que se compreenda a distribuição espacial das taxas de crescimento da população.

---

5. Em 1996, as populações dos municípios de Palmeira dos Índios, União dos Palmares e Delmiro Gouveia eram, respectivamente, de 67.338, 40.404 e 54.314 habitantes. Em 2007, passaram a 70.151, 46.599 e 60.619 habitantes, respectivamente (BGE, 2010d). Estes dados demonstram que os três municípios mantiveram seu porte no arco de 10 anos.

MAPA 6  
Taxa de crescimento geométrico médio anual da população no período de 2000 a 2007



Fonte: PNUD, IPEA, FJP e IBGE (2010a) e IBGE (2010d).  
Elaboração dos autores.

A maioria dos municípios do estado apresentou taxa de crescimento entre -1,00% e 1,00%. Para fins de análise, foram destacadas cinco regiões, sendo que, na primeira delas, localizada ao centro e ao norte do estado, verificou-se a maior concentração de taxas negativas de crescimento. Entre os municípios de Atalaia e Arapiraca, destacam-se Belém, Tanque D'Arca, Marimbondo e Coité do Nóia. Outro município que merece destaque neste setor é Maravilha, vizinho a Ouro Branco, que apresentou uma das maiores taxas de crescimento populacional do Sertão.

Os outros quatro setores destacados apresentaram uma concentração de municípios com taxa de crescimento populacional de 1,0% a 3,34%. Entre estes, a região que mais se destacou foi a RMM (entre os municípios que a compõem, Marechal Deodoro e Messias apresentaram as maiores taxas). Excetuados os municípios da RMM, Atalaia também apresentou elevada taxa de crescimento relativo. Há que se verificar se a interação deste município com a RMM não sugeriria sua inclusão nesta região. Além de Atalaia, o município de Barra de Santo Antônio também apresentou uma alta taxa de crescimento populacional e tem grande interação com a RMM, especialmente com Paripueira, com que faz fronteira.

No extremo norte, o setor em destaque concentra os municípios de Colônia Leopoldina, Novo Lino, Japaratinga e Maragogi. A proximidade com o estado de Pernambuco pode significar interações econômicas com os municípios de Palmares e Barreiros, ou mesmo com o Recife, pela atividade turística do Litoral Norte de Alagoas. Neste setor, o município de São Miguel dos Milagres apresentou uma taxa muito elevada, indicando a necessidade de estudos específicos.

No Agreste, Arapiraca se destacou entre os municípios de maior taxa de crescimento, assim como Craíbas e Girau do Ponciano, em seu entorno. Destacaram-se também os municípios de Batalha, mais a oeste, e Campo Alegre, que, por sua localização, também poderia ser estudado sob o ponto de vista de suas relações com o Litoral Sul.

Lagoa da Canoa e Coité do Nóia são os dois municípios desse setor do Agreste que apresentaram as menores taxas de crescimento. Note-se que Coité do Nóia, por sua localização, também poderia ser estudado dentro do contexto dos municípios da área central, no norte do estado, que, como foi visto, apresentou a maior concentração de taxas negativas de crescimento. No entanto, a proximidade de Coité do Nóia com Arapiraca é, sem dúvida, um fator que se evidencia e aponta para a necessidade de um estudo mais detalhado para a compreensão destas tendências.

No oeste, o conjunto de municípios com maiores taxas de crescimento foi composto por Delmiro Gouveia, Olho D'Água do Casado, Piranhas, São José da Tapera e Carneiros. Este setor apresentou uma conformação territorial com

tendência linear, ao longo do rio São Francisco, com uma polarização em Delmiro Gouveia, no seu extremo.

Analisando o conjunto dos setores, verifica-se a existência de quatro regiões com taxas de crescimento acentuadas em relação ao conjunto dos municípios do estado, o que indica, dentro da variável populacional, quatro polos de crescimento. Por outro lado, a concentração de municípios com baixos níveis em suas taxas de crescimento populacional se concentra no centro-norte do estado, configurando-se como área de estagnação segundo os mesmos critérios.

### 2.1.2 Análise da dinâmica espacial da economia estadual

Em 2007, Alagoas apresentou um PIB de R\$ 17.793.227.000,00, correspondendo a 0,67% do PIB nacional (IBGE, 2010b), como dito anteriormente. No conjunto dos municípios alagoanos, o somatório dos dez maiores PIBs correspondeu a 72,59% do PIB do estado, enquanto os dez menores PIBs representaram 0,84% do PIB estadual. Somente os três primeiros colocados no *ranking* detiveram aproximadamente 60% do PIB alagoano (tabela 3).

TABELA 3  
Municípios com os maiores e menores PIBs em valores correntes (2002-2007)  
(Em R\$ 1 mil)

Região estadual	Município	Produto interno bruto - PIB					
		Posição	2002	Posição	2005	Posição	2007
<b>Brasil</b>	-		<b>1.477.821.769</b>		<b>2.147.239.292</b>		<b>2.661.344.525</b>
<b>Alagoas</b>	-		<b>9.812.401</b>		<b>14.139.346</b>		<b>17.793.227</b>
Maceió	Maceió	1ª	4.304.935	1ª	6.319.445	1ª	8.509.919
Arapiraca	Arapiraca	2ª	593.029	2ª	896.794	2ª	1.308.222
Maceió	Marechal Deodoro	5ª	307.289	3ª	587.370	3ª	742.689
São Miguel dos Campos	São Miguel dos Campos	3ª	326.138	4ª	448.214	4ª	545.431
São Miguel dos Campos	Coruripe	4ª	318.055	5ª	435.550	5ª	423.779
Palmeira dos Índios	Palmeira dos Índios	7ª	191.052	7ª	239.958	6ª	308.051
Maceió	Rio Largo	6ª	248.360	6ª	304.130	7ª	287.336
Serrana dos Quilombos	União dos Palmares	8ª	166.522	9ª	218.052	8ª	278.622
Alagoana do Sertão do São Francisco	Delmiro Gouveia	10ª	137.999	10ª	193.630	9ª	262.782
Penedo	Penedo	9ª	143.169	8ª	233.772	10ª	250.269
Mata Alagoana	Campestre	84ª	13.714	92ª	14.860	93ª	19.100
Palmeira dos Índios	Minador do Negrão	94ª	10.761	93ª	14.360	94ª	18.374
Mata Alagoana	Jundiá	93ª	10.815	96ª	13.321	95ª	17.269

(Continua)

(Continuação)

Região estadual	Município	Produto interno bruto - PIB					
		Posição	2002	Posição	2005	Posição	2007
Maceió	Coqueiro Seco	98 <sup>a</sup>	8.964	98 <sup>a</sup>	12.600	96 <sup>a</sup>	15.928
Palmeira dos Índios	Belém	96 <sup>a</sup>	9.449	95 <sup>a</sup>	13.473	97 <sup>a</sup>	15.493
Palmeira dos Índios	Tanque d'Arca	97 <sup>a</sup>	9.200	97 <sup>a</sup>	12.891	98 <sup>a</sup>	15.011
Traipu	Olho d'Água Grande	99 <sup>a</sup>	7.852	99 <sup>a</sup>	11.152	99 <sup>a</sup>	13.636
Santana do Ipanema	Palestina	100 <sup>a</sup>	7.323	100 <sup>a</sup>	10.364	100 <sup>a</sup>	12.429
Palmeira dos Índios	Mar Vermelho	101 <sup>a</sup>	6.971	101 <sup>a</sup>	9.830	101 <sup>a</sup>	11.542
Serrana dos Quilombos	Pindoba	102 <sup>a</sup>	5.679	102 <sup>a</sup>	7.926	102 <sup>a</sup>	11.085

Fonte: IBGE (2010d).

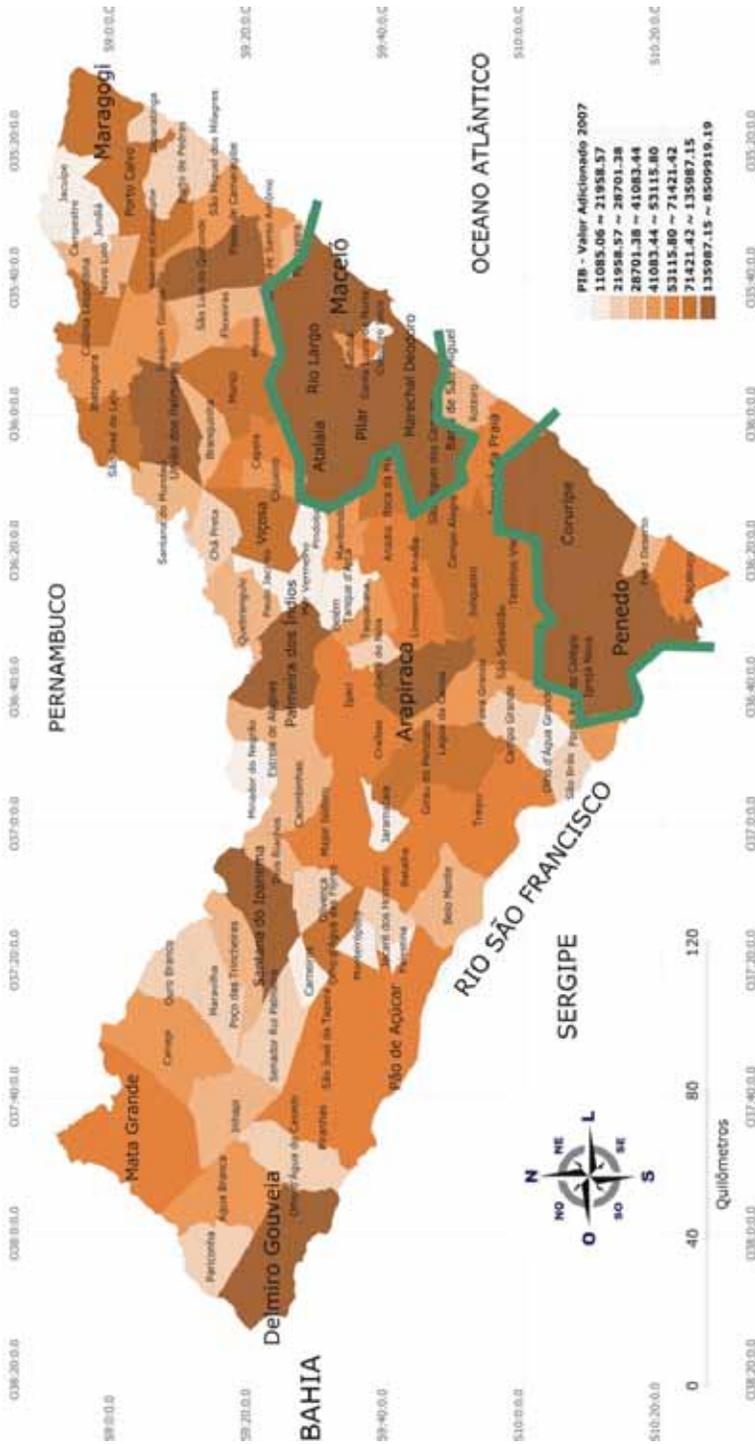
Elaboração dos autores.

Maceió assume a liderança nesse quadro, com uma enorme distância de Arapiraca, segundo município na escala do PIB por municípios. Maceió participou no PIB alagoano de 2007 na proporção de 47,8%, enquanto Arapiraca o fez na proporção de 7,8%. Os dados indicam a grande concentração de atividade econômica na capital. Esta constatação reitera a compreensão de que a economia do estado apresenta um acentuado grau de centralização.

Para identificar a distribuição espacial das atividades econômicas no estado, foi elaborado o mapa 7, que traz dados do PIB de 2007 disponibilizados pelo IBGE. Neste mapa, fica evidente a concentração na faixa que segue o litoral, indo do Atlântico ao Agreste. A RMM e o Litoral Sul apresentaram uma grande concentração dos maiores valores do PIB de então.

O interior apresentou alguns municípios em destaque: *i*) Arapiraca, com a indústria moveleira; *ii*) Palmeira dos Índios, com atividades agroindustriais; *iii*) União dos Palmares, com a indústria de laticínios; e *iv*) Delmiro Gouveia, com a indústria têxtil. Ainda no mapa 7 figuram na faixa mais elevada os municípios de Santana do Ipanema e São Luís do Quitunde. Considerando que a ocorrência destes dois municípios não se verifica em outros indicadores desta pesquisa (exceto na resenha do REGIC), faz-se necessário um aprofundamento sobre sua importância no cenário do estado. No entorno de Arapiraca, mais que no entorno dos outros dois municípios, encontram-se níveis mais elevados de PIB.

MAPA 7  
**PIB – valor adicionado em 2007**

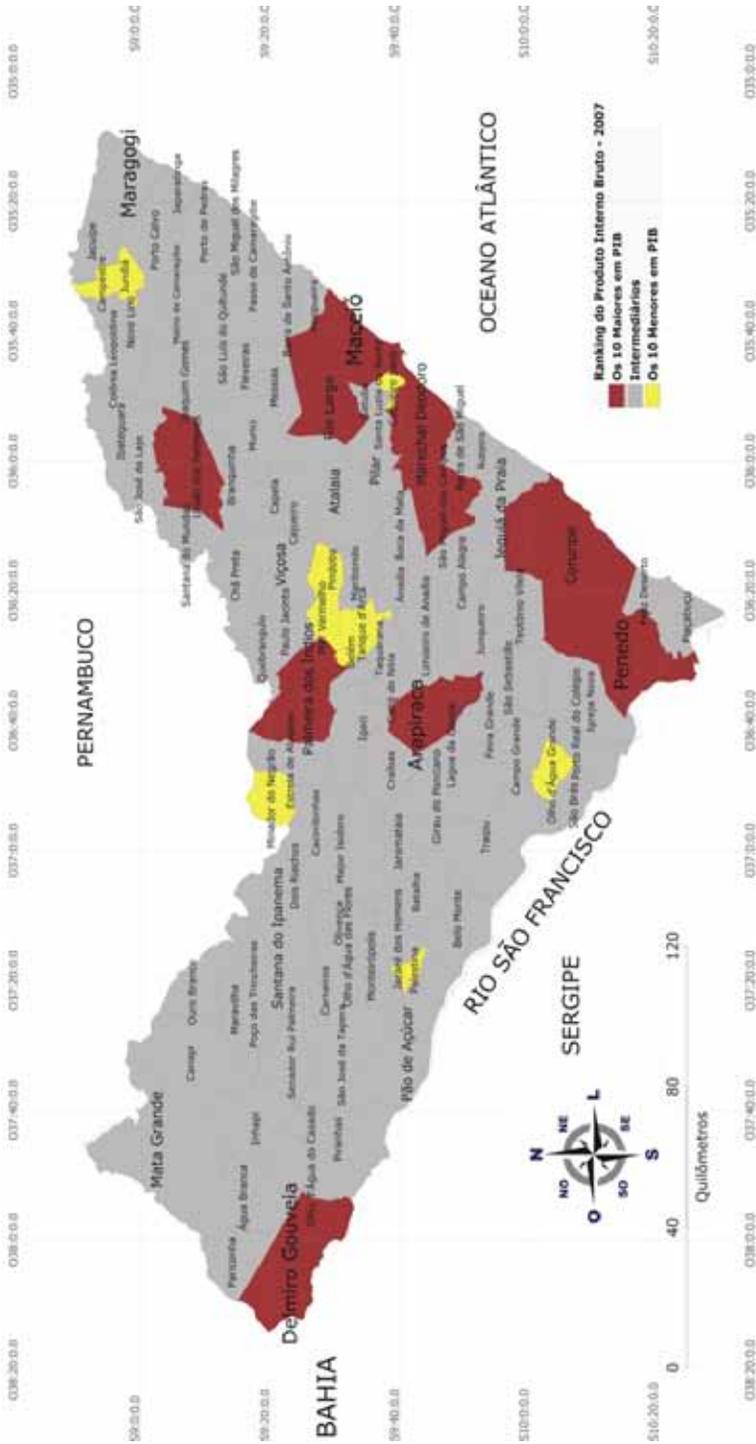


Fonte: IBGE (2010a).  
 Elaboração dos autores.

Passando da análise mais difusa para uma que destaque mais os casos extremos (mapa 8), é possível notar a coincidência entre os dados populacionais e os dados do PIB (ver tabelas 2 e 3). Os mesmos municípios destacados como os dez maiores PIBs são também assinalados como aqueles com os maiores valores populacionais, exceto pela substituição de Marechal Deodoro por Atalaia, no PIB de 2007.

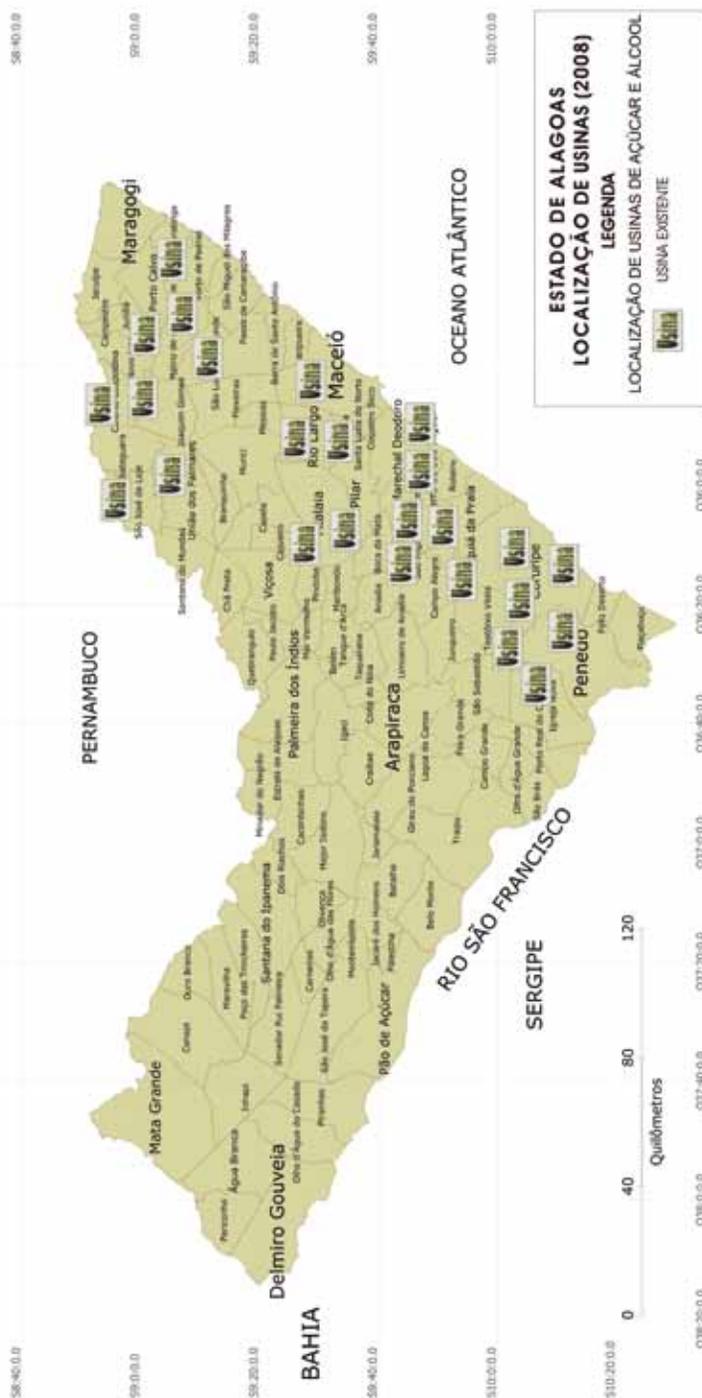
Observa-se também (mapa 8) a concentração de municípios com PIBs mais altos na RMM e no Litoral Sul. Seis dos dez municípios mais bem situados nesta escala localizam-se nestes setores. Vale salientar que, também nesta região, ao longo do litoral e da Zona da Mata, está situada grande parte das usinas de açúcar e álcool existentes em Alagoas, principal atividade econômica do estado (mapa 9).

MAPA 8  
**Ranking dos maiores e menores PIBs por município em 2007**



Fonte: IBGE (2010c).  
Elaboração dos autores.

MAPA 9  
Distribuição das usinas de açúcar e álcool em 2008



Fonte: Brasil (2009).  
Elaboração dos autores.

Na análise da distribuição do PIB segundo os setores produtivos (tabela 4), é possível fazer algumas constatações: a primeira que se destaca é a relevância das atividades de serviço e atividades industriais nas dez cidades de maior PIB no estado.

TABELA 4  
Distribuição do PIB (valor adicionado) setorial em 2007

	Município	PIB	% agro.	% ind.	% serv.	% impostos
10 primeiros municípios do ranking estadual em 2007	Maceió	8.509.919	0,30	20,44	65,15	14,11
	Arapiraca	1.308.222	2,81	18,34	66,70	12,15
	Marechal Deodoro	742.689	4,02	58,12	25,95	11,90
	São Miguel dos Campos	545.431	7,69	49,10	34,81	8,40
	Coruripe	423.779	20,47	35,89	36,62	7,02
	Palmeira dos Índios	308.051	5,50	20,28	67,11	7,10
	Rio Largo	287.336	6,89	23,40	62,47	7,24
	União dos Palmares	278.622	12,77	20,63	59,74	6,86
	Delmiro Gouveia	262.782	1,42	39,46	51,24	7,88
	Penedo	250.269	12,18	14,64	66,87	6,31
10 últimos municípios do ranking estadual em 2007	Campestre	19.100	22,20	6,52	68,85	2,44
	Minador do Negrão	18.374	25,23	6,93	65,55	2,29
	Jundiá	17.269	26,16	7,58	64,35	1,91
	Coqueiro Seco	15.928	13,32	9,63	74,85	2,20
	Belém	15.493	17,08	6,88	74,49	1,55
	Tanque d'Arca	15.011	19,63	7,87	70,17	2,32
	Olho d'Água Grande	13.636	15,23	7,76	75,35	1,66
	Palestina	12.429	10,89	9,20	78,46	1,46
	Mar Vermelho	11.542	15,77	7,94	74,31	1,97
	Pindoba	11.085	20,75	5,67	71,94	1,64

Fonte: IBGE (2010d).

Elaboração dos autores.

Obs.: Valores do PIB em R\$ 1 mil.

Por outro lado, os municípios de posicionamento mais baixo na tabela também concentram suas atividades produtivas no setor de comércio e serviços. É necessário um aprofundamento da compreensão destes casos, uma vez que, em pequenos municípios do estado, esta categoria depende indiretamente das atividades de administração pública relativas aos repasses do estado e da União. Há de se destacar a importância dos programas de redistribuição de renda, como o Bolsa Família, que, em um contexto de baixos indicadores de atividades produtivas, podem assumir relevância na circulação de bens nos pequenos municípios.

## 2.1.3 Dinâmica espacial das infraestruturas sociais e urbanas de Alagoas

Como indicador que representa a qualidade de vida da população de uma região, tomou-se o índice de desenvolvimento humano municipal (IDH-M) como ponto de partida para esta análise, apesar de ele representar a realidade existente entre os anos de 1991 e 2000. Em seguida, observou-se a distribuição de oferta de leitos hospitalares por município como indicativo da dinâmica espacial das infraestruturas sociais, com base em dados de 2007.

O estado de Alagoas apresenta alguns dos mais baixos indicadores sociais do país. O cenário é marcado pela falta de atendimento às condições mínimas da população.

## QUADRO 2

**Brasil: Índice de desenvolvimento humano municipal (IDH-M) por estado em 2000**

Estado	IDH-M 2000	Estado	IDH-M 2000
Distrito Federal	0,844	Rondônia	0,735
Santa Catarina	0,822	Pará	0,723
São Paulo	0,82	Amazonas	0,713
Rio Grande do Sul	0,814	Tocantins	0,71
Rio de Janeiro	0,807	Pernambuco	0,705
Paraná	0,787	Rio Grande do Norte	0,705
Mato Grosso do Sul	0,778	Ceará	0,7
Goiás	0,776	Acre	0,697
Mato Grosso	0,773	Bahia	0,688
Minas Gerais	0,773	Sergipe	0,682
Espírito Santo	0,765	Paraíba	0,661
Amapá	0,753	Piauí	0,656
Roraima	0,746	Alagoas	0,649
		Maranhão	0,636

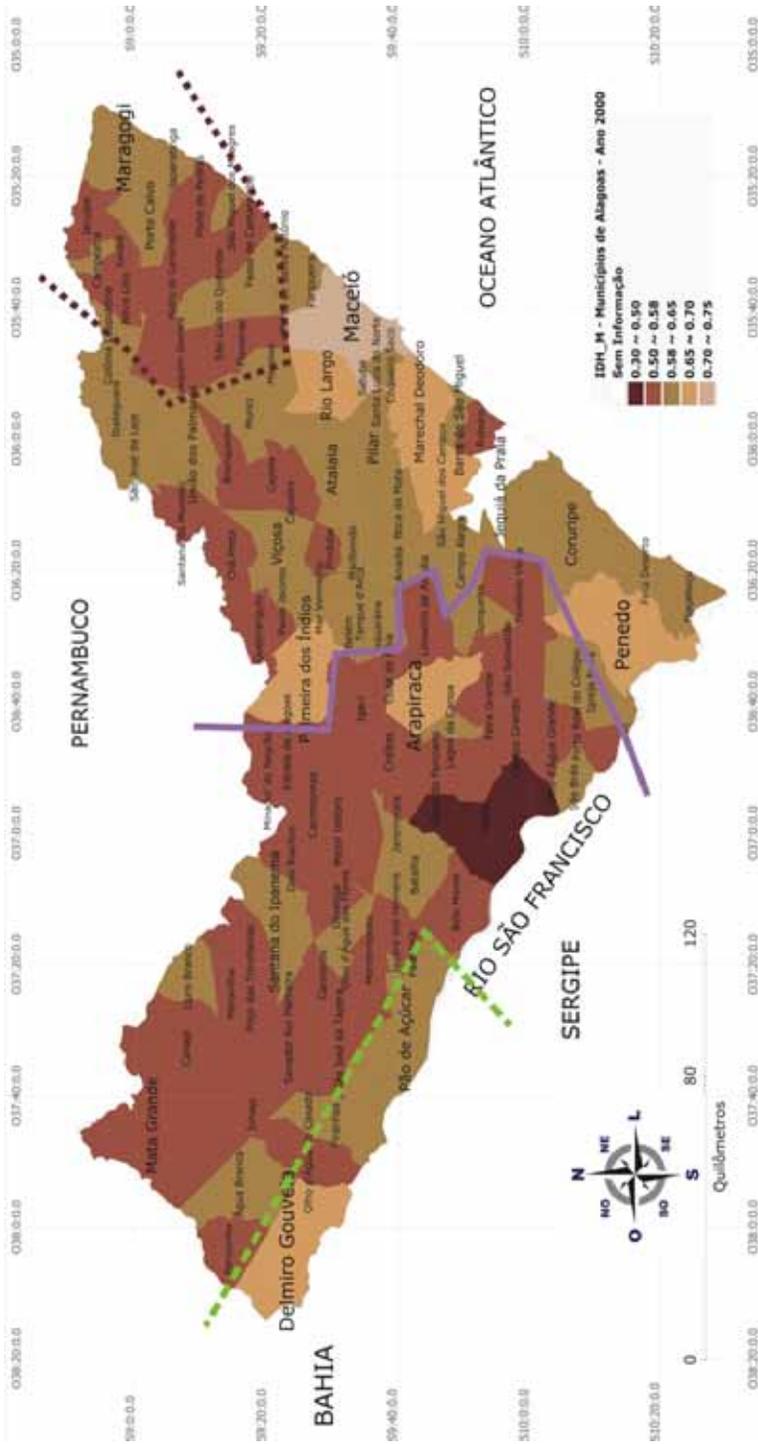
Fonte: PNUD, IPEA, FJP e IBGE (2010).

O quadro 2 mostra a situação dos estados brasileiros quanto aos níveis de IDH-M. A região Nordeste apresenta os níveis mais baixos de todo o país,<sup>6</sup> e a posição de Alagoas é a penúltima na lista geral.

No período compreendido entre 1991 e 2000, o IDH-M de Alagoas cresceu 18,43%, passando de 0,548 em 1991 para 0,649 em 2000. A dimensão que mais contribuiu para este crescimento foi a educação, com 55,3%, seguida pela longevidade, com 30,9%, e a renda, com 13,8%. Neste período, o hiato de desenvolvimento humano (distância entre o IDH do estado e o limite máximo do IDH, ou seja, 1 - IDH) foi reduzido em 22,3%.

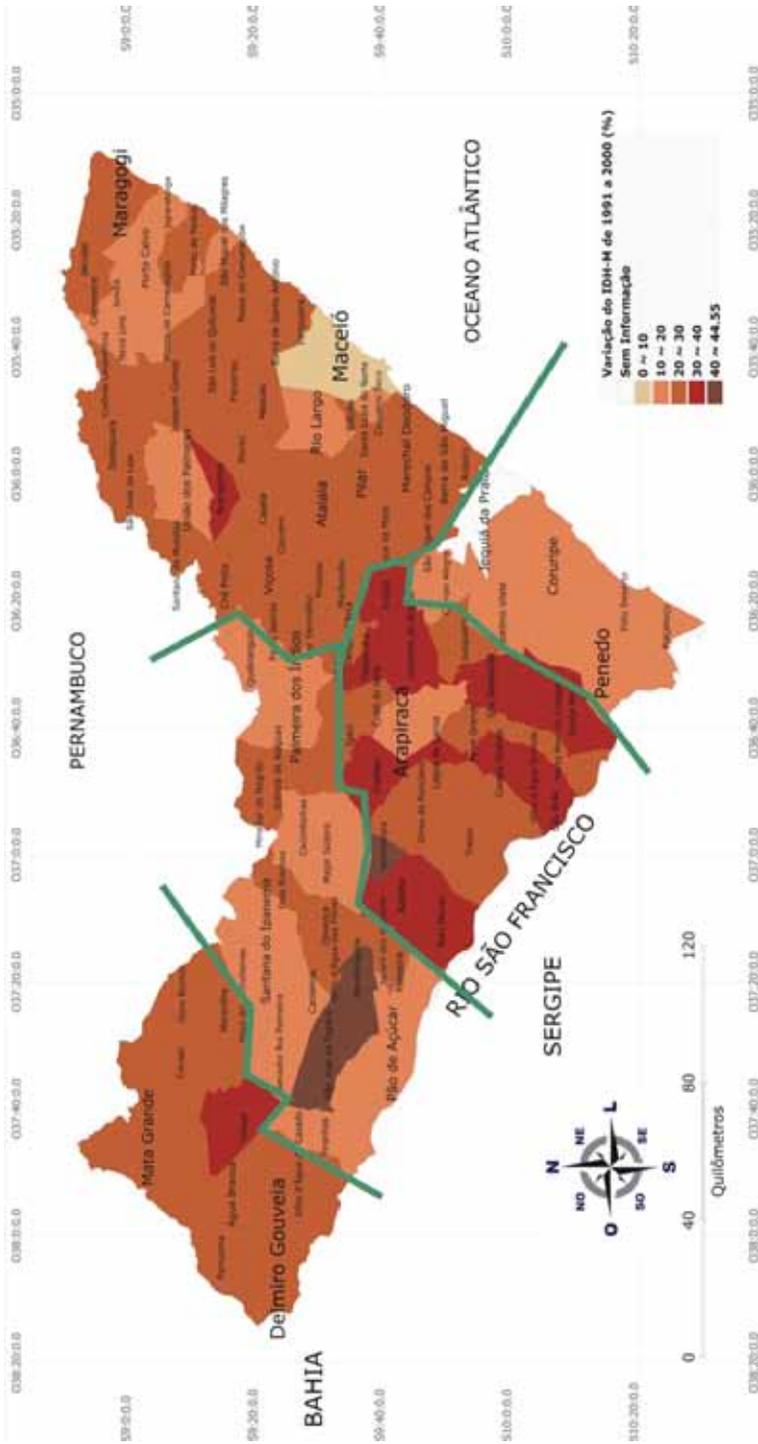
6. Exceto o Acre, que, embora integre a Região Norte, apresentou índices compatíveis com a região Nordeste.

MAPA 10  
Índice de desenvolvimento humano municipal (IDH-M) em 2000



Fonte: PNUD, IPEA, FIP e IBGE (2010).  
Elaboração dos autores.

MAPA 11  
Variação do IDH-M (1991 a 2000)



Fonte: PNUD, IPEA, FJP e IBGE (2010).  
Elaboração dos autores.

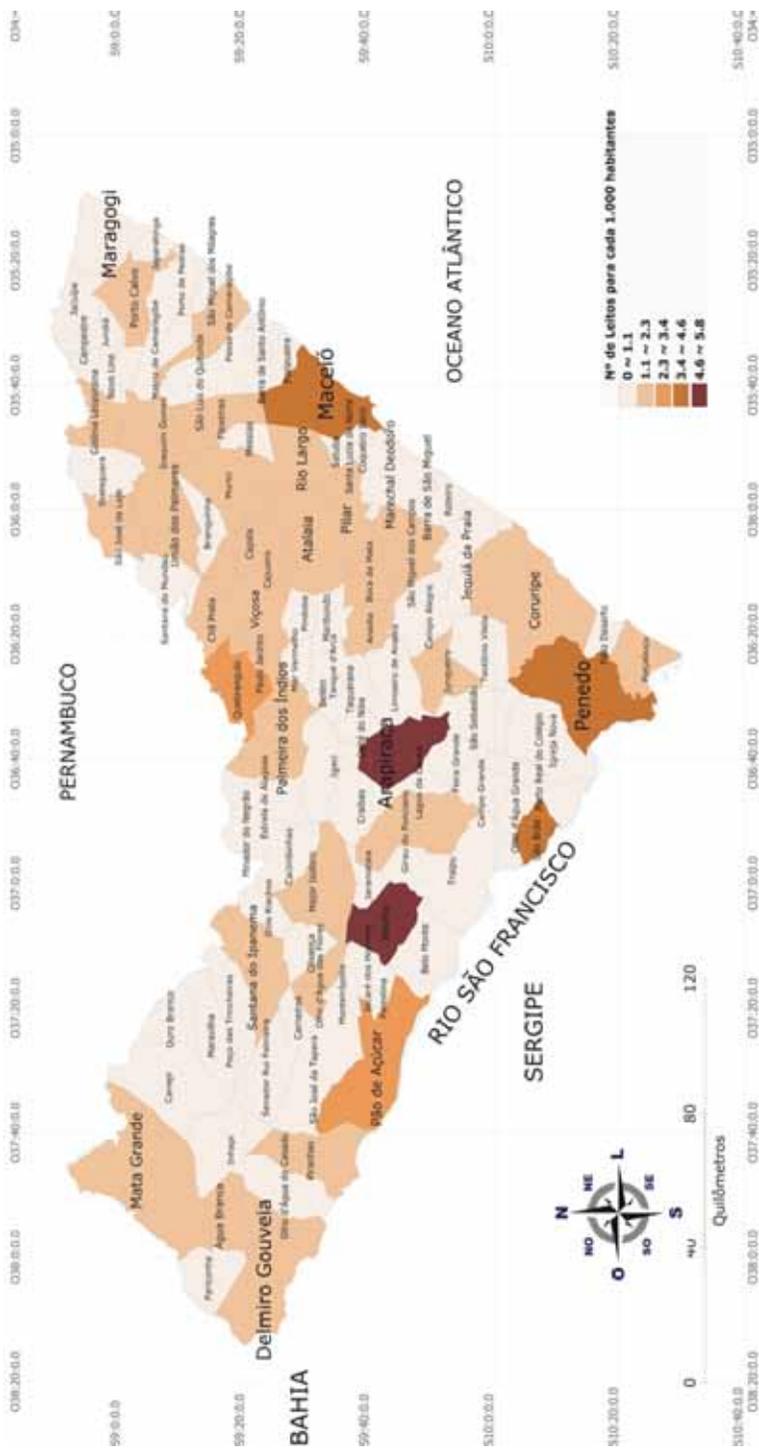
Analisando a distribuição espacial do IDH-M de 2000 (mapa10), identificam-se algumas zonas de concentração de indicadores críticos: ao norte, próximo ao litoral, há um agrupamento de indicadores no intervalo de 0,50 a 0,58; esta mesma faixa é encontrada na região centro-oeste do estado. Levemente elevados são os indicadores da região leste, nas proximidades do litoral, estando no patamar compreendido entre 0,58 e 0,74. Um perfil semelhante é observado às margens do rio São Francisco e ao sul. A cidade de Maceió, como uma ilha, é a única que supera o patamar de 0,7. Entre os municípios com baixos indicadores, destaca-se Traipu, com IDH-M de 0,479, apresentando o menor nível de desenvolvimento humano do estado em 2000.

Ao se examinar a evolução do IDH-M em Alagoas entre os anos de 1991 e 2000, observou-se uma variação média de 24% em todo o estado. Maceió ficou com a menor variação, de 8%. Por outro lado, o município de Monteirópolis apresentou 40%, Jaramataia 41%, e São José da Tapera 45% – maiores variações. Note-se que estes são municípios com os mais baixos níveis de IDH: Monteirópolis, 0,409 em 1991 e 0,573 em 2000; Jaramataia, 0,41 em 1991 e 0,58 em 2000; São José da Tapera, 0,366 em 1991 e 0,529 em 2000.

Observando-se o mapa 11, é possível identificar alguns padrões de concentração nas variações do IDH-M. No entanto, as maiores mudanças ocorreram na região que se estende do Agreste, região próxima a Arapiraca, até o sul, ao longo do São Francisco.

Na indisponibilidade de dados recentes do IDH, tomou-se como referência para averiguar a evolução da qualidade de vida em Alagoas dados de distribuição de leitos no estado, obtidos por meio do Datasus, referentes ao ano de 2007 (BRASIL, 2010). Tais dados revelam a carência existente no estado com relação ao atendimento em saúde, por exemplo quando se verifica que 44,12% dos municípios não dispõem de leitos em hospitais ou ambulatórios.

MAPA 12  
Número de leitos por mil habitantes em 2007



Fonte: Brasil (2010).

Elaboração dos autores.

A distribuição territorial do número de leitos ofertados para cada mil habitantes (mapa12) é caracterizada por uma concentração em poucos municípios. Embora Maceió e Arapiraca continuem se destacando em todos os indicadores (econômicos, demográficos e, agora, sociais), outros municípios, como Batalha, Penedo, Quebrangulo, São Brás e Pão de Açúcar, dispõem de mais de três leitos para cada mil habitantes.

Os municípios que concentram leitos no sistema de saúde do estado podem implicar um componente de geração de centralidade na oferta de serviços de saúde por regiões. É importante frisar que, entre os municípios mais bem situados na oferta de leitos hospitalares, surgem alguns nomes que não figuram como destaque nem nos indicadores de número de habitantes nem nos indicadores do PIB. Esta constatação indica a necessidade de pesquisa específica para a explicação deste fato.

### **3 NOVOS E ANTIGOS PROCESSOS ECONÔMICOS: ÁREAS DINÂMICAS E ESTAGNADAS NA DINÂMICA URBANA ESTADUAL**

Maceió, a capital alagoana, e seu entorno apresentaram importante incremento populacional, motivado pela própria influência deste centro em todo o estado e pelo peso dos serviços ali fornecidos. Maceió é o principal centro político, de comércio, de serviços e financeiro do estado. Além disso, a RMM se constitui no maior polo de Alagoas, com os maiores índices de população, PIB e IDH-M, reforçando a tendência de concentração na dinâmica urbana do estado.

Na RMM se encontram as principais instalações industriais de Alagoas (à exceção das usinas de açúcar), sendo esta a área de maior capacidade de atração de novas indústrias – nela estão os principais distritos industriais do estado (Maceió, Rio Largo e Marechal Deodoro). Maceió deteve a maior produção industrial e o maior PIB em 2007, o que se associa, na presente análise, à sua dinâmica populacional.

Outro indicativo relevante é o recente interesse de empreendedores comerciais pela implantação de estabelecimentos de grande porte, como *shopping centers* e hotéis. No fim de 2009, foi inaugurado o segundo *shopping center* da cidade, sendo que o mais antigo está em ampliação e há previsão de construção de um terceiro empreendimento do tipo.

O segundo polo que se sobressai na dinâmica do estado é a região de Arapiraca. Historicamente ligada à atividade fumageira, a cidade se destaca por uma divisão agrária mais distribuída quando comparada às terras ocupadas pela *plantation* de cana-de-açúcar do litoral.

Mais recentemente, novas atividades econômicas buscaram abrigo no segundo polo urbano do estado: por exemplo, a indústria moveleira se instalou na região. Além disso, desde 2006, a Ufal implantou em Arapiraca seu *campus* avançado, que

vem se consolidando como segundo no cenário estadual, reforçado pelo Ifal, que, além do ensino técnico, passou a oferecer também cursos de nível superior.

A cidade de Palmeira dos Índios, por sua vez, destaca-se no conjunto das cidades que formam a região de Arapiraca. Ali se instalaram, além do polo moveleiro, os *campi* das duas instituições federais de ensino superior de Alagoas.

Outra região que vem apresentando uma dinâmica populacional que deverá ser mais bem compreendida é a do município de Delmiro Gouveia e seu entorno, situado no oeste do estado. Nos anos de 2002 e 2005, Delmiro Gouveia se manteve como o décimo PIB entre os municípios de Alagoas; em 2007, passou para a nona posição nesta classificação. Entre as razões investigadas para tal dinâmica, constatarem-se as seguintes: *i*) a existência de indústrias; *ii*) a proximidade com o município de Paulo Afonso, na Bahia; e *iii*) a conquista de um dos melhores IDHs do estado.

O litoral tem atraído grandes investimentos hoteleiros, assim como empreendimentos imobiliários do tipo condominial, o que se explica pelo potencial paisagístico das praias desta região e se confirma pelas taxas de crescimento populacional observadas.

O crescimento do número de habitantes nessa região apresenta duas dinâmicas diferentes. A primeira é marcada pelo aumento da população residente, fato que pode estar relacionado à oferta de empregos decorrentes de novos empreendimentos turísticos e imobiliários. Além disso, vale destacar que alguns assentamentos rurais na região receberam, por intermédio do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra), investimentos para melhoria de infraestrutura.

A proximidade da região com o município de Palmares, em Pernambuco, é outro fator digno de nota, especialmente no que diz respeito à oferta de serviços e à atividade da agroindústria açucareira. A indústria açucareira, marcada pela sazonalidade, imprime esta dinâmica à região. Seja pela atividade turística, seja pela indústria sucroalcooleira, a sazonalidade é um fator relevante para a compreensão das dinâmicas urbanas no Litoral Norte.

As variáveis levantadas nesta análise não explicam todas as dinâmicas populacionais observadas em Alagoas, como a produção industrial e a localização das indústrias de açúcar e álcool no estado. Embora a produção industrial ainda aponte para uma tendência de crescimento na capital, cuja dinâmica populacional já foi explicada, verifica-se que a localização de usinas está diretamente relacionada a esta produção. No entanto, não há relação direta entre produção industrial, localização de usinas e aumento de qualidade de vida, posto que, em diversas localidades onde são encontrados os maiores valores desta produção, os IDHs estão abaixo de 0,65, como é o caso da região de Coruripe, Teotônio Vilela, Campo Alegre e outros.

Em resumo, pode-se constatar que as áreas mais dinâmicas estão calcadas não só em fatores produtivos, mas também em fatores locacionais e históricos.

As regiões metropolitanas de Maceió e do Agreste (polarizada por Arapiraca e recentemente criada por lei estadual) são as principais polarizadoras das dinâmicas urbanas no estado. O princípio da aglomeração se evidencia como um fator de destaque neste processo. No entanto, o fenômeno analisado parece não justificar a organização deste conjunto de municípios como regiões metropolitanas, em função da inexistência de políticas compatíveis.

As duas outras regiões destacadas aqui, a saber, o Sertão e o Litoral Norte, beneficiam-se das relações com outros polos de acentuadas dinâmicas: no Sertão, a proximidade de Delmiro Gouveia com Paulo Afonso; no Litoral Norte, a relação com Pernambuco (notadamente Palmares e Recife). Isto evidencia que as dinâmicas urbanas no estado contam com polos localizados além de suas fronteiras.

O estado de Alagoas, como um todo, apresenta os mais baixos indicadores sociais do país, o que já configuraria um estado de estagnação pela falta de atendimento das condições mínimas da população. No ano de 2000, o levantamento do IDH do país mostra que, dos 101 municípios de Alagoas levantados, 93 apresentam IDH-M abaixo de 0,65, quando a média estadual é de 0,677. Estes dados populacionais demonstram a existência de municípios com taxas de crescimento baixas e até negativas na região centro-norte do Alagoas. Ali também se encontram os menores PIBs e indicadores de qualidade de vida, à exceção de Palmeira dos Índios, que se destaca positivamente no cenário do estado, constituindo-se em um polo para aquela região.

#### **4 CONSIDERAÇÕES FINAIS**

A crescente capacidade de inserção de variáveis complexas nos estudos de regionalização abre novas perspectivas neste campo. Os documentos estudados na elaboração da pesquisa da qual se origina este capítulo demonstram que se passou a lançar mão de recursos como medições de fluxos, variáveis ambientais e culturais, o que aponta para uma crescente integração disciplinar.

Tais avanços tendem a contribuir para a investigação de estados que, como Alagoas, necessitam, na definição de suas regiões, que sejam considerados não apenas os aspectos econômicos e territoriais, mas também os aspectos culturais e políticos.

A divisão de Alagoas em três mesorregiões é a mais abrangente e a mais conhecida, mas está longe de exprimir a complexidade das relações existentes dentro do estado. Em uma análise dos vários recortes regionais utilizados no estado, observa-se que muitos servem apenas para agregar informações ou para distribuir equipamentos e serviços conforme os setores do poder público, sendo

estas divisões muitas vezes mais influenciadas pela conjuntura político-partidária do que pelos dados de planejamento.

Portanto, um dos aspectos que se colocam como perspectiva de desdobramento e de demanda de novos estudos a partir deste trabalho é a identificação das variáveis culturais e políticas a serem consideradas relevantes na gestão pública e que sejam passíveis de integrar um estudo de regionalização multiescalar.

A partir da análise de alguns dados demográficos e de sua distribuição territorial no estado, foi possível identificar a força que a RMM vem exercendo em Alagoas no sentido de aglutinar os municípios de maior contingente populacional. Isto faz com que novas cidades comecem a figurar entre os municípios mais populosos, enquanto cidades de maior porte no interior permanecem como centros de articulação regional com municípios de pequeno porte em seu entorno. Dados de 2007 sugerem que, em Alagoas, 62,74% dos municípios apresentavam população abaixo de 20 mil habitantes, com uma tendência de concentração dos municípios menores nas regiões oeste e norte do estado.

Passando dos dados demográficos para os econômicos, percebe-se que Maceió aumenta seu poder de concentração, uma vez que conta com 29,5% da população do estado e agrega 47,8% do PIB estadual (dados de 2007).

A relação existente entre os maiores PIBs e as maiores populações por município reforça a polarização no estado, como se constata nos dados da RMM.

Arapiraca se destaca como segundo município em população e PIB. Um estudo mais detalhado das relações que se estabelecem entre as cidades-polo do Agreste e do Sertão e seus entornos é de grande relevância para o conhecimento, planejamento e implementação de ações de distribuição de investimentos, inclusive no sentido de minimizar os custos advindos da concentração dos recursos nos centros emergentes.

Confrontando os dados do REGIC 2007 (IBGE, 2008) com as informações demográficas, econômicas e de saúde, é importante destacar que, dos 12 municípios apontados como centros regionais em diversos níveis, apenas sete se destacam nos dados de PIB e no número de habitantes. Santana do Ipanema, que, para o REGIC, assumiria um nível de articulação regional superado apenas por Maceió e Arapiraca, não se destaca nem mesmo entre os dez de maior número de leitos. Por seu turno, os dados de leitos (Datusus) trazem à luz dois municípios destacados também pelo REGIC (Pão de Açúcar e Batalha), porém invisíveis na metodologia aqui adotada. Cidades da RMM, como Rio Largo e Marechal Deodoro, e do Litoral Sul, como Coruripe, evidenciam-se na presente abordagem, mas não no REGIC, devido ao foco do trabalho.

Nota-se que é necessária, portanto, uma maior sistematização das informações acerca das conexões entre as regiões de influência do estado, possibilitando a

visualização destas no sentido de facilitar ações de planejamento e a gestão de políticas públicas em Alagoas, bem como uma homogeneização das diferentes metodologias de detecção de redes, acompanhada de estudos estatísticos ou da aplicação de metodologia com a utilização de variáveis econômico-demográficas e ambientais e indicadores de potencial tecnológico.

Torna-se imprescindível levantar, como aspectos importantes para possíveis estudos posteriores e para a imediata reflexão dos gestores públicos: *i*) a inexistência de dados para apoiar decisões governamentais; *ii*) as divergências metodológicas que podem implicar baixa qualidade de dados coletados e tratados; *iii*) as ações de planejamento e gestão muitas vezes baseadas exclusivamente em critérios políticos; *iv*) a ausência de institutos de pesquisa especializados nas questões ligadas a Alagoas; *v*) a necessidade de criação de um órgão que possa reger as dinâmicas intra e inter-regionais no estado, especialmente no que diz respeito às regiões metropolitanas de Maceió e Arapiraca; *vi*) a compreensão de que o processo de subdivisão do estado carece de estudos mais aprofundados das redes urbanas e regionalizações que considerem as demandas já conhecidas ao longo das diversas gestões; e *vii*) as especificidades das diversas políticas, que não podem implicar um exclusivismo na definição das regiões em cada uma das áreas de atuação do governo. É fundamental, para a otimização dos recursos, o estabelecimento de conjunções entre as mesmas, respeitando-se as especificidades.

Assim, são trazidas como necessidades prementes algumas sugestões de questões que merecem ser exploradas em novos estudos sobre a rede urbana do estado de Alagoas, e que são descritas a seguir.

1. A partir das demandas identificadas, seja nos estudos das referências, seja nas entrevistas da pesquisa e no conhecimento empírico de Alagoas, a ênfase em variáveis culturais e políticas as configura como novos objetos a serem considerados em estudos futuros. Na verdade, verifica-se que as regionalizações adotadas partiram daquela proposta pelo IBGE, mas sofreram adaptações por motivos políticos, sociais ou culturais. Embora estas variáveis tenham sido determinantes para as adaptações, todos os agentes consultados concordam que os estudos que as motivaram foram superficiais e que necessitariam de maiores aprofundamentos. Ainda não se formularam claramente os critérios para a identificação destas variáveis e seu aproveitamento no estudo.
2. Outra prioridade na investigação sobre redes urbanas se pauta pela necessidade de elaboração de instrumentos sensíveis à detecção da capacidade de integração e articulação entre os diversos municípios de cada região.

3. No desenvolvimento dos trabalhos, ficou claro que a lógica da construção de redes é diferente (embora complementar) da lógica da regionalização. Esta constatação indica a necessidade de definição e detalhamento das variáveis na elaboração dos objetivos e do *design* metodológico de novos trabalhos.
4. No desenvolvimento desta pesquisa, foi possível identificar que, em Alagoas, fontes como o escritório regional do IBGE são pouco acionadas pelos gestores públicos, até mesmo durante a elaboração de instrumentos de análise e de gestão. Para que as novas pesquisas tenham um efetivo papel nos vários níveis de governo, na gestão pública e também na gestão da iniciativa privada, é necessário que, além da construção de documentos que sintetizem todos os estudos, seja prevista uma metodologia de formação para os gestores, de forma que se efetive a contribuição destes instrumentos para a consecução de seus objetivos.
5. A necessidade de manutenção de dados atualizados é um desafio para que estudos de grande monta sejam utilizados no dia a dia das gestões pública e privada. Para tanto, é indispensável a existência de uma rede de pesquisa que se mantenha articulada e trabalhe dentro de uma dinâmica integrada.
6. As bases cartográficas são o suporte para a espacialização de todos os dados econômicos, culturais, políticos e ambientais das pesquisas. Estes dados estão entre as prioridades emergenciais de Alagoas. Para se ter uma ideia, é preciso entender que o estado não disponibiliza recursos para tal levantamento, a ponto de, em algumas regiões, faltarem dados para a elaboração dos planos diretores e para projetos de captação de recursos. Hoje, para a concepção dos vários planos municipais e do Plano Estadual de Habitação de Interesse Social, não há base cartográfica adequada.
7. Finalmente, observou-se, a partir da análise dos documentos estaduais e das entrevistas com gestores locais, que, entre os dados inexistentes (mas necessários) em Alagoas, está o fluxo de pessoas e mercadorias entre municípios do estado e com outros estados, a caracterização deste fluxo e os potenciais social, econômico e ambiental dos municípios.

A gestão da *coisa pública* precisa de instrumentos que auxiliem na definição de políticas urbanas e regionais. Em tempos de constantes mudanças, a diversidade dos nossos *brasis* certamente se estabelece como um dos maiores desafios.

## REFERÊNCIAS

ALAGOAS. Secretaria de Estado da Saúde (Sesau). Regionalização das ações de saúde do estado de Alagoas - Plano Diretor. Janeiro de 2002.

\_\_\_\_\_. **Plano de ação - APL Apicultura no Sertão.** Programa de Mobilização para o Desenvolvimento dos Arranjos e Territórios Produtivos Locais do Estado de Alagoas. Maceió, versão 1.0, dezembro 2004a.

\_\_\_\_\_. Secretaria de estado do planejamento e do orçamento. Plano Plurianual (PPA) - 2004 -2007. Maceió, 2004b.

\_\_\_\_\_. **Secretaria de Estado da Saúde** (Site institucional). Disponível em: <<http://www.saude.al.gov.br/municipios>> Acesso em 2009.

\_\_\_\_\_. Secretaria de Estado do Planejamento e do Orçamento. Plano Plurianual (PPA) 2008 -2011. 2008.

ALENCAR, A. P. A. **A expressão das desigualdades urbanas:** análise espacial da distribuição da infraestrutura na cidade de Maceió, Alagoas. Dissertação (Mestrado), Universidade Federal de Alagoas, Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Maceió, 2007.

BRASIL, Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. **Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos - SPI.** Estudo da Dimensão Territorial para o Planejamento, Brasília: MP, 2008.

\_\_\_\_\_. Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento. Secretaria de Produção e Agroenergia. **Relação das unidades produtoras cadastradas no departamento da cana-de-açúcar e agroenergia.** Departamento da Cana-de-Açúcar e Agroenergia. 15 de maio, 2008. Disponível em: <<http://www.agricultura.gov.br/>>. Acesso em dezembro de 2009.

\_\_\_\_\_. Ministério da Saúde. Departamento de Informática do SUS (DATASUS). Disponível em: <<http://tabnet.datasus.gov.br/cgi/deftohtm.exe?ibge/cnv/popbr.def>>. Acesso em agosto de 2010.

FOUCAULT, M. **Em defesa da sociedade:** curso no collège de France (1975-1976). Trad., Maria Ermantina Galvão, São Paulo: Martins fontes, 2000.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Site Institucional.** Estados@. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br/estadosat>>. Acesso em setembro, 2010a.

\_\_\_\_\_. **Contas Nacionais Nº 30 - Produto Interno Bruto dos Municípios 2003-2007.** Rio de Janeiro, 2009. Disponível em: <[http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/economia/pibmunicipios/2003\\_2007/PIB\\_2003\\_2007.pdf](http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/economia/pibmunicipios/2003_2007/PIB_2003_2007.pdf)>. Acesso em: setembro, 2010b.

\_\_\_\_\_. **Cidades@.** Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br/cidadesat/topwindow.htm?1>>. Acesso em: setembro, 2010c.

\_\_\_\_\_. **PIB dos municípios.** Disponível em: <[ftp://ftp.ibge.gov.br/Pib\\_Municipios/2003\\_2007/banco\\_dados.zip](ftp://ftp.ibge.gov.br/Pib_Municipios/2003_2007/banco_dados.zip)>. Acesso em: julho de 2010d.

\_\_\_\_\_. **Regiões de influência das cidades – 2007**. Rio de Janeiro, IBGE. 2008. ISBN 978-85-240-4039-9 (CD-ROM) e ISBN 978-85-240-4038-2 (meio impresso).

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA (IPEA); INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE); NÚCLEO DE ECONOMIA SOCIAL, URBANA E REGIONAL (NESUR)/ UNIVERSIDADE ESTADUAL DE CAMPINAS (UNICAMP). **Configuração atual e tendências da rede urbana**. Brasília: Ipea, 2001. 390 p. (Caracterização e tendências da rede urbana no Brasil, vol. 1).

INSTITUTO FEDERAL DE ALAGOAS (IFAL). Disponível em: <<http://www.cefet-al.br/index.php/principal>>. Acesso em dezembro de 2009.

PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO (PNUD). **Ranking do IDH dos Estados em 2005**. Disponível em: <[http://www.pnud.org.br/pobreza\\_desigualdade/reportagens/index.php?id01=3039&lay=pde](http://www.pnud.org.br/pobreza_desigualdade/reportagens/index.php?id01=3039&lay=pde)>. Acesso em: setembro de 2010.

PNUD; IPEA; FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO DO GOVERNO DO ESTADO DE MINAS GERAIS; IBGE. **Atlas do desenvolvimento humano no Brasil**. Disponível em: <<http://www.pnud.org.br/atlas/>>. Acesso em fevereiro de 2010.

UNIVERSIDADE FEDERAL DE ALAGOAS (UFAL). **Projeto de interiorização da Universidade Federal de Alagoas: uma expansão necessária**. Maceió, 2005.

#### BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR

ALAGOAS. **Municípios, macro**. Disponível em: <<http://www.saude.al.gov.br/municipio/macro>>. Acesso em: fevereiro de 2010.

BAQUERO, M. **Democracia formal, cultura política informal e capital social no Brasil**. Opinião Pública, Campinas, v. 14, n. 2, nov. 2008. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0104-62762008000200005&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-62762008000200005&lng=en&nrm=iso)>. Acesso em: 15 de dezembro de 2009.

FERREIRA, L. A. Desenvolvido, porém muito desigual. **Le Monde Diplomatique**. Edição de 30 de novembro, 2007. Disponível em: <<http://diplomatique.org.br/2007-11,a2059>>. Acesso em: março de 2010.

INPE; TECGRAF PUC-RIO; FUNCATE. **Terraview 3.3.1**. (Software). 2001-2009.

IPEA. Ipeadata. Disponível em: <[http://www.ipeadata.gov.br/ipeaweb.dll/ipeadata?SessionID=380043721&Tick=1284233970369&VAR\\_FUNCAO=Ser\\_Temas%281413839281%29&Mod=S](http://www.ipeadata.gov.br/ipeaweb.dll/ipeadata?SessionID=380043721&Tick=1284233970369&VAR_FUNCAO=Ser_Temas%281413839281%29&Mod=S)>. Acesso em: dezembro de 2009.

## PARANÁ: DINÂMICA URBANO-REGIONAL DO ESTADO\*

Rosa Moura\*\*  
Maria Isabel Barion\*\*  
Nelson Ari Cardoso\*\*\*  
Lorreine Santos Vaccari\*\*\*\*

### 1 REFERENCIAIS PARA A ANÁLISE DA DINÂMICA DO ESTADO

O Paraná vem sendo objeto de estudos detalhados e contínuos pelo Instituto Paranaense de Desenvolvimento Econômico e Social (IparDES) desde a fundação desta entidade, em 1973. Tais estudos permitem uma clara compreensão do processo de urbanização e da configuração da estrutura urbana do estado, destacando suas especificidades e principais características. Além dos estudos realizados pelo IparDES, inúmeros outros, sob enfoques diversos e complementares, vêm sendo desenvolvidos no âmbito acadêmico, contribuindo para que se tenha uma melhor leitura dos processos socioeconômicos e político-institucionais vivenciados no Paraná. Pesquisas de cunho nacional também têm se dedicado a análises específicas sobre o território paranaense e sua inserção regional. Desta produção, alguns estudos foram selecionados como principais referências para a análise da dinâmica atual do estado do Paraná, com base em sua temática, metodologia adotada, atualidade das informações e adequação dos resultados apresentados aos objetivos da caracterização aqui proposta.

Da literatura específica sobre o estado, optou-se particularmente pela abordagem de dois estudos que trabalham com escalas em maior detalhe, a saber: *i) Os Vários Paranás* (IPARDES, 2005, 2006a, 2006b), que faz uma análise da

---

\* A equipe contou com a colaboração de Maria Lucia de Paula Urban (coordenação geral dos trabalhos), Dora Sílvia Hackenberg (normalização bibliográfica) e Stella Maris Gazziero (tratamento gráfico das informações).

\*\* Pesquisadora do Instituto Paranaense de Desenvolvimento Econômico e Social (IparDES) e da Rede Observatório das Metrôpoles. Endereço eletrônico: rmoura@pr.gov.br

\*\*\* Do Instituto Paranaense de Desenvolvimento Econômico e Social (IparDES).

\*\*\*\* Bolsista do Programa de Apoio a Redes de Pesquisa (Proredes) no Ipea, com atuação junto à equipe do IparDES.

dinâmica social, econômica e institucional dos municípios paranaenses a partir de suas relações de interdependência e complementaridade, visando subsidiar a estrutura de planejamento do desenvolvimento do estado com linhas de ação que incorporam a heterogeneidade e a diversidade constatadas; e *ii*) o *Plano de Desenvolvimento Integrado da Região Metropolitana de Curitiba* (PDI) (COMEC, 2006), que trata do recorte territorial definido legalmente para a Região Metropolitana de Curitiba (RMC), focando as questões físico-territoriais e institucionais para a elaboração de uma proposta de novo ordenamento e arranjo institucional voltado à gestão de suas funções públicas de interesse comum.

A fim de compreender e identificar as diversas espacialidades presentes no Paraná, tomou-se como fio condutor, no estudo *Os Vários Paranas* (IPARDES, 2005, 2006a, 2006b), a divisão social do trabalho, categoria capaz de mediar o entendimento entre o processo de desenvolvimento em geral e o desenvolvimento específico de uma economia e sociedade particulares. A partir da compreensão de que a urbanização do estado incorpora e sustenta as transformações da economia, fez-se uso da leitura individualizada e comparativa dos indicadores, identificando-se as especificidades de determinados setores e regiões, assim como os desafios sociais a serem empreendidos, o que possibilitou a representação espacial da diversidade territorial paranaense, salientando-se suas características econômicas, sociais e institucionais.

A linha metodológica adotada pelo PDI (COMEC, 2006) possui certa peculiaridade, uma vez que o estudo trabalha, diferentemente dos demais, com a escala metropolitana e, fundamentalmente, com enfoque no Núcleo Urbano Central (NUC)<sup>1</sup> da RMC. Incorpora, nas etapas de leitura, análise e proposição, aspectos físico-territoriais, ambientais, legais e institucionais específicos da região, constituindo, assim, um detalhamento e uma aproximação do território metropolitano, possibilitados pela redução da escala de trabalho.

Dessa forma, a linha metodológica adotada pelo PDI (COMEC, 2006) partiu do entendimento de que a organização da ocupação no espaço metropolitano constitui a materialização das condições e transformações sociais, econômicas e institucionais da RMC, ao mesmo tempo que é condicionada por características e restrições físicas, bióticas e legais, e pela necessidade constante de ampliação de suas condições de mobilidade e acessibilidade.

Dos trabalhos voltados ao território nacional, foram considerados como referências fundamentais os seguintes estudos: *i*) *Configuração Atual e Tendências da*

---

1. Diferentemente da composição legalmente instituída da RMC, atualmente formada por 26 municípios, o NUC se constitui no espaço que efetivamente abriga a dinâmica metropolitana. O NUC envolve apenas 14 municípios e abrange, em 2007, uma população urbana de 2.466.760 habitantes, correspondente a 97,73% da população urbana e a 94,24% da população total da região metropolitana oficial. Abriga e concentra também um conjunto de demandas sociais desatendidas, que se transformam em um espectro de problemas, expressos na segregação socioespacial da população no espaço metropolitano.

*Rede Urbana do Brasil* (IPEA; IBGE; UNICAMP, 2001), coordenado pelo Ipea e realizado conjuntamente com o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) e o Núcleo de Economia Social, Urbana e Regional (Nesur), da Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP), que contemplou a identificação de aglomerações urbanas dentro de seu objetivo mais amplo, que era analisar a configuração e as tendências de evolução da rede urbana, enfocando as transformações espaciais do desenvolvimento e buscando qualificar os determinantes do processo de urbanização e do sistema urbano brasileiro, com vistas a oferecer subsídios à formulação de uma política urbana nacional e de políticas setoriais e territoriais; *ii) Regiões de Influência das Cidades* (REGIC), conjunto de pesquisas desenvolvido pelo IBGE que focou a análise dos fluxos entre cidades brasileiras para acesso a funções determinadas, portanto com papel de destaque na classificação dos centros (IBGE, 1972, 1987, 2000 e 2008);<sup>2</sup> e *iii) Estudo da Dimensão Territorial para o Planejamento – Regiões de Referência III* (BRASIL, 2008), apresentado pela Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos (SPI), do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG), e desenvolvido em parceria com o Centro de Gestão de Estudos Estratégicos (CGEE), que procurou responder como se distribuíam a capacidade produtiva, a rede de oferta de serviços e a infraestrutura no território nacional, como se comportava o fluxo migratório e quais eram os impactos territoriais das novas tecnologias, a fim de subsidiar a ação e os investimentos governamentais diante da necessidade de regionalização dos gastos, considerando desde a formulação da política pública, a partir das necessidades identificadas pelos cidadãos, até a avaliação dos impactos desta política.

A análise dos resultados do convênio entre Ipea, IBGE e UNICAMP (2001) e dos estudos do REGIC 2007 (IBGE, 2008) aponta algumas tendências comuns em relação à rede urbana do país. Em termos nacionais, na análise do REGIC, observa-se que ocorreram pequenas transformações na composição das principais centralidades ao longo das décadas consideradas, com destaque para a ascensão de Brasília à condição de metrópole nacional. A configuração espacial concentrada que caracteriza a rede urbana brasileira deve se manter caso permaneçam inalterados o modo de produção e a base produtiva vigente, com o reforço da estrutura principal e poucas inserções de novas centralidades nos níveis secundários da hierarquia. A tendência é que se componham arranjos mais complexos, aglutinadores, em um mesmo conjunto, agrupando áreas de concentração de população (ACPs), subáreas de concentração e centros de variados níveis hierárquicos, como apontado por Moura (2009).

---

2. A primeira classificação realizada pelo IBGE data de 1973, quando da revisão do estudo *Divisão do Brasil em Regiões Funcionais Urbanas* (IBGE, 1972), baseado em informações contidas em questionários especialmente preparados, relativos ao ano de 1966. Estas questões deram origem às pesquisas subsequentes de 1978 (IBGE, 1987), 1993 (IBGE, 2000) e 2007 (IBGE, 2008). A classificação mais recente privilegia a gestão do território como condição fundamental ao posicionamento de um centro na rede hierárquica.

Anunciando essa tendência, o estudo coordenado pelo Ipea ressalta a importância que as aglomerações urbanas – metropolitanas ou não – adquiriram no cenário nacional e descreve a intensificação do processo de metropolização nas últimas décadas. Em contrapartida, o estudo também aponta para um agravamento dos problemas sociais, urbanos e ambientais, devido à elevada concentração nas aglomerações urbanas do país, resultado do caráter seletivo dos investimentos, que privilegiam espaços dinâmicos em detrimento de áreas de baixo dinamismo ou estagnadas economicamente.

Tendo em conta essas tendências, o *Estudo da Dimensão Territorial para o Planejamento* (BRASIL, 2008), realizado pelo MPOG, formula uma proposta para a desconcentração das áreas de maior densidade do país. O estudo propõe que a política urbano-regional deva ser construída a partir das múltiplas centralidades – o policentrismo – que organizam microrregiões, sub-regiões e macrorregiões no país como um todo, articuladas nas escalas locais, regionais e globais. Segundo o estudo, a organização do espaço urbano-regional contemporâneo em múltiplas centralidades articuladas cria condições para uma maior integração interna, para a redução das desigualdades regionais e sociais e para uma maior inserção internacional. A proposta de reconfiguração das áreas de influência dos centros consolidados passaria pelo fortalecimento dos novos núcleos sugeridos, que atuariam tanto no reforço de fluxos mais ao interior do território quanto na criação de vínculos mais estreitos com países vizinhos.

Consoante às tendências apontadas pelos estudos nacionais, a obra *Os Vários Paranás* evidencia o agravamento da concentração econômica e populacional nas espacialidades paranaenses mais dinâmicas, por envolverem municípios que permanecem, ao longo das últimas décadas, sediando os segmentos econômicos mais modernos e com maior capacidade de geração de valor, a mais densa estrutura de serviços, ativos tecnológicos, infraestrutura econômica e as unidades administrativas descentralizadas dos governos estadual e federal, mantendo-se, assim, como polos de atração das atividades produtivas e da população (IPARDES, 2005).

Destaca-se a contínua concentração econômica, política, técnico-científica e populacional, polarizada pela aglomeração metropolitana de Curitiba, identificada no estudo como primeiro *espaço relevante*,<sup>3</sup> que transcende a aglomeração singular e cria uma unidade fortemente articulada que se estende de Paranaguá a Ponta Grossa. Os demais espaços relevantes – o que se alonga no norte-central, polarizado por Londrina e Maringá (segundo espaço) e o que se projeta no oeste, a

---

3. Considerado pelo estudo um espaço de concentração e densificação, definido pela relevância econômica, pela densidade técnico-científica e pelo papel de lugar central na rede de cidades, tendo sua dinâmica sustentada pelo sistema rodoviário.

partir de Cascavel e adjacências, direcionando-se para Foz do Iguaçu e Marechal Cândido Rondon (terceiro espaço) – apresentam desnível marcante em relação ao primeiro. Outros espaços com algum grau de relevância se inserem desempenhando papéis mais especializados, enquanto *espaços socialmente críticos*<sup>4</sup> permanecem relativamente à margem da dinâmica econômica e política do estado. A manutenção e o aprofundamento da heterogeneidade e da desigualdade em todas as escalas apresentam-se também como uma tendência, caso não ocorra nenhuma intervenção que reverta este quadro.

No âmbito do primeiro espaço relevante, no qual se insere a RMC, segundo o PDI (COMEC, 2006), encontra-se um contexto de enfraquecimento quase absoluto do poder de intervenção das esferas federal e estadual, associado à manutenção de elevadas taxas de incremento populacional na RMC. Neste espaço, vem ocorrendo um recrudescimento do modelo de crescimento urbano a partir de Curitiba. Intensifica-se a expansão da malha urbana sobre os municípios vizinhos à metrópole, em função da proximidade física ao município-polo e das facilidades de acesso à terra e aos meios de transporte de passageiros, reproduzindo o processo de periferação comum às demais RMs do país, porém ainda favorecido pela ilusão *do acesso à economia e à cidadania curitibanas*. Como resultado deste processo, pode-se apontar: *i*) a consolidação de um anel urbano no entorno de Curitiba (NUC); *ii*) o não fortalecimento das sedes dos municípios próximos no sentido de atuarem de forma integrada e complementar na alocação de funções urbanas; e *iii*) a manutenção das sedes dos municípios mais distantes da metrópole em posições relativas no conjunto de cidades metropolitanas e de suporte às atividades rurais de seu entorno imediato.

No sentido de reverter as deseconomias de escala associadas à grande concentração urbana, o estudo propõe o fortalecimento de uma rede ampliada de centros e de municípios periféricos aos principais polos, visando desconcentrar a rede urbana paranaense (IPARDES, 2006b). Assim, a desconcentração econômica e populacional emerge como principal medida a ser adotada pelo estado, com ações que estimulariam o fortalecimento de uma rede ampliada de cidades, classificadas nos patamares inferiores da hierarquia de centros, vindo a contribuir com a desconcentração da rede urbana em território paranaense e o reforço ao setor produtivo das respectivas regiões.

A partir da análise das tendências e das dinâmicas urbanas regionais apontadas pelos estudos básicos sumarizados, construiu-se a base teórica e conceitual que referenciou a análise da dinâmica urbana do estado do Paraná, apresentada na sequência.

---

4. Assim chamados no estudo os espaços nos quais os indicadores sociais apontam para proporções mais elevadas ou números absolutos mais expressivos de privação ou carência, e com baixíssima relevância econômica e institucional.

## 2 ANÁLISE DA DINÂMICA URBANA ESTADUAL RECENTE

A organização do território paranaense vem se dando mediante um processo de intensa fragmentação municipal. Tomando por base as últimas décadas do século passado, tem-se que o estado passa de uma composição em 288 municípios, em 1970, para 399 em 2000 e 2007 (tabela 1). O tamanho populacional destes municípios também se altera ao longo das décadas: surge um município na classe de tamanho entre 300 mil e 500 mil (Londrina) e aumenta o número daqueles situados nas classes entre 50 mil e 300 mil habitantes. Observa-se que, em todo o período analisado, as classes que concentram o maior número de municípios são as inferiores a 50 mil habitantes, com aproximadamente 93% dos municípios desde 1970. Porém, há um declínio na participação de municípios no intervalo de tamanho entre 20 mil e 50 mil habitantes, ao mesmo tempo que ocorre uma elevação na classe inferior a 10 mil habitantes, que concentrava 28% dos municípios em 1970 e passou a concentrar 54% em 2000.

TABELA 1  
Distribuição dos municípios segundo classes de tamanho da população  
(1970, 1980, 1991 e 2000)

Classe de tamanho por número de habitantes	1970		1980		1991		2000	
	Número de municípios	Participação no total de municípios (%)	Número de municípios	Participação no total de municípios (%)	Número de municípios	Participação no total de municípios (%)	Número de municípios	Participação no total de municípios (%)
Mais de 500 mil (Curitiba)	1	0,35	1	0,31	1	0,31	1	0,25
Entre 300 mil e 500 mil	0	0,00	1	0,31	1	0,31	1	0,25
Entre 100 mil e 300 mil	5	1,74	6	1,86	10	3,10	10	2,51
Entre 50 mil e 100 mil	13	4,51	17	5,26	15	4,64	18	4,51
Entre 20 mil e 50 mil	93	32,29	71	21,98	59	18,27	51	12,78
Entre 10 mil e 20 mil	95	32,99	113	34,98	106	32,82	102	25,56
Até 10 mil	81	28,13	114	35,29	131	40,56	216	54,14
TOTAL	288	100,00	323	100,00	323	100,00	399	100,00

Fonte: IBGE, Censo Demográfico (1970, 1980, 1991 e 2000).

Analisando mais detidamente a classificação para 2000/2007 e correlacionando-a à distribuição populacional, tem-se que, em um único município milionário, concentram-se 17% da população do estado (tabela 2). Entre os 399 municípios, 80% se situavam na classe de população total inferior a 20 mil habitantes em 2007, e 12,5%, na classe entre 20 mil e 50 mil habitantes, estando os demais 8% distribuídos nas faixas superiores de tamanho de população. Entretanto, a população está concentrada exatamente neste último grupo de municípios, que respondia, em 2007, por 60% da população do Paraná.

TABELA 2

**Distribuição dos municípios e da população segundo classes de tamanho da população (2007)**

Classe de tamanho por número de habitantes	Número de municípios	Participação no total de municípios (%)	População total	Participação no total da população (%)
Mais de 500 mil (Curitiba)	1	0,25	1.797.408	17,48
Entre 300 mil e 500 mil	4	1,00	1.441.488	14,02
Entre 100 mil e 300 mil	10	2,51	1.634.101	15,89
Entre 50 mil e 100 mil	17	4,26	1.269.481	12,34
Entre 20 mil e 50 mil	50	12,53	1.519.190	14,77
Entre 10 mil e 20 mil	106	26,57	1.490.754	14,50
Até 10 mil	211	52,88	1.132.081	11,01
TOTAL	399	100,00	10.284.503	100,00

Fonte: IBGE, Contagem da População (2007).

Tal organização do território e distribuição populacional se associam a um processo de ocupação diferenciado e recente, no qual a estruturação das principais centralidades resultou, cada uma em seu tempo, da inserção do estado na divisão social do trabalho. Esta inserção é também diferenciada e marcadamente apoiada em ações governamentais de ocupação do território, em grande parte via companhias de colonização. Neste processo, as regiões norte, noroeste, oeste e sudoeste do estado receberam, entre as décadas de 1940 e 1960, um contingente populacional três vezes superior ao existente no Paraná no início do período, o que caracterizou o estado como absorvedor de uma população majoritariamente ligada a atividades rurais. Com as mudanças ocorridas nas décadas seguintes, particularmente na base produtiva, diante da inserção do estado na economia internacional, este intenso aporte populacional contribuiu para o êxodo rural e para a concentração urbana, determinados a partir destas mudanças.

O movimento das atividades econômicas, as ações governamentais (fundamentalmente pautadas em planos e políticas de desenvolvimento) e a redistribuição da população no território paranaense definiram, num curto espaço de tempo, arranjos espaciais concentradores que, a partir de poucas cidades,

constituíram-se nos principais elos da rede urbana regional. Como identificado e caracterizado em *Os Vários Paranas* (IPARDES, 2005, 2006a, 2006b), três espacialidades consideradas relevantes vêm estruturando a organização recente do território, a saber: *i*) a aglomeração metropolitana de Curitiba e o amplo espaço a ela articulado; *ii*) a unidade formada pelas aglomerações urbanas de Londrina e Maringá, na porção norte-central do estado; e *iii*) a conjunção da aglomeração urbana polarizada por Cascavel e Toledo e da aglomeração transfronteiriça de Foz do Iguaçu, na porção oeste do estado.

Com forte articulação espacial das atividades econômicas, tais arranjos caracterizam-se como áreas densamente urbanizadas, polarizadas pelas principais centralidades do estado. Apresentam indicadores de elevado crescimento populacional, concentração da riqueza medida na produção industrial, no comércio, nos serviços e no emprego gerado, densa rede de ativos científicos e tecnológicos e de infraestrutura, intrincados fluxos de pessoas e mercadorias, assim como ocupações e usos compondo, em alguns casos, manchas contínuas sobre mais de um município.

As dinâmicas territoriais que operam na produção desses espaços de concentração resultam das lógicas do capital em sua busca de condições vantajosas para reprodução e acumulação, favorecidas pela atuação do estado a partir da formulação de políticas e da adoção de estratégias de desenvolvimento, tendo nas cidades o seu elemento estruturador.

## 2.1 Tendências de distribuição da população

Sinônimo de fronteira agrícola, entre 1950 e 1970 o Paraná mais que triplicou sua população, registrando taxas de crescimento em torno de 5% ao ano (a.a.). A população total saltou de 2,1 milhões para 7 milhões de habitantes, distribuídos majoritariamente na zona rural. A partir de então sofreu grande influxo, com taxas de aproximadamente 1% a.a. O grau de urbanização do estado manteve uma elevação acentuada, passando de 36,1% em 1970 para 84% em 2007.

Em 1950, Curitiba era o único município paranaense que contava com mais de 50 mil habitantes em sua área urbana, e esta população correspondia a pouco mais de 8% da população urbana do estado. Em 1970, cinco municípios (Curitiba, Londrina, Maringá, Ponta Grossa e Paranaguá) passaram a ter população urbana superior a 50 mil habitantes e a concentrar 40,5% da população urbana.

Com a crise do café, fortemente influenciada pela geada de 1975, e a intensificação e modernização do plantio de *commodities* no estado, desencadeou-se um processo veloz de alteração na distribuição populacional no território paranaense. A mecanização da base agroprodutiva induziu um êxodo rural dos centros urbanos emergentes destacadamente para a capital do estado – data desta época a criação da Cidade Industrial de Curitiba (CIC). A presença governamental deu

sustentação à dinâmica do capital, e ambas desencadearam processos socioespaciais que transformaram o perfil do Paraná, passando de um estado rural para um estado eminentemente urbano. Como no Brasil, a população paranaense também cresceu e se urbanizou em ritmo intenso, tendo como marco da transição a reestruturação produtiva, que provocou mudanças, gerou o esvaziamento de amplas áreas rurais e definiu o destino migratório para os centros urbanos. Este acentuado fluxo migratório em direção aos principais centros urbanos do estado fez com que o grau de urbanização, que era de 36,1% em 1970, crescesse de forma exponencial, atingindo mais de 84% em 2007. Neste período, ocorreu também um fluxo migratório em direção a novas fronteiras agrícolas do país, fazendo com que o Paraná perdesse participação em relação ao total da população brasileira, declinando de 7,3% em 1970 para 5,6% em 2007.

Internamente, alguns municípios elevaram sua participação no total da população. Este é o caso de Curitiba, que, em 1970, participava com 8,8% do total da população paranaense e, em 2007, superava a ordem dos 17%. Londrina e Maringá também ampliaram a margem de participação, chegando, em 2007, a 4,8% e 3,2%, respectivamente. Estes três municípios concentram, atualmente, mais de um quarto da população do estado do Paraná (tabela 3).

TABELA 3

**Brasil, Paraná e municípios mais populosos: população residente e participação no total da população (1970, 1980, 1991, 2000 e 2007)**

Local de residência	1970	1980	1991	2000	2007
Brasil	94.508.583	121.150.573	146.825.475	169.799.170	183.987.291
Paraná	6.929.868	7.629.392	8.448.713	9.563.458	10.284.503
Curitiba	609.026	1.024.975	1.315.035	1.587.315	1.797.408
Londrina	228.101	301.711	390.100	447.065	497.833
Maringá	121.374	168.239	240.292	288.653	325.968
Total dos três maiores municípios	958.501	1.494.925	1.945.427	2.323.033	2.621.209
Demais municípios do Paraná	5.971.367	6.134.467	6.503.286	7.240.425	7.663.294

Participação (%)	1970	1980	1991	2000	2007
Paraná/Brasil	7,33	6,30	5,75	5,63	5,59
Curitiba/Paraná	8,79	13,43	15,56	16,60	17,48
Londrina/Paraná	3,29	3,95	4,62	4,67	4,84
Maringá/Paraná	1,75	2,21	2,84	3,02	3,17
Total dos três maiores municípios	13,83	19,59	23,03	24,29	25,49
Demais municípios do Paraná	86,17	80,41	76,97	75,71	74,51

Fonte: IBGE, Censo Demográfico (1970, 1980, 1991 e 2000) e Contagem da População (2007).

A recuperação da dinâmica de crescimento populacional do estado pós-anos 1970 contraria a inflexão pela qual passam seus municípios mais populosos. Curitiba, Londrina e Maringá vêm apresentando quedas nas taxas geométricas anuais, enquanto os demais municípios do Paraná, em conjunto, apresentam pequenos acréscimos (tabela 4).

TABELA 4

**Brasil, Paraná e municípios mais populosos: taxas geométricas anuais médias de crescimento da população (1970-1980, 1980-1991, 1991-2000, 2000-2007)**

Local de residência	1970-1980	1980-1991	1991-2000	2000-2007
Brasil	2,51	1,76	1,63	1,15
Paraná	0,97	0,93	1,39	1,10
Curitiba	5,34	2,29	2,13	1,88
Londrina	2,84	2,36	1,78	1,63
Maringá	3,32	3,29	2,08	1,84
Demais municípios do Paraná	0,27	0,53	1,20	0,81

Fonte: IBGE, Censo Demográfico (1970, 1980, 1991 e 2000) e Contagem da População (2007).

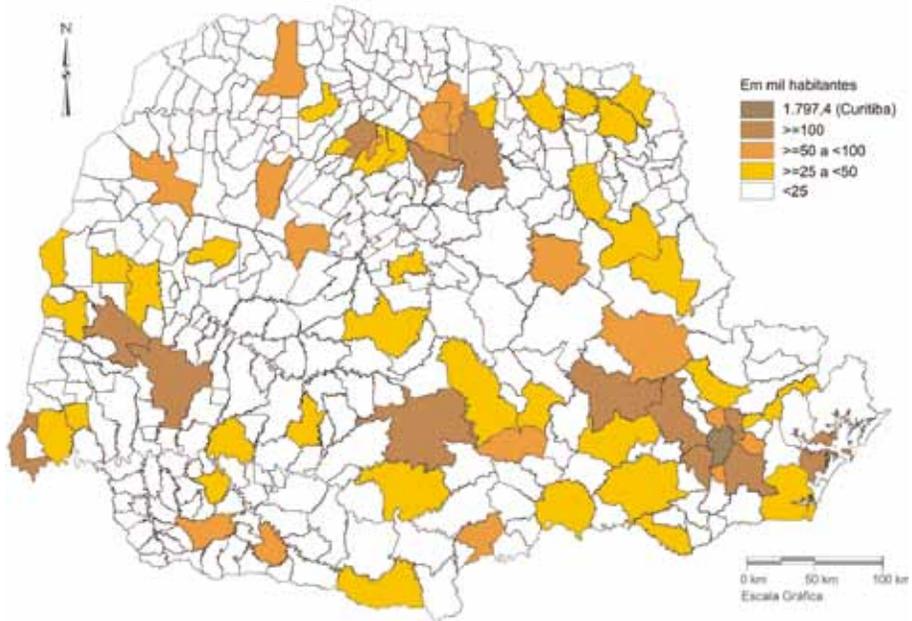
No passar dessas décadas, a diversidade funcional reforçou a importância regional de alguns centros situados ao longo das principais rodovias, desenhando uma rede de cidades relativamente distribuída, estruturada nos polos regionais (MOURA e MAGALHÃES, 1996). Com o crescimento elevado e a expansão física destes centros, esta rede passou a se articular a partir de aglomerações e, conseqüentemente, adquiriu maior complexidade (MOURA, 2009). Mesmo com a ampliação e a densificação da rede urbana, Curitiba consolidou-se como a metrópole paranaense, compondo, em sua aglomeração, um conjunto de municípios nos quais se concentram população, riqueza e conhecimento.

Nos anos 1980, Paranaguá manifestou declínio populacional, cedendo posição a outros centros regionais, como Foz do Iguaçu, Cascavel, Guarapuava e mesmo municípios do entorno de Curitiba, como São José dos Pinhais e Colombo, que superaram os 50 mil habitantes urbanos. Este conjunto agregou novos municípios numa composição que incluiu alguns centros isolados e aqueles situados nos limites político-administrativos dos principais polos urbanos paranaenses. Em 2007, eram 28 municípios com mais de 50 mil habitantes, concentrando 65,6% da população urbana do Paraná. Assim, foram reforçadas as aglomerações, pela expansão de seus contornos físicos, e foi demarcada a rede de centros regionais do estado.

Cabe notar que, nos últimos sete anos, o ritmo de crescimento anual da população total do Paraná diminuiu de 1,4% a.a., como se dava entre 1991 e 2000, para 1,1% a.a. entre 2000 e 2007, e que o incremento populacional do estado também arrefeceu de uma média de 123,8 mil para 103 mil habitantes/ano nestes

períodos. Os municípios com mais de 100 mil habitantes situados no entorno imediato de Curitiba e em seu entorno mais distante, incluindo Ponta Grossa, Castro e Paranaguá, concentram 32,8% da população total do Paraná, atestando o peso do arranjo urbano-regional de Curitiba; outros 12,3% concentram-se em municípios deste porte situados entre Londrina e Maringá, e 6,9% em Cascavel, Toledo e Foz do Iguaçu. Estes se mostram os espaços mais concentradores do estado e consolidam os três polos preconizados pela Política de Desenvolvimento Urbano do Estado do Paraná, de 1972. Agregando a este cálculo os municípios com mais de 25 mil habitantes, não somente a concentração aumenta como também é possível mapear manchas contínuas expandidas, com elevado volume populacional (MOURA, 2009) (mapa 1).

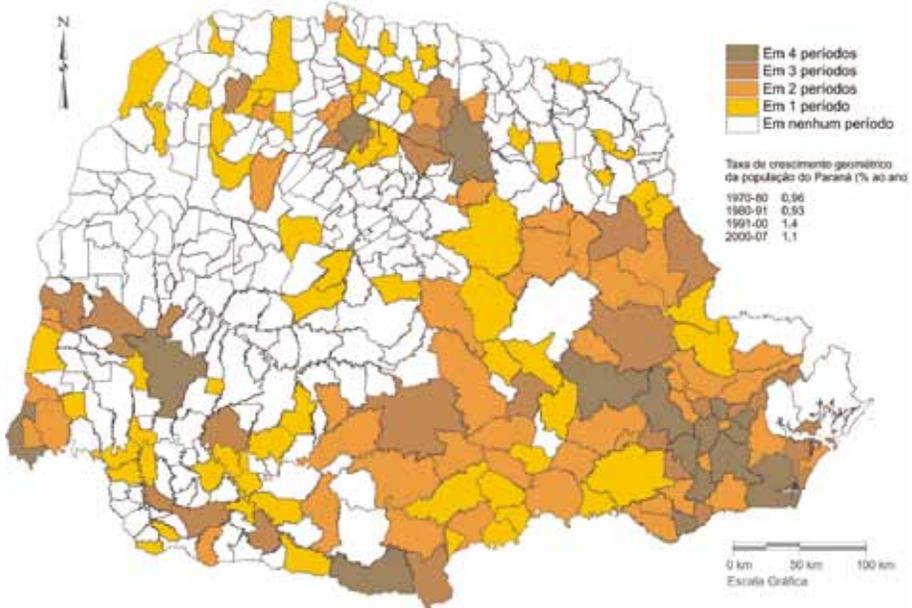
MAPA 1

**Classes de município segundo tamanho da população total (2007)**

Fonte: IBGE.

O incremento de 721.045 novos habitantes no Paraná entre 2000 e 2007 se distribuiu, particularmente, entre 13 municípios, fundamentalmente Curitiba e municípios vizinhos, assim como em outros integrantes dos três arranjos mais concentradores (mapa 2). Estes 13 municípios, os únicos que absorveram contingentes superiores a 10 mil novos moradores, totalizam 82,8% do total do incremento do Paraná no período.

MAPA 2

**Evolução do crescimento da população (1970-2007)**

Fonte: IBGE.

A análise da distribuição da população entre os municípios paranaenses e da dinâmica recente de seu crescimento é reveladora dos focos concentradores e de seus vetores de expansão no território. Há um conjunto de municípios com tamanho de população superior a 50 mil habitantes que não apenas concentra elevada parcela do contingente populacional do estado, mas também mantém padrões de crescimento anual da população com taxas acima da média (em alguns casos, acima do dobro da média) da taxa de crescimento do Paraná desde os anos 1970. Este é o caso de Curitiba e de municípios em seu entorno imediato, considerando Araucária, Campo Largo, Colombo, São José dos Pinhais, Quatro Barras, Piraquara e Mandirituba, assim como Pinhais e Fazenda Rio Grande, desmembrados dos dois anteriores nos anos 1990. No entorno mais distante de Curitiba, é possível citar Ponta Grossa, Piên e Guaratuba, assim como Londrina e Maringá no norte-central e Cascavel e Foz do Iguaçu no oeste do estado. Além destes municípios, Palmas, na fronteira com Santa Catarina, singulariza-se por manter uma dinâmica contínua de crescimento elevado.

A permanência do elevado crescimento populacional em Curitiba e em seu entorno imediato, assim como nos polos dos outros dois arranjos espaciais, desde os anos 1970 até os anos recentes, confirma a crítica de Santos (1993) à propalada

desmetropolização do Brasil. Conforme antecipa o autor, os dados mostram que não somente a aglomeração metropolitana se adensou, mas também, no lastro da metropolização, outras aglomerações urbanas se consolidaram no Paraná.

Sem negar que as aglomerações se fortalecem, alguns municípios de porte populacional superior a 50 mil habitantes apresentam sinais de perda do dinamismo de crescimento, passando de um padrão superior a um padrão inferior à taxa de crescimento do estado. Isto ocorre em Almirante Tamandaré, no entorno imediato da metrópole, e em Paranaguá e Castro, no entorno metropolitano mais distante; em Apucarana e Cambé, no norte-central, e em outros municípios distantes das aglomerações principais, como Guarapuava, Pato Branco, Campo Mourão, Irati, Paranaíba, Telêmaco Borba, Umuarama e União da Vitória. Este fenômeno alerta para duas situações. A primeira é que alguns municípios das periferias das aglomerações superaram a fase do auge do crescimento e se estabilizaram, seja pela falta de oferta de ocupação que evocasse atração ou justificasse permanência, seja pela valorização do solo mediado pelo mercado de terras, que deixa de ser atrativo à população de menor renda. A segunda situação é que não se confirma a retórica sobre as cidades de médio porte como novos focos de crescimento populacional, ao menos no Paraná, salvo quando se situam no entorno das aglomerações urbanas. Há que se considerar, entretanto, que, apesar de não registrarem um crescimento populacional significativo, estes municípios mantêm a capacidade de reter sua população, e muitos deles permanecem no mapa das principais centralidades do estado ao longo de décadas, pela relevância de seu papel como centros de oferta de serviços de funções de maior complexidade.

A dinâmica populacional descrita faz com que Curitiba e seu entorno se projetem como a principal centralidade regional. O estudo REGIC (IBGE, 2008) destaca Curitiba e sua ACP, integrada por Curitiba e 13 municípios de seu entorno, como a única *metrópole* do estado.

Na sequência hierárquica da rede urbana do Paraná, conforme os estudos REGIC (IBGE, 1972, 1987, 2000 e 2008), em 1966, Londrina e Ponta Grossa apareciam como centros regionais A, e Maringá e Pato Branco como centros regionais B (quadro 1). Destaca-se o importante papel desempenhado por Ponta Grossa e Pato Branco nesta época e sua significativa modificação comparativamente a 2007, cada qual por suas especificidades. A classificação recente posiciona Ponta Grossa como capital regional C. Estão em posições superiores Londrina, Maringá e Cascavel (capitais regionais B). Pato Branco, que se manteve como capital regional na pesquisa de 1978, é classificado atualmente como centro sub-regional A (IPARDES, 2009).

QUADRO 1  
Classificação das principais centralidades

Município	Ipardes (2005)	REGIC 2007	Ipea, IBGE e UNICAMP (2001)
Curitiba	Metrópole	Metrópole	Metrópole regional
Maringá	Centro categoria 1	Capital regional B	Centro sub-regional 1
Londrina	Centro categoria 1	Capital regional B	Centro regional
Foz do Iguaçu	Centro categoria 1	Centro sub-regional A	Centro sub-regional 2
Ponta Grossa	Centro categoria 2	Capital regional C	Centro sub-regional 3
Cascavel	Centro categoria 2	Capital regional B	Centro sub-regional
Guarapuava	Centro categoria 2	Centro sub-regional A	Centro sub-regional 3
Apucarana	Centro categoria 2	Centro sub-regional A	-
Arapongas	Centro categoria 2	-	-
Toledo	Centro categoria 2	Centro sub-regional A	-
Paranaguá	Centro categoria 2	Centro sub-regional A	Centro sub-regional 3
Paranavaí	Patamar intermediário	Centro sub-regional A	-
Pato Branco	Patamar intermediário	Centro sub-regional A	-
Umuarama	Patamar intermediário	Centro sub-regional A	-
Campo Mourão	Patamar intermediário	Centro sub-regional A	-
Francisco Beltrão	Patamar intermediário	Centro sub-regional A	-
União da Vitória	Patamar intermediário	Centro sub-regional B	-
Cianorte	Patamar intermediário	Centro sub-regional B	-
Cornélio Procopio	Patamar intermediário	-	-
Medianeira	Patamar intermediário	Centro de zona	-
Rolândia	Patamar intermediário	Centro sub-regional	-
Castro	Patamar intermediário	Centro de zona	-
Telêmaco Borba	Patamar intermediário	Centro de zona	-

Fonte: Ipardes (2005); IBGE (2008); Ipea, IBGE e UNICAMP (2001).

Considerando os níveis superiores da hierarquia de 2007, tem-se que municípios do oeste do estado ascenderam na classificação. Cascavel assumiu o mesmo nível de centralidade das ACPs de Londrina e de Maringá, numa trajetória que inicia como centro sub-regional A, em 1966, passando a capital regional em 1978 e atingindo o nível *forte* em 1993 (nível de centralidade que corresponderia, em 2007, à capital regional C). Toledo também eleva sua posição no período, e Foz do Iguaçu se mantém no nível compatível ao da pesquisa anterior, ambos classificando-se como centro sub-regional A (quarto nível na escala do estado do Paraná).

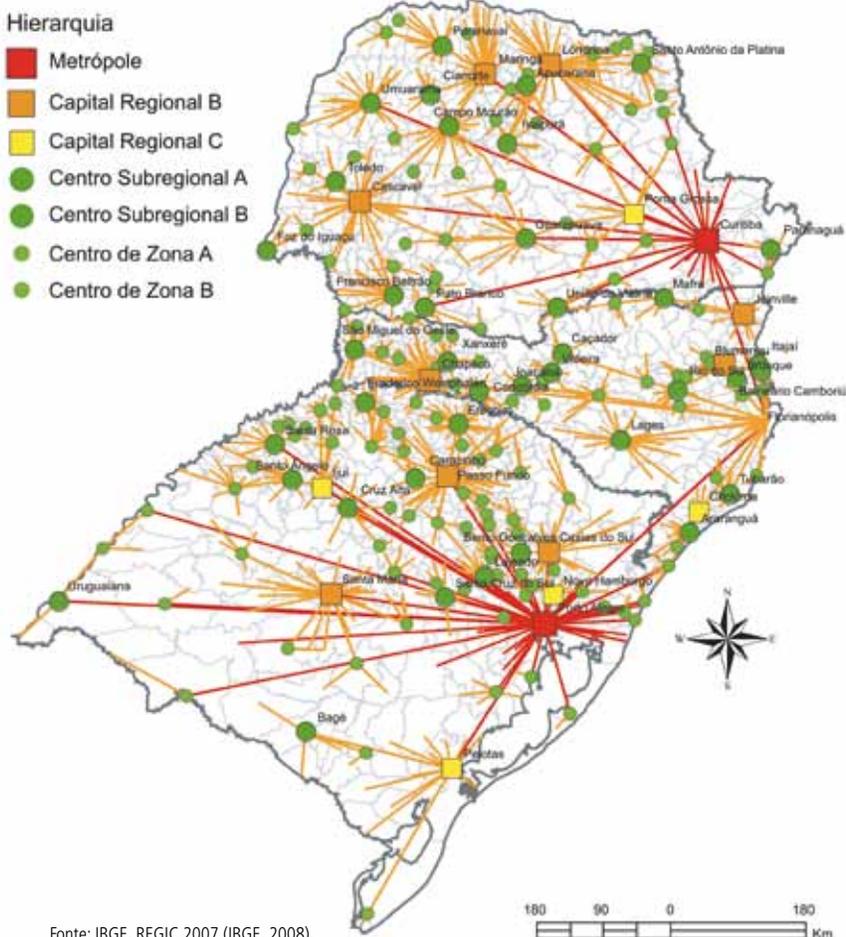
No norte-central, Londrina, que se distinguia isoladamente como segundo nível de centralidade nas pesquisas de 1966 (centro regional A) e de 1978 (centro submetropolitano), equipara-se a Maringá, classificando-se como nível *muito forte* em 1993. Na pesquisa de 1978, Maringá posicionava-se no mesmo nível que outros sete municípios paranaenses, como capital regional, tendo sido o único a ascender ao nível muito forte na pesquisa seguinte. Apucarana, como centro sub-regional A, mantém-se em classificações compatíveis ao longo do período. Destes sete municípios, além de Cascavel e Ponta Grossa, que passam ao nível forte na classificação da pesquisa seguinte, os demais ficam na classificação abaixo, de forte para médio, mantendo-se todos na pesquisa atual como centros

sub-regionais A. Ponta Grossa não consegue acompanhar a trajetória de Cascavel, certamente por influência da proximidade com a metrópole paranaense. Também sob esta influência, porém de modo inverso, está Paranaguá, que anteriormente se mantinha em classificações de final da hierarquia e galga, atualmente, o nível de centro sub-regional A. A importância das classes destes centros reforça a centralidade da ACP metropolitana de Curitiba e confirma a relevância do arranjo urbano-regional no âmbito do conjunto do estado.

Além de sua extensão estadual, com base em estudo do IBGE (2008), a abrangência da polarização da ACP de Curitiba compartilha com a ACP de Porto Alegre o comando da rede urbana da região Sul, transcendendo o estado de Santa Catarina e inserindo em sua rede as áreas de abrangência das principais centralidades catarinenses (mapa 3).

MAPA 3

**Região Sul: abrangência da polarização de Curitiba e Porto Alegre**



Muito mais que a concentração e o crescimento populacional, a abrangência das centralidades é um dos principais elementos que distinguem o arranjo urbano-regional polarizado por Curitiba dos outros dois arranjos paranaenses. A extensão de sua polarização, abrangendo todo o território do estado e incluindo as áreas de influência dos arranjos norte-central e do oeste, e a transcendência para territórios de estados vizinhos, particularmente Santa Catarina, consolidam sua centralidade regional e agregam elementos que justificam a dimensão urbano-regional desta polarização.

Ao longo do tempo, a rede urbana paranaense, assim como a sulina, tem passado por uma maior concentração no destino dos fluxos para um número menor de centros em classes superiores, constituindo polos mais nítidos, especialmente em função de atividades de maior complexidade. Verifica-se rarefação de centralidades com nível intermediário e um maior número de centros com níveis de centralidade superior, o que demonstra certa seletividade na qualificação urbana dos lugares com tendência concentradora.

Essa mobilidade de posições guarda estreita relação com os arranjos na distribuição da população e da matriz produtiva, em face da reestruturação econômica desencadeada na região após 1970. A dinâmica constatada aponta para a importância crescente assumida pelas espacialidades de concentração em território sulino, uma vez que quase a totalidade dos centros que galgaram posições superiores ou se mantiveram em posições de destaque na escala comparativa estão associados a aglomerações urbanas de caráter metropolitano ou não metropolitano, aglomerações descontínuas, eixos articulados ou centros isolados com papel relevante na hierarquia da rede urbana regional (IPARDES, 2000). Ao mesmo tempo, revela-se a seletividade promovida por estas espacialidades, dado que elas concentram, em um número relativamente restrito de municípios, as funções de maior complexidade.

## **2.2 Análise da dinâmica espacial da economia estadual**

Com vistas a compreender os condicionantes da configuração da rede urbana do Paraná, foram buscados, na história recente de ocupação do território, elementos explicativos para a dinâmica da concentração, valendo-se de dados organizados em séries históricas que captam o momento da reestruturação produtiva e a inserção do Paraná nos novos circuitos da divisão internacional do trabalho. Os resultados não somente confirmaram o grau de importância dos três arranjos identificados, como também reiteraram a dinâmica concentradora que lhes deu origem, com poucas perspectivas de ser revertida no âmbito do modelo econômico vigente, uma vez que a economia destes arranjos é conduzida por atividades fundamentalmente ligadas aos circuitos mais modernos de produção.

Nos anos recentes, o Paraná vem se mantendo com uma participação em torno de 6% do produto interno bruto (PIB) total do Brasil. Com exceção de 2005 e 2006, anos em que apresentou variação real percentual bem abaixo da brasileira, nos demais períodos exibiu um desempenho próximo ou superior ao nacional, chegando, em 2008, a uma variação de 6% a.a., enquanto a do Brasil se situou em 5,1% a.a.

Considerando-se a distribuição setorial do PIB paranaense entre 2002 e 2007, observa-se uma redução do peso da agropecuária e mesmo da indústria em favor do comércio e serviços. A agropecuária perdeu 2 pontos percentuais (p.p.) na composição do total dos setores; a indústria, 1,3; por sua vez, o comércio e os serviços ganharam 3,4 p.p. e chegaram a atingir, em 2007, 63,8% da participação setorial no Paraná (tabela 5).

TABELA 5  
**Composição setorial do PIB estadual (2002, 2005 e 2007)**  
(Em %)

Período	Agropecuária	Indústria	Comércio e serviços
2002	10,65	29,02	60,33
2005	8,45	30,15	61,40
2007	8,56	27,68	63,76

Fonte: IBGE – <ftp://ftp.ibge.gov.br/Pib\_Municipios/2003\_2007/banco\_dados.zip>.

Poucos são os municípios que contribuem mais significativamente para a composição do PIB paranaense. Em 2002, 51 municípios tiveram participação maior que 0,25% do PIB total do Paraná, somando 77,3% do total do PIB no período (tabela 6). Curitiba se sobressaiu com 22,9%, seguida de Araucária, com 5,3%. Em 2007, 49 municípios tiveram participação maior que 0,25%, respondendo por 78,3% do total do PIB. Outra vez, Curitiba se destacou, com 23,4% do total do estado, seguida por Araucária, com 5,9%.

TABELA 6  
**Municípios com participação maior que 1% no total do PIB estadual (2002, 2005 e 2007)**

Município	PIB de 2002		PIB de 2005		PIB de 2007	
	Participação (%)	Posição	Participação (%)	Posição	Participação (%)	Posição
Curitiba	22,89	1ª	23,55	1ª	23,39	1ª
Araucária	5,26	2ª	5,55	2ª	5,9	2ª
São José dos Pinhais	5,14	3ª	5,37	3ª	5,26	3ª
Londrina	4,97	4ª	4,91	4ª	4,95	4ª
Paranaguá	3,25	7ª	3,14	8ª	4,27	5ª
Maringá	3,46	6ª	3,63	6ª	3,82	6ª
Foz do Iguaçu	4,29	5ª	3,83	5ª	3,8	7ª

(Continua)

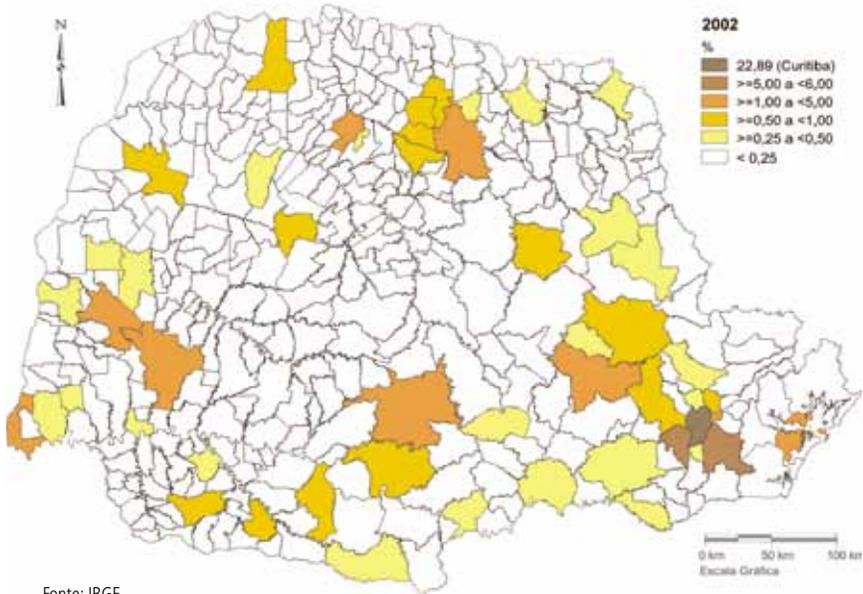
(Continuação)

Município	PIB de 2002		PIB de 2005		PIB de 2007	
	Participação (%)	Posição	Participação (%)	Posição	Participação (%)	Posição
Ponta Grossa	3,17	8 <sup>a</sup>	3,15	7 <sup>a</sup>	3,05	8 <sup>a</sup>
Cascavel	2,36	9 <sup>a</sup>	2,3	9 <sup>a</sup>	2,48	9 <sup>a</sup>
Guarapuava	1,35	10 <sup>a</sup>	1,51	10 <sup>a</sup>	1,63	10 <sup>a</sup>
Pinhais	1,13	12 <sup>a</sup>	1,19	12 <sup>a</sup>	1,29	11 <sup>a</sup>
Toledo	1,15	11 <sup>a</sup>	1,23	11 <sup>a</sup>	1,15	12 <sup>a</sup>
Acumulado (participação > 1%)	58,41		59,35		60,99	
Demais municípios	41,56		40,65		39,02	

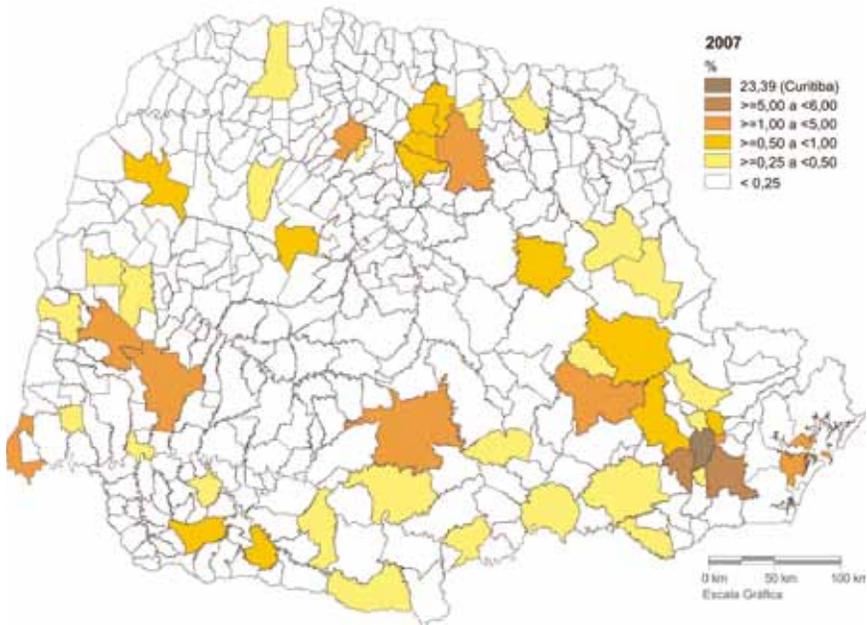
Fonte: IBGE

Nos períodos de 2002, 2005 e 2007, mantiveram-se os mesmos 12 municípios com participação superior a 1% do PIB total do estado. Em 2002, estes municípios somavam 58,4% do PIB total, índice que aumentou para 59,4% em 2005 e para 61% em 2007, o que demonstra que não vêm acontecendo movimentos desconcentradores a partir destas centralidades fortes que incidam sobre a aglomeração metropolitana de Curitiba e sobre as aglomerações urbanas de Londrina, Maringá, Cascavel e Toledo, Foz do Iguaçu, assim como do centro de Guarapuava (mapa 4). Há que se registrar que estes 12 municípios correspondem exatamente às espacialidades relevantes identificadas em *Os Vários Paranás* (IPARDES, 2005, 2006a, 2006b), confirmando seu grau de relevância.

MAPA 4

**Participação no total do PIB (2002 e 2007)**

Fonte: IBGE



Fonte: IBGE

Poucas são as mudanças referentes ao posicionamento dos municípios na ordem classificatória do PIB estadual. Ainda assim, os dados mostram que a polarização de Curitiba permanece crescente e se reforça com a participação de outros municípios, da própria aglomeração ou articulados a ela, que paulatinamente assumem novas responsabilidades na geração da renda da economia paranaense. Vale ressaltar que os contínuos reposicionamentos que ocorrem na escala de participação, com alguns municípios apresentando perdas de pontos percentuais no PIB total, nem sempre são representativos de estagnação.

Relacionando a participação no PIB e no total de população do estado, observa-se grande correspondência. Em 2007, os municípios com maior participação na população total do estado (consideram-se os 12 com maior participação no PIB e Colombo, que tem a oitava maior população do estado) totalizaram 62% do total do PIB do Paraná e 45% do total da população (tabela 7). Estimados os PIBs *per capita*, destacam-se neste conjunto, com os maiores valores, Araucária e Foz do Iguaçu. Curitiba, que concentra a maior parcela do PIB e da população do estado, situa-se, no entanto, na 15ª posição quanto ao PIB *per capita*. Observa-se ainda que, entre estes municípios, confirmando a composição setorial do PIB do estado, o setor de comércio e serviços responde pela maior parte da composição do PIB municipal, exceto em Foz do Iguaçu, no qual predomina a indústria. São José dos Pinhais apresenta uma composição mais equilibrada entre estes dois setores, com pouco mais de 40% do PIB municipal em cada, destacando-se na sétima posição quanto ao PIB *per capita* no estado.

TABELA 7

**Municípios mais populosos: população, participação na população e no PIB estaduais, e PIB *per capita* (2007)**

Município	População 2007			PIB total 2007		PIB <i>per capita</i> 2007	
	Total	Participação (%)	Posição	Participação (%)	Posição	PIB <i>per capita</i> (R\$)	Posição
Curitiba	1.797.408	17,48	1ª	23,39	1ª	21.025,35	15ª
Londrina	497.833	4,84	2ª	4,95	4ª	16.054,59	40ª
Maringá	325.968	3,17	3ª	3,82	6ª	18.914,44	23ª
Foz do Iguaçu	311.336	3,03	4ª	3,8	7ª	51.698,52	2ª
Ponta Grossa	306.351	2,98	5ª	3,05	8ª	16.095,74	39ª
Cascavel	285.784	2,78	6ª	2,48	9ª	14.002,74	75ª
São José dos Pinhais	263.622	2,56	7ª	5,26	3ª	32.218,03	7ª
Colombo	233.916	2,27	8ª	0,94	11ª	6.471,11	346ª
Guarapuava	164.567	1,60	9ª	1,63	10ª	16.025,19	41ª
Paranaguá	133.559	1,30	10ª	4,27	5ª	19.728,54	20ª
Pinhais	112.038	1,09	11ª	1,29	11ª	18.652,06	24ª
Araucária	109.943	1,07	12ª	5,9	2ª	86.735,99	1ª
Toledo	109.857	1,07	13ª	1,15	12ª	16.882,84	32ª
Paraná	4.652.182						
Acumulado (participação > 1%)		45,23		61,93			
Demais municípios do Paraná		54,77		38,07			

Fonte: IBGE.

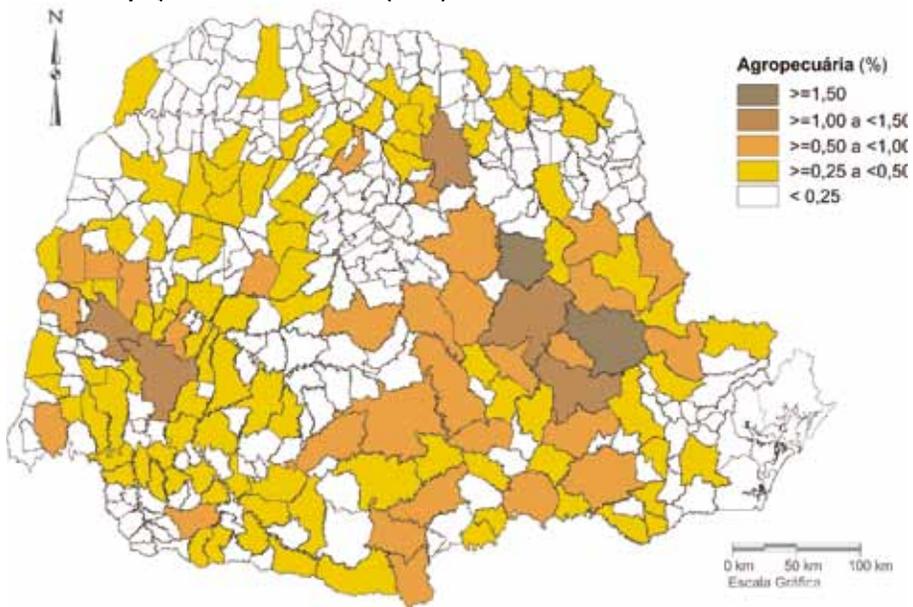
Dois movimentos no espaço são visíveis nesse processo. O primeiro é que a incorporação de novos municípios com participação superior a 0,25% do total do PIB, localizados próximos aos municípios com participação mais elevada, demonstra uma expansão física dessa atividade, que transpõe fronteiras municipais, insertando-se em municípios vizinhos. Esta conclusão descarta possibilidades desconcentradoras a partir de Curitiba e reforça a espacialidade metropolitana, conjuntamente com a consolidação das duas outras espacialidades relevantes no estado, que vem se construindo ao longo da história da inserção do Paraná na divisão social do trabalho.

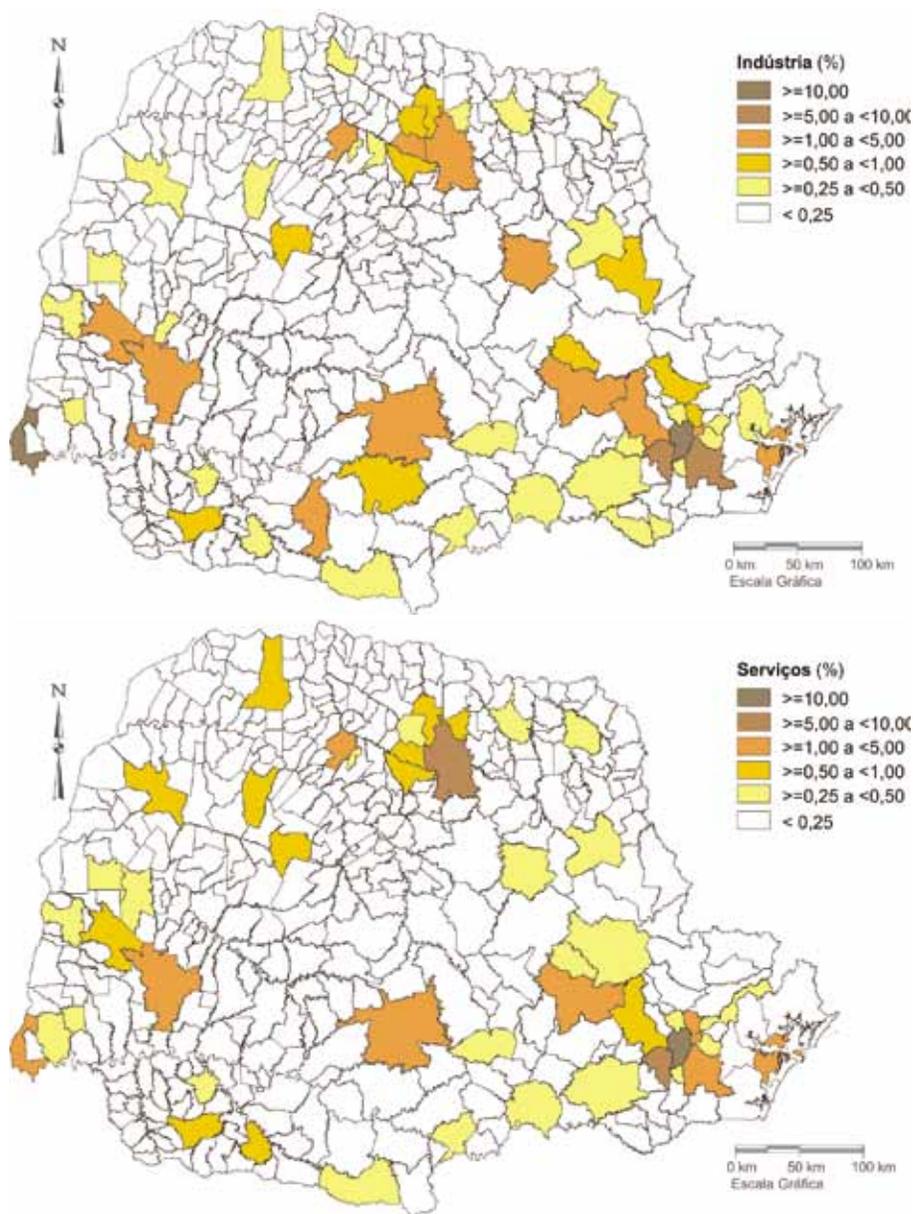
O outro movimento decorre dos novos modelos de gestão empresarial, particularmente com a desverticalização da indústria e a terceirização de atividades ligadas à produção, que se disseminam em um amplo conjunto de fornecedores e que permitem uma distribuição mais dispersa no território, desde que beneficiada por sistemas de circulação e informação que garantam fluxos livres de pessoas e mercadorias. No caso da espacialidade metropolitana, neste espaço

ampliado, que conforma o que se chama neste trabalho de arranjo urbano-regional, um conjunto maior de municípios incluídos na aglomeração ou em seu entorno mais distante se mostra bastante articulado no desempenho de atividades produtivas e de funções urbanas, e responde pelos mais elevados fluxos de pessoas para trabalho e estudo em municípios que não o de residência, assim como pela grande concentração dos fluxos de mercadorias, comparativamente ao restante do estado.

Uma leitura do PIB setorial mostra que, no Paraná, 56 municípios tiveram participação maior que 0,25% no total do PIB da indústria do estado, somando 88,4% do total em 2007 (mapa 5). Em 2002, eram 53 municípios, que somavam 88,6% do total do PIB da indústria. Em 2007, 17 municípios participavam com mais de 1% do PIB da indústria do Paraná, acumulando 70,8% do total; em 2002, eram 19, totalizando 73,2%. Estes dados indicam que, embora o número de municípios com alguma significância na atividade industrial tenha se ampliado, houve, ao mesmo tempo, uma concentração na geração de renda deste setor. Curitiba se destaca, com participação de 16,2% (15,3% em 2002), seguida de Foz do Iguaçu, com 10,3% (11,3% em 2002), esta motivada pelo segmento de energia elétrica.

MAPA 5

**Participação no PIB dos setores (2007)**



Fonte: IBGE.

Além desses municípios, Araucária, São José dos Pinhais, Ponta Grossa, Paranaguá, Londrina e Maringá situam-se entre os municípios mais industrializados do Paraná, com participações superiores a 2% em 2007, mantendo a escala hierárquica das participações de 2002. Se agregadas a estes as participações

de alguns de seus municípios vizinhos, com percentuais superiores a 0,25%, verifica-se, neste intervalo de tempo, a consolidação de três espaços industriais principais no Paraná, quais sejam, o entorno metropolitano de Curitiba, as aglomerações de Londrina e de Maringá, e as aglomerações do oeste, polarizadas por Cascavel e Foz do Iguaçu.

O PIB setorial dos serviços e do comércio teve, em 2007, 47 municípios com participação maior que 0,25% do total setorial do Paraná (mapa 5). Este conjunto somou 79,9% do total do PIB deste setor, sofrendo pequena redução em relação a 2002, quando se fazia representar por 52 municípios, que reuniam 79,7% do total do PIB setorial. Tendo em vista a diminuição do número total de municípios nesta condição de participação, e considerando que, entre os municípios com participação superior a 1%, houve também redução de 13 para 12 e elevação do valor somado (de 62,3% para 63,3% do total setorial do estado), pode-se inferir que está havendo uma concentração de atividades com maior potencial de geração de renda no comércio e nos serviços no Paraná.

Curitiba apresentou a maior participação em 2007 (27,7%), seguida de Londrina (5,8%), apontando para um desnível superior ao constatado na indústria, que se repete desde 2002. É importante observar que, exceto Colombo, município conurbado a Curitiba, todos os que participaram com mais de 1% no total do PIB da indústria também o fizeram com relação ao PIB dos serviços e do comércio, sugerindo uma correlação espacial entre estas atividades e reforçando determinadas porções do território.

Na agropecuária paranaense, setor com menor representatividade na composição setorial do PIB, vem ocorrendo uma distribuição bastante homogênea entre os municípios no que se refere à geração de riqueza. O conjunto com participação superior a 0,25% somou 134 municípios em 2007, respondendo por 62,8% do total do PIB deste setor. Nele também se constata relativo movimento concentrador da capacidade de geração de renda, visto que, em 2002, 142 municípios respondiam por 66,7% do total do PIB da agropecuária paranaense – movimento que encontra justificativa na expansão do agronegócio no estado.

Desde 2002, oito municípios aparecem com participação maior que 1% no PIB da agropecuária, somando 11,1% em 2007, com leve incremento em relação aos 10,9% apresentados em 2002. Os municípios que se mantiveram entre estes oito são: Castro, Tibagi, Toledo, Ponta Grossa, Cascavel, Londrina e Guarapuava. Em 2007, Telêmaco Borba passou a ocupar a segunda posição na escala, com 1,8% de participação (0,8% em 2002), muito próximo de Castro, o melhor posicionado, com 2%. Assis Chateaubriand, com participação de 1,2% em 2002, deixou este grupo em 2007, mas mesmo assim manteve uma participação de 0,9% do total setorial.

Diferentemente dos demais setores, na agropecuária as maiores participações giram em torno de 2% ao longo do período, confirmando a distribuição mais equilibrada da geração de renda no setor. Não obstante, as maiores participações incidem sobre alguns dos mesmos municípios que também se sobressaem na geração de renda da indústria, serviços e comércio, como é o caso de Toledo, Ponta Grossa, Cascavel, Londrina e Guarapuava, considerando-se apenas as participações superiores a 1%.

## QUADRO 2

**Municípios com participação superior a 1% no total setorial do PIB (2007)**

Indústria		Serviços e comércio		Agropecuária	
Município	Participação (%)	Município	Participação (%)	Município	Participação (%)
Curitiba	16,2	Curitiba	27,7	Castro	2,0
Foz do Iguaçu	10,3	Londrina	5,8	Telêmaco Borba	1,8
Araucária	9,4	Araucária	5,3	Tibagi	1,5
São José dos Pinhais	8,7	Maringá	4,9	Toledo	1,4
Ponta Grossa	4,4	São José dos Pinhais	3,8	Ponta Grossa	1,2
Paranaguá	3,9	Paranaguá	3,5	Cascavel	1,1
Londrina	3,6	Cascavel	3,1	Londrina	1,1
Maringá	2,6	Ponta Grossa	2,8	Guarapuava	1,0
Cascavel	1,6	Guarapuava	2,0		
Toledo	1,6	Foz do Iguaçu	1,9		
Arapongas	1,4	Pinhais	1,4		
Pinhais	1,4	Colombo	1,1		
Campo Largo	1,2				
Capitão Leônidas Marques	1,2				
Guarapuava	1,2				
Mangueirinha	1,1				
Telêmaco Borba	1,1				
<b>Participação total</b>	<b>70,8</b>		<b>63,315</b>		<b>11,084</b>
<b>Participação média</b>	<b>4,2</b>		<b>5,3</b>		<b>1,4</b>

Fonte: IBGE.

Pode-se concluir, com base nas informações referentes ao PIB do Paraná, que as especialidades relevantes identificadas em *Os Vários Paranas* (IPARDES, 2005, 2006a, 2006b) conformam as porções mais capazes de gerar renda comparativamente aos demais municípios e regiões do estado. Conclui-se, também, que o setor mais concentrador é o de comércio e serviços, dado que apenas 12 municípios com participação superior a 1% concentram mais de 60% do PIB setorial do estado, numa média de 5,3%, e com superioridade absoluta de Curitiba que, individualmente, aproxima-se de metade desta participação (quadro 2). Na indústria, embora a soma de participação do conjunto de municípios nas mesmas condições alcance 70%, a média baixa para 4,2%. Confirmando a

melhor distribuição, o setor da agropecuária apresenta a média de 1,4% entre os oito municípios que participam com mais de 1% do PIB setorial e que somam pouco mais de 10% dele.

### **2.3 Dinâmica espacial das infraestruturas sociais e urbanas do estado**

A distribuição das infraestruturas sociais no Paraná privilegia alguns pontos do território, o que em muito reproduz (e induz) a organização da rede urbana do estado. Tomando como referenciais de análise a distribuição de leitos ambulatoriais e hospitalares, como representativa da função saúde, e a localização de instituições de ensino médio e superior, como representativa da função educação, e pressupondo-se, para ambas, acesso universalizado, há duas situações. A primeira reflete a organização da rede urbana a partir de centralidades melhor dotadas para o desempenho de funções mais complexas, caso da educação superior; a outra reproduz as desigualdades presentes entre os centros, que refletem distintas condições de atenção a demandas sociais básicas, como a oferta de um leito ambulatorial. Considerando-se que as possibilidades de deslocamento entre municípios também são desiguais, pode-se concluir que, embora os centros principais irradiem sua influência por extensas áreas em continuidade, esta influência pode estar beneficiando diferentemente o conjunto de municípios sob sua abrangência, atendendo melhor àqueles que oferecem maior facilidade de deslocamento, basicamente por um conjunto de infraestruturas viárias e meios de transporte.

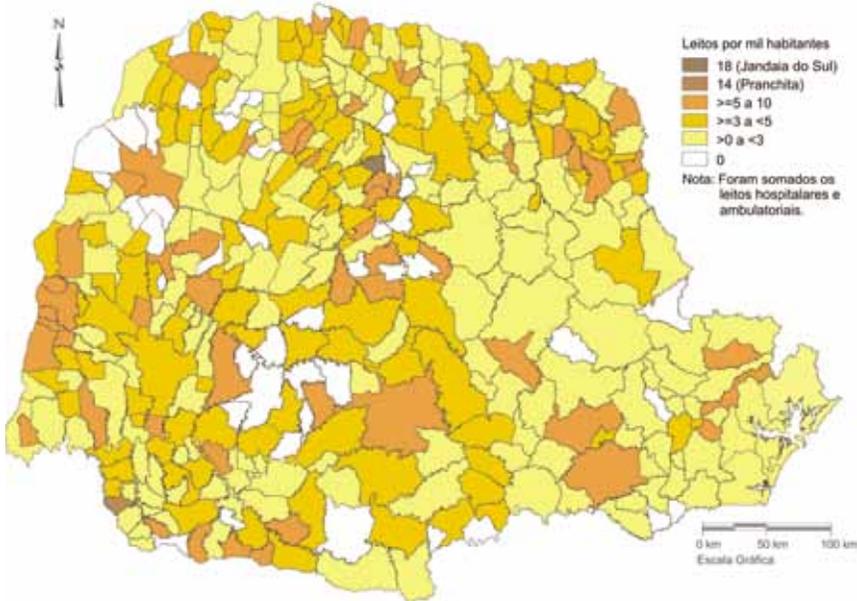
Há que se observar que esta análise não pretende avaliar a disponibilidade, as condições e a qualidade dos serviços, mas apenas sua distribuição no território. Nesse sentido, pressupõe-se que todos os municípios deveriam dispor de uma quantidade de leitos ambulatoriais compatíveis com sua população, e que os leitos hospitalares, conforme as diferentes especialidades, poderiam estar disponíveis em centralidades que atendessem à região do entorno. Da mesma forma, na educação, unidades para a oferta do ensino médio deveriam estar presentes em todos os municípios, enquanto as de ensino superior poderiam concentrar-se nos centros principais. Entretanto, a análise das informações não confirma esta suposição.

Conforme informações do Ministério da Saúde (Cadastro Nacional dos Estabelecimentos de Saúde do Brasil, CNES), o Paraná dispunha, em 2007, de 32.756 leitos hospitalares e ambulatoriais, considerando-se leitos de internação, repouso e observação, pediátricos, femininos e masculinos. Destes, 75,2% estavam vinculados ao Sistema Único de Saúde (SUS), e 24,8% não estavam. Esta distribuição guarda proximidade com a distribuição da população nos municípios, com Curitiba concentrando 21,3% do total dos leitos, seguida por Londrina e Maringá, com 5% e 3,3%, respectivamente. Porém, constatou-se que alguns municípios pouco populosos oferecem números elevados de leitos

para suas respectivas especialidades e, embora não se constituam em centralidades na rede urbana, tornam-se referências na área de saúde. Cumpre apontar que 49 municípios paranaenses não possuíam nenhum leito em 2007.

Assim, se, por um lado, a distribuição dos leitos acompanha as classes de tamanho da população dos municípios, por outro a relação de leitos por habitante revela uma grande heterogeneidade no território, sem reproduzir ou até se aproximar da composição das principais centralidades (mapa 6).

MAPA 6

**Distribuição dos leitos hospitalares e ambulatoriais (2007)**

Fonte: Brasil/Ministério da Saúde – CNES.

Curitiba, com 6.975 leitos, tem uma relação de 3,9 leitos para cada mil habitantes – proporção relativamente elevada, porém devendo ser ponderada quanto à abrangência extramunicipal e extraestadual de seu atendimento (tabela 8). Os municípios com população superior a 100 mil habitantes detêm 8.235 leitos e uma relação de 2,7 leitos por mil habitantes – muito abaixo da média do estado –; muitos deles, por sua condição de centralidade, atendem a uma população bastante superior à do próprio município. Também, entre estes municípios, aqueles localizados nas principais aglomerações urbanas apresentam esta relação abaixo da média do seu grupo de mesma classe de tamanho, expressando completa dependência dos polos. É o caso de Colombo e Araucária, municípios da RMC, que geram sobrecarga para Curitiba. Na mesma região, São José, Pinhais e Campo

Largo, com relação mais elevada, funcionam como patamares intermediários à centralidade metropolitana. Finalmente, Piraquara e Campina Grande do Sul – este com pequeno porte populacional –, em decorrência de especialidades, revelam elevada relação de leitos por mil habitantes.

TABELA 8

**Relação de leitos por mil habitantes segundo classe de tamanho de municípios (2007)**

Classe de tamanho da população	Número de leitos	Leitos/mil habitantes	Número de municípios	População
> 1 milhão de habitantes	6.975	3,9	1	1.797.408
>100 mil e < 1 milhão de habitantes	8.235	2,7	14	3.075.589
>50 e < 100 mil habitantes	4.125	3,2	17	1.269.481
>25 e < 50 mil habitantes	4.455	3,8	35	1.182.976
<25 mil habitantes	8.966	3,0	332	2.959.049
Paraná	32.756	3,2	399	10.284.503

Fonte: Brasil/Ministério da Saúde – CNES.

Obs.: Do total de municípios, 49 não possuem leitos e não foram computados na média da classe correspondente.

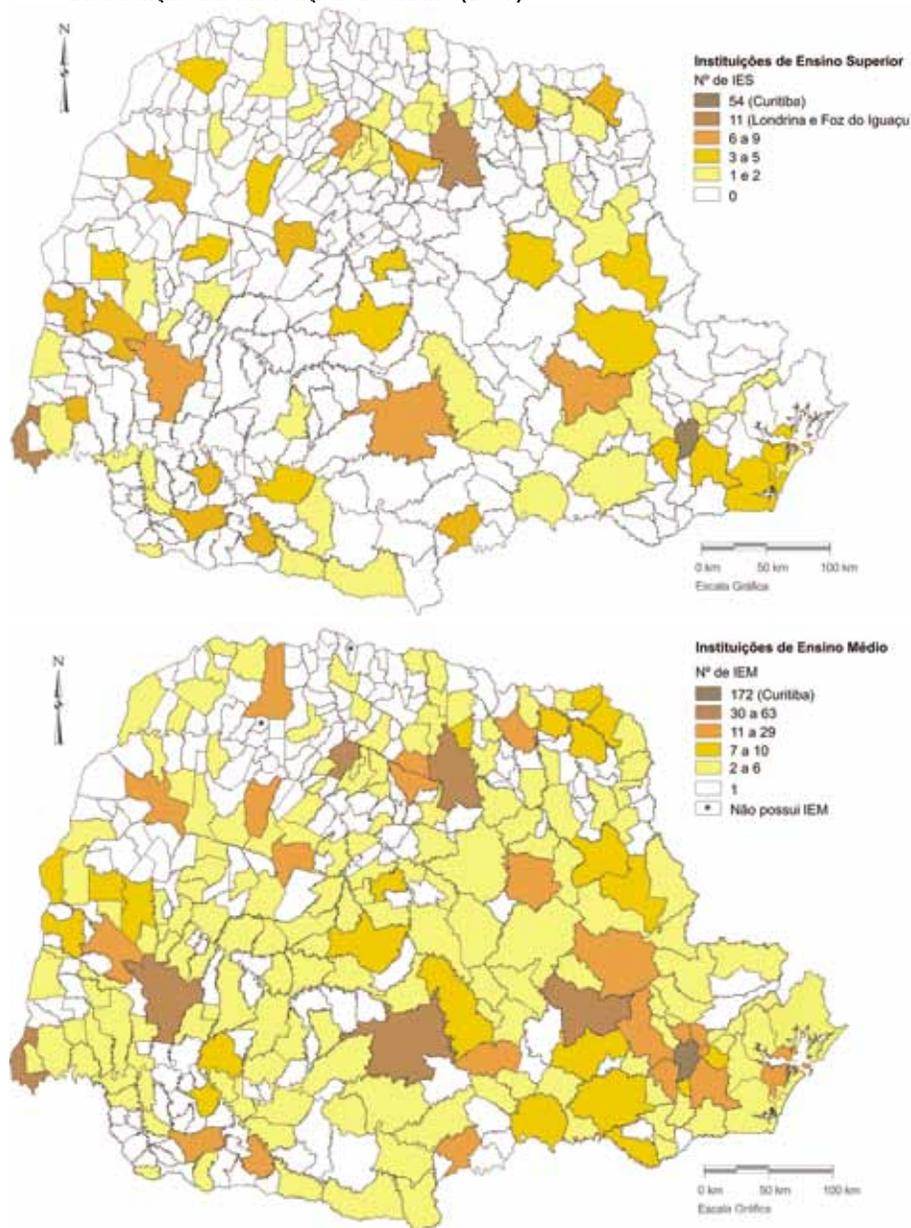
Na classe de municípios entre 50 e 100 mil habitantes, que possui 4.125 leitos, a relação aumenta para 3,2 leitos por mil habitantes, mas permanecem as relações mais baixas nos municípios das periferias das aglomerações. Na RMC, Almirante Tamandaré e Fazenda Rio Grande, nesta classe de tamanho populacional, estão com relações muito abaixo da média. Em situação similar estão Cambé e Sarandi, nas aglomerações urbanas de Londrina e Maringá.

Entre os demais municípios, aqueles com população entre 25 e 50 mil habitantes são melhor servidos que os de menor porte, com relações equivalendo a 3,8 e 3,0 leitos por mil habitantes, respectivamente. Esta classe também está abaixo da média paranaense.

A distribuição das unidades de ensino também revela grande heterogeneidade entre os municípios, sendo clara a presença de instituições de ensino superior (IES) nas principais centralidades (mapa 7). No entanto, quando se analisa a relação destas unidades por mil habitantes, o cenário heterogêneo se dá para o ensino médio assim como para o superior, não sendo perceptível comportamento distinto nas centralidades da rede.

MAPA 7

## Distribuição das instituições de ensino (2007)



Fonte: Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP).

Em 2007, o Paraná contava com 1.585 instituições de ensino médio (IEMs), distribuídas entre 397 municípios – Nova Aliança do Ivaí e Santa Inês eram os

únicos que não possuíam unidades instaladas (tabela 9). No ensino superior, eram 216 IES, cabendo notar que 324 municípios não possuíam unidades em 2007.

TABELA 9  
**Distribuição das IEMs e IES segundo classe de tamanho populacional do município e relação das IES por mil habitantes em 2007**

Classe de tamanho	IEM	IEM/mil habitantes	IES	Número de municípios	População
> 1 milhão de habitantes	172	0,10	54	1	1.797.408
>100 mil e < 1 milhão de habitantes	417	0,14	67	14	3.075.589
>50 e < 100 mil habitantes	196	0,15	27	17	1.269.481
>25 e < 50 mil habitantes	235	0,20	46	35	1.182.976
<25 mil habitantes	565	0,19	22	332	2.959.049
Paraná	1.413	0,14	162	399	10.284.503

Fonte: INEP.

A distribuição dessas unidades por classes de tamanho de município e sua relação com o total da população reforçam o perfil concentrador desses serviços. Optou-se por relacionar o número de unidades por mil habitantes apenas para o caso das IEMs, que, a rigor, deveriam estar presentes em todos os municípios. As IESs, por sua natureza, poderiam oferecer o serviço a partir dos polos regionais, desde que garantido amplo acesso a municípios do entorno. Neste caso, qualquer relação deveria considerar a população da área de abrangência.

No caso do ensino médio, embora Curitiba apresente o número expressivo de 172 IEMs (10,9% do total), a proporção destas instituições para cada mil habitantes é de 0,10, a mais baixa das classes analisadas, mesmo em relação à média do Paraná (0,14). Os 35 municípios com população entre 25 e 50 mil habitantes registram a maior relação, da ordem de 0,20, superando a média do estado. Também superam a média os 332 municípios com população inferior a 25 mil habitantes, que apresentam uma relação de 0,19 IEMs por mil habitantes, apontando para uma considerável difusão deste nível de ensino entre municípios de pequeno porte no Paraná. Igualando-se à média do estado estão as classes de municípios com mais de 50 mil habitantes, refletindo, mais uma vez, uma maior dificuldade de atenção deste serviço em municípios mais populosos.

No ensino superior, há que se chamar atenção para a concentração das IES entre os municípios de maior porte, representados pela metrópole (25% do total de IES), por centralidades regionais e sub-regionais, como Londrina e Foz do Iguaçu, ambas com 5,1% do total, e pelas demais centralidades principais da rede urbana (tabela 10). Apenas um município (Curitiba), de natureza metropolitana,

concentra 54 IES; outras 140 unidades se distribuem entre alguns dos municípios com população superior a 50 mil habitantes, enquanto 332 municípios de menor porte possuem apenas 22 unidades.

TABELA 10  
Dez maiores concentrações de IEMs e IES (2007)

Município	IEMs	Participação no total de IEMs (%)	IES	Participação no total de IES (%)
Curitiba	172	10,9	54	25,0
Londrina	63	4,0	11	5,1
Cascavel	50	3,2	8	3,7
Maringá	43	2,7	8	3,7
Ponta Grossa	36	2,3	7	3,2
Foz do Iguaçu	36	2,3	11	5,1
Guarapuava	30	1,9	6	2,8
Colombo	24	1,5		
São José dos Pinhais	24	1,5		
Campo Largo	22	1,4		
Cornélio Procopio			5	2,3
União da Vitória			5	2,3
Apucarana			4	1,9
Paraná	1.585	100,0	216	100,0

Fonte: INEP.

Observa-se que alguns municípios do aglomerado metropolitano de Curitiba, como Colombo, São José dos Pinhais e Campo Largo, embora se situem entre os dez com maiores números de IEMs, não possuem IES, suprindo-se com a oferta do polo. No contraponto, Cornélio Procopio, União da Vitória e Umuarama, situados nas regiões Norte Pioneiro, Noroeste e Sul do estado, estão entre os dez com maiores números de IES, destacando-se como referências regionais na oferta desta função.

Outras informações sobre a infraestrutura técnico-científica obtidas no estudo *Os Vários Paranás* (IPARDES, 2005, 2006a) voltaram-se, em 2005, para uma gama maior de instituições, que incluiu parques tecnológicos, incubadoras, instituições e fundações de pesquisa e IES (tabela 11). A esta infraestrutura se integram: *i*) o sistema de ciência e tecnologia, como dinamizador do desenvolvimento tecnológico e empresarial e indutor de modificações na base tecnológica; *ii*) o sistema de ensino e pesquisa das universidades e faculdades públicas e privadas e das escolas técnicas, interagindo com empresas da região por meio de atividades de ensino, pesquisa, geração e difusão de inovações tecnológicas, e como responsável pela oferta de força de trabalho qualificada; e *iii*) as agências de desenvolvimento e instituições de desenvolvimento empresarial, mobilizando competências e capacidades de ação em projetos estratégicos regionais.

TABELA 11  
Indicadores de distribuição da infraestrutura técnico-científica (2005)

Infraestrutura	Municípios com mais de uma infraestrutura	Municípios com apenas uma infraestrutura	Municípios sem infraestrutura	Total de municípios com alguma infraestrutura
Parque tecnológico	0	5	394	5
Incubadora	3	10	386	13
Instituições e fundações de pesquisa	5	31	363	36
Instituição de ensino superior	31	47	321	78

Fonte: Secretaria de Estado da Ciência, Tecnologia e Ensino Superior (SETI).

Obs.: Informações trabalhadas pelo IpardeS.

A análise dessas informações confirmou uma distribuição concentrada no território, dando sólido conteúdo à relevância das três principais espacialidades do Paraná. A maior concentração de institutos, fundações de pesquisa, desenvolvimento e tecnologia, incubadoras e parques tecnológicos e IES nos municípios paranaenses encontra-se em Curitiba e no entorno metropolitano. Seguramente, estas instituições exercem papel fundamental no sucesso produtivo da metrópole e abrem possibilidades diferenciadas de geração de conhecimento, reforçadas pelas mudanças tecnológicas e agregando vantagens comparativas a esta região.

As informações revelaram também que poucos eram os municípios com mais de uma infraestrutura, e que a grande maioria não registrava a presença de infraestruturas. Esta concentração, em se tratando deste tipo de infraestrutura social, pode estar ressaltando centralidades polarizadoras e difusoras de conhecimento e tecnologia. Para tanto, fazem-se necessárias políticas públicas que efetivamente garantam o acesso indiferenciado dos municípios localizados em áreas de influência destes polos, assegurando, portanto, a universalização do direito à educação.

Se, no caso de funções complexas ou especializadas, a distribuição desigual ou não planejada das unidades prestadoras de serviços aponta para um problema a ser enfrentado por políticas públicas adequadas, com possibilidade de se otimizarem as relações entre os centros da rede urbana, outras infraestruturas sociais apresentam problemas que não se resolvem a partir da dotação de algumas centralidades. Tais problemas são perceptíveis na análise de indicadores da infraestrutura de moradia e exigem medidas no âmbito intraurbano, generalizadas a todos os municípios.

É de entendimento geral que um dos mais graves problemas sociais a ser enfrentado em áreas urbanas, notadamente em aglomerações metropolitanas, é a precariedade da moradia, compreendida não apenas como a unidade habitacional em si, mas como o conjunto de aspectos relacionados às condições e oferta de infraestrutura de serviços urbanos a ela vinculados. Nesse sentido, ratifica-se a constatação do estudo *Configuração Atual e Tendências da Rede Urbana do*

*Brasil* (IPEA; IBGE; UNICAMP, 2001) quanto ao agravamento dos problemas sociais, urbanos e ambientais devido à tendência de concentração da população nas aglomerações urbanas do país. De acordo com estudo sobre o déficit e a inadequação habitacional realizado pelo Iparde, com metodologia do Observatório das Metrôpoles (IPARDES, 2004), que subsidiou o diagnóstico social do PDI (COMEC, 2006), pode-se dizer que a RMC: *i*) concentra aproximadamente um terço dos domicílios particulares permanentes do estado e apresenta um déficit habitacional da ordem de 42,8 mil domicílios, correspondendo a 25,3% do déficit habitacional do Paraná; e *ii*) possui cerca de 82 mil domicílios com deficiência no acesso à infraestrutura<sup>5</sup> e aproximadamente 79 mil domicílios com carência de infraestrutura.<sup>6</sup>

O PDI (COMEC, 2006) também aponta como situação particularmente preocupante na discussão relacionada às condições da moradia os domicílios localizados em aglomerados subnormais,<sup>7</sup> entendidos como outra forma de encarar as necessidades habitacionais, uma vez que enfocam a irregularidade na propriedade do terreno. De acordo com dados do IBGE referentes a 2000, havia, na RMC, 43.127 domicílios em aglomerados subnormais e aproximadamente 170 mil pessoas concentradas mais fortemente no município-polo e no seu entorno imediato.

Outro aspecto que confirma a ideia do agravamento dos problemas sociais, urbanos e ambientais em função da tendência de concentração da população nas aglomerações urbanas também é apontado pelo PDI (COMEC, 2006) a partir da análise das curvas de isopreço da terra na RMC, elaboradas em 2002, que revelam a concentração dos maiores preços na região central de Curitiba, estendendo-se pelos eixos de estruturação da cidade em direção às áreas conurbadas de Almirante Tamandaré, Colombo e Pinhais (mais próximas ao polo metropolitana) e nas sedes dos demais municípios periféricos. Este processo de valorização do solo urbano, associado às limitações impostas a partir do surgimento (ao longo das décadas de 1970, 1980 e 1990) de um arcabouço legal que restringiu o uso e a ocupação do solo, visando à proteção das áreas de mananciais de abastecimento público na RMC, acarretou um dos principais problemas urbanos da região: a ocupação irregular do solo em áreas de proteção ambiental que receberam, durante este período, um expressivo contingente populacional excluído do mercado formal de terras.

---

5. Deficiência no acesso à infraestrutura entendida como a existência de infraestrutura mínima, porém de forma deficiente.

6. Domicílios com carência de infraestrutura correspondem àqueles nos quais inexistem algumas das modalidades de infraestrutura mínima (iluminação, abastecimento de água, instalação sanitária ou escoadouro e destinação final do lixo).

7. Conceituados pelo IBGE como conjunto (favelas e assemelhados) constituído por unidades habitacionais (barracos, casas etc.) ocupando ou tendo ocupado, até período recente, terreno de propriedade alheia (pública ou particular), dispostas, em geral, de forma desordenada e densa, e carentes, em sua maioria, de serviços públicos essenciais.

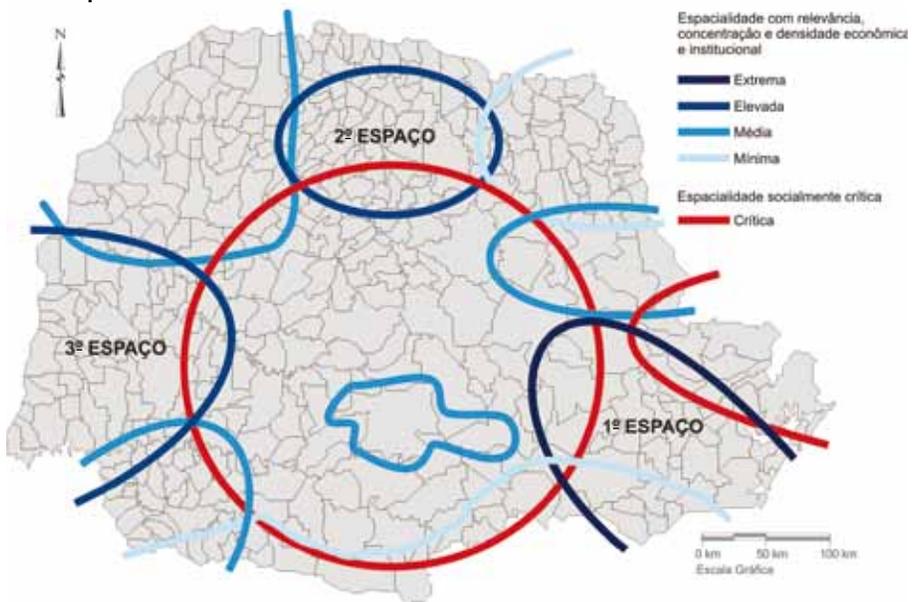
A valorização de determinadas porções em detrimento de outras, como se dá na aglomeração, também ocorre em relação ao território estadual, no qual algumas centralidades reforçam seu papel de nós funcionalmente bem dotados que exercem influência sobre municípios heterogêneos em raios de maior ou menor abrangência regional.

### 3 NOVOS E ANTIGOS PROCESSOS ECONÔMICOS: ÁREAS DINÂMICAS E ESTAGNADAS DA DINÂMICA URBANA ESTADUAL

Com base nos resultados do estudo *Os Vários Paranás* (IPARDES, 2005, 2006a, 2006b), alguns arranjos espaciais se destacam como as áreas mais dinâmicas por sua relevância econômica e institucional em território paranaense. O principal arranjo espacial, que comanda a rede urbana estadual e extrapola regionalmente esta influência, é configurado pela aglomeração metropolitana de Curitiba, que se articula espacialmente com a aglomeração urbana descontínua de Ponta Grossa e a ocupação contínua litorânea paranaense, esta tendo Paranaguá como principal centralidade. Por suas características morfológicas, decorrentes dos fluxos econômicos e sociais, e pelo grau de relevância numa escala de recortes espaciais que incluem todos os municípios do Paraná, este arranjo é chamado de *primeiro espaço relevante* e constitui o único arranjo de natureza urbano-regional no estado do Paraná (mapa 8).

MAPA 8

#### Espacialidades de relevância e carência



Fonte: Ipardes.

Entre outras espacialidades apontadas, sobressaem dois arranjos singulares – hierarquizados com base na ordem de relevância –, que compartilham com Curitiba tanto a influência sobre regiões do estado, participando cada qual com suas especificidades, quanto a inserção paranaense na divisão social do trabalho. Deles, o segundo arranjo em relevância econômica e institucional situa-se na porção norte-central paranaense, articulando as aglomerações urbanas de Londrina e de Maringá, assim como importantes centralidades localizadas entre elas. O terceiro arranjo, ou terceiro espaço relevante, é composto por um eixo de integração espacial que desenha um vetor de aglomeração urbana de Cascavel e Toledo em direção a Marechal Cândido Rondon e Guaíra, e também em direção à aglomeração transfronteiriça de Foz do Iguaçu – esta configurando uma mancha de ocupação em continuidade com Santa Terezinha de Itaipu, Ciudad del Este (Paraguai) e Puerto Iguazú (Argentina) (IPARDES, 2008). Cada um destes espaços relevantes tem como polo articulador uma ou mais aglomerações urbanas.

Além do PIB, outros indicadores foram fundamentais para se identificarem os graus de relevância dos espaços, como o valor adicionado fiscal (VAF), emprego formal, ocupação e produção agropecuária, infraestrutura científico-tecnológica, infraestrutura viária e principais centralidades urbanas. Uma superposição das informações temáticas espacializadas definiu tais espaços, com base na conjunção dos indicadores de melhor participação e melhor desempenho econômico-social no conjunto, na concentração de ativos institucionais e na evolução de sua posição central na rede de cidades. Indicadores referentes à presença da infraestrutura técnico-científica (parques tecnológicos, incubadoras, instituições e fundações de pesquisa e IES) confirmaram a concentração espacial, dando ainda maior conteúdo à relevância de determinados espaços.

Em cada espacialidade foram identificados um ou mais municípios considerados centrais à rede de cidades do estado, interconectados entre si pelo sistema viário principal. Tal sistema, relativamente, apresenta as melhores condições do Paraná em termos de mobilidade e garante os fluxos oriundos da atividade econômica, servindo de estrutura física para a sustentação da dinâmica desse conjunto privilegiado de municípios.

A conjunção da relevância econômica, da densidade técnico-científica e do papel de lugar central na rede de cidades, apoiada na presença do sistema rodoviário como suporte físico para as interconexões, define o espaço de concentração e densificação, apropriando-se do conceito de Santos e Silveira (2001). Este espaço concentrado e denso reúne, assim, as espacialidades polarizadas pelas principais centralidades do Paraná, assumindo diferentes graus de relevância (mapa 8).

Em situação extrema, 282 municípios não registraram indicadores classificados entre os mais expressivos, sendo considerados como de baixíssima relevância. Contudo, é importante ressaltar que, mesmo nesta condição, eles ou parte deles estão interligados de alguma forma à dinâmica econômica dos espaços

delimitados a partir dos municípios que obtiveram melhor desempenho nos indicadores econômicos e institucionais trabalhados neste estudo.

Cabe destacar que o arranjo urbano-regional de Curitiba – o espaço mais *concentrado e denso* – está situado nos vetores do que Diniz (1991) compreende como uma *aglomeração poligonal*, ou seja, no polígono da desconcentração, iniciada nos anos 1970, cujos vértices se circunscrevem a Belo Horizonte, Uberlândia, Maringá, Porto Alegre, Florianópolis e São José dos Campos, incorporando espaços equipados e ricos em externalidades. No Paraná, tal movimento de desconcentração nacional encontra, nos anos 1990, uma aglomeração metropolitana já consolidada e qualificada em relação às exigências do capital, tendo incorporado à sua base industrial metal-mecânica montadoras estrangeiras e supridores diretos e tendo expandido os segmentos já instalados, reforçando ainda mais a concentração percebida desde os anos 1970. Nesta trajetória crescente, o entorno da metrópole, considerando-se apenas municípios com participação superior a 0,25% do total do PIB da indústria do estado, passa a responder, em 2007, por 49,4% da renda industrial estadual. Na mesma trajetória, municípios do entorno mais distante também obtiveram incremento na atividade.

Segundo Lemos *et al.* (2005), a aglomeração polarizada por Curitiba figura entre as 15 *aglomerações industriais existentes e significativas* identificadas no Brasil, englobando um conjunto de municípios do entorno próximo e mais distante da metrópole, transcendendo os limites político-administrativos do estado e unindo-se a um amplo conjunto de municípios de Santa Catarina, incluindo Joinville e entorno.

Assim, confirma-se a ideia quanto à manutenção e reforço de uma configuração espacial concentrada e a tendência de que os nós principais da rede possam mudar em sua dimensão espacial, vindo a compor arranjos mais complexos (aglutinadores).

A supremacia do arranjo urbano-regional de Curitiba não significa que as demais espacialidades do estado não contribuam para seu desempenho, com papéis mais especializados, que fizeram com que o Paraná tenha se incorporado à divisão nacional e internacional do trabalho de modo gradativo e diverso, envolvendo de forma desigual a totalidade de seu território e de sua população. Pelo contrário, atuam tanto os demais espaços relevantes quanto os municípios e microrregiões que se interpenetram ou se avizinham sem demonstrar maior integração à dinâmica principal do arranjo. Cada um, a seu modo, compõe o mesmo processo, contribuindo, sem lograr benefícios, para a efetivação do desenvolvimento desigual.

Paradoxalmente, os três espaços de maior relevância econômica e institucional concentram também os maiores volumes de pessoas pobres e de déficits e carências domiciliares, numa clara evidência da incapacidade de resposta às demandas sociais por parte do modelo econômico vigente e das políticas públicas voltadas a suprir estas carências. Conjuntamente, os três principais espaços do Paraná registram 65% do déficit habitacional do estado, 52% das pessoas pobres e 59% dos domicílios considerados deficientes (quadro 3). Nestes espaços, as

contradições são explícitas, e os extremos da relevância e da carência convivem em proximidade, mesmo que as proporções em relação ao total dos municípios aparentemente diluam a gravidade do problema.

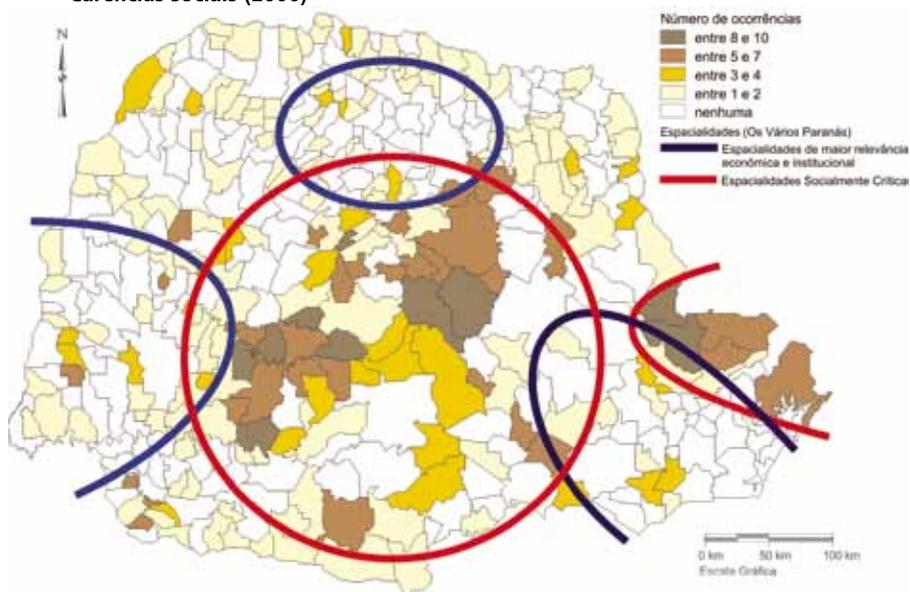
QUADRO 3  
Distribuição absoluta da pobreza (2000)

INDICADORES SOCIAIS	Primeiro espaço	Segundo espaço	Terceiro espaço	Soma dos três espaços	Espaços socialmente críticos	Total do estado
Déficit habitacional absoluto	56.310	33.248	20.292	109.850	23.478	169.227
Porcentagem sobre o total do estado	33	20	12	65	14	
Número de domicílios deficientes	118.304	215.085	154.697	488.086	115.835	820.767
Porcentagem sobre o total do estado	14	26	19	59	14	
Número de domicílios carentes	114.266	45.061	54.643	213.970	137.855	494.958
Porcentagem sobre o total do estado	23	9	11	43	28	
Número de pobres	155.915	85.506	70.986	312.407	130.461	589.420
Porcentagem sobre o total do estado	26	14	12	52	23	
População total	3.481.004	1.758.697	1.140.315	6.380.016	1.339.096	9.563.458
Porcentagem sobre o total do estado	36	18	12	66	14	

Fonte: IBGE, Ipardes.

Outros municípios do estado apresentam as mesmas carências, em números absolutos menores, porém generalizadas em seus territórios, com forte impacto na gestão municipal, correspondendo aos espaços *socialmente críticos* (mapa 9).

MAPA 9  
Carências sociais (2000)



Fonte: Ipardes.

Os municípios que apresentaram maior número de ocorrências de indicadores de carência social formam uma mancha bastante concentrada – e histórica, no que concerne a isolamento, pobreza e dependência – na porção paranaense do Vale do Ribeira, estendendo-se em direção ao aglomerado metropolitano. Os demais municípios com incidência elevada entre os mais críticos fazem parte da mancha contínua na porção central do estado, que se alonga no sentido Norte Pioneiro – Centro-Sul, aproximando-se e contornando a porção sul de Cascavel e reunindo um grande número de municípios com, no mínimo, uma ocorrência entre os 10% mais críticos do conjunto de indicadores analisados. Em sua maioria, estes municípios tendem a exercer atividades tradicionais e possuem acesso mais dificultado às infraestruturas disponíveis, o que pode ser entendido como um vetor de estagnação, que guarda relação direta com um cenário de estagnação e exclusão econômica, decorrente da opção centralizadora do modelo econômico e da atuação do estado enquanto promotor deste modelo.

Observa-se que os municípios com as maiores incidências entre os mais críticos apresentam elevadas proporções de ocupação na agropecuária e no setor público. Em sua maioria, são municípios rurais, localizados em áreas com menor potencial para uso agrícola da terra e baixo crescimento populacional. Alerta-se para o fato de que a leitura das proporções de privação e carência é insuficiente para mapear a situação de precariedade no estado, visto que a localização dos maiores volumes de pessoas pobres e desatendidas e dos domicílios carentes ocorre em municípios dinâmicos, porém sem capacidade de oferecer ocupação em níveis compatíveis com a população residente.

#### 4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A análise da evolução da rede urbana do Paraná aponta para pequenas transformações na composição de suas principais centralidades ao longo de quatro décadas, com movimentos de ampliação do número de centros e leves reposicionamentos (IBGE, 2008). Permanecendo inalterado o modo de produção e a base produtiva vigentes, a configuração espacial concentrada que caracteriza a rede urbana atual tende a se manter, reforçando a estrutura básica e admitindo poucas inserções de novas centralidades em níveis secundários da hierarquia. A tendência que se apreende dos resultados apresentados é que os nós principais da rede possam ser alterados em sua dimensão espacial, vindo a compor arranjos mais complexos, aglutinadores, em um mesmo conjunto, unindo ACPs e centros de variados níveis hierárquicos – como se constata a partir das aglomerações contínuas e descontínuas que se configuram no entorno da metrópole de Curitiba e dos centros regionais de Londrina, Maringá e Cascavel.

Projetos de reforço à polinucleação, como medida de desconcentração das áreas de maior densidade do país, podem reverter a tendência da permanência concentradora da rede urbana. O reforço a centralidades secundárias desta rede, com equipamentos e atributos distribuídos, poderia viabilizar uma maior integração e um melhor ordenamento do território. Dessa forma, salvo a formulação e implementação de políticas desconcentradoras de maior vulto, a tendência é de reforço das três espacialidades relevantes – a metropolitana, polarizada por Curitiba, a da região norte-central, polarizada por Londrina e Maringá, e a do oeste, polarizada por Cascavel –, com possível ampliação de sua extensão física, juntamente com uma maior concentração espacial de funções mais complexas.

O mesmo padrão concentrador se confirma na atividade econômica. Acompanhando o fortalecimento da indústria, os setores de comércio e serviços também se fortalecerão, privilegiando o entorno metropolitano, modernizando-se, incorporando novas atividades ante demandas modificadas e assumindo um novo perfil. Estes setores estarão sustentados pela modernização da infraestrutura de circulação e transportes, com adequação aeroportuária em São José dos Pinhais e portuária em Paranaguá, e, principalmente, com a conclusão do Anel Interno Regional (formado pelos segmentos dos contornos norte, leste e sul), que, ao permitir a conexão entre todos os sistemas viários convergentes ao NUC, estabelecem uma linha com alto grau de mobilidade, conferindo agilidade ao fluxo rodoviário de longas distâncias no entorno metropolitano.

Tornando mais agudas as características concentradoras do modelo de desenvolvimento, a seletividade na escolha espacial dos investimentos, que marca fortemente esta fase do capitalismo, acentua as disparidades regionais, ampliando ainda mais as condições de desigualdade internas ao território paranaense e mesmo aos municípios. Os efeitos da positividade da economia não são capazes de uma inclusão igualitária dos municípios à dinâmica principal da inserção do estado na divisão social do trabalho.

Assim, mesmo que a proximidade exerça efeitos multiplicadores, os mesmos são concomitantemente excludentes, reservando a poucos municípios, além daqueles que já carregavam uma bagagem histórica de participação mais pujante na economia, a possibilidade de inserção nas novas atividades. No entanto, em diferentes escalas, guardar proximidade física com as concentrações mais dinâmicas ainda permite usufruir, de algum modo, os efeitos dos transbordamentos.

A despeito dessas contradições, a leitura geral da dinâmica econômica torna incontestável a consolidação do arranjo urbano-regional de Curitiba como a porção mais concentradora e inserida nos circuitos mais modernos da economia paranaense. A consolidação da indústria, sua modernização no compasso dos tempos e toda uma gama de atividades de alta tecnologia que se desencadeou nesse arranjo marcam sua distinção perante os demais.

Tal constatação remete a implicações na ordem de formulação de políticas públicas, particularmente no que se refere à necessidade de adoção de mecanismos de desconcentração e desenvolvimento regional como condição para a inserção equitativa de municípios, segmentos e pessoas na dinâmica econômica principal, garantindo amplo direito ao conhecimento e à informação, à qualificação da força de trabalho e à criação de atributos atrativos a investimentos.

Tais políticas devem, de maneira imprescindível, estar pautadas em um projeto nacional de desenvolvimento e contemplar a outra divisão do trabalho, como ressalta Santos (2006), decorrente da grande mobilidade de atores em quadros ocupacionais não formais, sobreviventes da *flexibilidade tropical*, na qual o efeito de vizinhança emergente da força diversificada e renovadora das massas em movimento constrói localmente novas solidariedades e negociações cotidianas entre territórios, incorporando municípios, regiões e os segmentos ora excluídos.

## REFERÊNCIAS

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos – SPI. **Estudo da dimensão territorial para o planejamento**: volume III – regiões de referência. Brasília: MP/SPI, 2008. 146 p.

\_\_\_\_\_. Ministério da Saúde. **Cadastro Nacional dos Estabelecimentos de Saúde do Brasil – CNES**. Disponível em: <<http://cnes.datasus.gov.br/>>. Acesso em: 5 de ago. de 2010.

COORDENAÇÃO DA REGIÃO METROPOLITANA DE CURITIBA (COMEC). **Plano de desenvolvimento integrado da Região Metropolitana de Curitiba**. Curitiba, 1978.

\_\_\_\_\_. **Plano de desenvolvimento integrado da Região Metropolitana de Curitiba**: propostas de ordenamento territorial e novo arranjo institucional. Curitiba: COMEC, 2006.

DINIZ, C. C. **Dinâmica regional da indústria no Brasil**: início de desconcentração, risco de reconcentração. Tese (Titulação), Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 1991.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Divisão do Brasil em regiões funcionais urbanas**. Rio de Janeiro: IBGE/Departamento de Geologia (DEGEO), 1972.

\_\_\_\_\_. **Regiões de influência das cidades 1993**. Rio de Janeiro: IBGE, 2000.

\_\_\_\_\_. **Regiões de influência das cidades 2007**. Rio de Janeiro: IBGE, 2008.

\_\_\_\_\_. **Regiões de influência das cidades**. Rio de Janeiro: IBGE, 1987.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA (IPEA); INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE); UNIVERSIDADE ESTADUAL DE CAMPINAS (UNICAMP)/INSTITUTO DE ECONOMIA (IE)/NÚCLEO DE ECONOMIA SOCIAL, URBANA E REGIONAL (NESUR). **Configuração atual e tendências da rede urbana do Brasil**. Brasília: Ipea, 2001. (Série Caracterização e Tendências da Rede Urbana do Brasil, vol. 1).

INSTITUTO PARANAENSE DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL (IPARDES). **Atlas das necessidades habitacionais no Paraná**. Curitiba, 2004. 98 p. Convênio Cohapar.

\_\_\_\_\_. **Comentários sobre os resultados do REGIC 2007**. Curitiba: IparDES, 2009. 34 p.

\_\_\_\_\_. **Os vários Paranás**: estudos socioeconômico-institucionais como subsídio aos Planos de Desenvolvimento Regional. Curitiba, 2005. Relatório e mapas. Disponível em: <[http://www.ipardes.gov.br/pdf/publicacoes/varios\\_paranas.pdf](http://www.ipardes.gov.br/pdf/publicacoes/varios_paranas.pdf)>. Acesso em: abr. de 2006.

\_\_\_\_\_. **Os vários Paranás**: identificação de espacialidades socioeconômico-institucionais como subsídio a Políticas de Desenvolvimento Regional. Curitiba, 2006a. 90 p. Síntese.

\_\_\_\_\_. **Os vários Paranás**: linhas de ação para as dimensões econômica, social e institucional – subsídios à política de desenvolvimento regional. Curitiba, 2006b. 90 p.

\_\_\_\_\_. **Os vários Paranás**: oeste paranaense – o 3º espaço relevante – especificidades e diversidades. Curitiba, 2008.

INSTITUTO PARANAENSE DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL (IPARDES); INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA (IPEA); INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE); UNIVERSIDADE ESTADUAL DE CAMPINAS (UNICAMP)/INSTITUTO DE ECONOMIA (IE)/NÚCLEO DE ECONOMIA SOCIAL, URBANA E REGIONAL (NESUR). **Redes urbanas regionais**: Sul. Brasília: Ipea, 2000. (Série Caracterização e Tendências da Rede Urbana do Brasil, vol. 6).

LEMONS, M. B. *et al.* A organização territorial da indústria no Brasil. In: DE NEGRI, J. A.; SALERNO, M. S. (Org.). **Inovações, padrões tecnológicos e desempenho das firmas industriais brasileiras**. Brasília: Ipea, 2005.

MOURA, R. **Arranjos urbano-regionais no Brasil**: uma análise com foco em Curitiba. Tese (Doutorado), Universidade Federal do Paraná, 2009.

MOURA, R.; MAGALHÃES, M. V. Leitura do padrão de urbanização do Paraná nas duas últimas décadas. **Revista Paranaense de Desenvolvimento**, Ipardes, n. 88, p. 3-22, maio/ago. de 1996.

SANTOS, M. **A urbanização brasileira**. São Paulo: HUCITEC, 1993.

\_\_\_\_\_. Por uma epistemologia existencial. *In*: LEMOS, A. I. G.; SILVEIRA, M. L.; ARROYO, M. (Org.). **Questões territoriais na América Latina**. Buenos Aires: Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (Clacso), São Paulo: Universidade de São Paulo, 2006.

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

## MATO GROSSO: DINÂMICA URBANO-REGIONAL DO ESTADO

Tereza Cristina Cardoso de Souza Higa\*

Sônia Regina Romancini\*\*

Maria Aparecida Nunes\*\*\*

### 1 REFERENCIAIS PARA A ANÁLISE DA DINÂMICA DO ESTADO DE MATO GROSSO

Para o estudo preliminar da Dinâmica Urbana dos Estados – Rede Urbana do Brasil e da América do Sul, procedeu-se, inicialmente, ao levantamento e à análise de diversos trabalhos e proposições, em várias escalas, sobre o setor urbano-regional do país e sua rede urbana, com ênfase no estado de Mato Grosso. Ressalta-se que os trabalhos incluídos nesta análise foram elaborados sob diferentes perspectivas e para atender a objetivos diversos, encontrando-se, entre eles, pesquisas elaboradas por entidades acadêmicas científicas e por organismos oficiais das várias esferas administrativas.

Entre os estudos analisados, destacam-se as publicações de cunho oficial, particularmente os estudos *Caracterização e Tendências da Rede Urbana do Brasil*, volumes 1, 2 e 4 (IPEA, IBGE e UNICAMP, 2001); *Regiões de Influência das cidades 2007 – REGIC* (IBGE, 2008); e *Estudo da Dimensão Territorial para o Planejamento* (MPOG, 2008). Em razão do rigor metodológico aplicado, das referências teóricas indicadas e dos cuidados na utilização dos dados e na sua divulgação, estes três estudos constituem-se em fontes bibliográficas amplamente citadas pelos demais estudos produzidos no âmbito regional e local.

---

\* Professora de geografia da Universidade Federal de Mato Grosso (UFMT); Coordenadora da Pesquisa sobre a Dinâmica Urbana de Mato Grosso.

\*\* Professora de geografia da Universidade Federal de Mato Grosso (UFMT).

\*\*\* Geógrafa.

Dessa forma, constata-se certa convergência metodológica nos trabalhos apreciados, particularmente naqueles voltados para a análise da configuração da rede urbana e dos estudos de centralidade, o que conduz à grande similaridade de resultados entre os estudos de referência e os estudos realizados em escala de maior abrangência, designados de estudos de âmbito regional. No entanto, à medida que os trabalhos avançam para escalas de maior detalhe, compondo a classificação de trabalhos de abrangência local, novos arranjos espaciais relativos à rede urbana e às relações de complementaridade transparecem, identificando funções para as pequenas cidades, não percebidas nos estudos produzidos em escalas mais amplas.

São classificados como trabalhos de abrangência local aqueles cujo objeto de estudo se prende ao levantamento e/ou à análise de um município, de uma cidade, ou a setores ou pontos específicos de uma cidade ou município. Por outro lado, os trabalhos classificados como regionais são aqueles cuja abrangência envolve todo o estado de Mato Grosso e, frequentemente, os estados vizinhos.

Comparativamente, em relação à análise da configuração da rede urbana e dos estudos de centralidade, pode-se afirmar que há vários pontos comuns presentes nos estudos básicos e nos estudos específicos, particularmente em relação à identificação dos principais centros urbanos e suas funções. No entanto, em razão da própria verticalização da análise que caracteriza os estudos específicos, há a identificação de papéis para as pequenas cidades não perceptíveis nos estudos de caráter regional. O quadro 1 apresenta exemplos de trabalhos de cunho específico, apontando suas principais convergências e divergências em relação aos estudos básicos.

Nos estudos voltados para a análise regional, constata-se que há convergência entre muitos desses trabalhos e entre estes e os estudos básicos; no entanto, algumas importantes diferenças foram observadas, tanto em termos metodológicos como nos resultados. Assim, há trabalhos que consideram as regiões de influência das cidades; outros a composição do sistema urbano-regional; a formação de regiões polarizadas; os processos de zoneamento e outras composições, muitas de caráter homogêneo, voltadas para o atendimento das políticas de planejamento de cunho setorial. Destaca-se, ainda, que em alguns estudos de caráter regional, apesar de estes utilizarem a mesma linha metodológica ou abordagens próximas, os resultados obtidos mostram-se diferentes, o que decorre, quase sempre, da utilização de variáveis específicas, principalmente nas escalas de maior detalhe.

## QUADRO 1

**Exemplos de convergências e divergências entre as classificações propostas nos estudos básicos e as propostas em alguns dos estudos específicos apresentados no Relatório I**

Trabalho	Convergência	Divergências/novas constatações
QUEVEDO (2008)	Identificação da cidade de Sinop como cento urbano regional.  Identificação do agronegócio como fator gerador de novas dinâmicas urbano-regionais.	O papel de destaque na rede urbana de cidades como Lucas do Rio, Nova Mutum e Sorriso – as duas primeiras com menos de 50 mil habitantes (IBGE, 2007).  O papel das tradings na dinâmica urbana e na centralidade.
ABUTAKKA (2006)	Método de estudo de polarização.	A Influência da cidade de Cáceres na área de fronteira de Mato Grosso e Bolívia.  A centralidade de Cáceres – cidade de fronteira.
BRANDÃO (2008)	Método de estudo de centralidade.	Nível de centralidade de Cáceres, com enfoque nos municípios da fronteira.  O reordenamento do espaço centralizado por Cáceres.
BERNARDES e FREIRE FILHO (2006)	Hierarquização e teoria dos lugares centrais.	Análise da centralidade de pequenas cidades (com menos de 5 mil habitantes) de Mato Grosso.  Identificação da função urbana de pequenas cidades.

Fonte: Estudos levantados para a análise da Dinâmica Urbana de Mato Grosso – 2000.

Em relação aos estudos voltados para a análise regional, constata-se que há convergência entre muitos desses trabalhos e entre estes e os estudos básicos. No entanto, algumas importantes diferenças foram observadas, tanto em termos metodológicos como nos resultados obtidos. No quadro 2, são indicados alguns trabalhos de abrangência regional e as principais características metodológicas utilizadas e regionalizações obtidas.

Alguns autores apoiam suas análises na identificação das áreas de influência das principais cidades, definindo regiões polarizadas; alguns adotam como critério o padrão de homogeneidade socioeconômica presente em municípios de áreas contíguas, delimitando regiões homogêneas, passíveis da mesma modalidade de intervenção estatal. Observa-se que as regionalizações de caráter homogêneo são delimitadas a partir de diferentes critérios, podendo ser em relação à similaridade de condições socioeconômicas, em relação à especificidade produtiva, em relação às condições naturais vigentes e muitos outros fatores. Ainda na perspectiva das regionalizações de caráter homogêneo, destacam-se os trabalhos que adotam como referencial de delimitação regional o *zoneamento socioeconômico e ecológico*.

## QUADRO 2

**Trabalhos de abrangência regional: principais características metodológicas e regionalizações obtidas**

Trabalhos de abrangência regional	Características metodológicas	Regionalizações obtidas
VILARINHO NETO (2009)	Estudo da rede urbana de Mato Grosso: identificação das áreas de influência das principais cidades e formação regional.	Identificação da rede urbana mato-grossense. Caracterização de Cuiabá como metrópole regional.  Identificação de cinco cidades como capitais regionais: Rondonópolis, Sinop, Tangará da Serra, Cáceres e Barra do Garças.
AMARAL (2005)	Caracterização e análise socioeconômica das 12 regiões de planejamento adotadas pelo estado.	Tipologia das regiões de planejamento do estado de acordo com a dinâmica econômica (quatro tipologias).
Regiões de planejamento	Divisão regional elaborada a partir do ZSEE, considerando os modos de uso e ocupação da terra, a produção, a consolidação das atividades econômicas e os componentes da base natural. A estes critérios foram adicionados os estudos da hierarquia urbana e as regiões de influência.	Divisão do estado em 12 regiões de planejamento.
Consórcios intermunicipais	Junção/associação de municípios com condições socioeconômicas próximas, configurando regiões homogêneas do ponto de vista socioeconômico.	Divisão do estado em 15 consórcios intermunicipais.
Zoneamento Socioeconômico Ecológico do Estado (ZSEE)	Classificação do território segundo suas potencialidades e vulnerabilidades, configurando regiões com características homogêneas.	Divisão do território estadual em zonas e subzonas, definidas para fins de planejamento das ações a serem desenvolvidas pelos setores público e privado do estado.

Fonte: Dados do Relatório I e bibliografia e dados adicionais consultados.

## 2 REFLEXÕES SOBRE AS METODOLOGIAS UTILIZADAS: PRINCIPAIS INDICADORES

Em relação aos estudos de configuração da rede urbana e centralidade, os trabalhos analisados, tanto os de caráter básico como os específicos, apresentam relativa convergência nos resultados obtidos, o que é resultado da utilização de referenciais teóricos e abordagens metodológicas iguais ou semelhantes.

No conjunto dos trabalhos analisados, referentes à rede urbana, constatou-se a ênfase dada à hierarquia entre as cidades, sendo utilizada, prioritariamente, a teoria das localidades centrais, concebida pelo alemão Walter Christaller em 1933, e as teorias de localização de Lösch, de 1954 (IPEA, 2001, p. 337).

Para a aplicação das teorias e modelos adotados, garantindo a obtenção de resultados satisfatórios, alguns critérios e indicadores foram utilizados na análise e classificação da rede urbana, entre os quais são apresentados, no quadro 3, aqueles considerados mais relevantes.

Com base na análise dos trabalhos, os indicadores utilizados mostraram-se eficientes, tendo permitido a elaboração da rede urbana do Brasil, que conseguiu captar, em termos de Mato Grosso, as características principais e as perspectivas de expansão e consolidação da rede urbana estadual. Destaca-se que, além dos indicadores principais, o estudo utilizou, também, indicadores complementares, que auxiliaram na precisão das análises.

## QUADRO 3

**Resumo dos critérios e indicadores de classificação da rede urbana**

Critério	Indicador principal
Centralidade: área de influência de centros urbanos.	Estudo das Regiões de Influência das cidades (REGIC).
Centros decisórios/relações internacionais.	Sede das principais empresas/grupos econômicos; Embarque e desembarque de passageiros e cargas; Agências bancárias/valor médio dos depósitos.
Escala de urbanização.	Participação da população urbana na população geral.
Complexidade/diversificação da economia urbana.	Participação da população economicamente ativa (PEA) em atividades urbanas.
Diversificação do setor terciário.	Estrutura ocupacional.

Fonte: Ipea, IBGE e UNICAMP (2001).

No que tange à metodologia para os estudos regionais, as propostas são diversificadas, o que possibilitou diferentes delimitações regionais nos trabalhos analisados. Assim, algumas propostas de regionalização são discutidas em termos da área de influência de um centro urbano, na perspectiva da importância e do alcance dos serviços prestados por uma cidade e sua rede.

No estudo *Caracterização e Tendências da Rede Urbana do Brasil*, elaborado por Ipea, IBGE e UNICAMP, a delimitação regional foi considerada na perspectiva dos sistemas urbano-regionais, definidos a partir da agregação das regiões de influência das cidades e seus agrupamentos pelos critérios de contiguidade espacial e dependência funcional.

O método utilizado pelo *Estudo da Dimensão Territorial para o Planejamento* privilegiou a delimitação regional multiescalar a partir da identificação de macropolos e a estimação de suas áreas polarizadas, utilizando o modelo econômico-demográfico com distâncias geodésicas. Nos níveis subsequentes, foram identificados subpolos em diferentes níveis, possibilitando a identificação de sub-regiões no bojo das macrorregiões.

Entre os estudos específicos, há diferentes propostas de definição regional. Assim, quanto aos estudos analisados, pode-se citar, entre outros, a proposta que toma por base as regiões de planejamento adotadas pelo governo do estado de

Mato Grosso, delimitadas a partir do zoneamento socioeconômico ecológico. Há também regionalizações voltadas, especificamente, para o planejamento setorial do governo, como educação, saúde, infraestrutura e outras, cujo método de regionalização, na maioria dos casos, restringe-se à delimitação territorial de áreas homogêneas em relação a uma ou mais características de interesse.

### 2.1 Articulações entre os diferentes estudos analisados

No universo dos trabalhos analisados, foram observadas várias articulações entre os estudos, sendo a primeira e mais geral a própria temática de interesse: rede urbana e sistema urbano-regional. A partir deste patamar, muitas outras articulações foram observadas, perpassando por referencial teórico, abordagens metodológicas, critérios de classificação e análise, indicadores e resultados obtidos.

Em linhas gerais, no que tange às articulações observadas na utilização do referencial teórico e das abordagens metodológicas, algumas considerações já foram apresentadas nos itens anteriores, com destaque para o fato de haver convergência considerável em relação aos trabalhos pertinentes à rede urbana.

Há, no entanto, muitas outras articulações que permeiam a abordagem metodológica, suas diretrizes e sua operacionalização, as quais se constituem em marca da produção nesta área e fio condutor e indutor dos resultados que têm sido obtidos nas pesquisas realizadas.

Entre a seleção e adoção de critérios e indicadores comuns à maioria dos trabalhos, podem ser citados: *i*) utilização de classificações regionais reconhecidas; *ii*) taxa de crescimento populacional; *iii*) índices de urbanização; *iv*) oferta e consumo de serviços urbanos; *v*) agroindustrialização; *vi*) fluxos de pessoas, serviços e mercadorias; *vii*) centralidade e influência urbana; *viii*) tamanho dos núcleos urbanos; e *ix*) aglomerações urbanas.

Praticamente todos os trabalhos analisados pautaram suas análises, comparações e proposições nas divisões regionais trabalhadas pelo IBGE, nas formas de macrorregiões, mesorregiões e microrregiões. Mesmo os trabalhos que não as utilizam como respaldo para suas proposições normalmente as consideram como elemento de comparação. Trata-se de um aspecto importante, pois não só aponta para a confiança nos trabalhos do IBGE, cujas classificações regionais são amplamente aceitas no meio acadêmico e no planejamento nacional, como também assegura a incorporação de uma referência básica que facilita a comparação dos resultados conseguidos nas diversas pesquisas e a interface entre elas.

Na mesma perspectiva, o crescimento populacional constitui-se em indicador dos mais utilizados na análise da dinâmica da rede urbana e do sistema urbano-regional. Os dados utilizados para esta análise são pautados, prioritariamente, nos

resultados censitários e contagem da população, os quais integram as publicações do IBGE. Secundariamente, são utilizados os dados populacionais publicados nos anuários estatísticos estaduais.

Os índices de urbanização, oferta e consumo de serviços urbanos, fluxos de pessoas, serviços e mercadorias, centralidade e influência urbana fazem parte também do rol de variáveis e indicadores nos trabalhos de identificação e caracterização da rede urbana, centralidade e identificação de sistemas urbano-regionais. Em relação a estes itens, destaca-se que o REGIC, publicado pelo IBGE, e o estudo *Caracterização e Tendências da Rede Urbana do Brasil*, publicado por Ipea, IBGE e UNICAMP, são consideravelmente utilizados como material de apoio para a realização de novos estudos sobre o tema, particularmente em caráter regional e local.

O tamanho dos núcleos urbanos e a formação de aglomerações urbanas são também referências utilizadas nas diferentes vertentes de análises da rede urbana e dos sistemas urbano-regionais. Um expressivo ponto de convergência no conjunto dos trabalhos é a identificação dos níveis hierárquicos mais elevados da rede urbana nacional: *i*) metrópoles globais; *ii*) metrópoles nacionais; e *iii*) metrópoles regionais.

No estudo *Caracterização e Tendências da Rede Urbana do Brasil: Configurações Atuais e Tendências da Rede Urbana*, Cuiabá é considerada uma aglomeração urbana não metropolitana; e, na análise do REGIC, Cuiabá é considerada uma capital regional.

Os estudos específicos sobre Mato Grosso evidenciam Cuiabá como uma metrópole regional que se destaca pela concentração das funções administrativas, como centro comercial atacadista e varejista, e pela prestação de serviços especializados, cuja área de polarização se estende por todo o estado de Mato Grosso, sul do Pará, parte do estado de Rondônia e leste da Bolívia.

## **2.2 Semelhanças e diferenças entre os resultados dos trabalhos analisados e suas principais divergências**

Em relação aos resultados obtidos nos estudos analisados podem ser apontadas várias semelhanças e diferenças. Nos estudos sobre rede urbana, centralidade e áreas de influência urbana, foram identificados diversos resultados convergentes, o que os torna comparáveis, facilitando a recomendação de medidas de planejamento. Esta convergência resulta, em grande parte, da utilização de referenciais teóricos e métodos de investigação que guardam relações entre si, conforme indicado em itens anteriores. Em relação a Mato Grosso, são evidenciados nos estudos analisados vários pontos convergentes, especialmente em relação à atual configuração da

rede urbana e às novas centralidades. Dessa forma, todos os trabalhos convergem na indicação de Cuiabá como metrópole regional em expansão cujo raio de influência avança para o norte em direção a Porto Velho.

As cidades de Sinop, Rondonópolis, Tangará da Serra e Cáceres são também citadas por um número significativo de trabalhos em razão do papel de destaque que têm assumido frente ao dinamismo socioeconômico do estado, que vem sendo impulsionado pelo agronegócio. Entre os estudos que evidenciam a importância destas cidades, podem ser destacados Romancini (2009); Amaral (2005); Bernardes e Freire Filho (2006); Maitelli e Zamparoni (2007); Vilarinho Neto (2009); Guimarães (2006); Abutakka (2006); e Brandão (2008).

É importante destacar que, à medida que esses estudos aprofundam suas análises em escalas mais detalhadas, surgem as diferenças que são evidenciadas pela inclusão de mais cidades com projeção na rede urbana estadual, algumas, inclusive, com projeção para além dos limites do estado.

Dessa forma, as diferenças apresentadas não chegam a conformar divergências de resultados, mas sim maior precisão de análise, o que é uma questão de escala de trabalho. Ressalta-se que as peculiaridades de uma área de expansão da fronteira agropecuária, a exemplo de Mato Grosso, que se caracteriza pelo gigantismo do agronegócio por meio incorporação contínua de tecnologia de ponta na produção agropecuária, grande produção de *commodities*, expansão da cadeia carne/grãos e acelerado incremento da agroindústria, criam condições propícias para alterações e ampliações das atividades urbanas, o que significa alterações na rede mais facilmente perceptíveis nas observações em escala de detalhe.

No que tange à abordagem do sistema urbano regional, constatam-se, nos resultados dos trabalhos analisados, várias diferenças, as quais podem ser entendidas como divergências. É importante frisar que as diferenças identificadas são mais acentuadas e perceptíveis no bojo dos trabalhos que tratam especificamente do estado de Mato Grosso. Ressalta-se que as citadas divergências resultam da utilização de métodos diferentes de análises e dos interesses específicos voltados para a definição de determinadas regionalizações.

Assim, constataram-se diferentes delimitações regionais e sub-regionais vinculadas aos polos regionais; diferentes regiões de complementaridade, regiões pautadas no zoneamento socioeconômico ecológico de Mato Grosso e distintas proposições de regionalização para fins específicos de planejamento setorial, principalmente para as áreas de saúde e educação.

### 3 ANÁLISE DA DINÂMICA URBANA ESTADUAL RECENTE

#### 3.1 Tendências de distribuição da população

A divisão do antigo território mato-grossense, que levou à criação do atual estado de Mato Grosso do Sul em 1977, representou um marco histórico no processo de ocupação e desenvolvimento de Mato Grosso. Os incentivos fiscais, os programas de apoio ocupacional, a melhoria e a expansão da infraestrutura básica, principalmente de estradas, repercutiram no crescimento e na interiorização da população e da economia e no intenso processo de urbanização, propiciando a criação de novas unidades municipais. Em resumo, a política de incentivo à ocupação provocou a reordenação do território mato-grossense, o que oportunizou sua efetiva inserção na política econômica nacional e mundial.

Em relação à criação de novas unidades municipais, conforme consta na tabela 1, após a divisão do antigo território mato-grossense o novo estado de Mato Grosso contava com apenas 38 municípios, cujas cidades sedes se concentravam em um raio de 250 km em torno de Cuiabá, situação que se modificou rapidamente à medida que a ocupação se expandiu, provocando o surgimento de novas unidades administrativas. Dessa forma, em 1980 o número de municípios chegou a 55 unidades; em 1990, a 95 unidades; e, na atualidade, há 141 municípios.

TABELA 1  
**Dinâmica do crescimento do número de municípios em Mato Grosso entre 1977 e 2007**

Ano/década	Número de municípios	Varição (%)
1977	38	-
1980	55	44,73
1990	95	72,73
2007	141	48,42

Fonte: Souza Higa e Moreno (2005) e Mato Grosso/Seplan (2008a).

Os dados da tabela 1 apontam o expressivo crescimento do número de unidades municipais ocorridas em Mato Grosso nos últimos 30 anos, ao mesmo tempo que deixa transparecer o nível de envolvimento do estado no dinamismo socioeconômico das últimas décadas do século XX, cujo vigor resultou na reordenação de seu território. Assim, o número de unidades municipais apresentou taxa de variação de 44,73% no período entre 1977 e 1980; 72,73% no decênio 1980-1990; e 49,47% no período entre 1990 e 2007.

### 3.2 Comportamento populacional dos municípios

A tabela 2, referente à população total de Mato Grosso e às taxas anuais de crescimento no período entre 1940 e 2007, evidencia bem o incremento populacional ocorrido na segunda metade do século XX, especialmente após 1960, quando tiveram início os programas de incentivos governamentais que fomentaram a ocupação do Norte e do Centro-Oeste do país.

TABELA 2  
**População total do Brasil e do Mato Grosso e taxas anuais de crescimento no período 1940-2007**

Anos	População total		Taxas geométricas anuais médias de crescimento (%)	
	Brasil	Mato Grosso	Brasil	Mato Grosso
1940	41.236.315	193.625	-	-
1950	51.944.397	212.649	2,34	0,94
1960	70.191.370	330.610	3,06	4,51
1970	94.508.583	598.879	3,02	6,12
1980	119.002.706	1.138.691	2,33	6,64
1991	146.825.475	2.027.231	1,93	5,38
2000	169.799.170	2.498.150	1,63	2,35
2007	183.987.291	2.854.642	1,15	1,92

Fonte: IBGE (Censos Demográficos – 1940, 1950, 1960, 1970, 1980, 1991 e 2000); IBGE (2008).

Obs.: Os dados anteriores à divisão do estado de Mato Grosso referem-se somente ao atual território mato-grossense.

Constata-se, com base na análise da tabela 2, que o baixo número de habitantes registrados em 1940, 1950 e 1960 foi rapidamente superado a partir de 1970, quando teve início a participação intensa das correntes migratórias. Assim, observa-se que, a partir do decênio 1950-1960, a população de Mato Grosso passou a crescer com taxas geométricas anuais médias bem superiores à média nacional. A tabela aponta, também, o decréscimo no valor da taxa anual média de crescimento da população, verificado nos últimos anos do século XX e, principalmente, no início do século XXI, o que pode ser explicado pela diminuição dos incentivos governamentais, escassez de recursos para investimentos e valorização das terras agricultáveis, além da própria queda das taxas de fecundidade da população.

Em termos espaciais, o crescimento populacional de Mato Grosso, como é comum em outras áreas, não ocorre uniformemente, mas sim de maneira descontínua e, muitas vezes, polarizada. Esta forma de distribuição da população é compatível com as condições próprias das áreas de avanço e consolidação da fronteira agropecuária, em que as áreas dotadas de melhor infraestrutura e, conseqüentemente, onde há maiores investimentos, são também aquelas que conseguem atrair maiores contingentes populacionais.

Dessa forma, o crescimento populacional verificado em Mato Grosso nos últimos anos não consistiu em processo espacial homogêneo, mas concentrado em algumas áreas e menos intenso em outras, conforme é possível perceber na tabela 3, a qual apresenta *ranking* dos municípios por tamanho populacional em 2007 e taxas geométricas médias de crescimento populacional ao ano, entre 1991 e 2007, e no mapa 1, referente ao mapa da população de Mato Grosso, distribuída por município, em 2007.

A tabela 3 e o mapa 1 evidenciam uma expressiva heterogeneidade em termos do tamanho da população total por município nos períodos de referência – 1991, 2000 e 2007. Assim, constata-se que a maior população total registrada no período em apreço concentra-se no município de Cuiabá, que registrou 526.830 habitantes em 2007. Em seguida, aparece o município de Várzea Grande, com população total, em 2007, de 230.307 habitantes.

Ainda na condição de município que em 2007 apresentava contingente populacional superior a 100 mil habitantes, está Rondonópolis, terceiro maior município do estado, cuja população registrada em 2007 foi de 172.783 habitantes. Na sequência, destaca-se o município de Sinop, que, em 2007, ultrapassou a casa dos 100 mil habitantes. Este município totalizou em 2000 a população de 74.761 e, mediante o crescimento da taxa anual média de 5,08%, chegou em 2007 à população total de 105.762 habitantes. Por outro lado, dentro do aspecto da heterogeneidade observada, são indicados, na tabela, os municípios que apresentaram em 2007 as menores populações, destacando-se municípios com população total muito pequena, a exemplo de Araguinha, Serra Nova Dourada e Ponte Branca, que apresentaram em 2007, respectivamente, populações de 1.117, 1.349 e 1.794 habitantes.

Na condição de municípios que em 2007 contavam com população total entre 50 mil e 100 mil habitantes destacam-se: Cáceres, com 84.175 habitantes; Tangará da Serra, com 76.657 habitantes; Sorriso, com 55.134 habitantes; e Barra do Garças, com 53.243 habitantes. Em relação à média de crescimento, estes municípios apresentaram valores bastante diferenciados no período 2000 a 2007, tendo sido registradas as seguintes taxas: Cáceres, 0,50%; Tangará da Serra, 3,98%; Sorriso, 6,54%; e Barra do Garças, 0,30%.

A situação do conjunto de municípios em relação às taxas de crescimento no período 2000 a 2007 pode ser observada a partir da análise do mapa 2, que aponta, por classes, as taxas geométricas médias de crescimento populacional no período entre os anos 2000 e 2007.

A análise minuciosa da tabela 3, apoiada pelas informações do mapa 2, permite verificar que parte significativa dos municípios de Mato Grosso, totalizando 54 unidades municipais, o que corresponde a 38,29% do total dos 141 municípios,

apresentaram, no período 2000 a 2007, taxas geométricas de crescimento anual superiores à média de 1,93% registrada para o estado neste período.

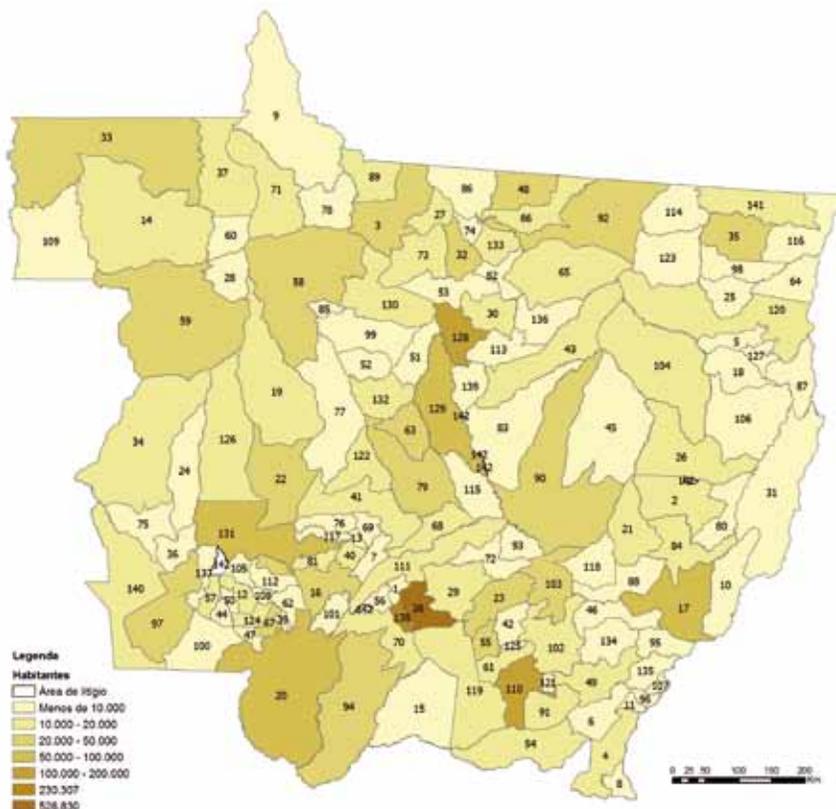
Conforme é apontado no mapa 2, abaixo da média de crescimento registrada para o estado se encontram 87 municípios, dos quais 45 municípios apresentaram taxa geométrica anual média de crescimento entre 0,10% e 1,83%. Os demais municípios, totalizando 42 unidades, apresentaram taxas negativas, entre -5,72% e -0,02%.

TABELA 3  
**Ranking de municípios por tamanho populacional em 2007 e taxas geométricas médias de crescimento populacional ao ano (1991-2007)**

Posição (em 2007)	Região estadual (Regiões de Planejamento – Seplan/MT)	Município	P o p u l a ç ã o			Taxa de crescimento (%)	
			1991	2000	2007	1991/2000	2000/2007
		Brasil	146.825.475	169.799.170	183.987.291	1,63	1,15
		Mato Grosso	2.047.331	2.497.951	2.854.642	2,23	1,93
1ª	Cuiabá/Várzea Grande	Cuiabá	402.813	482.498	526.830	2,03	1,26
2ª	Cuiabá/Várzea Grande	Várzea Grande	181.958	214.842	230.307	1,86	1,00
3ª	Rondonópolis	Rondonópolis	126.627	150.049	172.783	1,90	2,04
4ª	Sinop	Sinop	38.374	74.761	105.762	7,69	5,08
5ª	Cáceres	Cáceres	77.540	81.269	84.175	0,52	0,50
6ª	Tangará da Serra	Tangará da Serra	39.848	58.341	76.657	4,33	3,98
7ª	Sorriso	Sorriso	16.107	35.397	55.134	9,14	6,54
8ª	Barra do Garças	Barra do Garças	45.651	52.136	53.243	1,49	0,30
9ª	Alta Floresta	Alta Floresta	66.926	46.966	49.140	-3,86	0,65
10ª	Rondonópolis	Primavera do Leste	12.523	39.807	44.729	13,71	1,68
(...)	(...)	(...)	(...)	(...)	(...)	(...)	(...)
132ª	Cáceres	Reserva do Cabaçal	3.186	2.421	2.505	-3,00	0,49
133ª	Sorriso	Santa Rita Trivelato		1.209	2.478		10,80
134ª	Vila Rica	Luciara	5.604	2.493	2.405	-8,61	-0,51
135ª	Diamantino	Nova Marilândia		2.354	2.315		-0,24
136ª	Vila Rica	Santa Cruz do Xingu		1.036	2.116		10,74
137ª	Vila Rica	Novo S. Antônio		1.159	2.110		8,94
138ª	Barra do Garças	Ribeirãozinho		1.980	2.107		0,89
139ª	Barra do Garças	Ponte Branca	3.724	2.075	1.794	-6,29	-2,06
140ª	Vila Rica	Serra N. Dourada		562	1.349		13,32
141ª	Barra do Garças	Araguainha	1.416	1.346	1.117	-0,56	-2,63

Fonte: IBGE (Censos Demográficos de 1991 e 2000); IBGE (2008); Mato Grosso/Seplan (2008a).

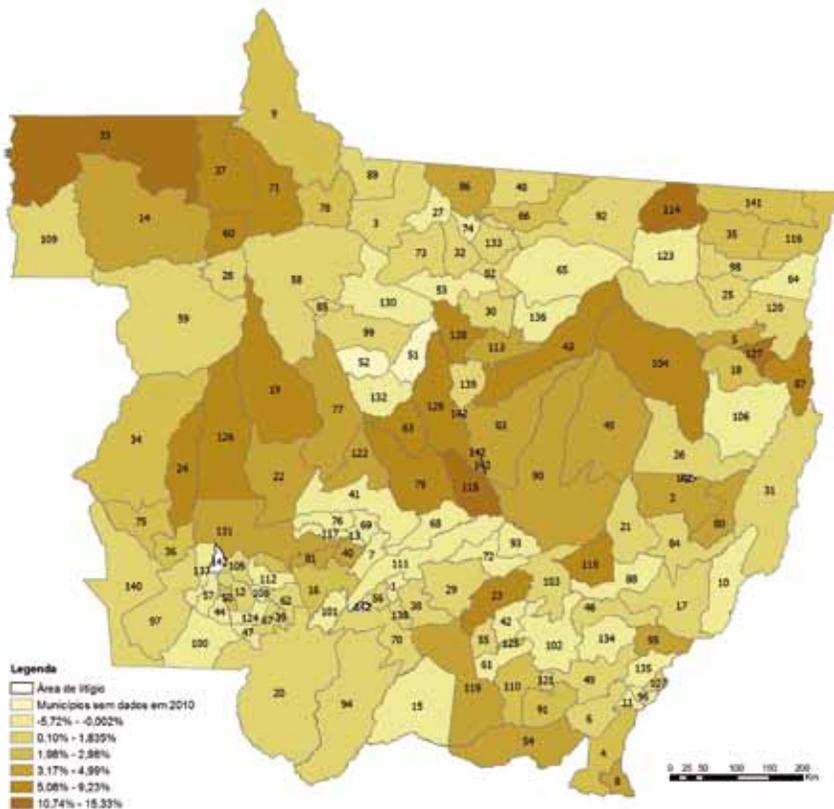
MAPA 1  
População dos municípios (2007)



1 - Acoriáiz	30 - Cláudia	59 - Juína	88 - Novo São Joaquim	117 - Santo Afonso
2 - Água Boa	31 - Cocalinho	60 - Juara	89 - Paranaíta	118 - Santa Antônia Leveger
3 - Alta Floresta	32 - Colídar	61 - Juazeira	90 - Paranaíta	119 - Santa Antônia do Leste
4 - Alto Araguaia	33 - Colinas	62 - Lambari D'Oeste	91 - Pedra Preta	120 - São Félix do Araguaia
5 - Alto Boa Vista	34 - Comodoro	63 - Lucas do Rio Verde	92 - Peixe de Azevedo	121 - São José do Rio Claro
6 - Alto Garças	35 - Conquista	64 - Luciara	93 - Planalto da Serra	122 - São José do Povo
7 - Alto Paraguai	36 - Conquista D'Oeste	65 - Marcelândia	94 - Poconó	123 - São José do Xingu
8 - Alto Taquari	37 - Cotiguaná	66 - Matupá	95 - Pontal do Araguaia	124 - São Pedro da Cipa
9 - Apliceia	38 - Cuiabá	67 - Mirassol d'Oeste	96 - Ponte Branca	125 - Sapucaia
10 - Araguaiana	39 - Curvelândia	68 - Nobres	97 - Pontes e Lacerda	126 - Serra Nova Dourada
11 - Araguaína	40 - Denise	69 - Nortelândia	98 - Porto Alegre do Norte	127 - Sinop
12 - Araputanga	41 - Diamantino	70 - Nossa S. Livramento	99 - Porto dos Gaúchos	128 - Sorriso
13 - Aruanópolis	42 - Dom Aquino	71 - Nova Bandeirantes	100 - Porto Esperidião	129 - Taboara
14 - Aruanã	43 - Feliz Natal	72 - Nova Brasilândia	101 - Porto Estrela	130 - Tangará da Serra
15 - Banco de Matigão	44 - Figueirópolis D'Oeste	73 - Nova Canaã Norte	102 - Poções	131 - Tapurah
16 - Barra do Bugres	45 - Gaúcha do Norte	74 - Nova Quarta	103 - Primavera do Leste	132 - Terra Nova do Norte
17 - Barra do Garças	46 - General Carneiro	75 - Nova Lacerda	104 - Querência	133 - Tezouro
18 - Bom Jesus do Araguaia	47 - Gloria D'Oeste	76 - Nova Marilândia	105 - Reserva do Cabaçal	134 - Toncos
19 - Brasnorte	48 - Guarantã do Norte	77 - Nova Maringá	106 - Ribeirão Cascalheira	135 - União do Sul
20 - Cáceres	49 - Guarátinga	78 - Nova Monte Verde	107 - Ribeirãozinho	136 - Vila São Domingos
21 - Campinápolis	50 - Indaial	79 - Nova Mutum	108 - Rio Branco	137 - Várzea Grande
22 - Campo Novo - Parecis	51 - Ipipanga do Norte	80 - Nova Nazaré	109 - Rondolândia	138 - Vila Bela
23 - Campo Verde	52 - Itanhangá	81 - Nova Olímpia	110 - Rondópolis	139 - Vila Rica
24 - Campos de Júlio	53 - Itaipava	82 - Nova Santa Helena	111 - Rosário Oeste	140 - Vila Rica
25 - Canabrava do Norte	54 - Itiquira	83 - Nova Ubiratã	112 - Salto do Céu	141 - Vila Rica
26 - Canarana	55 - Jaciara	84 - Nova Xavantina	113 - Santa Carmem	142 - Área de Rígido entre municípios
27 - Carlinda	56 - Jangadeia	85 - Novo Horizonte Norte	114 - Santa Cruz do Xingu	
28 - Castanheira	57 - Jauru	86 - Novo Mundo	115 - Santa Rita do Trivelato	
29 - Chácara Guimarães	58 - Juara	87 - Novo Santo Antônio	116 - Santa Teresinha	

Fonte: IBGE. Contagem da População 2007.  
SEPLAN/MT: Mato Grosso em Números - 2008

MAPA 2  
Taxa média geométrica de crescimento anual da população (2000-2007)



**Legenda**

- Área de Ilégio
- Municípios sem dados em 2010
- 5.72% - -0.002%
- 0.10% - 1.835%
- 1.98% - 2.98%
- 3.17% - 4.99%
- 5.06% - 9.23%
- 10.74% - 15.33%

- |                            |                            |                           |                               |                                       |
|----------------------------|----------------------------|---------------------------|-------------------------------|---------------------------------------|
| 1 - Acorizal               | 20 - Cidade                | 89 - Juína                | 98 - Novo São Joaquim         | 117 - Santo Afonso                    |
| 2 - Água Boa               | 21 - Cocatinho             | 90 - Juara                | 99 - Paranaíta                | 118 - Santo Antônio Levegal           |
| 3 - Alta Floresta          | 22 - Colíder               | 91 - Juazeira             | 90 - Paranaíta                | 119 - Santo Antônio do Oeste          |
| 4 - Alto Araguaia          | 23 - Colinas               | 92 - Lambari D'Oeste      | 91 - Pedra Preta              | 120 - São Félix de Araguaia           |
| 5 - Alto Boa Vista         | 24 - Comodoro              | 93 - Lucas do Rio Verde   | 92 - Palco de Azevedo         | 121 - São José do Rio Claro           |
| 6 - Alto Garças            | 25 - Confresa              | 94 - Luciara              | 93 - Planalto da Serra        | 122 - São José do Povo                |
| 7 - Alto Paraguaçu         | 26 - Conquista D'Oeste     | 95 - Marcolândia          | 94 - Poconé                   | 123 - São José do Xingu               |
| 8 - Alto Taquari           | 27 - Cotiguaçu             | 96 - Matupá               | 95 - Pontal do Araguaia       | 124 - São Pedro da Cipa               |
| 9 - Apicás                 | 28 - Curitiba              | 97 - Mirassol d'Oeste     | 96 - Ponte Branca             | 125 - São Pedro da Cipa               |
| 10 - Araguaiana            | 29 - Curvelândia           | 98 - Nobres               | 97 - Pontes e Lacerda         | 126 - Sapezal                         |
| 11 - Araguaçu              | 30 - Dentre                | 99 - Nortelândia          | 98 - Porto Alegre do Norte    | 127 - Serra Nova Dourada              |
| 12 - Araguaçu              | 31 - Diamantino            | 70 - Nossa S. Livramento  | 99 - Porto das Gaúchos        | 128 - Sinop                           |
| 13 - Araputanga            | 32 - Dom Aquino            | 71 - Nova Bandeirantes    | 100 - Porto Esperidião        | 129 - Sonora                          |
| 14 - Aruanã                | 33 - Feliz Natal           | 72 - Nova Brasilândia     | 101 - Porto Estrela           | 130 - Taboara                         |
| 15 - Santo de Matigão      | 34 - Figueirópolis D'Oeste | 73 - Nova Canaã Norte     | 102 - Poção                   | 131 - Tangará da Serra                |
| 16 - Barra do Bugres       | 35 - Gaúcha do Norte       | 74 - Nova Guarita         | 103 - Primavera do Leste      | 132 - Tapurah                         |
| 17 - Barra do Garças       | 36 - General Carneiro      | 75 - Nova Lacerda         | 104 - Quirinópolis            | 133 - Terra Nova do Norte             |
| 18 - Bom Jesus do Araguaia | 37 - Glória D'Oeste        | 76 - Nova Marilândia      | 105 - Reserva do Cabaçal      | 134 - Teodoro                         |
| 19 - Bragança              | 38 - Guaráni do Norte      | 77 - Nova Maringá         | 106 - Riberão Cascatela       | 135 - Trilhoense                      |
| 20 - Cáceres               | 39 - Guaráni do Sul        | 78 - Nova Monte Verde     | 107 - Ribeirãozinho           | 136 - União do Sul                    |
| 21 - Campinápolis          | 40 - Indaial               | 79 - Nova Mutum           | 108 - Rio Branco              | 137 - Vale São Domingos               |
| 22 - Campo Novo Parecis    | 41 - Ipiranga do Norte     | 80 - Nova Nazaré          | 109 - Rondolândia             | 138 - Várzea Grande                   |
| 23 - Campo Verde           | 42 - Itanhanga             | 81 - Nova Olímpia         | 110 - Rondópolis              | 139 - Vera                            |
| 24 - Campos de Júlio       | 43 - Itaúba                | 82 - Nova Santa Helena    | 111 - Rosário Oeste           | 140 - Vila Bela                       |
| 25 - Canabrava do Norte    | 44 - Jaciara               | 83 - Nova Ubiratã         | 112 - Salto do Céu            | 141 - Vila Rica                       |
| 26 - Canarana              | 45 - Jaciara               | 84 - Nova Xavantina       | 113 - Santa Carmem            | 142 - Área de Ilégio entre municípios |
| 27 - Carlinda              | 46 - Jangade               | 85 - Novo Horizonte Norte | 114 - Santa Cruz do Xingu     |                                       |
| 28 - Castanheira           | 47 - Jauru                 | 86 - Novo Mundo           | 115 - Santa Rita do Trivelato |                                       |
| 29 - Chazada Guimarães     | 48 - Juara                 | 87 - Novo Santo Antônio   | 116 - Santa Terezinha         |                                       |

Fonte: IBGE. Censo Demográfico de 2000. Contagem da População 2007.

SEPLAN/MT: Mato Grosso em Números - 2008

### 3.3 Tendências observadas

As características da distribuição da população de Mato Grosso, marcadas por fortes diferenças no total da população dos municípios e na distribuição rural e urbana, se encontram resumidamente evidenciadas na tabela 4. A análise desta tabela, juntamente com as tabelas anteriores constantes neste capítulo, permite uma primeira compreensão e aproximação da hierarquia dos núcleos urbanos no estado.

TABELA 4

#### Distribuição dos municípios segundo faixas de população total (2007)

População – Número de habitantes/faixas	Número de municípios por classe	Participação (%)
Acima de 500 mil	1	0,71
Entre 100 mil e 500 mil	3	2,13
Entre 50 mil e 100 mil	4	2,83
Entre 20 mil e 50 mil	19	13,47
Abaixo de 20 mil	114	80,85
<b>Total</b>	<b>141</b>	<b>100,0</b>

Fonte: IBGE (2008).Mato Grosso/Seplan (2008b).

A análise concomitante do conjunto de tabelas apresentadas relativas ao comportamento populacional, especificamente em relação a 2007, permite verificar que 114 municípios, correspondendo a 80,85% do total dos 141 municípios do estado, tinham, em 2007, população inferior a 20 mil habitantes, o que, inicialmente, leva a pressupor que se trata de municípios de economia inexpressiva, sem condições de atrair e fixar população.

No entanto, os dados relativos à dinâmica populacional do estado apontam que muitos pequenos municípios estão aumentando, rapidamente, suas populações, o que é atestado pela taxas elevadas de crescimento apresentadas, a exemplo do município de Serra Nova Dourada, que no ano 2000, pouco depois de sua instalação, contava com a população de 562 habitantes, chegando em 2007 a 1.349 pessoas, o que indica um crescimento médio anual de 13,32%, o segundo maior do estado no período considerado. Pode-se citar, também, o exemplo do município de Nova Bandeirantes, situado na Amazônia mato-grossense, cuja população, em 2000, totalizava 6.867 habitantes, atingindo, em 2007, 12.742 habitantes, o que significa uma taxa de crescimento médio anual de 9,23%.

Dados como os mencionados para os municípios de Serra Nova Dourada e Nova Bandeirantes são comuns no estado, e muitos podem conseguir, em duas ou três décadas, multiplicar suas populações, a exemplo do que ocorreu com os municípios de Sinop, Sorriso, Lucas do Rio Verde, entre outros, os quais foram implantados com populações irrisórias, mas ao fim de duas décadas de instalação ultrapassaram a casa dos 30 mil habitantes.

A tabela 4 evidencia, também, que o número de municípios por faixa populacional diminui à medida que o tamanho da população cresce. Assim, a faixa com municípios acima de 500 mil habitantes contém apenas o município que sedia a capital do estado, o qual apresentou, em 2007, população superior a este patamar. Para a faixa de municípios com população entre 100 mil e 500 mil habitantes, foram identificadas três unidades municipais, correspondendo a 2,13% do total; integrando a faixa de população entre 50.001 e 100 mil habitantes, foram registrados 4 municípios, abrangendo 2,83% do conjunto de municípios do estado. Na faixa de população entre 20 mil e 50 mil habitantes, foram incluídas 17 unidades municipais, correspondendo a 13,47% do total. Finalmente, a faixa com municípios abaixo de 20 mil habitantes engloba 114 unidades municipais, correspondendo a 80,85% do total.

#### **4 ANÁLISE DA DINÂMICA ESPACIAL DA ECONOMIA ESTADUAL**

##### **4.1 Análise comparativa da distribuição espacial do PIB por municípios (2002, 2005 e 2007)**

O produto interno bruto (PIB) constitui-se em importante referencial de análise da dinâmica econômica e produtiva de um dado território, permitindo a identificação das áreas de desempenho produtivo mais intenso, as áreas estagnadas e as áreas que apresentam potencialidade econômica para se tornarem novos polos regionais.

Nessa perspectiva, a análise da tabela 5, relativa aos municípios mato-grossenses com maiores e menores valores de PIB nos anos de 2002, 2005 e 2007, e do mapa 3, relativa ao PIB em 2007 por município, permite a constatação de várias características e condições da dinâmica econômica de Mato Grosso.

Considerando-se que o estado conta com 141 unidades municipais, constata-se, a partir dos dados evidenciados na tabela 5, que a expressividade do PIB é restrita a poucos municípios, o que é demonstrado pelo nível de participação dos 12 municípios melhor colocados, pois a somatória de suas participações no PIB total do estado em 2007 correspondeu a 56,09% do total estadual.

Entre os municípios com maior participação no PIB mato-grossense, destaca-se o município de Cuiabá, que sedia a capital do estado, cuja participação em 2007 representava 18,51% do PIB total do estado. Na sequência, os dois municípios com maior participação no PIB total no ano em apreço, com 8,03% e 5,37%, foram, respectivamente, Rondonópolis e Várzea Grande, os quais já se põem a considerável distância em relação ao primeiro colocado. Os demais municípios entre os 12 primeiros colocados apresentam participações decrescentes, situadas entre 3,83% e 2,10%.

TABELA 5  
Municípios com maiores e menores valores de PIB (em valores correntes) em  
2002, 2005 e 2007

Região estadual (Regiões de Planejamento - Seplan – MT)	Município/Unidade	P I B (R\$ 1 mil)			Participação no PIB do estado (%)					
		Posição	2002	Posição	2005	Posição	2007	2002	2005	2007
	Brasil		1.477.821.769		2.147.239.292		2.661.344.525	-	-	-
	Mato Grosso		20.491.060,27		37.465.936,92		42.687.119,31	100,00	100,00	100,00
Cuiabá/Várzea Grande	Cuiabá	1ª	4.044.596,56	1ª	7.020.652,83	1ª	7.901.159,93	19,31	18,74	18,51
Rondonópolis	Rondonópolis	2ª	1.529.949,94	2ª	2.932.535,67	2ª	3.428.723,72	7,31	7,83	8,03
Cuiabá/Várzea Grande	Várzea Grande	3ª	1.235.248,17	3ª	2.018.973,62	3ª	2.293.648,87	5,90	5,39	5,37
Sorriso	Sorriso	4ª	788.689,73	6ª	1.113.189,80	4ª	1.635.451,06	3,77	2,97	3,83
Sinop	Sinop	6ª	611.489,29	5ª	1.140.294,11	5ª	1.357.701,84	2,92	3,04	3,18
Rondonópolis	Primavera Leste	5ª	686.446,28	4ª	1.233.266,50	6ª	1.341.470,83	3,28	3,29	3,14
Cáceres	Sapezal	7ª	533.291,80	9ª	1.025.942,90	7ª	1.083.336,77	2,55	2,74	2,54
Sorriso	Lucas Rio Verde	11ª	412.818,03	12ª	708.761,92	8ª	1.045.913,17	1,97	1,89	2,45
Tangará da Serra	Campo N. Parecis	8ª	524.751,10	8ª	1.053.267,04	9ª	1.010.235,12	2,51	2,81	2,37
Rondonópolis	Campo Verde	10ª	434.572,73	7ª	1.080.640,99	10ª	981.027,75	2,08	2,88	2,30
Tangará da Serra	Tangará da Serra	9ª	486.661,16	10ª	831.312,19	11ª	967.255,92	2,32	2,22	2,27
Sorriso	Nova Mutum	13ª	350.257,12	14ª	673.952,85	12ª	894.813,53	1,67	1,80	2,10
Rondonópolis	São Pedro da Cipa	128ª	12.875,90	133ª	18.200,74	130ª	24.826,44	0,06	0,05	0,06
Barra do Garças	Ribeirãozinho	129ª	12.797,52	126ª	21.442,33	131ª	24.228,45	0,06	0,06	0,06
Cáceres	Vale São Domingos	134ª	8.740,10	134ª	16.890,76	132ª	23.916,87	0,04	0,05	0,06
Cáceres	Conquista D'Oeste	132ª	9.280,17	131ª	19.247,42	133ª	22.061,12	0,04	0,05	0,05
Barra do Garças	Nova Nazaré	137ª	7.507,10	136ª	15.683,77	134ª	21.378,16	0,04	0,04	0,05
Cuiabá/V. Grande	Planalto da Serra	116ª	19.775,94	123ª	24.254,01	135ª	20.820,84	0,09	0,06	0,05
Barra do Garças	Ponte Branca	135ª	8.739,54	132ª	18.780,36	136ª	19.316,50	0,04	0,05	0,05
Cáceres	Reserva do Cabaçal	136ª	8.404,41	137ª	13.987,87	137ª	18.837,03	0,04	0,04	0,04
Vila Rica	Luciara	133ª	8.949,09	138ª	12.942,73	138ª	14.042,51	0,04	0,03	0,03
Vila Rica	Novo Santo Antônio	140ª	4.676,03	140ª	8.249,24	139ª	11.599,16	0,02	0,02	0,03
Vila Rica	Serra Nova Dourada	141ª	4.300,57	139ª	12.669,06	140ª	9.426,99	0,02	0,03	0,02
Barra do Garças	Araguainha	130ª	5.812,38	141ª	7.635,37	141ª	8.801,71	0,03	0,02	0,02

Fonte: IBGE (Disponível em: <ftp://ftp.ibge.gov.br/Pib\_Municipios/2003\_2007/banco\_dados.zip>); Mato Grosso (2008a).

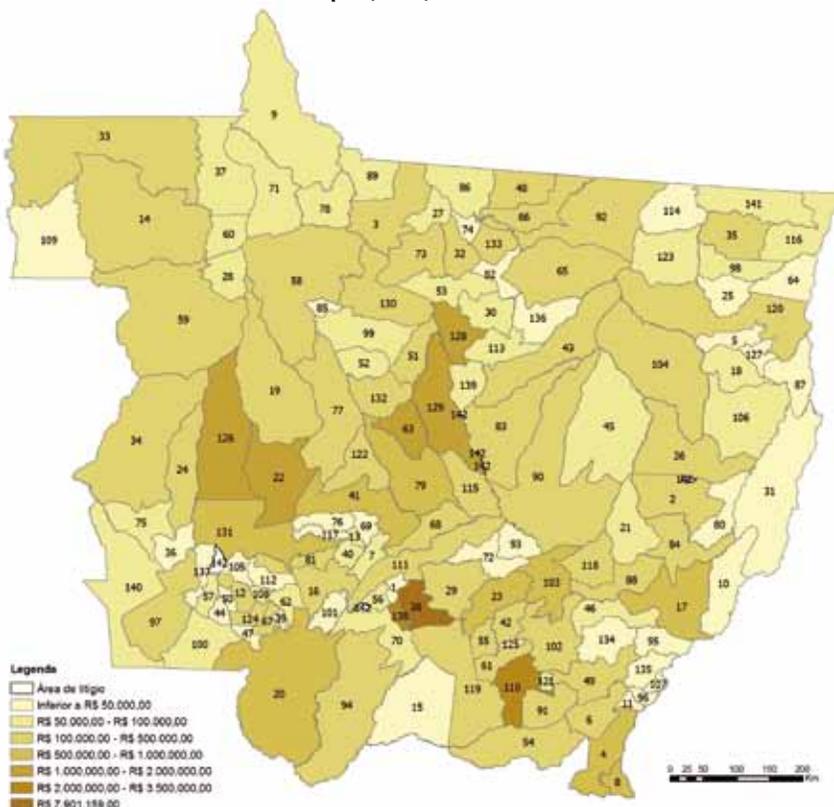
Ressalta-se que os municípios com PIBs mais elevados, identificados na tabela 5, com exceção de Cuiabá e Várzea Grande, correspondem aos municípios considerados principais produtores ou fortemente envolvidos na atividade agroexportadora – com destaque para os segmentos da soja, milho, algodão e carne –, os quais estão localizados ao longo ou nas proximidades dos principais eixos rodoviários do estado, representados pelas BRs 364 e 163, áreas que foram prioritárias das ações das políticas de estímulo ocupacional que atuaram, sobretudo, nas décadas de 1960 e 1970 e primeiros anos da década de 1980.

Em situação oposta, encontram-se os municípios apontados, também, na tabela 5 como detentores dos menores valores do PIB no período em apreço, cuja distância em relação aos municípios detentores dos maiores valores do PIB no estado é acentuadamente grande. Destaca-se que quase todos os municípios que apresentam inexpressivos valores do PIB estão localizados em áreas que não foram atingidas pelas políticas federais e estaduais de estímulo ocupacional nas décadas anteriores, não dispondo de infraestrutura e de serviços com condições de atrair o capital empresarial e os fluxos migratórios.

Em relação à participação dos municípios no PIB estadual constata-se que alguns municípios detentores dos principais índices econômicos do estado, como Cuiabá e Várzea Grande, apresentaram uma leve queda na participação da economia estadual, o que pode ser explicado pelas dificuldades enfrentadas no mercado internacional, especialmente em 2006, as quais ocasionaram fortes quedas no preço das commodities agrícolas, provocando a imediata resposta em termos de comportamento do PIB.

Comparando-se as tabelas de números 3 e 5, relativas, respectivamente, ao *ranking* dos municípios por tamanho populacional e municípios com maiores e menores valores do PIB, constata-se que os municípios que mais se destacam pelo valor elevado do PIB não são os mesmos que apresentam as maiores taxas de crescimento populacional e o maior número de habitantes, embora haja uma relação mais estreita entre os municípios mais populosos e aqueles com PIB mais expressivo.

MAPA 3  
**Produto interno bruto municipal (2007)**



Legenda

- Área de Vício
- Inferior a R\$ 50.000,00
- R\$ 50.000,00 - R\$ 100.000,00
- R\$ 100.000,00 - R\$ 500.000,00
- R\$ 500.000,00 - R\$ 1.000.000,00
- R\$ 1.000.000,00 - R\$ 2.000.000,00
- R\$ 2.000.000,00 - R\$ 3.500.000,00
- R\$ 7.901.158,00

- |                            |                            |                           |                               |                                      |
|----------------------------|----------------------------|---------------------------|-------------------------------|--------------------------------------|
| 1 - Acoriázi               | 30 - Cláudia               | 59 - Juína                | 88 - Novo São Joaquim         | 117 - Santo Afonso                   |
| 2 - Água Boa               | 31 - Cocatinho             | 60 - Juara                | 89 - Paranaíta                | 118 - Santo Antônio Lavreger         |
| 3 - Alta Floresta          | 32 - Colíder               | 61 - Juscimeira           | 90 - Parnaíba                 | 119 - Santo Antônio do Leste         |
| 4 - Alto Araguaia          | 33 - Colinas               | 62 - Lambari D'Oeste      | 91 - Pedra Preta              | 120 - São Félix do Araguaia          |
| 5 - Alto Boa Vista         | 34 - Comodoro              | 63 - Lucas do Rio Verde   | 92 - Peixoto de Azevedo       | 121 - São José Quatro Marcos         |
| 6 - Alto Garças            | 35 - Confresa              | 64 - Lucilena             | 93 - Planalto da Serra        | 122 - São José do Rio Claro          |
| 7 - Alto Paraguaçu         | 36 - Conquista D'Oeste     | 65 - Marcolândia          | 94 - Poconé                   | 123 - São José do Povo               |
| 8 - Alto Taquari           | 37 - Cotiguaçu             | 66 - Matupá               | 95 - Pontal do Araguaia       | 124 - São José do Xingu              |
| 9 - Apiaçu                 | 38 - Cuiabá                | 67 - Mirassol D'Oeste     | 96 - Ponte Branca             | 125 - São Pedro da Cipa              |
| 10 - Araguaiana            | 39 - Curvelândia           | 68 - Nobres               | 97 - Pontes e Lacerda         | 126 - Sapezal                        |
| 11 - Araguaçuinha          | 40 - Denise                | 69 - Nortelândia          | 98 - Porto Alegre do Norte    | 127 - Serra Nova Dourada             |
| 12 - Araguaçuinha          | 41 - Diamantino            | 70 - Nossa S. Luvramento  | 99 - Porto dos Gaúchos        | 128 - Sinop                          |
| 13 - Araputanga            | 42 - Dom Aquino            | 71 - Nova Bandeirantes    | 100 - Porto Esperidião        | 129 - Sorriso                        |
| 14 - Aruanã                | 43 - Feliz Natal           | 72 - Nova Brasilândia     | 101 - Porto Estrela           | 130 - Taboara                        |
| 15 - Barra de Miguçu       | 44 - Figueirópolis D'Oeste | 73 - Nova Canaã Norte     | 102 - Poxoreiro               | 131 - Tangará da Serra               |
| 16 - Barra do Bugres       | 45 - Galvão do Norte       | 74 - Nova Guarita         | 103 - Primavera do Leste      | 132 - Tapurah                        |
| 17 - Barra do Garças       | 46 - General Carneiro      | 75 - Nova Lacerda         | 104 - Quatzenia               | 133 - Terra Nova do Norte            |
| 18 - Bom Jesus do Araguaia | 47 - Glória D'Oeste        | 76 - Nova Marilândia      | 105 - Reserva do Cabaçal      | 134 - Tesouro                        |
| 19 - Brasnorte             | 48 - Guarantã do Norte     | 77 - Nova Maringá         | 106 - Ribeirão Cacateros      | 135 - Tortoselo                      |
| 20 - Cáceres               | 49 - Guratins              | 78 - Nova Monte Verde     | 107 - Riberboitinho           | 136 - União do Sul                   |
| 21 - Campinápolis          | 50 - Indavei               | 79 - Nova Mutum           | 108 - Rio Branco              | 137 - Vale São Domingos              |
| 22 - Campo Novo Paraíso    | 51 - Ipiranga do Norte     | 80 - Nova Nazaré          | 109 - Rondinópolis            | 138 - Várzea Grande                  |
| 23 - Campo Verde           | 52 - Itanhangá             | 81 - Nova Olímpia         | 110 - Rosário do Sul          | 139 - Vera                           |
| 24 - Campos de Júlio       | 53 - Itaituba              | 82 - Nova Santa Helena    | 111 - Rosário Oeste           | 140 - Vila Bela                      |
| 25 - Castanheira do Norte  | 54 - Itapora               | 83 - Nova Ubiratã         | 112 - Salto do Céu            | 141 - Vila Rica                      |
| 26 - Castanheira           | 55 - Jaciara               | 84 - Nova Xavantina       | 113 - Santa Carmem            | 142 - Área de Vício entre municípios |
| 27 - Carlinda              | 56 - Jangada               | 85 - Novo Horizonte Norte | 114 - Santa Cruz do Xingu     |                                      |
| 28 - Castanheira           | 57 - Jauru                 | 86 - Novo Mundo           | 115 - Santa Rita do Trivelato |                                      |
| 29 - Chácara Guimarães     | 58 - Juara                 | 87 - Novo Santo Antônio   | 116 - Santa Teresinha         |                                      |

Fonte: IBGE (Disponível em: <ftp://ftp.ibge.gov.br/Pib\_Municipios/2003\_2007/banco\_dados.zip>); Mato Grosso/Seplan (2008a).

A análise mais abrangente do conjunto desses dados, aliada ao contexto do processo ocupacional do estado nas últimas décadas, aponta que a possibilidade das taxas elevadas de crescimento da população de alguns municípios nos últimos anos não representa, necessariamente, um salto em termos de crescimento econômico destes municípios, com condições de torná-los páreos para algumas unidades municipais de economia fortemente estruturada ou, ainda, torná-los novos polos econômicos regionais. Em alguns casos, o rápido crescimento populacional de determinados municípios, principalmente os menos populosos, está relacionado à abertura de frentes de trabalho, particularmente no meio rural, para a abertura de novas áreas que serão incorporadas ao processo produtivo. Entre estas atividades estão: desmatamentos, corte de madeira, corte de lenha, destoca, construções rurais e urbanas.

Em relação ao comportamento do PIB setorial em 2007, constatou-se que 78 municípios, correspondendo a 55,32% das 141 unidades municipais do estado, tinham sua economia apoiada no setor de serviços. Por outro lado, 61 municípios, totalizando 45,39% do total estadual, concentravam suas atividades econômicas no setor agropecuário. Em relação ao setor de indústria, apenas dois municípios mato-grossenses, correspondendo a 1,42% do total de municípios do estado, têm sua economia centrada neste setor, cabendo esclarecer que são municípios economicamente pequenos.

#### **4.2 Novos e antigos processos econômicos: áreas dinâmicas e estagnadas da dinâmica urbana estadual**

O dinamismo econômico e o crescimento populacional vivido por Mato Grosso nas últimas décadas não atingiu, homogeneamente, todo o seu território, ocorrendo, simultaneamente, situações bastante diferenciadas, com municípios que apresentam taxas negativas de crescimento, populações muito pequenas e PIB pouco significativo, conforme se pode melhor observar nas tabelas 3 e 5 e nos mapas 1, 2, e 3, que tratam da distribuição populacional e das taxas de crescimento da população e do comportamento do PIB no território mato-grossense.

Para entender as razões da variação da distribuição populacional e de seu crescimento, bem como as variações apresentadas pelo PIB nos diversos municípios de Mato Grosso, é preciso levar em consideração duas situações ou fases que ocorreram no estado, relacionadas ao processo ocupacional e produtivo. A primeira, de característica extensiva, predominou na área sul, sudoeste-oeste e sudeste-leste, cujo processo de povoamento se deu apoiado na agropecuária de subsistência e no extrativismo vegetal e mineral. A segunda fase ocupacional corresponde ao processo iniciado na segunda metade do século XX, caracterizado pelo processo de ocupação planejada e capitalista que inseriu Mato Grosso no sistema internacional do agronegócio. Esta fase ocupacional envolveu, sobretudo, as terras do centro-norte do estado e de municípios do sul e do sudeste que não haviam sido incluídas na primeira fase de ocupação.

Os municípios da primeira fase de ocupação representam, em grande parte, aqueles oriundos de sesmarias, de estrutura produtiva tradicional, em geral extensiva, que não foram alvo das políticas de estímulo à ocupação da segunda metade do século XX, que buscou, prioritariamente, terras ainda não ocupadas, que poderiam ser regularizadas pelo estado por preços abaixo do mercado.

Atualmente, esses municípios da primeira fase ocupacional se encontram, em geral, com sérias dificuldades socioeconômicas, apresentando estrutura produtiva muito aquém da registrada para os municípios que integram o circuito dinâmico do agronegócio no estado. Por esta razão, estes municípios não têm atraído novos investimentos ou correntes migratórias, concentrando, geralmente, pequenas populações. Nesta situação, podem ser citados, conforme consta na tabela 3, os seguintes municípios: Araguaína, Ponte Branca, Araguaiana, Ribeirãozinho, Luciara, Reserva do Cabaçal e outros. É importante observar que muitos dos municípios de baixa concentração populacional, integrantes da tabela 3, são, também, municípios que apresentam taxas negativas de crescimento populacional.

Por outro lado, chama-se atenção para o fato de muitos dos municípios que apresentaram nos últimos anos taxas de crescimento populacional abaixo da média do estado, inclusive taxas negativas, integrarem o conjunto de unidades municipais que foram emancipadas no final da década de 1980 e na década de 1990, fazendo parte da segunda fase ocupacional do estado. No entanto, apesar de estes municípios terem sido oriundos do processo ocupacional mais recente, muitos ainda não conseguiram investimentos para estimular o setor produtivo, gerando condições para atrair fluxos migratórios e meios adequados para manter suas populações. Desta forma, estes municípios vêm apresentando taxas de crescimento negativas, a exemplo de Nova Marilândia, que no período de 2000 a 2007 apresentou taxa de crescimento de -0,24%.

É importante observar que, em razão de serem municípios recém-emancipados, originados do processo de expansão do agronegócio, as taxas negativas de crescimento da população não indicam, necessariamente, a tendência à formação de áreas estagnadas. Na realidade, parece mais se tratar de acomodação e resposta a uma fase produtiva que precisa de reajustes ou substituição por novas atividades ou, ainda, ampliação e inclusão de novos setores na cadeia produtiva.

É preciso considerar, ainda, que as oscilações na taxa de crescimento da população, inclusive os dados negativos, podem estar relacionadas a fatores específicos que ocorrem no âmbito do município e de sua área de abrangência, como: *i*) desativação de alguns segmentos do sistema produtivo;<sup>1</sup> *ii*) substituição de atividades por outras que requerem pouca mão de obra; *iii*) mecanização da atividade rural; e *iv*) concentração e reconcentração da terra e outras situações do

---

1. Entre os setores produtivos desativados, tem destaque especial o esgotamento e fechamento de inúmeros garimpos que provocaram quedas significativas da população em vários municípios, como Torixoré e Poxoréu.

gênero, que provocaram a perda da capacidade destas áreas de fixarem a população migrante e, inclusive, de manterem sua própria população.

## 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

É importante ressaltar que embora predomine no estado o padrão de pequenas cidades, com populações bastante reduzidas, há uma intensa dinâmica de caráter produtivo e econômico pautada no agronegócio que tem impulsionado o contínuo e crescente desenvolvimento dos pequenos núcleos urbanos, os quais, desde que mantido o vigor da economia regional, poderão alcançar novos patamares de crescimento e expansão, dando lugar à formação de novos polos e subpolos regionais.

O principal centro polarizador de Mato Grosso é a própria capital, Cuiabá, que juntamente com Várzea Grande, sede do município vizinho, constituem-se em uma única aglomeração urbana e no mais importante polo econômico estadual, com destaque para os setores de serviços, comércio e indústria.

Em um segundo nível hierárquico, podem-se citar como polos econômicos de influência regional e sub-regional as sedes dos municípios de Rondonópolis e Sinop, ambos com população, em 2007, superior a 100 mil habitantes; Cáceres, Tangará da Serra e Barra do Garças, com populações na faixa entre 50.001 e 100 mil habitantes; Alta Floresta, Primavera do Leste, Juína e Colíder, com populações na faixa entre 20 mil e 50 mil habitantes. Estas informações são confirmadas pelo valor do PIB alcançado por estes municípios nos últimos anos.

Destaca-se que muitas outras sedes de municípios oferecem serviços ou mesmo possuem um setor comercial que exerce influência sobre outros municípios, no entanto esta influência tem caráter muito localizado, limitando-se às adjacências.

Em relação aos processos migratórios, que modificaram o quadro populacional de Mato Grosso, especialmente nas décadas de 1970 e 1980, constata-se, pelas informações recentes obtidas na Secretaria de Planejamento do Mato Grosso e com base em trabalhos de campo e constatações in loco, que o perfil do migrante mudou consideravelmente.

Nas décadas de 1970 e 1980, as correntes migratórias para Mato Grosso eram constituídas, em sua grande maioria, por colonos e pequenos e médios produtores provenientes dos estados do Sul e Sudeste do Brasil. Houve, também, a corrida por parte de investidores e grandes produtores que buscaram em Mato Grosso a oportunidade de ampliarem seus negócios e seus capitais.

Assim, nos últimos anos, Mato Grosso continuou a atrair migrantes, mas o perfil destes migrantes tem se modificado. A partir da segunda metade da década de 1990, aumentou, gradativamente, a proporção de migrantes com perfil profissional específico, voltado para o atendimento das novas necessidades impostas pelo diversificado padrão produtivo do estado. Assim, entre os novos

migrantes, é comum a presença de técnicos agrícolas de nível médio, mecânicos treinados em máquinas agrícolas pesadas, técnicos em agropecuária, agrônomos, veterinários, zootecnistas e muitos outros profissionais de nível superior orientados para atividades mais urbanas, como arquitetos, médicos, dentistas, fisioterapeutas, químicos, engenheiros civis, entre outros.

Verifica-se, ainda, a ocorrência de alguns fluxos migratórios constituídos de trabalhadores rurais sem preparo profissional específico, quase sempre provenientes do Nordeste do Brasil, especialmente do Maranhão, que buscam em Mato Grosso oportunidades de trabalho no meio rural. No entanto, em razão da incorporação intensiva e crescente de novas tecnologias e mecanização do processo produtivo, o que requer pessoal qualificado para o trabalho, os migrantes sem preparo adequado não conseguem se colocar no exigente mercado de trabalho do agronegócio, o que os leva, frequentemente, a viverem nas periferias das cidades, sobrevivendo de trabalhos sazonais e atividades informais.

Por fim, ressalta-se que, embora o processo migratório para Mato Grosso tenha diminuído nos últimos anos, a migração continua a exercer um forte papel no crescimento populacional do estado, na expansão ocupacional e na produtividade. Conseqüentemente, a migração constitui forte elemento na formação e determinação de novos polos em Mato Grosso.

## REFERÊNCIAS

- ABUTAKKA, A. **O significado da migração populacional para o município de Cáceres:** município de fronteira. Dissertação (Mestrado), Departamento de Geografia, Instituto de Ciências Humanas e Sociais, Universidade Federal de Mato Grosso, Cuiabá: UFMT, 2006.
- AMARAL, A. L. **A questão regional urbana sob a ótica das desigualdades territoriais.** Cáceres: Editora UNEMAT, 2005.
- BERNARDES, J. A; FREIRE FILHO, O. L. (Orgs.). **Geografias da soja: BR-163: fronteiras em mutação.** Rio de Janeiro: Arquimedes edições, 2006.
- BRANDÃO, J. B. **Migração e trabalho na polarização de Cáceres.** Dissertação (Mestrado), Departamento de Geografia, Instituto de Ciências Humanas e Sociais, Universidade Federal de Mato Grosso. Cuiabá: UFMT, 2008.
- BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. **Estudo da dimensão territorial para o Planejamento.** Vol. III, Regiões de Referência Organizado por Célio Campolina Diniz, Brasília: Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, 2008.
- GUIMARÃES, R. V. **Integração de desenvolvimento dos municípios da fronteira Mato-Grossense.** Dissertação (Mestrado), Departamento de Geografia, Instituto de Ciências Humanas e Sociais, Universidade Federal de Mato Grosso, Cuiabá: UFMT, 2006.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Censo demográfico – 2000**. Rio de Janeiro, 2001.

\_\_\_\_\_. **Contagem da População 2007**. Rio de Janeiro, IBGE, 2008.

\_\_\_\_\_. **Região de influência das cidades 2007**. Rio de Janeiro:IBGE, 2008. 201 p.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA (IPEA); INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE); NÚCLEO DE ECONOMIA SOCIAL, URBANA E REGIONAL (NESUR)/ UNIVERSIDADE ESTADUAL DE CAMPINAS (UNICAMP). **Redes urbanas regionais: Norte, Nordeste e Centro-Oeste**. Brasília: Ipea, 2001. 263 p. (Caracterização e tendências da rede urbana no Brasil, vol. 4).

\_\_\_\_\_. **Configuração atual e tendências da rede urbana**. Brasília: Ipea, 2001. 390 p. (Caracterização e tendências da rede urbana no Brasil, vol. 1).

\_\_\_\_\_. **Estudos básicos para a caracterização da rede urbana**. Brasília: Ipea, 2001. 390 p. (Caracterização e tendências da rede urbana no Brasil, vol. 2).

MAITELLI, G. T.; ZAMPARONI, C., A. G. P. (Orgs.). **Expansão da Soja na Pré-Amazônia Mato-grossense – impactos socioambientais**. 1. ed. Cuiabá: EdUFMT; Entrelinhas, 2007. 192 p.

MATO GROSSO; Secretaria de Estado e Planejamento. **Mato Grosso em números**. 2008a.

QUEVEDO, J. L. T. **Configurações do espaço geográfico regional do agronegócio da soja em Lucas do Rio Verde e Sorriso-MT**. Dissertação (Mestrado), Universidade Federal do Mato Grosso, Cuiabá: UFMT, 2008.

\_\_\_\_\_. **Anuário Estatístico 2008**. 2008b.

RIVERA, M. S. P. **Cuiabá - um nó na rede**. Dissertação (Mestrado), Departamento de Geografia, Instituto de Ciências Humanas e Sociais, Universidade Federal de Mato Grosso, Cuiabá: UFMT, 2006.

ROMANCINI, S. R. (Org.). **Novas territorialidades nas cidades mato-grossenses**. Cuiabá, EdUFMT, 2009.

\_\_\_\_\_. (Org.). **Novas territorialidades urbanas em Cuiabá**. Cuiabá, EdUFMT, 2008. 176 p.

SOUZA HIGA, T. C. C. S.; MORENO, G. **Geografia de Mato Grosso: território, sociedade e ambiente**. Cuiabá: editora Entrelinhas, 2005.

VILARINHO NETO, C. S. **Metropolização regional, formação e consolidação da rede urbana do Estado de Mato Grosso**. Cuiabá: EdUFMT, 2009.

## MATO GROSSO DO SUL: DINÂMICA URBANO-REGIONAL DO ESTADO\*

Tito Carlos Machado de Oliveira\*\*

Roberto Ortiz Paixão\*\*\*

Sérgio Seiko Yonamini\*\*\*\*

### 1 INTRODUÇÃO

O capítulo ora apresentado é resultado de uma pesquisa maior, intitulada *Dinâmica Urbana dos Estados – Rede Urbana do Brasil e da América Latina*, desenvolvida em Mato Grosso do Sul por uma equipe multi-institucional, sob a direção estadual da Fundação de Apoio à Pesquisa, ao Ensino e à Cultura de Mato Grosso do Sul (FAPEMS) e coordenada nacionalmente pela Diretoria de Estudos Urbanos e Políticas Regionais, Urbanas e Ambientais (Dirur) do Ipea.

Trata-se de uma releitura do território sul-mato-grossense tendo como ponto de partida três estudos de referência nacional sobre redes urbanas, a saber : *i) Região de Influência das Cidades – 2007* (REGIC), publicado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) no ano de 2008 (IBGE, 2008); *ii) Estudo da dimensão territorial para o planejamento*: volume III – regiões de referência, publicado pelo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG), também no ano de 2008 (BRASIL, 2008); e *iii)* por último, mas de igual importância, o documento *Caracterização e tendências da rede urbana do Brasil*: configurações atuais e tendências da rede urbana, publicado por IPEA, IBGE e UNICAMP em 2001 (IPEA, IBGE, NESUR-IE-UNICAMP, 2001).

---

\* A equipe de pesquisadores agradece ao coordenador institucional da pesquisa em Mato Grosso do Sul, professor doutor José Roberto Lunas, da Fundação de Apoio à Pesquisa, ao Ensino e à Cultura de Mato Grosso do Sul, da Universidade Estadual de Mato Grosso do Sul (FAPEMS/UEMS). Agradece também ao geógrafo Fabio Martins Ayres, mestre em desenvolvimento local pela Universidade Católica Dom Bosco (UCDB), técnico da Secretaria de Estado de Meio Ambiente, do Planejamento, da Ciência e Tecnologia (SEMAC/MS), pela elaboração de mapas e tabelas.

\*\* Geógrafo. Professor titular da Universidade Federal de Mato Grosso do Sul (UFMS). Coordenador do Centro de Análise e Difusão do Espaço Fronteiriço (CADEF).

\*\*\* Professor da UEMS. Coordenador do Curso de Geografia da Unidade de Campo Grande.

\*\*\*\* Técnico da Agência Estadual de Regulação de Serviços Públicos do Estado de Mato Grosso do Sul (AGEPAN/MS).

O capítulo apresenta também uma revisão de estudos correlatos sobre o tema que tiveram como foco mais específico o território estadual. A leitura complementar destes estudos contribuiu de forma importante para a análise e a interpretação dos dados econômicos e populacionais apresentados mais adiante. Acredita-se que a soma destes referenciais (básicos e específicos) constituiu um *corpus* investigativo elementar para uma visão panorâmica crítica sobre as articulações urbanas em redes e suas relações hierárquicas na escala estadual, além de se vislumbrarem as ligações entre alguns nódulos (urbanos) do território sul-mato-grossense e outras escalas maiores (Brasil e América do Sul), como sugere este texto.

Nesse contexto, não é demasiado lembrar que o Mato Grosso do Sul é um estado recente – foi criado no final da década de 1970, abarcando a porção meridional do antigo Mato Grosso numa extensão aproximada de 357 mil km<sup>2</sup>, atualmente ocupado por mais de 2,2 milhões de pessoas numa distribuição irregular e concentrada em sua metade centro-oriental. A geografia do estado lhe confere uma individualidade marcada por sua posição geográfica justaposta na América do Sul, podendo atuar como um elo para os fluxos entre os oceanos Atlântico e Pacífico e a porção centro-meridional deste continente, o que apresenta uma importância que, do ponto de vista geopolítico e geoeconômico, vai além dos limites do território brasileiro. Outro aspecto particular deste estado é sua estrutura física e condição de fronteira.

De modo geral, pode-se dizer que o estado está seccionado em dois grandes compartimentos: a planície e o planalto. Na planície, o destaque fica para as cidades de Corumbá e Aquidauana, embora esta última tenha seu próprio arranjo de cidades orbitais e apresente, ainda, uma vinculação ao planalto pelos relacionamentos recorrentes com a capital do estado, que se encontra no planalto. No planalto, podem-se estabelecer basicamente três parcelas territoriais: *i*) a primeira parcela é resultado do arranjo espacial entre a capital do estado e as cidades que orbitam no seu entorno; *ii*) a segunda parcela é composta por Dourados e seus satélites urbanos de pequeno porte, somados aos municípios da fronteira do Brasil com o Paraguai, incluindo Ponta Porã, cidade que agrega outro número de pequenas cidades-satélites mas está vinculada a Dourados em número de relacionamentos; e *iii*) no terceiro arranjo incluem-se Três Lagoas, com outro pequeno número de cidades-satélites na porção oriental do estado, mais Nova Andradina e Chapadão do Sul – estes dois últimos municípios merecem atenção, ainda que em menor grau de importância, como será comentado no decorrer deste capítulo.

Pode-se dizer que a literatura concernente às dinâmicas das cidades do Mato Grosso do Sul é tão jovem quanto o próprio estado. “Todos os caminhos correm para Campo Grande” – esta expressão, muito utilizada durante a realização do *Plano de Conservação da Bacia do Alto Paraguai – PCBAP* (BRASIL, 1997), ainda é muito pertinente, apesar do fortalecimento de Dourados como uma cidade com

características de polo sub-regional; de Três Lagoas, articulada com cidades do interior de São Paulo, em especial Bauru, Araçatuba e São José do Rio Preto; de Corumbá e sua ampliada relação com Santa Cruz de la Sierra (Bolívia); e de Ponta Porã, conurbada com Pedro Juan Caballero, que tem sustentado uma articulação mais recente com outras cidades brasileiras e paraguaias.

Com base em alguns estudos, observa-se que não houve redução da importância de Campo Grande enquanto polo irradiador e centralizador das ações distributivas do desenvolvimento do estado. Tal constatação destaca a necessidade de um número mais significativo de estudos territoriais nas mais diversas áreas, incluindo estudos urbanos e regionais e de suas dinâmicas, para as quais são apontadas agora algumas contribuições.

A obra de Oliveira (1998) foi direcionada para as relações de Corumbá com o território sul-mato-grossense e com a Bolívia. O trabalho aponta para a heterogeneidade de fluxos (legais e ilegais) e as complementaridades, de toda ordem, presentes na conurbação desta fronteira, enfatizando a inserção desta cidade na rede do narcotráfico como contraponto à sua destacada pecuária de corte e extensiva produção mineral para o mercado mundial, além de sua conexão com uma rede internacional de turismo, por meio do município de Bonito. Todos estes aspectos estão associados à sua localização estratégica enquanto ponto de ligação entre São Paulo e Santa Cruz de la Sierra (Bolívia) e entre o Atlântico e o Pacífico, com conexões rodoviária, ferroviária e fluvial, elementos essenciais para o entendimento da dinâmica urbana e regional de Corumbá.

Em outra obra, Oliveira (2000) traçou um perfil sobre o desenvolvimento socioeconômico do Mato Grosso do Sul desde o seu nascimento até o início dos anos 1990. O autor focou a agroindústria da soja como elemento fundamental da análise e procurou desvendar o processo de agroindustrialização vivido pelo estado, os efeitos desta industrialização tipicamente rural, bem como sua ligação com os mercados nacional e internacional e sua participação neste processo.

Ito (2000) faz uma abordagem sobre a dinâmica urbana de Corumbá a partir do seu surgimento como ponto de defesa do território brasileiro, na segunda metade do século XIX. A autora envereda pela história da cidade até seu auge como entreposto comercial no longínquo oeste brasileiro do início do século XX, chegando até a perda de influência da cidade, em meados do século passado, e seu reposicionamento nas relações com a Bolívia, transformando-se em entreposto de exportação para o mercado consumidor boliviano. Esta trajetória, somada à construção e ao asfaltamento da BR-262, fortaleceu o número de relacionamentos de Corumbá com alguns grandes centros, como as cidades de São Paulo e Rio de Janeiro.

Por sua vez, o trabalho de Paixão (2006) retrata a dinâmica regional e urbana de Corumbá a partir de suas relações com as cidades-satélites de Ladário (MS),

Puerto Quijarro e Puerto Suárez (GB/BOL). O autor toma como base a produção e o consumo desencadeados pelo turismo, o que constrói uma tessitura regional que envolve estes quatro municípios e reforça a polarização em Corumbá, dada a maior presença de empresas de grande porte, equipamentos públicos e densidade populacional nesta cidade. O autor aponta que estes fatores favorecem uma integração fronteiriça espontânea em distintos níveis de relacionamentos.

Nessa linha de releituras sobre o território sul-mato-grossense em regiões fronteiriças, é oportuno lembrar o estudo desenvolvido por Silva (2009b). Ao descrever Ponta Porã e Pedro Juan Caballero, o autor centra o foco de análise nas conexões e interações existentes naquela conurbação, buscando desvendar a complementaridade entre as cidades e a importância que elas têm para as articulações urbanas nas redes de seus respectivos países.

Numa leitura sobre o espaço urbano de Dourados, Calixto (2004) procurou compreender a reprodução do capital nesta que é a segunda maior cidade do estado de Mato Grosso do Sul. O estudo demonstrou a importância dos projetos estruturantes, como o Programa de Desenvolvimento do Centro-Oeste (Prodoeste), o Programa de Desenvolvimento Econômico e Social para o Centro-Oeste (Pladesco), o Programa de Desenvolvimento da Grande Dourados (Prodegran) etc., para a construção não somente de Dourados como de sua região, tendo em vista o conjunto de municípios que atualmente orbitam em torno da cidade e com ela se articulam.

Souza (2003), ao estudar os elementos que possibilitaram a instalação de alguns núcleos industriais, suas polarizações e os reflexos deste processo no desenvolvimento do estado, constatou que o estado é pouco industrializado e que suas indústrias têm características eminentemente rurais, com núcleos industriais tipicamente urbanos ou periurbanos. Neste conjunto, o referido autor destacou o distrito industrial de Três Lagoas pelas boas perspectivas de crescimento, facilitadas por sua localização, uma vez que o distrito se encontra ao lado de centros consumidores de São Paulo e tem boas possibilidades de transporte multimodal.

Outros três trabalhos que merecem destaque na leitura do Mato Grosso do Sul foram produzidos pelo setor governamental para instrumentalizar a gestão territorial. O primeiro deles é o estudo *MS 2020 – Cenários e estratégias de longo prazo*, publicado no ano de 2000, que propôs uma nova regionalização para o estado, denominada de Plano Regional de Desenvolvimento Sustentável, criando Conselhos Regionais de Desenvolvimento (Coredes) e estabelecendo metas de desenvolvimento de curto, médio e longo prazo (MATO GROSSO DO SUL, 2000). O segundo trabalho de autoria governamental é o *Índice de responsabilidade social de Mato Grosso do Sul*, publicado pelo governo estadual no ano de 2007 com o objetivo de prover aos setores público e privado indicadores

de desenvolvimento humano, riqueza, longevidade e escolaridade para cada município do estado (MATO GROSSO DO SUL, 2007). O terceiro documento, produzido recentemente pelo governo do estado para instrumentalizar a gestão territorial, foi o *Zoneamento Econômico Ecológico de Mato Grosso do Sul – ZEEMS*, como parte das políticas ambientais traçadas pelo governo federal, apontando diretrizes e normas para o ordenamento do uso e ocupação do solo na implantação das atividades produtivas (MATO GROSSO DO SUL, 2009).

Como se verá a seguir, o processo de distribuição da população de Mato Grosso do Sul permanece estável desde o nascimento do estado, no final dos anos 1970. Outro aspecto observado na literatura sobre o Mato Grosso do Sul é o peso do conservadorismo em sua economia pouco diversificada, que ainda é marcada por uma forte presença do setor primário, por desigualdades na concentração de riqueza entre municípios e por um crescimento que hoje se pauta mais na circulação, em detrimento da produção.

## 2 TENDÊNCIAS DE DISTRIBUIÇÃO DA POPULAÇÃO

É digno de registro que o Mato Grosso do Sul, ou sul do antigo Mato Grosso, apresentou, antes dos anos 1970, um crescimento próximo de 100% a cada década, observando-se os fluxos migratórios correntes no Brasil a partir da década de 1930, de tal modo que a população dobrava a cada decênio.

O sul de Mato Grosso foi alvo da *frente para o oeste* e seus desdobramentos: *i*) a Colônia Nacional de Dourados nos anos 1940; *ii*) as colonizações de iniciativa privada (Someco, Vera Cruz, Viação São Paulo – Mato Grosso) nos anos 1950; *iii*) a chegada dos *granjeiros* nos anos 1960; e *iv*) uma série de mais de 80 colônias espalhadas pelo território do Mato Grosso meridional (PÉBAYLE, 1994; SILVA, 2009a). Movidos pelo barateamento da terra, causado pelo desestímulo ao negócio do gado e pela redução gradativa das exportações da erva-mate, fluxos populacionais de São Paulo, Paraná e Rio Grande do Sul se deslocaram para as terras do então Mato Grosso, conforme apontou Oliveira (2000). Este fluxo de pessoas e de mercadorias fez nascer uma série de cidades nas vacarias da Serra de Maracaju e nos resquícios de Mata Atlântica na parte sul, fronteira com o Paraguai e com o estado do Paraná. Entre as décadas de 1940 e 1970, o crescimento demográfico foi notável, com taxas muito superiores às brasileiras.

No entanto, nos anos 1970 praticamente não houve fluxos migratórios para o setor rural. A terra já se encontrava plenamente ocupada e passava, agora, a receber fluxos de grandes capitais. O advento dos bons resultados com o plantio de soja fez com que capitalistas agrários (ou não) viessem investir na compra de terras para sua produção. A partir desta época, a possibilidade de nascimento de novas cidades é reduzida. Com a divisão do antigo Mato Grosso, gênese do nascimento

do Mato Grosso do Sul, observaram-se dois novos fluxos populacionais. Um dos fluxos foi para o norte do Mato Grosso, com a abertura de novas frentes pioneiras para o plantio de soja e a criação de gado. Outro fluxo desencadeou um aporte populacional em direção a Campo Grande e outras cidades, a exemplo de Dourados, além de frentes populacionais pioneiras, com substantivo volume de capital para a região mais ao norte do Mato Grosso do Sul, fazendo surgir e crescer Costa Rica e Chapadão do Sul (ambas nascidas no final dos anos 1980) e fortalecer São Gabriel D'Oeste (OLIVEIRA, 2000).

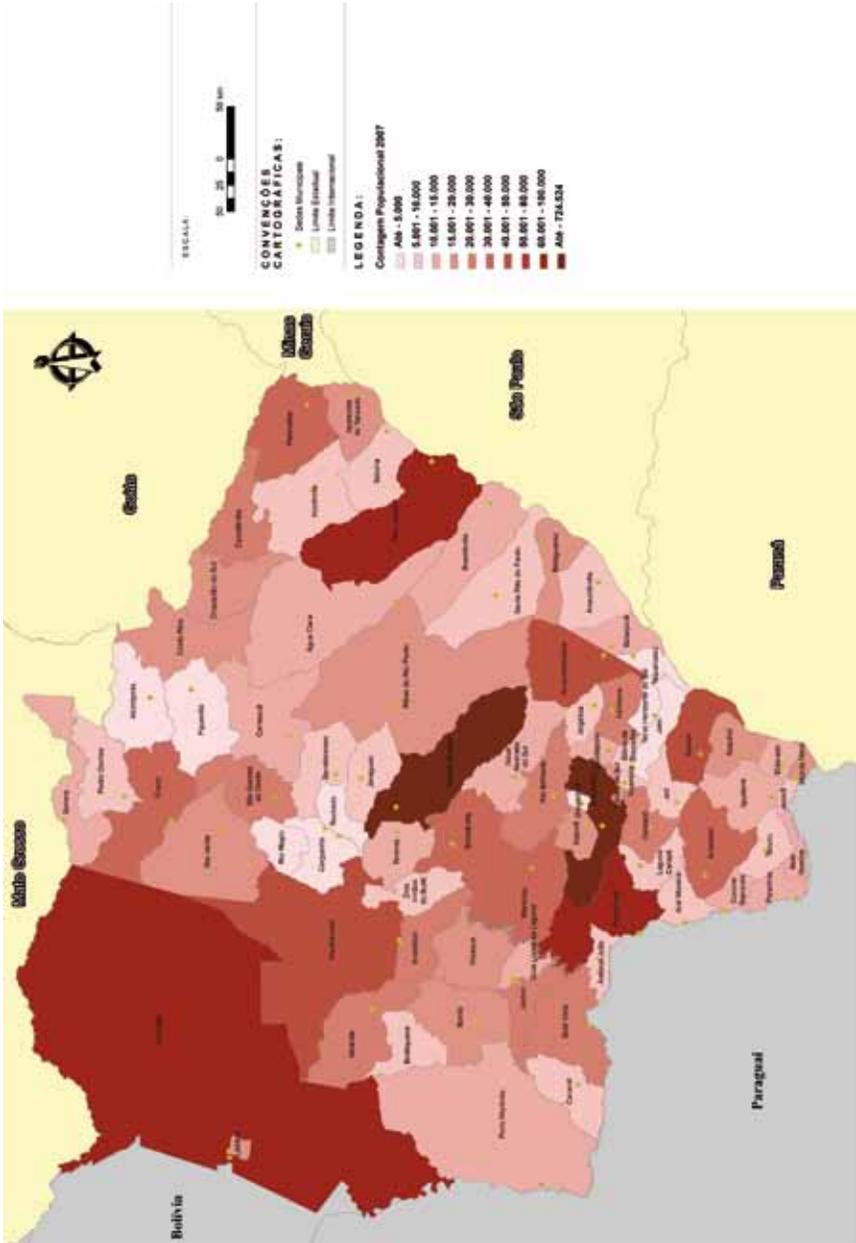
A partir disso, houve uma redução nos fluxos migratórios, que, somada à redução nas taxas de mortalidade e fecundidade, fez com que o ritmo de crescimento populacional sofresse um processo de declínio em seus níveis gerais.<sup>1</sup> As taxas geométricas de crescimento da população sofreram redução contundente entre 1950 e 2000, da seguinte forma: *i*) de 1950 a 1960, taxa de 6,65%; *ii*) de 1960 a 1970, 5,51%; *iii*) de 1970 a 1980, 3,21%; *iv*) de 1980 a 1991, 2,65%; e *v*) de 1991 a 2000, 1,73%. Observando-se os números da contagem do IBGE de 2007 comparados ao Censo 2000, verifica-se que o estado de Mato Grosso do Sul continua a apresentar redução em sua taxa de crescimento populacional – entre 2000 e 2007, o crescimento não chegou a 1,21%.

Em termos absolutos, nota-se que, enquanto no intervalo entre 1970 e 1980 a população do Mato Grosso meridional cresceu 37%, na década seguinte (1980-1990) o crescimento foi de 30%, tendo sido inferior a 17% entre 1991 e 2000. Entre 2000 e 2007, o crescimento populacional não chegou a 9%, o que faz supor que o estado chegará ao final da década com menos de 10% de crescimento populacional. Este é um dado interessante, considerando-se a população estadual de pouco mais de 2,2 milhões de pessoas com baixo índice de crescimento e com alta renda concentrada. Tal quadro coloca o Mato Grosso do Sul como um estado com reduzida capacidade de ampliação do mercado consumidor. Entretanto, a questão é mais grave. Os dados do IBGE de 2007 revelam uma cartografia da distribuição populacional que retrata uma paisagem demográfica povoada com poucos municípios e uma população rarefeita em relação ao tamanho do território, conforme ilustrado no mapa 1. Há que se considerar que a grande maioria dos municípios do estado (55 de um total de 78) possui uma população inferior a 20 mil habitantes e que, destes, 31 são municípios com população inferior a 10 mil habitantes. Nesse contexto, as cidades de pequeno porte tendem a se articular mais diretamente com a capital, Campo Grande, e, em segundo lugar, com outras cidades mais próximas e de igual tamanho.

---

1. Observando-se os dados demográficos tanto do Brasil quanto de Mato Grosso do Sul, pode-se constatar que ambos caminham a passos largos para um envelhecimento muito rápido da população.

MAPA 1  
Populações municipais no Mato Grosso do Sul



Fonte: IBGE - Contagem populacional.  
Elaboração: Fábio Ayres, Me. Geógrafo, CREA/MS 12093/D.

Observa-se, ainda, que a contagem populacional identificou pelo menos 20 municípios com decréscimo populacional entre 2000 e 2007, conforme detalhado na tabela 1, que permite visualizar também os 20 maiores desempenhos em taxas geométricas de crescimento populacional (este aspecto também pode ser visualizado no mapa 2). Constata-se que mais da metade dos municípios do estado está perdendo população num ritmo preocupante.

TABELA 1

**Municípios com as maiores e menores taxas geométricas médias de crescimento populacional ao ano (2000 a 2007)**

Posição	Região estadual de planejamento	Município	População em 2000	População em 2007	Taxa geométrica média de crescimento ao ano – 2000 a 2007 (%)
	Mato Grosso do Sul	-	2.039.457	2.219.289	1,21
1ª	Região Central	Sidrolândia	23.483	38.147	7,18
2ª	Bolsão	Chapadão do Sul	11.658	16.193	4,81
3ª	Norte	Sonora	9.543	12.548	3,99
4ª	Região Central	Terenos	11.662	14.458	3,12
5ª	Leste	Nova Andradina	35.381	43.495	2,99
6ª	Norte	São Gabriel do Oeste	16.821	20.524	2,88
7ª	Grande Dourados	Nova Alvorada	9.956	12.026	2,74
8ª	Sul Fronteira	Japorã	6.140	7.362	2,63
9ª	Bolsão	Água Clara	11.015	13.183	2,60
10ª	Sul Fronteira	Ponta Porã	60.916	72.207	2,46
11ª	Sul Fronteira	Naviraí	36.662	43.391	2,44
12ª	Norte	Costa Rica	15.488	18.277	2,39
13ª	Grande Dourados	Maracaju	26.219	30.912	2,38
14ª	Grande Dourados	Rio Brilhante	22.640	26.560	2,31
15ª	Alto Paraguai	Ladário	15.313	17.906	2,26
16ª	Norte	Alcinópolis	3.679	4.299	2,25
17ª	Região Central	Corguinho	3.592	4.165	2,14
18ª	Leste	Bataguassu	16.197	18.687	2,06
19ª	Sul Fronteira	Aral Moreira	8.055	9.236	1,97
20ª	Região Central	Ribas do Rio Pardo	16.721	19.159	1,96
...	...	...	...	...	...
...	...	...	...	...	...
59ª	Região Central	Rochedo	4.358	4.346	-0,04
60ª	Alto Paraguai	Anastácio	22.477	22.364	-0,07
61ª	Leste	Bataiporã	7.971	10.625	-0,08
62ª	Grande Dourados	Deodópolis	11.350	11.261	-0,11
63ª	Leste	Angélica	7.356	7.253	-0,20
64ª	Grande Dourados	Fátima do Sul	19.111	18.789	-0,24
65ª	Sudoeste	Bodoquena	8.367	8.168	-0,34
66ª	Sul Fronteira	Sete Quedas	10.936	10.659	-0,37
67ª	Grande Dourados	Vicentina	5.779	5.627	-0,38
68ª	Norte	Pedro Gomes	8.535	8.307	-0,39

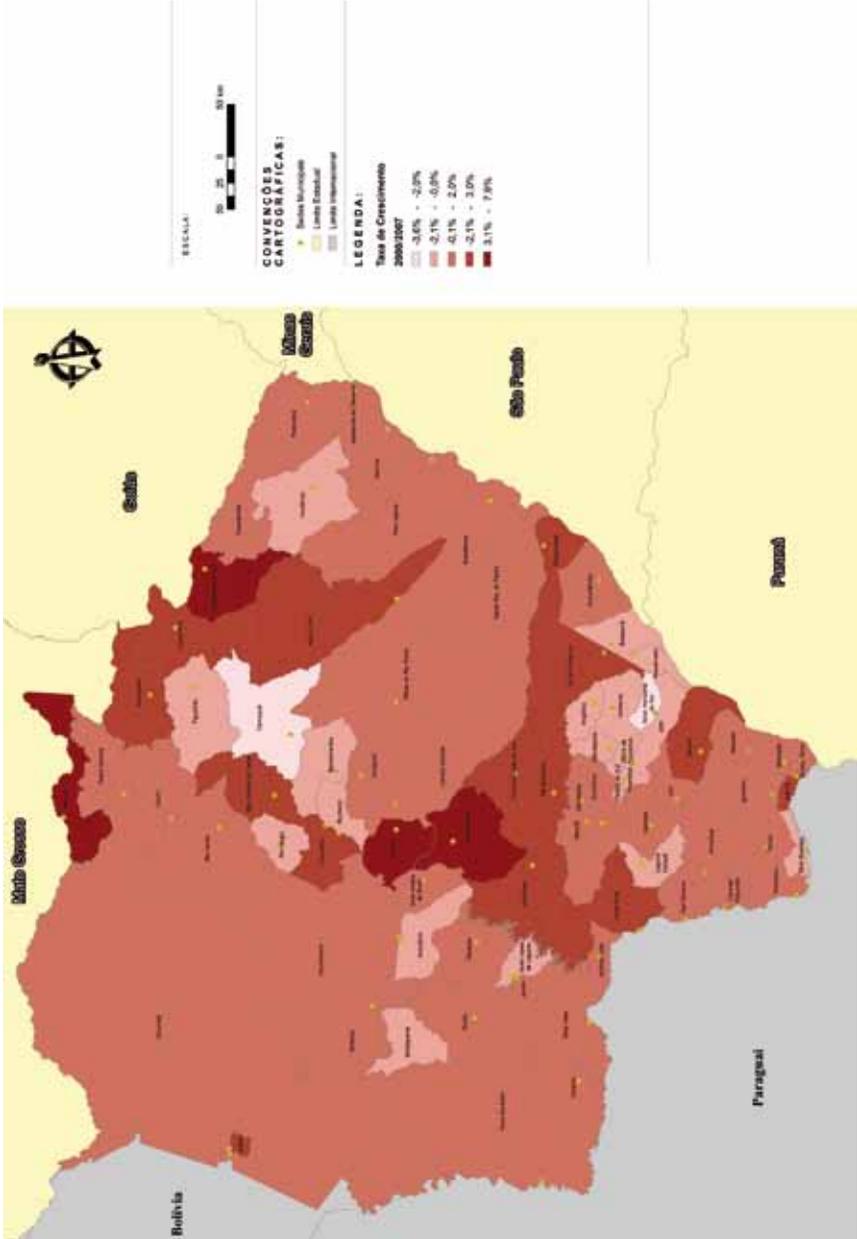
(Continua)

(Continuação)

Posição	Região estadual de planejamento	Município	População em 2000	População em 2007	Taxa geométrica média de crescimento ao ano – 2000 a 2007 (%)
69 <sup>a</sup>	Grande Dourados	Glória de Dourados	10.035	9.644	-0,57
70 <sup>a</sup>	Leste	Ivinhema	21.643	20.567	-0,73
71 <sup>a</sup>	Grande Dourados	Jateí	4.054	3.808	-0,89
72 <sup>a</sup>	Bolsão	Inocência	7.872	7.342	-0,99
73 <sup>a</sup>	Sudoeste	Guia Lopes	11.115	10.208	-1,21
74 <sup>a</sup>	Região Central	Bandeirantes	6.425	5.888	-1,24
75 <sup>a</sup>	Norte	Rio Negro	5.432	4.961	-1,29
76 <sup>a</sup>	Leste	Taquarussu	3.493	3.117	-1,61
77 <sup>a</sup>	Norte	Camapuã	16.446	13.192	-3,10
78 <sup>a</sup>	Leste	Novo Horizonte	6.415	4.967	-3,59

Fonte: w<[www.assomasul.org.br/assomasul](http://www.assomasul.org.br/assomasul)>.

MAPA 2  
Taxa de crescimento da população dos municípios (2000 - 2007)



Fonte: IBGE.  
Elaboração: Fábio Ayres, Me. Geógrafo - CREA/MS 12093/D.

Resumidamente, é possível afirmar que, levando-se em conta a população absoluta, há uma concentração populacional no estado em apenas cinco municípios: Campo Grande, Dourados, Três Lagoas, Corumbá e Ponta Porã. Destes, apenas Ponta Porã ganha lugar entre as 20 maiores taxas geométricas de crescimento populacional, conforme demonstrado pela tabela 1, cabendo aos outros quatro as seguintes taxas e posições para o mesmo período (2000-2007): *i*) Dourados, 25ª posição, com taxa de 1,40%; *ii*) Campo Grande, 27ª posição, taxa de 1,26%; *iii*) Três Lagoas, 30ª posição, taxa de 1,19%; e *iv*) Corumbá, 56ª posição, com uma taxa de crescimento de 0,10%.

Todavia, não há uma aleatoriedade completa na distribuição dessa população. Há, sim, uma concentração na região central, onde se encontra a capital do estado, em relação a outras regiões, contribuindo para que todos os caminhos se direcionem a Campo Grande, como dito anteriormente. Pode-se observar que a localização de Campo Grande no centro do estado<sup>2</sup> e os fluxos migratórios supramencionados levaram a uma concentração de cidades e de população na faixa que vai do centro em direção à fronteira com o Paraguai.<sup>3</sup> No restante, há um leque que se estende do sudoeste ao leste, passando pelo Alto Pantanal, pelo norte e pela região do Bolsão, com um imenso vazio demográfico.

### 3 ANÁLISE DA DINÂMICA ESPACIAL DA ECONOMIA ESTADUAL

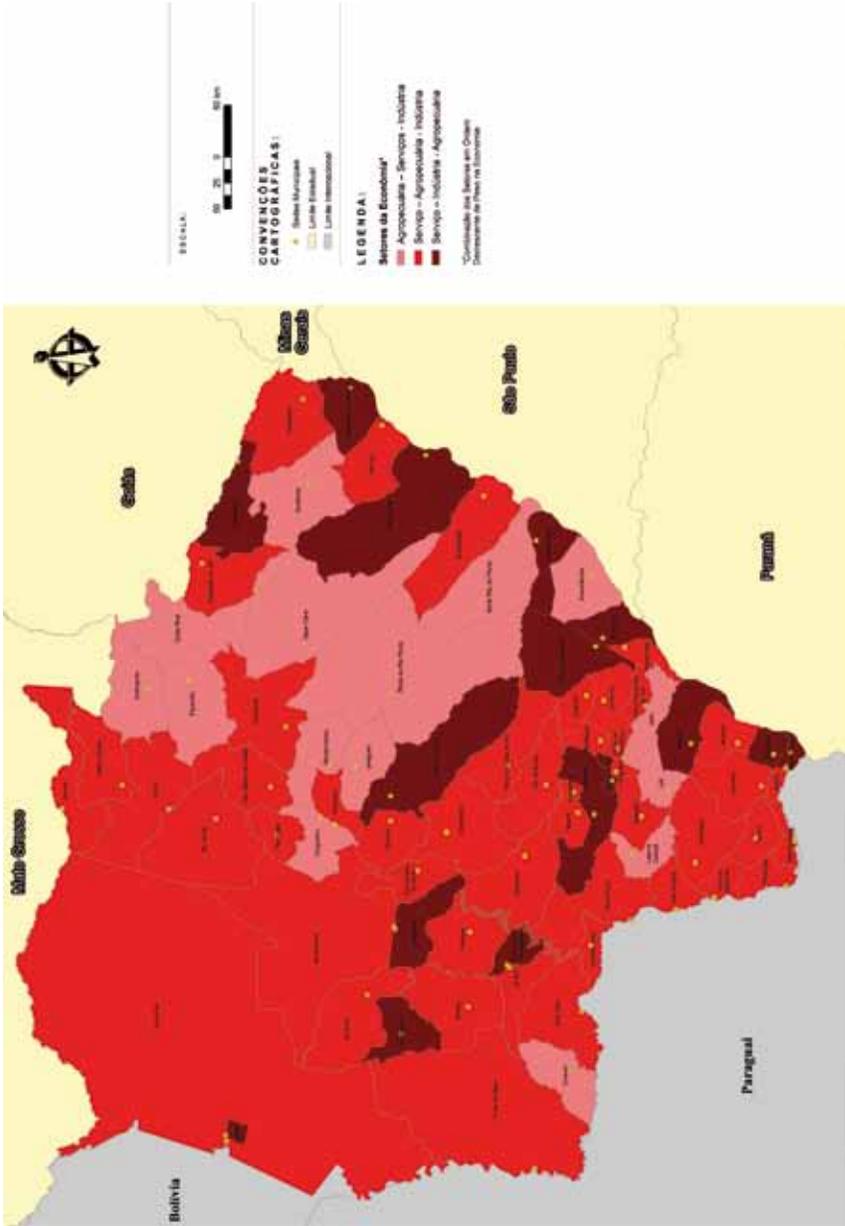
Analisando a literatura corrente sobre o Mato Grosso do Sul, é possível constatar um forte conservadorismo em sua economia. A manutenção da estrutura fundiária, somada à permanência da força do setor primário na estrutura produtiva, à alta concentração de riqueza e à manutenção das desigualdades entre os municípios mais ricos e os mais pobres, formata índices ainda muito frágeis de diversificação da base econômica. Além disso, o crescimento sustentando mais na circulação que na produção indica que a economia se move sempre no mesmo sentido e não abala sua direção.

---

2. Não se pode desconsiderar que Campo grande e Goiânia são duas capitais localizadas exatamente ao centro de seus estados, possibilitando um elevado nível de centralidade.

3. Essa faixa totaliza aproximadamente 80% de toda a população do estado.

MAPA 3  
**Perfil por atividade econômica segundo o valor adicionado do PIB nos municípios do Mato Grosso do Sul (2007)**



Fonte: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBEGE); Secretaria de Estado do Meio Ambiente, do Planejamento, da Ciência e Tecnologia (SEMAC).  
 Elaboração: Martins-Ayres.

Ser conservadora não significa ser estática. A participação do produto interno bruto (PIB) do estado do Mato Grosso do Sul na economia total do país vem crescendo: passou de apenas 1,15% do PIB nacional em 2002 para 1,67% em 2007. No ano de 2007, o setor de atividade econômica com a maior participação relativa no total do PIB do estado foi o setor terciário (em especial o comércio), com quase 50%, tendo o setor primário atingido 31% e o secundário pouco mais de 20%. Segundo os dados do IBGE, no ano de 2002 a participação relativa do setor de serviços no Mato Grosso do Sul foi de 45%, a administração pública contribuiu com cerca de 15%, e a agropecuária e a indústria contribuíram com 32% e 15%, respectivamente. Vale ressaltar que o PIB agrícola do estado é decididamente influenciado pelos preços internacionais de *commodities*, estando a soja em primeiríssimo plano.

Observada a composição da atividade econômica dos municípios pelo grau de importância de seus setores produtivos em termos de valor adicionado, verifica-se que apenas 16 municípios apresentam a agropecuária como a terceira maior importância para a economia municipal, como apresentado no mapa 3.

O nível de dependência da economia estadual em relação ao setor primário é observado ainda quando se verifica o quadro geral das exportações providas pelo estado: entre os 20 primeiros produtos da pauta de exportação (que representam mais de 90% do total), apenas três (ferro e derivados) não possuem relações diretas com a agropecuária.

Outro dado que não pode ser desprezado é o alto grau de concentração fundiária. A quantidade de novos assentamentos de trabalhadores rurais promovidos no estado nos últimos 20 anos não abalou a estrutura fundiária existente no Mato Grosso do Sul. À guisa de exemplo, em 1975 existiam no estado 60.014 estabelecimentos agropecuários, que ocupavam uma área de pouco mais de 28 milhões de hectares; em 2006, 30 anos mais tarde, eram 64.862 estabelecimentos, que ocupavam uma área de 30 milhões de hectares.

A economia de Mato Grosso do Sul é tão pequena – a contribuição do PIB do estado na construção da riqueza nacional era de apenas 1,67% em 2007 (Disponível em: <[www.bacen.gov.br](http://www.bacen.gov.br)>) – que qualquer movimento no sentido do avanço da agropecuária, na implantação de médios empreendimentos industriais, movimentos fronteiriços etc. altera consideravelmente a economia geral do estado e tem impacto nas condições regionais.

Há elementos verdadeiramente recentes (surgidos há não mais que três lustros) no conjunto da economia que merecem destaque, como o nascimento de indústrias em Três Lagoas e Aparecida do Taboado, o aumento da exploração de minérios (associado à questão fronteiriça) em Corumbá, a expansão do agronegócio para a parte mais ao norte do estado (envolvendo municípios como Chapadão do Sul e Costa Rica), a nova realidade das fronteiras e a condição de Bonito como polo de atração turística.

O município de Três Lagoas (e, *por tabela*, Aparecida do Taboado) vem se consolidando como um território com boa capacidade de industrialização. A proximidade com o estado de São Paulo e os atraentes subsídios fiscais oferecidos pelo governo do estado têm promovido um *deslizamento*<sup>4</sup> de indústrias de São Paulo, em especial para aqueles municípios. Além disso, a International Paper, aliada à Votorantim Papel e Celulose (VPC), implantou uma indústria de celulose e encerra expectativas de grande impacto regional nos próximos anos – atualmente, o PIB municipal de Três Lagoas contribui com 13,6% do PIB industrial de Mato Grosso do Sul.

O fato é que, além de consubstanciar outra dinâmica urbana para o município de Três Lagoas (aumento do custo da cidade), essas indústrias provocam o aumento dos fluxos de capitais (humanos e materiais) e serviços naquela direção, mudando o sentido da acumulação e da interação regional. De fato, o processo migratório, em particular de mão de obra especializada, vem redefinindo a dinâmica urbana da cidade, porém este impacto ainda é reduzido ante o volume de capacidade ociosa apresentado pelo conjunto industrial.<sup>5</sup> Mas, por seu turno, é visível o impacto regional provocado pela instalação da indústria de celulose. Três Lagoas e os municípios em seu entorno têm intensificado o plantio de eucalipto para esta finalidade: estudos recentes indicam que há uma expectativa de câmbio próximo de 30% das atuais atividades desenvolvidas no setor rural (pecuária, sobretudo) para a silvicultura nos municípios de Selvíria, Água Clara, Rio Pardo, Paranaíba, Inocência e Brasilândia, além do próprio município de Três Lagoas (MATO GROSSO DO SUL, 2009, volume II).

Esse fenômeno tem influenciado a produção de riqueza regional. A economia da região do Bolsão já se coloca como a terceira mais forte do estado, tendo contribuído com 8,2% do PIB estadual no ano de 2007. Entretanto, apenas Três Lagoas apresenta um perfil com significativa presença industrial, com 34,6% do PIB municipal, e participando com 13,6% do PIB industrial do estado.

Corumbá, por sua vez, apresenta outra realidade.<sup>6</sup> A Companhia Vale do Rio Doce e a Companhia Rio Tinto, empresas de porte médio para grande, conduzem suas produções de exploração mineral voltadas para o mercado externo, de forma

---

4. O termo *deslizamento* é aqui utilizado para empresas que se deslocam para outras localidades em função de um conjunto de fatores relacionados à redução dos custos de produção, em especial aos subsídios fiscais oferecidos pelos governos estaduais – teoria em construção.

5. A capacidade industrial ociosa é superior a 60%, segundo dados de pesquisa do Departamento de Geografia do Campus de Aquidauana (CPAq) da Universidade Federal de Mato Grosso do Sul (UFMS). Isto significa que qualquer aumento nos níveis operacionais do setor poderá acarretar impactos muito maiores.

6. Ali, a participação da China no comércio mundial e a atual mutação no complexo industrial chinês influenciam diretamente a consecução da indústria local.

similar à implantação (paralisação e venda) da MMX (propriedade do empresário Eike Batista) no pé da morraria do Urucum.

Esses empreendimentos movimentam a cidade a partir do aumento dos fluxos de carga, em especial a logística ferroviária e hidroviária. No entanto, eles também têm promovido modificações (ainda pequenas) na economia regional: *i*) aumento da exploração do minério de ferro e manganês, porém com pouca interferência na estrutura urbana e na incorporação de trabalho novo; *ii*) consolidação do plantio de eucalipto para produção de carvão nos municípios de Anastácio, Nioaque e Dois Irmãos do Buriti; *iii*) elevação do fluxo de transporte hidroviário, mas com limitações impostas pela natureza; *iv*) revigoração (sem ímpeto) de pequenas siderurgias em Aquidauana e Rio Pardo – e, como efeito, promoção de uma sobrevida ao transporte ferroviário. Aqui, há que se lembrar que a grande reserva de ferro e manganês em Corumbá está localizada no meio do pantanal, planície de frágil equilíbrio ambiental e exuberante beleza, fazendo com que a exploração, o beneficiamento e o transporte sejam limitados diante das condições impostas pela natureza do lugar.

O movimento ocasionado pela ampliação da exploração e industrialização do minério possui acepção reduzida ante o movimento estabelecido pela condição fronteiriça. Corumbá, quase como um prolongamento de suas vias, passando pelo Arroio Concepción, adentra a Bolívia, primeiro em Puerto Quijarro e logo após em Puerto Suárez (capital da província de German Busch). Esta semiconurbação, com população aproximada de 150 mil habitantes, faz parte do corredor São Paulo – Santa Cruz de la Sierra (capital econômica da Bolívia), por onde passam US\$ 4,0 milhões/dia, segundo dados da Receita Federal. Neste meio geográfico, a dinâmica econômica está relacionada à entrada do gasoduto Bolívia –Brasil, à presença de sete portos fluviais, ao fato de esta ser uma região de transbordo de mercadorias oriundas do Brasil (em especial de São Paulo) em direção a Santa Cruz e ao volume de serviços especializados oferecidos por Corumbá a cidades bolivianas ao longo da *ferrocarril* que liga Santa Cruz a Puerto Quijarro – formatando para Corumbá o terceiro maior PIB comercial do estado (tabela 2). Na verdade, esta região fronteiriça é um frágil centro reexportador se comparado, por exemplo, com a aglomeração fronteiriça de Ponta Porã com Pedro Juan Caballero.

A presença de uma larga fronteira entre Mato Grosso do Sul e Bolívia e, em especial, Paraguai (em cuja fronteira se encontram Mundo Novo, Ponta Porã, Paranhos, Coronel Sapucaia, Bela Vista e Ponto Murtinho, cidades em condições de conurbação ou semiconurbação com cidades paraguaias), retrata uma paisagem econômica e social dificilmente captada pela literatura corrente. A observação detalhada destas cidades fronteiriças aponta para um dinamismo singular. Mesmo que ali existam ilicitudes (assim como em lugares não fronteiriços), e mesmo que estas ilicitudes transcorram com mais aparência que alhures, a necessidade da com-

plementaridade imposta às cidades concebe um ambiente de trocas formais e funcionais (OLIVEIRA, 2009) que dificilmente é apreendido pelos números oficiais.

A condição regional de Corumbá transparece quando se identifica que o número de equipamentos de saúde (hospitais, ambulatórios, médicos, farmácias, centro clínicos etc.) é desproporcionalmente superior em relação ao de outras cidades de porte maior (Campo Grande e Dourados, por exemplo). O fato é que a população boliviana residente ao longo da *ferrocarril* se desloca para Corumbá para buscar atendimento de saúde – praticamente toda a província de German Busch se dirige a Corumbá para atendimento de saúde, emergencial ou não. Apesar de tudo, para dentro do estado, Corumbá realmente tem pouca articulação com outras cidades, uma vez que a geografia regional deixa um imenso vazio demográfico ao seu entorno e faz com que, naturalmente, Corumbá esteja desarticulada, exceto com Ladário.

Entretanto, Ponta Porã e Mundo Novo distam em alguns aspectos de Corumbá. Mundo Novo é uma cidade de *tríplice fronteira*, visto que faz fronteira com a cidade de Guaíra (PR) e com Salto Guairá (PY). Salto Guairá hoje é a cidade paraguaia voltada para a reexportação com maior crescimento em tempos mais recentes. Segundo dados do Centro de Análise e Difusão do Espaço Fronteiriço (CADEF), da Universidade Federal de Mato Grosso do Sul (UFMS), passam por aquela fronteira mais de 150 mil veículos por semana em direção a Salto Guairá, aproveitando-se do fato de que não existem pontes nem grandes volumes de sacoleiros.

Ponta Porã, geminada com Pedro Juan Caballero, também oferece condições idênticas às da fronteira de Mundo Novo/Salto Guairá/Guairá, porém com algumas vantagens. Esta conurbação soma uma população próxima a 180 mil habitantes, sendo ambas as cidades produtoras de serviços para os dois países. Neste ambiente juntam-se 12 centros universitários (três públicos e mais um Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia em implantação), sendo a maioria no lado paraguaio, que oferecem cursos de pós-graduação em nível de mestrado e doutorado, uma estrutura bancária capaz de centralizar todo o movimento recente de modificação do campo paraguaio, além de um centro de reexportação que faz do *shopping* China o o maior *shopping* para os consumidores de Mato Grosso do Sul.

TABELA 2  
Municípios com os maiores e PIBs em valores correntes (2002 a 2007)

Brasil, estado e municípios	Produto Interno Bruto - PIB (em R\$ 1 mil)			Participação no PIB estadual (em %)			Posição no ranking estadual			Variação na participação no estado 2002-2007
	2002	2005	2007	2002	2005	2007	2002	2005	2007	
<b>Brasil</b>	<b>1.477.821.769</b>	<b>2.147.239.292</b>	<b>2.661.344.525</b>							
<b>Mato Grosso do Sul</b>	<b>15.132.084</b>	<b>21.624.101</b>	<b>28.081.168</b>							
Campo Grande	4.787.009	6.945.587	8.944.688	39,0	39,2	38,9	1ª	1ª	1ª	-0,15
Dourados	1.354.896	1.807.455	2.364.801	11,0	10,2	10,3	2ª	2ª	2ª	-0,77
Corumbá	845.477	1.484.782	2.052.367	6,9	8,4	8,9	3ª	3ª	3ª	2,03
Três Lagoas	600.658	1.025.512	1.283.891	4,9	5,8	5,6	4ª	4ª	4ª	0,68
Maracaju	342.627	485.137	659.044	2,8	2,7	2,9	6ª	6ª	5ª	0,07
Ponta Porã	438.266	501.404	628.198	3,6	2,8	2,7	5ª	5ª	6ª	-0,84
Nova Andradina	255.268	452.672	573.513	2,1	2,6	2,5	11ª	7ª	7ª	0,41
Naviraí	285.705	408.613	532.385	2,3	2,3	2,3	8ª	8ª	8ª	-0,02
Rio Brilhante	251.410	294.810	525.891	2,0	1,7	2,3	12ª	14ª	9ª	0,24
Sidrolândia	256.757	328.278	467.368	2,1	1,9	2,0	10ª	11ª	10ª	-0,06
Chapadão do Sul	285.254	317.769	450.419	2,3	1,8	2,0	9ª	12ª	11ª	-0,37
São Gabriel do Oeste	313.842	338.087	444.969	2,6	1,9	1,9	7ª	9ª	12ª	-0,62
Paranaíba	222.890	333.606	400.041	1,8	1,9	1,7	13ª	10ª	13ª	-0,08
Aquidauana	186.395	283.052	377.551	1,5	1,6	1,6	15ª	15ª	14ª	0,12
Ribas do Rio Pardo	176.825	317.139	339.931	1,4	1,8	1,5	17ª	13ª	15ª	0,04
Costa Rica	217.582	270.332	335.961	1,8	1,5	1,5	14ª	17ª	16ª	-0,31
Coxim	177.515	264.260	314.747	1,4	1,5	1,4	16ª	18ª	17ª	-0,08
Amambai	174.747	217.803	305.263	1,4	1,2	1,3	19ª	20ª	18ª	-0,10
Caarapó	175.555	226.920	297.982	1,4	1,3	1,3	18ª	19ª	19ª	-0,14
Bataguassu	136.554	270.618	292.433	1,1	1,5	1,3	21ª	16ª	20ª	0,16
...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...
Glória de Dourados	40.386	61.176	74.847	0,3	0,3	0,3	59ª	57ª	58ª	0,00
Tacuru	34.463	60.001	73.311	0,3	0,3	0,3	63ª	59ª	59ª	0,04
Coronel Sapucaia	42.437	54.864	71.612	0,4	0,3	0,3	56ª	60ª	60ª	-0,04
Dois Irmãos do Buriti	43.441	61.851	71.447	0,4	0,4	0,3	55ª	56ª	61ª	-0,04
Selvíria	40.534	74.648	69.366	0,3	0,4	0,3	58ª	50ª	62ª	-0,03
Alcinópolis	40.371	54.840	66.363	0,3	0,3	0,3	60ª	61ª	63ª	-0,04
Jaraguari	37.829	51.239	64.388	0,3	0,3	0,3	62ª	64ª	64ª	-0,03
Angélica	32.961	44.507	64.266	0,3	0,3	0,3	64ª	66ª	65ª	0,01
Jateí	28.176	41.947	57.159	0,2	0,2	0,3	68ª	69ª	66ª	0,02
Juti	26.527	34.406	55.754	0,2	0,2	0,2	71ª	72ª	67ª	0,03
Paranhos	27.694	43.717	55.501	0,2	0,3	0,2	69ª	67ª	68ª	0,02
Caracol	28.941	45.529	53.969	0,2	0,3	0,2	67ª	65ª	69ª	0,00
Corguinho	26.237	41.992	52.546	0,2	0,2	0,2	72ª	68ª	70ª	0,01
Douradina	30.666	53.983	48.520	0,3	0,3	0,2	66ª	63ª	71ª	-0,04
Figueirão	-	25.472	44.930	-	0,1	0,2	-	75ª	72ª	-
Rochedo	27.427	40.772	39.994	0,2	0,2	0,2	70ª	70ª	73ª	-0,05
Rio Negro	22.478	34.100	39.543	0,2	0,2	0,2	74ª	73ª	74ª	-0,01
Novo Horizonte do Sul	23.659	32.645	38.162	0,2	0,2	0,2	73ª	74ª	75ª	-0,03
Taquarussu	20.525	25.057	32.960	0,2	0,1	0,1	75ª	76ª	76ª	-0,02
Japorã	17.997	23.978	31.640	0,1	0,1	0,1	76ª	77ª	77ª	-0,01

Fonte: IBGE (2007).

No contexto relatado, ainda merece atenção o município de Chapadão do Sul, localizado na região norte do estado, também chamada de Bolsão. Nos anos 1980, Chapadão rapidamente se consolidou como um grande produtor de grãos de soja para exportação. Em virtude da altíssima rentabilidade desta cultura e do alto grau de umidade da região, também se abrem possibilidades para o plantio de cana a partir da implantação de usinas de açúcar e álcool ali instaladas (ou em instalação). A agricultura e a pecuária representam quase 70% de sua arrecadação,<sup>7</sup> porém a grande ascensão observada no comércio e em serviços nos últimos anos faz com que seu PIB de comércios e serviços seja mais que o dobro do PIB da agropecuária (tabela 2).

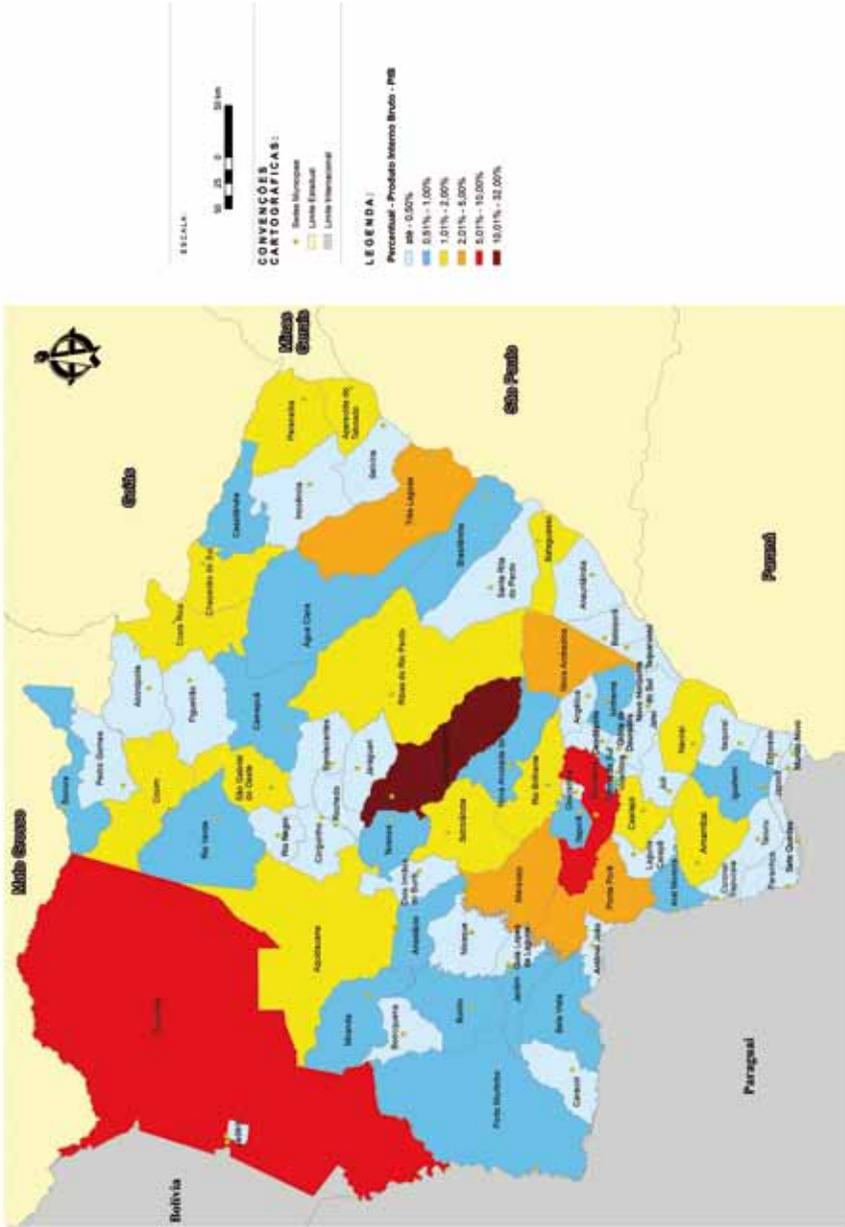
Por fim, ainda que de forma não conclusiva – estudos deverão ser aprofundados –, é possível chegar a uma definição sobre a dinâmica regional no estado do Mato Grosso do Sul.

Antes, porém, é bom completar a afirmação da compleição de um mosaico concentrador de riqueza e de população. À guisa de exemplo, observando-se o peso dos municípios na formação do PIB de Mato Grosso do Sul entre 2002 e 2007, percebe-se que, entre os cinco maiores PIBs do estado, quatro municípios ampliam em intensidade destacável sua participação, a saber, Corumbá, Três Lagoas, Nova Andradina e Rio Brilhante. O mapa 4 apresenta graficamente a participação relativa de cada município no PIB estadual em 2007.

---

7. Dados sobre a arrecadação dos municípios estão disponíveis no site da Secretaria de Estado de Meio Ambiente, do Planejamento, da Ciência e Tecnologia (SEMAC). Disponível em: <[www.semac.ms.gov.br](http://www.semac.ms.gov.br)>.

MAPA 4  
Porcentagem do PIB municipal no estado



Fonte: IBGE - Contagem populacional.  
Elaboração: Fábio Ayres, Me. Geógrafo, CREA/MS 12093/D.

#### 4 NOVOS E ANTIGOS PROCESSOS ECONÔMICOS: ÁREAS DINÂMICAS E ESTAGNADAS DA DINÂMICA URBANA ESTADUAL

Os números e mapas analisados conduzem a algumas conclusões acerca da identificação de regiões dinâmicas e estagnadas no estado do Mato Grosso do Sul. Primeiro, considerando as regiões do estado, as únicas efetivamente dinâmicas são a região Central e a Grande Dourados, ainda que não possam ser descartados os dinamismos apresentados por Corumbá no extremo oeste e por Três Lagoas no extremo leste.

A região Central é puxada pela presença de Campo Grande enquanto cidade que centraliza ações comerciais, políticas e administrativas de todo o estado, ainda que os municípios de Sidrolândia, Terenos e Rio Pardo venham se destacando em termos produtivos. Rio Pardo, por se colocar no caminho entre Campo Grande e Três Lagoas e, especialmente, por ser um município com grandes florestas plantadas, pode, embora embrionariamente, estar sendo atraído para a direção de Três Lagoas.

Na região de Grande Dourados, as cidades de Rio Brilhante, Nova Alvorada do Sul e Maracaju (além de Dourados), com a presença da moderna agricultura e, mais recentemente, com a implantação de unidades agroindustriais (cana, sobretudo), são responsáveis por mais de 90% do dinamismo regional. Nesta região, a qualidade da terra e o processo migratório fizeram a diferença, com desdobramentos até os dias que correm.

Por sua vez, nessas mesmas regiões, há municípios com visíveis processos de esvaziamento demográfico. Ao redor de Campo Grande há Jaraguari, Corguinho, Rochedo e Bandeirantes; ao redor de Dourados estão Juti, Vicentina, Glória de Dourados, Jateí, Fátima do Sul, Douradina e Deodápolis – todas estas cidades têm apresentado clara tendência de esvaziamento econômico e populacional.

Ressalte-se também que a indicação de apenas duas regiões verdadeiramente dinâmicas dentro do estado não significa, de imediato, que todas as demais são estagnadas.

A região do Alto Paraguai apresenta um crescimento populacional abaixo da média do estado. Contudo, em apenas um município (Anastácio) houve sensível decréscimo populacional – e, mesmo assim, devido ao esvaziamento do campo,<sup>8</sup> e a região tem demonstrado um crescimento consistente da arrecadação, do PIB e do PIB *per capita*. O município de Corumbá tem aumentado sua participação no corredor São Paulo – Santa Cruz de la Sierra, assim como a produção de riqueza com a indústria e o turismo.

Assim ocorre também com a região Norte, especialmente se a ela se juntar o município de Chapadão do Sul (como fazem o Internal Revenue Service e a análise

---

8. A compra de vastas áreas para o plantio de eucalipto para a produção de carvão siderúrgico tem aumentado o tamanho das propriedades e reduzido a população no setor rural.

do PIB). Neste caso, há apenas dois municípios com queda na população, Pedro Gomes e Camapuã, sendo este último caso explicado pela mudança da condição do seu distrito de Figueirão à categoria de município. São Gabriel do Oeste tem demonstrado dinamismo desde o seu nascimento, nos anos 1970 – mesmo que não tenha se destacado em termos de aumento de sua participação na economia estadual entre 2002 e 2007. Sonora é dinâmica devido à usina produtora de açúcar e álcool. Costa Rica conta com uma grande produtora de grãos e com potencial turístico. E, finalmente, Chapadão do Sul – na mesma condição de São Gabriel do Oeste – manifesta uma potencialidade muito segura, ainda que os demais municípios tenham demonstrado uma baixa capacidade de geração de riquezas.

A região do Bolsão também pode ser identificada como uma área dinâmica, sendo que apenas Inocência apresentou crescimento populacional negativo. Nesta região, os demais municípios apresentaram crescimento positivo, apesar da ausência de terras de qualidade (como demonstram os estudos do ZEEMS), o que inviabiliza uma agricultura lucrativa mas não inviabiliza a pecuária, a silvicultura etc. A proximidade da região do Bolsão com o estado de São Paulo tem motivado o deslocamento de indústrias paulistas para dentro daquele território, alterando o crescimento industrial de Três Lagoas e Aparecida do Taboado.

As regiões Leste, Sul-Fronteira e Sudoeste apresentam-se com sintomas de estagnação – é bom refletir que estas regiões ainda não se apresentam como regiões em depressão.

A região Sudoeste é aquela que se encontra em condição mais delicada, tendo apresentado um dos menores índices de crescimento na arrecadação. *Grosso modo*, pode-se identificar esta região (assim como também a região do Alto Paraguai) como um grande vazio demográfico. Com terras de baixa qualidade para a agricultura, seu forte sempre foi a pecuária extensiva, com baixo índice de desfrute do rebanho.

Na última década, verificou-se uma intensificação de vendas de terras para capitalistas de São Paulo e Paraná, o que tem provocado uma sensível redução de investimentos nos setores urbanos (especialmente na construção civil) – Bela Vista é o melhor exemplo. Bonito, um consolidado polo turístico, possui baixa articulação com as redes intra e extrarregional, o que não tem estimulado investimentos regionais.

Há uma hipótese, a ser confirmada, de que esse crescimento da região Sudoeste esteja relacionado à migração paraguaia. Entretanto, não há indícios fortes sobre esta questão, uma vez que as cidades paraguaias localizadas na fronteira têm representado bons índices de crescimento. Em termos econômicos, elas têm demonstrado um ritmo de crescimento na arrecadação (embora cinco municípios tenham apresentado queda), porém este acréscimo não tem se refletido com ênfase

na variação positiva do PIB. Com terras de baixa qualidade para a agricultura (antiga área de Mata Atlântica, hoje com apenas 16% do que havia originalmente na região), a pecuária tem avançado e se estabelecido como principal fonte de riqueza, mas a cana-de-açúcar também tem avançado e se colocado com boas perspectivas para o futuro.

A região Leste é uma incógnita. Dos nove municípios desta região, cinco – ou seja, mais da metade – apresentaram decréscimo populacional. As duas menores cidades, Novo Horizonte e Taquarussu, apresentaram, respectivamente, taxas de crescimento populacional de -1,16% e -3,59% no período entre 2000 e 2007 (entre as mais baixas do estado). Por seu turno, entre os quatro municípios com crescimento populacional, apenas Nova Andradina (2,99%) e Bataguassu (2,06%) apresentaram índices superiores à média do estado, de 1,21%.

Por um lado, essa constatação demonstra como a região concentra o seu crescimento populacional em apenas duas cidades. Por outro lado, todos os municípios apresentaram crescimento substantivo em suas arrecadações. Com terras de média a baixa qualidade, a região vive uma expectativa muito grande ante a possibilidade de instalação de usinas de açúcar e álcool. Também vive na expectativa da construção do alcoolduto como forma de beneficiar a região. Atualmente, é uma região de forte envolvimento com a pecuária.

## 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O mundo tem caminhado no sentido da mutação do modelo altamente concentrador (em poucas mãos) e centralizador (em poucos locais) que ditou o ritmo das operações de capital ao longo de dois séculos. Ainda que a passos lentos, observa-se uma descentralização da produção e das ações de interação do capital (SANTOS, 1994; SANTOS *et al.*, 2002). Este processo tem permitido o surgimento de territórios com intensa capacidade de interatividades territoriais que ditam o seu dinamismo (os exemplos cada vez mais intensos de *clusters*, meios inovadores, centros de aprendizagens, entre outros diversos exemplos de desenvolvimento local que se espalham em diversos continentes), ou seja, a globalização tem possibilitado a *localização* de ações e atividades únicas (MÉNDEZ, 1997; VELTZ, 1996).

Entretanto, essa descentralização não tem possibilitado um processo vis-à-vis de desconcentração – senão o contrário. O capital tem movido seus intentos no sentido de reforçar os níveis de concentração.<sup>9</sup> Ao que parece, este é um aspecto que deve ser considerado quando da análise das redes de articulação entre as cidades brasileiras. Algumas questões devem ser respondidas por pesquisas posterior-

---

9. No caso brasileiro, o agronegócio tem mostrado essa face com maior intensidade: enquanto espalha o processo produtivo para os locais mais distantes, concentra os processos decisórios e de regulação do capital nas grandes metrópoles.

res, como, por exemplo, a de quais são os vetores que identificam os processos de descentralização, quais são os elementos que redefinem a articulação territorial a partir desta descentralização, e quais são os elementos que conspiram contra esta articulação regional.

Outro aspecto elementar para um melhor entendimento das dinâmicas e da gestão territorial é, sem dúvida, a lógica das mobilidades do setor privado, o qual, juntamente com o setor público, materializa majoritariamente as (re)territorialidades e novas espacialidades: mobilidades, centralidades, descentralidades etc.

Necessário se faz, portanto, acrescentar outros indicadores que possam ampliar os horizontes de entendimento das dinâmicas urbana e regional, captar as novas relações de proximidade e complementaridade existentes entre as cidades, em especial entre aquelas de pequeno porte, e, nesse sentido, subsidiar melhor a tomada de decisão dos gestores públicos ou privados em suas ações de impacto territorial.

Um desses indicadores seguramente é a condição rural. Ainda que o Brasil seja um país de população majoritariamente urbana, existe nele uma vasta extensão territorial com características rurais. Em Mato Grosso do Sul, as atividades econômicas do setor rural possuem relações diretas com o cotidiano urbano. Os preços dos imóveis urbanos, por exemplo, estão diretamente vinculados à variação dos preços da soja no mercado internacional e ao preço da arroba do boi gordo no mercado interno. Se considerados os critérios abordados por Veiga (2002), poder-se-ia afirmar que somente as cidades de Campo Grande e Corumbá são municípios verdadeiramente urbanos; todos os outros são municípios localizados em *regiões rurais*.

Dentro dessa condição, captar o movimento da ruralidade é essencial. Ou seja, é necessário identificar as mudanças ocorridas: *i*) a passagem da pecuária para a agricultura; *ii*) da produção de grãos para a cana; *iii*) da agricultura intermitente para a silvicultura; *iv*) da pecuária de corte para o leite; e *v*) da pecuária extensiva para a intensiva. Estas mudanças podem estar relacionadas à implantação de unidades industriais em cidades vizinhas, porém há outros instrumentos importantes que podem se somar aos critérios utilizados pelo REGIC (IBGE, 2008). A questão dos fluxos (e suas condições) deve ser um destes instrumentos.

O Brasil é um país de rodovias, e assim continuará por muito tempo ainda. Logo, a qualidade das vias pode mudar a direção dos fluxos. Um exemplo é Alcinoópolis, atualmente mais vinculada a Coxim, que pode se reposicionar em direção a Chapadão do Sul após a conclusão do asfaltamento ligando estas cidades via Costa Rica. É necessário captar os níveis de densidade rodoviária.

Aqui há que se considerar dois instrumentos, um de natureza simples e outro de natureza muito complexa. O instrumento de natureza simples está ligado à

quantidade de estradas que ligam algumas cidades a outras: estradas pavimentadas, não pavimentadas, projetadas e outros caminhos tipo carreteiras e piquetes constantemente utilizados. O instrumento de natureza complexa está ligado à identificação da quantidade de cargas e de viagens destes fluxos, principalmente nas estradas pavimentadas, detectando, assim, os polos geradores de viagens e de tráfego.

No primeiro caso, de natureza simples, fontes secundárias e algumas entrevistas pontuais com membros do Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (DNIT), do Departamento Estadual de Trânsito (Detran) e prefeitos possibilitarão identificar o estado das rodovias, as condições de tráfego, os pontos de ligação e os propósitos do uso. Há algumas estradas (vicinais ou não) não pavimentadas em Mato Grosso do Sul que servem quase que exclusivamente ao transporte do gado (em pé), de áreas de cria para áreas de recria, áreas de engorda ou frigoríficos.

Com relação ao volume de deslocamento entre cidades, a quantidade de linhas intermunicipais de transporte coletivo e a quantidade de destinos são dados que já se encontram minimamente sistematizados nas agências reguladoras de transportes. Mesmo que não se tenha a perfeita dimensão das razões do deslocamento, é possível construir, com base nos equipamentos (e empreendimentos) urbanos e rurais, uma matriz de entendimento. A busca mais detida por dados que apontem os fluxos de chegada e partida de passageiros dos coletivos intermunicipais e interestaduais exigirá paciência e dedicação, porém os dados existem e, em alguns estados, já estão sistematizados. Em Mato Grosso do Sul, a sistematização vai até o volume trafegado nas linhas, sendo necessário desdobrar este volume de acordo com as cidades ao longo do trajeto.

A situação mais complexa está em detectar a atração e a geração de tráfego (tráfego entendido como transporte pesado, de caminhões e similares, com cargas/mercadorias, seja na origem ou no destino).

Segundo Portugal e Goldner (2003), os polos geradores de tráfego (PGTs) são locais ou instalações de naturezas distintas que envolvem atividade de porte ou escala capazes de produzir uma grande circulação viária. Na literatura, a caracterização destes PGTs é atribuída essencialmente às zonas urbanas, em geral nas grandes cidades. Entretanto, cabe ressaltar que este tipo de estudo pode ser perfeitamente aplicado à condição regional, quando se analisa a posição e o desenvolvimento de uma cidade.

Kneib e Silva (2005) ensaiam, mas não aprofundam, uma diferenciação entre um polo gerador de viagens (PGV) e um PGT. Ambos os tipos de polo são aparentemente análogos, mas podem consubstanciar profundas diferenças para o estudo regional. O ZEEMS, em material publicado no Diário Oficial de 29 de dezembro de 2009, estabelece os *polos de ligação*. O material distingue, por

exemplo, a cidade de Bonito como um forte PGV e um fraco PGT, e considera Chapadão do Sul um forte PGT e fraco PGV. Corumbá aparece como forte nos dois polos (Corumbá seria, então, um *polo de ligação*).<sup>10</sup>

Nesses termos, novos estudos sobre a rede urbana do Brasil em geral, e do estado do Mato Grosso do Sul em particular, teriam de incorporar mais elementos de análise que propiciem a identificação de novas correntes de interpretação, além daquelas definidas metodologicamente pelo IBGE (2008) em sua pesquisa REGIC – em especial sobre a ligação entre cidades de pequeno porte.

Como aludido, a ruralidade é um aspecto inevitável no debate sobre a ligação entre cidades de pequeno porte, presentes em grande parte do Brasil. Para o aprofundamento do estudo sobre essa parte do território, muitos dados se encontram disponíveis: desde aqueles já sistematizados nas diversas publicações do IBGE até uma série de dados pouco sistematizados, disponíveis nas diversas secretarias do estado e nas prefeituras, que requerem um trabalho de sistematização e criação de um banco de dados capaz de armazenar estas informações. Não se trata de um trabalho hercúleo ou insano, mas sim de uma tarefa de organização acadêmica sistemática, com certo grau interpretativo.

Trabalho mais árduo será a constatação e definição dos PGTs. Aqui deverão ser travadas duas frentes de pesquisa: *i*) uma fazendo uma sistematização do material existente nas secretarias de fazenda que possuem dados capazes de identificar a capacidade do município de gerar (ou receber) cargas; e *ii*) outra fazendo uma pesquisa empírica, por meio de entrevistas, com as principais empresas transportadoras que atuam na distribuição de mercadorias dentro do estado.

É óbvio que esses dados deverão ser complementados por outros que possibilitem visualizar a consolidação da relação entre as cidades (em especial os dados indicados no REGIC) e, ao mesmo tempo, que indiquem o nível e o grau dessa inter-relação. Tais dados também devem ser apresentados em diversos formatos visuais, para que possam ser visualizados e interpretados. Em particular, devem ser apresentados em formato de matrizes, com um eixo vertical, em que se identifiquem as distâncias, e um eixo horizontal, o *quantum* de fluxos de viagens e cargas capazes de identificar as áreas de influência de uma dada cidade sobre o conjunto regional.

Desta forma, sugere-se um esforço no sentido de descrever um ambiente ainda carente de trabalhos de maior envergadura sobre a dinâmica urbana, ressaltando-se que o trabalho ora apresentado pode, numa perspectiva de

---

10. O material não deixa muito claro quais foram os critérios utilizados, devendo esse aspecto ser aprofundado na segunda aproximação do ZEE. No entanto, o texto distingue dois polos: o que liga viagens a pessoas e o que liga tráfegos a cargas.

continuidade, enriquecer as leituras e os resultados do REGIC para a dinâmica urbana do Brasil. Em outras palavras, a continuidade destes estudos numa escala que incorpore as pequenas cidades certamente poderá evidenciar o papel destas na dinâmica urbana de Mato Grosso do Sul, bem como estabelecer suas inter-relações na tessitura urbana com as escalas nacional e sul-americana.

## REFERÊNCIAS

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG). Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos (SPI). **Estudo da dimensão territorial para o planejamento**: volume III – regiões de referência. Brasília: MPOG, 2008.

\_\_\_\_\_. Ministério do Meio Ambiente, dos Recursos Hídricos e da Amazônia Legal (MMARHAL). **Plano de Conservação da Bacia do Alto Paraguai (PCBAP)**. Brasília: MMARHAL, 1997.

CALIXTO, M. J. M. S. **Produção, apropriação e consumo do espaço urbano**: uma leitura geográfica da cidade de Dourados-MS. Campo Grande-MS: Universidade Federal de Mato Grosso do Sul (UFMS), 2004.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Regiões de influência das cidades 2007 (REGIC)**. Rio de Janeiro: IBGE, 2008.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA (IPEA); INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE); UNIVERSIDADE ESTADUAL DE CAMPINAS (UNICAMP)/INSTITUTO DE ECONOMIA (IE)/NÚCLEO DE ECONOMIA SOCIAL, URBANA E REGIONAL (NESUR). **Caracterização e tendências da rede urbana do Brasil**: configurações atuais e tendências da rede urbana. Brasília: Ipea, 2001.

ITO, C. A. **Corumbá**: o espaço da cidade através do tempo. Campo Grande-MS: Universidade Federal de Mato Grosso do Sul (UFMS), 2000.

KNEIB, H. C.; SILVA. Caracterização de empreendimentos geradores de viagens: contribuição conceitual à análise de seus impactos no uso do solo urbano. *In*: **XIX Associação Nacional de Pesquisa e Ensino em Transportes (ANPET)**. Recife, vol.1, p. 192-803, 2005.

MATO GROSSO DO SUL. Secretaria de Estado de Educação (SED). **Zoneamento Ecológico Econômico de Mato Grosso do Sul (ZEEMS)**. Campo Grande-MS: SED, 2009.

\_\_\_\_\_. Secretaria de Estado de Planejamento de Ciência e Tecnologia (SEPLANCT). **MS 2020**: cenários e estratégias de longo prazo para o estado de mato grosso do sul. Campo Grande-MS: SEPLANCT, 2000.

\_\_\_\_\_. Secretaria de Estado do Meio Ambiente, das Cidades, do Planejamento, da Ciência e Tecnologia (SEMAC). **Índice de responsabilidade social de Mato Grosso do Sul**. Campo Grande: SEMAC, 2007.

MÉNDEZ, R. **La lógica espacial del capitalismo global**. Barcelona: Ariel Geografía, 1997.

OLIVEIRA, T. C. M. **Agroindústria e reprodução do espaço**. Campo Grande: Universidade Federal de Mato Grosso do Sul (UFMS), 2000.

\_\_\_\_\_. **Uma fronteira para o por do sol: um estudo geoeconômico sobre uma região de fronteira**. Campo Grande-MS: Universidade Federal de Mato Grosso do Sul (UFMS), 1998.

PAIXÃO, R. O. **Turismo na fronteira: identidade e planejamento de uma região**. Campo Grande: Universidade Federal de Mato Grosso do Sul (UFMS), 2006.

PÉBAYLE, R. As regiões de fronteira e o projeto de integração no Mercosul. *In*: LEHNEN, A. *et al.* (Org.). **Fronteiras do Mercosul**. Porto Alegre: Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS), 1994.

PORTUGAL, L. S.; GOLDNER, L. G. **Estudo de pólos geradores de tráfego de seus impactos nos sistemas viários e de transportes**. São Paulo: Edgard Blucher, 2003.

SANTOS, M. **Território: globalização e fragmentação**. São Paulo: HUCITEC, 1994.

SANTOS, M. *et al.* **Território, territórios**. Programa de Pós-graduação em Geografia, Niterói, 2002.

SILVA, C. F. **O papel das colônias no processo de ocupação das terras do Mato Grosso Meridional**. Trabalho de conclusão de curso, Departamento de História, Campo Grande, 2009.

SILVA, R. M. **Articulações transfronteiriças: o caso da conurbação Ponta Porã e Pedro Juan Caballero**. Dissertação (Mestrado), Universidade Federal de Mato Grosso do Sul (UFMS), Campus de Aquidauana, Aquidauana, 2009.

SOUZA, A. O. **A estratégia dos distritos industriais como instrumentos de desenvolvimento regional e a sua aplicabilidade em Mato Grosso do Sul**. Tese (Doutorado), Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas (FFLCH), Universidade de São Paulo (USP), São Paulo, 2003.

VEIGA, J. E. **Cidades imaginárias: o Brasil é menos urbano do que se calcula**. Campinas: Autores Associados, 2002.

VELTZ, P. **Mondialisation, villes et territoires: l'économie d'archipel**. Paris: PUF, 1996.

### BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR

CAMAGNI, R. P.; SALONE, C. Network urban structures in Northern Italy: elements for a theoretical framework. **Urban Studies**, Oxfordshire, United Kingdom: Routledge, vol. 30, n. 6, p. 1053-1064, 1993.

JURADO, F. L. S. **O processo de industrialização na cidade de Três Lagoas (MS): discursos, desdobramentos e contradições**. Dissertação (Mestrado), Campus de Aquidauana, 2008.

SILVEIRA, I. T. **Análise de pólos geradores de tráfego segundo sua classificação, área de influência e padrões de viagem**. Dissertação (Mestrado), Instituto Alberto Luiz Coimbra de Pós-graduação e Pesquisa de Engenharia (COPPE), Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ), Rio de Janeiro, 1991.

### SITES CONSULTADOS

ASSOCIAÇÃO DOS MUNICÍPIOS DO MATO GROSSO DO SUL. Disponível em: <<http://www.assomasul.org.br>>.

BANCO CENTRAL DO BRASIL (BACEN). Disponível em: <<http://www.bacen.gov.br>>.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/contagem2007>>.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). Disponível em: <[http://www.ibge.gov.br/Pib\\_Municipios/2003\\_2007/banco\\_dados.zip](http://www.ibge.gov.br/Pib_Municipios/2003_2007/banco_dados.zip)>.

MATO GROSSO DO SUL. Secretaria de Estado de Meio Ambiente, das Cidades, do Planejamento, da Ciência e Tecnologia (SEMACE). Disponível em: <<http://www1.semace.ms.gov.br>>.

## RIO DE JANEIRO: DINÂMICA URBANO-REGIONAL DO ESTADO\*

Marcos Antonio Santos\*\*

Marta Bebianno Costa\*\*\*

Lelia Mendes de Vasconcellos\*\*\*\*

### 1 REFERENCIAIS PARA A ANÁLISE DA DINÂMICA DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

Criado pela Lei Complementar nº 20, de 1ª de julho de 1974, o atual estado do Rio de Janeiro resultou da fusão dos antigos estados da Guanabara e do Rio de Janeiro.

Para justificar a fusão, argumentava-se sobre a necessidade de otimizar o desenvolvimento regional. Unindo-se os dois estados, seria possível investir recursos antes exclusivos de uma cidade-estado, a Guanabara, com grande arrecadação, em uma periferia pobre, com sérios problemas de infraestrutura.

No entanto, o período pós-fusão foi marcado por uma trajetória de perdas de participação na produção nacional e de redução do gasto público federal no estado, situação que iria perdurar até meados dos anos 1990 (SILVA, 2005).

A nova dinâmica da economia do estado e seu rebatimento espacial estão ligados à atividade industrial de extração mineral, mais especificamente petróleo e gás natural, embora setores da indústria de transformação, como o automobilístico, o siderúrgico, o petroquímico e o naval, venham assumindo papel importante na retomada do crescimento econômico recente do estado.

O presente capítulo objetiva estudar a nova dinâmica territorial do estado do Rio de Janeiro, por meio da análise das transformações econômicas e demográficas

---

\* A equipe contou com a colaboração de Fábio Bruno de Oliveira, Jorge Adalberto Aziz da Silva, Armando de Souza Filho, Ana Célia Alves dos Santos e Carlos Quijada.

\*\* Coordenador de Informações Geoespaciais da Fundação Centro Estadual de Estatísticas, Pesquisas e Formação de Servidores Públicos do Rio de Janeiro (CEPERJ). Coordenador da *Pesquisa Dinâmica Urbana no Estado do Rio de Janeiro*.

\*\*\* Pesquisadora da Fundação CEPERJ.

\*\*\*\* Integrante da *Pesquisa Dinâmica Urbana no Estado do Rio de Janeiro*.

em curso no território fluminense na década atual, contribuindo, assim, para a definição de estratégias de apoio à formulação e execução de políticas urbanas em diferentes níveis e escalas.

Em observância às diretrizes metodológicas definidas pelo Ipea para o desenvolvimento da *Pesquisa Dinâmica Urbana dos Estados*, além da bibliografia de referência de caráter geral definida para todos os estados, a equipe do Rio de Janeiro selecionou três documentos de referência para a análise da dinâmica urbana fluminense recente. Como critério, optou-se pela seleção de documentos que representassem a ótica acadêmica, a empresarial e a governamental.

Foram selecionados três documentos principais: *Reestruturação Produtiva, Território e Poder no Rio de Janeiro* (OLIVEIRA, 2008), *Arranjos Produtivos Locais: perfil das concentrações de atividades econômicas no estado do Rio de Janeiro* (BRITTO, 2004) e o *Plano Estratégico de Governo do Estado do Rio de Janeiro: 2007-2010* (RIO DE JANEIRO, 2007).

Dos três documentos analisados, Oliveira (2008) é o único que apresenta uma análise da dinâmica do estado em toda a sua complexidade, dando ênfase ao enfoque regional. Britto (2004) procura identificar os arranjos produtivos e localizar sua cadeia produtiva. Para tanto, o documento desce à escala intermunicipal. Finalmente, Rio de Janeiro (2007) evidencia as diversas atividades econômicas fluminenses, elege como prioridades do governo as áreas de saúde, segurança e educação e dá ênfase a ações públicas e privadas, consideradas como *projetos estruturantes* para o desenvolvimento do estado do Rio de Janeiro.

Os documentos apresentam objetivos diferentes. Oliveira (2008) evidencia os eixos estruturantes das cadeias produtivas em todo o estado. Britto (2004) tem como foco a análise da distribuição espacial e setorial das atividades econômicas, tomando como referência espacial o município onde elas se localizam. É possível afirmar que, enquanto o documento referente aos arranjos produtivos locais tem o município como protagonista, Oliveira (2008) pauta sua análise da dinâmica estadual a partir das articulações entre regiões e respectivas atividades. Sua análise é centrada não somente na estruturação produtiva, mas também na espacialização das atividades. Além destas duas variáveis, o autor examina as relações de poder que implicam mudanças no direcionamento das políticas de desenvolvimento econômico e na configuração espacial.

Oliveira (2008) identifica a indústria extrativa de petróleo e gás como *carro-chefe* do crescimento econômico, embora questione os efeitos decorrentes desse tipo de atividade sobre o ambiente e o mau uso da aplicação dos *royalties*. Ao comentar a grande concentração de população junto à Região Metropolitana (RM), o autor evidencia os bolsões de pobreza. Estas disparidades são também referidas na análise do território estadual como um todo.

O autor evidencia o surgimento de novas centralidades devido às indústrias nascentes e à consolidação das já existentes em décadas anteriores. Os reflexos da

implantação destes novos empreendimentos sobre as relações de emprego e sobre a criação de novas instituições de ensino são também analisados.

O documento de Britto (2004) constrói indicadores para identificar e analisar os vínculos e interdependências dos conjuntos de atividades econômicas e sua distribuição espacial. Trata-se de escalas territoriais não contempladas nos estudos de referência nacional, pois seu foco se concentra na organização e localização das chamadas *aglomerações produtivas* localizadas no estado do Rio de Janeiro, as quais pressupõem vínculos e interdependências entre agentes e governança. Para tanto, o autor desce às escalas municipal e intermunicipal.

Ao diagnosticar os arranjos produtivos, classificados por setores de atividades, e suas respectivas localizações, o estudo de Britto (2004) pretende dar instrumentos para o planejamento setorial e local, o que o diferencia das metas dos documentos básicos, que visam a um planejamento estatal.

Rio de Janeiro (2007), por sua vez, analisa as questões inerentes ao desenvolvimento do estado de modo regional e hierarquizado, levando em conta as novas centralidades criadas e o desenvolvimento de outras decorrentes das intervenções previstas no plano. Traça, ainda, um cenário para o desenvolvimento estadual até o ano 2027.

Embora com objetivos e metodologias diferenciadas, os três documentos são complementares. Todos, em diferentes níveis, identificam os processos econômicos existentes. Entretanto, Oliveira (2008) e Rio de Janeiro (2007) detalham ações e intervenções responsáveis pela nova dinâmica territorial e econômica.

Os três documentos constatam historicamente o período de estagnação econômica do estado, na década de 1980, e a retomada na década seguinte, com ênfase na atividade de exploração e produção do petróleo.

O *Plano Estratégico* traça um diagnóstico da situação econômica do estado, abordando a perda do *status* de capital do país para Brasília e a fusão dos estados da Guanabara e do Rio de Janeiro como marcos de um período de declínio econômico que começa a ser revertido no final dos anos 1990. Capitaneada pela atividade de exploração e produção de petróleo e gás natural, esta reversão repercutiu positivamente em outros setores da economia.

O plano aponta a localização geográfica privilegiada do estado, na região mais dinâmica do país, como estratégica para o seu desenvolvimento. Apresenta propostas para a melhoria da infraestrutura urbana e da logística de transportes do estado, as quais incluem, além de intervenções urbanas – como obras em comunidades e a construção de equipamentos de saúde, segurança e educação –, investimentos voltados para empreendimentos de grande monta, como o Arco Metropolitano, os complexos portuários e aeroportuários, além dos complexos da Barra do Açu e do Furado.

Oliveira (2008), da mesma forma que Rio de Janeiro (2007), faz sua análise sobre a dinâmica econômica do estado a partir da transferência da capital do país

para Brasília, enfocando, ainda, a fusão entre Guanabara e Rio de Janeiro. Destaca, no entanto, investimentos federais ocorridos no novo estado, nos primeiros anos pós-fusão, voltados para a consolidação do processo e para o desenvolvimento da nova Unidade da Federação. De acordo com o autor, no início dos anos 1980, em face da crise internacional, o governo federal estabeleceu uma política de compressão do crédito e elevação dos juros, ao mesmo tempo que priorizou a agropecuária e a extração mineral, afetando os investimentos em áreas estratégicas, como a indústria de bens de produção e energética. O estado do Rio de Janeiro, por não ter, à época, expressão econômica nestes setores, sofreu redução nos investimentos públicos e privados, o que, segundo o autor, foi determinante para a desarticulação de setores industriais importantes, como o naval, o químico e o metalúrgico.

Oliveira aponta, ainda, que a falta de investimentos perdurou até o início dos anos 1990. No decorrer desta década, as atividades de exploração e produção de petróleo e gás natural da Bacia de Campos e a implantação da indústria automobilística na Região do Médio Paraíba foram fundamentais para a nova dinâmica econômica do estado. O autor identifica eixos estruturantes para o desenvolvimento do estado (entre os quais o Arco Metropolitano), fundamentais para a logística associada a empreendimentos de grande envergadura em implantação no estado, como os complexos portuários e aeroportuários, os complexos da Barra do Açu e do Furado e os complexos siderúrgicos de Volta Redonda, Resende e Itaguaí. Todos estes empreendimentos são identificados no *Plano Estratégico*.

Britto (2004), em sua análise, fala sobre a perda de importância relativa da economia fluminense em relação ao restante do país, enfatizando a retração do mercado local frente a outros mercados nacionais, sobre o surgimento de *deseconômias* de localização no nível do estado, ocasionadas por problemas de infraestrutura e pela falta de apoio à indústria local, além da desconcentração espacial da estrutura industrial para fora do eixo Rio-São Paulo, resultando em outros polos industriais dinâmicos. Segundo o autor, estes processos se refletem no comportamento da atividade industrial por toda a década de 1980, até meados da década de 1990, período em que surgem evidências – também identificadas nos documentos citados – da retomada do ritmo de crescimento da participação da indústria, alavancada pela extrativa mineral, na atividade de extração de petróleo. O autor afirma, no entanto, que esta nova fase da atividade industrial se deu em setores específicos, geralmente vinculados à indústria do petróleo e gás ou a segmentos mais dinâmicos do setor de serviços.

Os documentos analisados, mesmo com abordagens diferentes, permitem-nos concluir que os processos recentes por que passa a economia do estado não se dão de forma homogênea no território estadual (BRITTO, 2004), tampouco têm repercutido adequadamente na melhoria da condição social de milhares de fluminenses, dadas as elevadas taxas de pobreza e indigência, o elevado padrão de desigualdade de renda no estado (RIO DE JANEIRO, 2007) e a utilização inadequada dos *royalties* do petróleo (OLIVEIRA, 2008).

Os documentos apontam ainda a concentração econômica e populacional na RM e o papel dominante da capital do estado, assim como a permanência de regiões menos dinâmicas que necessitam de políticas públicas voltadas para o desenvolvimento regional. O *Plano Estratégico*, ao enfatizar o momento favorável por que passa o estado em termos de investimentos públicos e privados, necessários para impulsionar e internalizar o desenvolvimento econômico, afirma que este processo deve se dar de maneira distribuída em todo o território, principalmente no sentido das vocações regionais, como as áreas de celulose e etanol no Norte e Noroeste Fluminense.

Os documentos analisados permitem a identificação de alguns municípios que se sobressaem nessa nova fase de desenvolvimento do estado, como Campos dos Goytacazes e Macaé, ligados à cadeia produtiva do petróleo, e Resende, ligado à siderurgia e à indústria automobilística. Municípios tradicionalmente importantes na história econômica fluminense têm suas centralidades reforçadas, como Volta Redonda, Nova Friburgo, Petrópolis e Itaperuna, no interior do estado, além da capital e de municípios metropolitanos beneficiados com os grandes empreendimentos localizados na região.

## 2 ANÁLISE DA DINÂMICA URBANA ESTADUAL RECENTE

### 2.1 Tendências de distribuição da população

Terceiro menor estado da federação, o Rio de Janeiro ocupa uma área de 43.766,6 km<sup>2</sup>, o que representa 0,5% do território brasileiro.<sup>1</sup> Em contraposição, é o terceiro estado mais populoso do país, com 15.420.375 habitantes,<sup>2</sup> equivalente a 8,4% da população brasileira.

Em 2007, o produto interno bruto (PIB) do estado somou R\$ 296.768 milhões,<sup>3</sup> correspondendo a 11,2% do PIB nacional (R\$ 2.661,344 milhões). Em comparação com os demais estados da federação, o Rio de Janeiro foi o segundo no *ranking* daquele ano, sendo superado apenas por São Paulo (R\$ 902,784 milhões). No que concerne ao PIB *per capita* (R\$ 19.245,00), ficou abaixo apenas do Distrito Federal (R\$ 40.696,00) e de São Paulo (R\$ 22.667,00).

O Rio de Janeiro é atualmente composto por 92 municípios, distribuídos em oito regiões de governo, conforme mostra o mapa 1.

---

1. Área oficial do estado do Rio de Janeiro, calculada pela Fundação CEPERJ (CEPERJ, 2009a). O Brasil ocupa uma área de 8.514.876,599 km<sup>2</sup> (IBGE, Diretoria de Geociências).

2. Contagem da população em 2007 (IBGE, resultados da publicação divulgada em 21/12/2007).

3. Fonte: IBGE em parceria com órgãos estaduais de estatística, secretarias estaduais de governo e Superintendência da Zona Franca de Manaus (Suframa).

MAPA 1  
Regiões de governo e municípios (2010)



Fonte e elaboração: CEPERJ.

De acordo com Santos *et al.* (2009), a organização econômica e social do estado do Rio de Janeiro, delineada ao longo do processo de ocupação e desenvolvimento, tem sido marcada por elevada concentração espacial da população, dos recursos e das atividades produtivas – herança do papel desempenhado pela cidade do Rio de Janeiro na formação econômica e social brasileira.

As sucessivas funções desempenhadas pela cidade do Rio de Janeiro, a saber, principal porto escoadouro de metais e pedras preciosas de Minas Gerais, capital da Colônia, sede da corte portuguesa e capital do Império e da República, promoveram grandes transformações urbanas e sociais e consolidaram a importância da cidade enquanto centro político e de negócios, assim como sua centralidade em relação, especialmente, aos demais municípios do estado do Rio de Janeiro.

Paralelamente, a cana, o gado e o café foram os principais responsáveis pelo povoamento no interior do estado. A partir dos próprios locais de produção – engenhos e fazendas – ou das vias de escoamento dos produtos – portos fluviais, estações ferroviárias –, diversos pequenos povoados se desenvolveram, fundados nas atividades do setor primário.

No final do século XIX, na cidade do Rio de Janeiro e no vizinho município de Magé, teve início a expansão do setor secundário, com o surgimento das primeiras indústrias têxteis, reflexo da tendência que se delineava na economia nacional, de substituição do modelo agrário exportador predominante por um modelo urbano-industrial.

Como parte desse processo, a partir da década de 1940, aumentou o fluxo de migrantes atraídos pelas oportunidades dos grandes centros urbanos, principalmente da cidade do Rio de Janeiro. Por esta época, tomou vulto o adensamento populacional do subúrbio carioca. Em seguida, também as cidades situadas no entorno da então capital federal experimentaram o mesmo efeito, em decorrência da melhoria das condições de acesso e saneamento e da oferta de lotes urbanos.

Ao longo das últimas duas décadas, à tendência de extravasamento da população da capital somou-se o desenvolvimento de novas atividades econômicas no interior do estado, contribuindo para reduzir a presença relativa do município do Rio de Janeiro como grande concentrador de população. Em termos absolutos, entretanto, persistia a forte disparidade populacional: ao se considerar o porte dos municípios nos últimos 20 anos, não se altera a distribuição dos poucos municípios nas faixas de maior população, como se pode ver na tabela 1 e no mapa 2.

TABELA 1  
Evolução do porte dos municípios segundo classes de tamanho populacional (1991-2007)

Classe de tamanho Populacional	Ano					
	1991		2000		2007	
	Número	%	Número	%	Número	%
Mais de 1 milhão de habitantes	1	1,1	1	1,1	1	1,1
Entre 500 mil e 1 milhão de habitantes	3	3,3	3	3,3	3	3,3
Entre 300 mil e 500 mil habitantes	4	4,3	4	4,3	5	5,4
Entre 100 mil e 300 mil habitantes	9	9,8	14	15,2	14	15,2
Entre 20 e 100 mil habitantes	34	37,0	36	39,1	37	40,2
Entre 10 e 20 mil habitantes	26	28,3	24	26,1	23	25,0
Até 10 mil habitantes	15	16,3	10	10,9	9	9,8
Total	92	100,0	92	100,0	92	100,0

Fonte: IBGE (1991 e 2000 - Censo Demográfico; 2007 - Contagem da População).

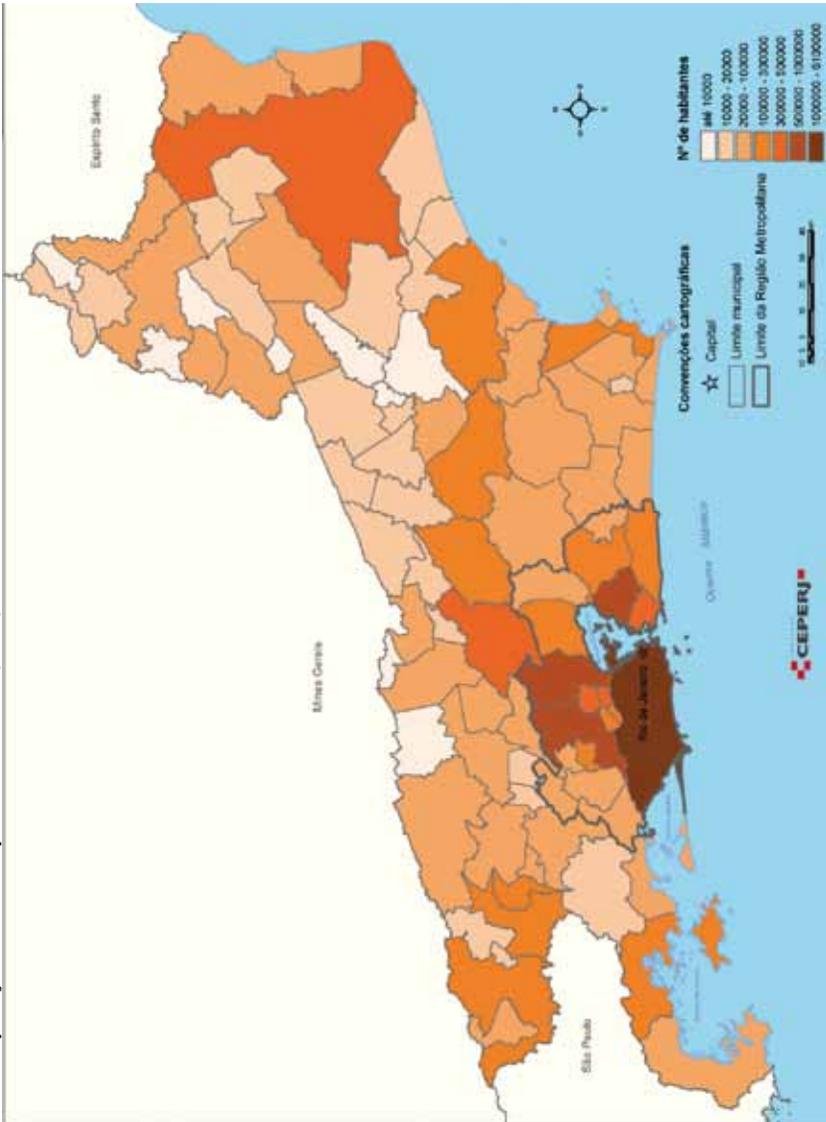
Elaboração: Fundação CEPERJ.

Predominam, no estado do Rio de Janeiro, municípios com população de até 100 mil habitantes. Registra-se, entretanto, no período de 1991 a 2007, o reflexo do dinamismo mencionado, com o aumento do número de municípios de 100 mil a 300 mil habitantes – que têm um acréscimo significativo na década de 1990 – e, mais discretamente, daqueles com 20 mil a 100 mil habitantes. O menor número de municípios nas faixas mais baixas é decorrência imediata deste movimento.

O município do Rio de Janeiro mantém-se como o único a ultrapassar o patamar de 1 milhão de habitantes. Na segunda faixa (500 mil a 1 milhão de habitantes), não se altera a composição de três municípios, sendo todos pertencentes à RM, como se pode observar no mapa 2.

É importante frisar que, entre os municípios mais populosos, não constam representantes das regiões de governo Centro-Sul e Noroeste Fluminense, as menos dinâmicas do estado. Para efeito de comparação, em 1940, a região Noroeste Fluminense, tradicionalmente de economia predominantemente agrícola, contribuía com cinco entre os 15 municípios mais populosos do estado.

MAPA 2  
População dos municípios fluminenses (2007)



Fonte: IBGE, (2007); Fundação CEPERJ, (2009).

A tabela 2, assim como o mapa 3, ao mesmo tempo que confirma o quadro descrito até aqui, revela as áreas de maior dinamismo populacional do estado.

Entre os dez municípios mais populosos do estado, os sete primeiros situam-se na RM, com destaque para o município da capital, onde residem 40% da população estadual. Os três outros municípios desta primeira faixa (Campos dos Goytacazes, Volta Redonda e Petrópolis) tradicionalmente desempenham o papel de municípios-polo de suas regiões.

Campos dos Goytacazes, principal polo da região Norte Fluminense, era, em 1940, o município mais populoso do então estado do Rio de Janeiro.<sup>4</sup> Com economia fortemente ligada ao setor da agroindústria da cana-de-açúcar, perdeu posições no período recente. Em movimento oposto, Macaé, que ocupa a 16ª posição na classificação de 2007, desponta como um novo centro desta região, atraindo população em consequência das atividades ligadas ao setor de petróleo e gás.

Volta Redonda, principal polo da região do Médio Paraíba, sede da Companhia Siderúrgica Nacional, mantém-se, desde a década de 1950, entre os 11 municípios mais populosos do estado. Observe-se que, em 1940, período anterior à sua criação (que se deu em 1955) e à instalação da Companhia Siderúrgica Nacional, as populações de Barra Mansa e do então distrito de Volta Redonda ocupavam, respectivamente, modestas 31ª e 88ª posições no *ranking* da população do estado.

Petrópolis, desde sua criação como *cidade imperial*, centro de veraneio e, posteriormente, sede de indústrias do ramo têxtil, de manutenção de aeronaves e de bebidas, mantém sua posição entre os municípios mais populosos do estado. Perdeu sua estável quinta posição a partir dos anos 1950, com o crescimento dos municípios vizinhos à cidade do Rio de Janeiro.

Ao mesmo tempo, ressalte-se que, entre os 10 municípios mais populosos, à exceção de Nova Iguaçu e Belford Roxo, os demais apresentaram, entre 2000 e 2007, taxas de crescimento demográfico inferiores à média do estado, que foi de 1,24%.

---

4. O antigo estado do Rio de Janeiro tinha Niterói como capital. A cidade do Rio de Janeiro era, então, sede do Distrito Federal.

TABELA 2  
Classificação de municípios por tamanho populacional em 2007 e taxas médias geométricas de crescimento anual da população (1991-2007)

Posição em 2007	Região estadual	Município	População			Taxa média geométrica de crescimento anual %	
			1991	2000	2007	1991-2000	2000-2007
	<b>Brasil</b>		146.825.475	169.799.170	183.987.291	1,63	1,15
	<b>Estado do Rio de Janeiro</b>		12.807.706	1.4391.282	15.420.375	1,30	0,99
1ª	Metropolitana	Rio de Janeiro <sup>1</sup>	5.480.768	5.857.904	6.093.472	0,74	0,56
2ª	Metropolitana	São Gonçalo <sup>1</sup>	779.832	891.119	960.631	1,49	1,08
3ª	Metropolitana	Duque de Caxias <sup>1</sup>	667.821	775.456	842.686	1,67	1,19
4ª	Metropolitana	Nova Iguaçu <sup>1</sup>	630.384	754.519	830.672	2,02	1,38
5ª	Metropolitana	Belford Roxo <sup>1</sup>	360.714	434.474	480.555	2,09	1,45
6ª	Metropolitana	Niterói <sup>1</sup>	436.155	459.451	474.002	0,58	0,45
7ª	Metropolitana	São João de Meriti <sup>1</sup>	425.772	449.476	464.282	0,60	0,46
8ª	Norte Fluminense	Campos dos Goytacazes <sup>1</sup>	376.290	406.989	426.154	0,88	0,66
9ª	Serrana	Petrópolis <sup>1</sup>	255.468	286.537	306.645	1,28	0,97
10ª	Médio Paraiba	Volta Redonda <sup>1</sup>	220.305	242.063	255.653	1,05	0,78
16ª	Norte Fluminense	Macaé	93.657	132.461	169.513	3,93	3,59
17ª	Baixas Litorâneas	Cabo Frio	76.311	126.828	162.229	5,81	3,58
20ª	Costa Verde	Angra dos Reis	85.571	119.247	148.476	3,76	3,18
23ª	Metropolitana	Maricá	46.545	76.737	105.294	5,71	4,62
30ª	Região das	Rio das Ostras	18.195	36.419	74.750	8,02	10,82
46ª	Médio Paraiba	Itatiaia	16.073	24.739	31.185	4,91	3,36
56ª	Baixas Litorâneas	Armação dos Búzios	8.604	18.204	24.560	8,68	4,37
62ª	Baixas Litorâneas	Iguaba Grande	8.074	15.089	19.716	7,20	3,89
66ª	Norte Fluminense	Quissamã	10.467	13.674	17.376	3,01	3,48
81ª	Norte Fluminense	Carapebus	7.238	8.666	10.677	2,02	3,03
83ª	Serrana	Santa Maria Madalena	10.850	10.476	10.409	-0,39	-0,09
84ª	Serrana	Trajano de Moraes	10.640	10.038	9.706	-0,65	-0,48
85ª	Noroeste Fluminense	Aperibé	6.309	8.018	8.820	2,70	1,37
86ª	Serrana	São Sebastião do Alto	8.108	8.402	8.616	0,40	0,36
87ª	Centro-Sul Fluminense	Comendador Levy Gasparian	7.059	7.924	8.322	2,08	1,53
88ª	Noroeste Fluminense	Varre-Sai	7.123	7.854	8.308	1,09	0,81
89ª	Médio Paraiba	Rio das Flores	6.451	7.625	8.192	1,88	1,03
90ª	Noroeste Fluminense	Laje do Muriaé	7.464	7.909	7.769	0,65	-0,25
91ª	Noroeste Fluminense	São José de Ubá	6.057	6.413	6.829	0,64	0,90
92ª	Serrana	Macuco	4.460	4.886	5.246	1,02	1,02

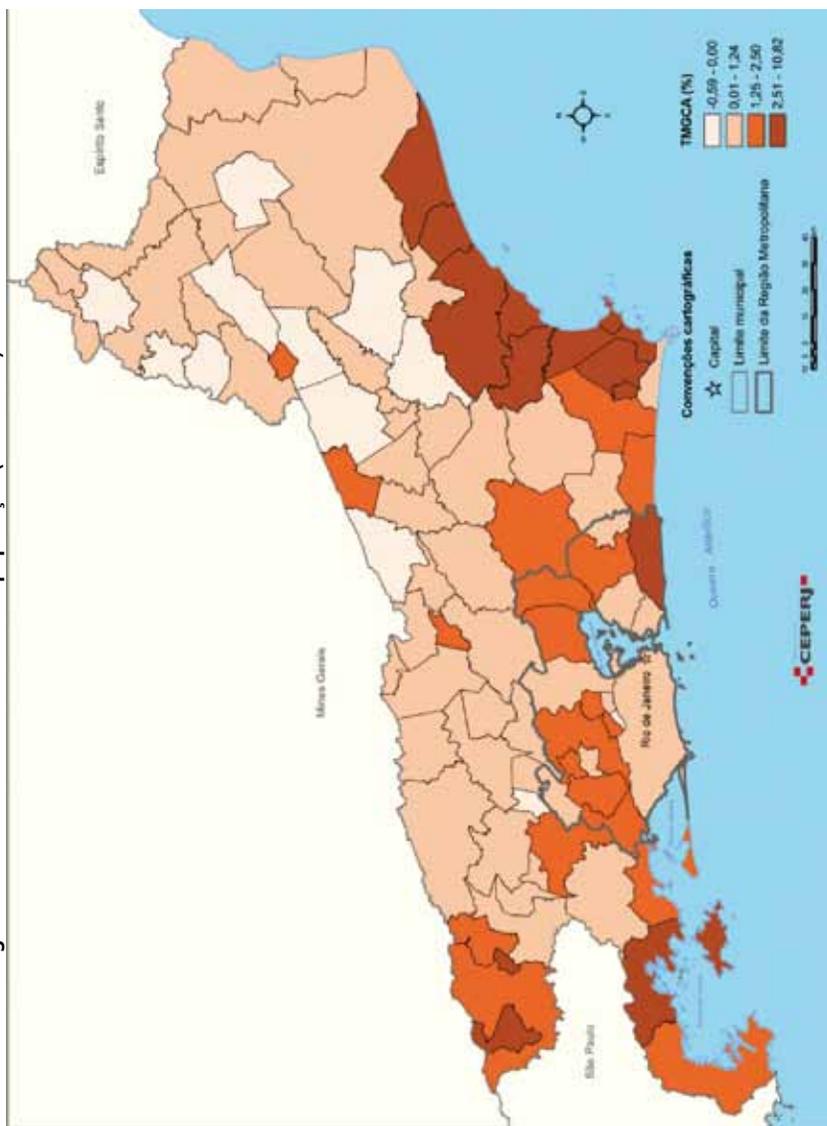
Fonte: IBGE (1991 e 2000 – Censo Demográfico; 2007 – Contagem da População); CEPERJ (2009a).

Elaboração: CEPERJ.

Nota: <sup>1</sup> Municípios cuja população de 2007 é estimada.

Ainda que a grande concentração de população tenha se mantido na RM – que, em 2007, ainda abrigava 74,2% da população fluminense –, observa-se, a partir da década de 1980, uma redução do seu ritmo de crescimento demográfico e a aceleração do crescimento de municípios de outras regiões.

MAPA 3  
Taxa média geométrica de crescimento anual da população (2000-2007)



Fonte: IBGE, 2007; Fundação CEPERJ, 2009.

Elaboração: CEPERJ.

No período compreendido entre 1980 e 2007, municípios das regiões das Baixadas Litorâneas, do Norte Fluminense, do Médio Paraíba e da Costa Verde se destacam por apresentar as mais altas taxas de crescimento demográfico do estado, atingindo seus maiores valores entre 1991 e 2000. No período de 2000 a 2007, há uma desaceleração deste ritmo em todas as regiões do estado, embora os referidos municípios registrem ainda altas taxas no período.

Em função, inicialmente, das atividades de turismo e veraneio e, mais recentemente, da produção de petróleo e gás natural, a região das Baixadas Litorâneas é a que apresentou o maior número de municípios nas faixas mais altas de crescimento demográfico no período compreendido entre 2000 e 2007. Municípios vizinhos, pertencentes à região Norte Fluminense, também foram afetados por aquelas atividades e enquadram-se na mesma faixa.

O mapa 3 revela a existência de um *continuum* de municípios – tanto na direção leste quanto para oeste – com taxas de crescimento demográfico superiores à média do estado entre 2000 e 2007 (1,24%) e que, em 2007, já refletiam o direcionamento do novo dinamismo econômico do estado – que será abordado mais adiante, na seção *Novos e antigos processos econômicos: áreas dinâmicas e estagnadas da dinâmica urbana estadual*.

Pode-se observar, ainda, que taxas negativas de crescimento demográfico são registradas em municípios das regiões Centro-Sul Fluminense, Noroeste Fluminense e Serrana, que têm como característica predominante a forte participação do setor agropecuário em sua estrutura produtiva.

## 2.2 Análise da dinâmica espacial da economia estadual recente

Como indicado no início deste capítulo, em 2007, o PIB do Rio de Janeiro correspondia a 11,2% do PIB nacional. Em comparação com os demais estados da federação, foi o segundo na classificação daquele ano, sendo superado apenas por São Paulo. O PIB *per capita* do estado foi inferior apenas ao do Distrito Federal e ao de São Paulo.

De acordo com o estudo *Produto Interno Bruto do Estado do Rio de Janeiro* (CEPERJ, 2009c), a taxa de crescimento do PIB do estado em 2007 foi de 3,6%, em relação a 2006, valor bem inferior ao crescimento do PIB nacional, que atingiu 6,1%.

O estudo afirma que tal fato

(...) teve como principal razão o fraco desempenho da indústria extrativa mineral (petróleo e gás), segmento dos mais expressivos da economia estadual e que apresentou queda de 2,6% em 2007, sendo que essa retração teve como causas a paralisação da produção para manutenção das plataformas de petróleo e a desvalorização cambial ocorrida no período 2006/2007 (...). (CEPERJ, 2009c, p. 1).

### 2.3 Análise municipal

Para analisar com mais propriedade a dinâmica recente da economia do estado do Rio de Janeiro, é apresentada a tabela 3, que mostra o comportamento do PIB nominal de municípios fluminenses no período de 2002 a 2007, destacando os que registraram os dez maiores e os dez menores PIBs do estado no ano de 2007 e informando sua participação no PIB do estado e a variação desta participação no período 2002-2007. A esta relação foram acrescentados os municípios em que a mesma variação superou 50%.

TABELA 3  
Municípios com maiores e menores PIBs em valores correntes (2002-2007)

Brasil, estado e regiões de governo	Municípios	PIB (em R\$ 1mil)									
		Posição	2002	Participação no PIB estadual %	Posição	2005	Participação no PIB estadual %	Posição	2007	Participação no PIB estadual %	Varição 2002-2007 %
Brasil			1.477.821.769		2.147.239.292		2.661.344.525				
Estado do Rio de Janeiro			171.371.993	100,00	247.017.528	100,00	296.767.784	100,00			
Regiões de Governo											
Região Metropolitana		1 <sup>a</sup>	126.858.557	74,03	171.480.188	69,42	205.368.518	69,20			-6,52
Região Norte Fluminense		2 <sup>a</sup>	12.827.544	7,49	25.171.591	10,19	32.008.098	10,79			44,09
Região das Baixadas Litorâneas		4 <sup>a</sup>	7.630.366	4,45	15.137.250	6,13	17.941.606	6,05			35,78
Região do Médio Paraíba		3 <sup>a</sup>	10.947.873	6,39	15.759.681	6,38	17.764.188	5,99			-6,30
Região Serrana		5 <sup>a</sup>	6.420.432	3,75	8.234.935	3,33	10.111.918	3,41			-9,05
Região da Costa Verde		6 <sup>a</sup>	3.202.771	1,87	6.101.299	2,47	7.635.445	2,57			37,67
Região Noroeste Fluminense		8 <sup>a</sup>	1.720.740	1,00	2.858.932	1,16	3.187.279	1,07			6,96
Região Centro-Sul Fluminense		7 <sup>a</sup>	1.763.711	1,03	2.273.652	0,92	2.750.733	0,93			-9,94
Estado do Rio de Janeiro			171.371.993	100,00	247.017.528		296.767.784	100,00			
Região de Governo											
Metropolitana	Rio de Janeiro	1 <sup>a</sup>	91.063.238	53,14	117.771.722	47,68	139.559.354	47,03			-11,50
Metropolitana	Duque de Caxias	2 <sup>a</sup>	11.203.464	6,54	22.623.088	9,16	28.143.860	9,48			45,06
Norte Fluminense	Campos dos Goytacazes	3 <sup>a</sup>	7.854.594	4,58	16.653.399	6,74	20.815.926	7,01			53,04
Metropolitana	Niterói	4 <sup>a</sup>	5.152.378	3,01	6.835.927	2,77	8.870.068	2,99			-0,59
Metropolitana	São Gonçalo	5 <sup>a</sup>	5.063.328	2,95	6.326.585	2,56	7.457.498	2,51			-14,95
Metropolitana	Nova Iguaçu	7 <sup>a</sup>	4.408.822	2,57	5.685.554	2,30	6.957.962	2,34			-8,87
Médio Paraíba	Volta Redonda	6 <sup>a</sup>	4.584.053	2,67	5.714.374	2,31	6.733.188	2,27			-15,18
Norte Fluminense	Macaé	8 <sup>a</sup>	3.273.110	1,91	5.302.364	2,15	6.385.123	2,15			12,65
Baixas Litorâneas	Cabo Frio	13 <sup>a</sup>	1.849.271	1,08	4.554.008	1,84	5.540.256	1,87			73,00
Serrana	Petropolis	9 <sup>a</sup>	2.851.514	1,66	3.708.451	1,50	4.810.233	1,62			-2,59
Norte Fluminense	São João da Barra	54 <sup>a</sup>	187.892	0,11	665.837	0,27	827.774	0,28			154,41

(Continua)

Brasil, estado e regiões de governo	Municípios	PIB (em R\$ 1mil)									
		2002		2005		2007		2007		2002-2007	
		Posição	Participação no PIB estadual %	Posição	Participação no PIB estadual %	Posição	Participação no PIB estadual %	Posição	Participação no PIB estadual %	Varição %	Varição %
Médio Paraíba	Rio das Flores	86 <sup>a</sup>	45.990	0,03	251.368	0,10	63 <sup>a</sup>	185.048	0,06	132,35	130,30
Baixasdas Litorâneas	Casimiro de Abreu	41 <sup>a</sup>	305.154	0,18	1.052.965	0,43	25 <sup>a</sup>	1.217.020	0,41	130,30	102,68
Norte Fluminense	Quissamã	24 <sup>a</sup>	781.505	0,46	1.485.830	0,60	16 <sup>a</sup>	2.742.982	0,92	102,68	77,55
Costa Verde	Angra dos Reis	16 <sup>a</sup>	1.429.579	0,83	3.636.340	1,47	12 <sup>a</sup>	4.395.379	1,48	77,55	66,89
Baixasdas Litorâneas	Rio Bonito	38 <sup>a</sup>	365.110	0,21	652.994	0,26	29 <sup>a</sup>	1.055.200	0,36	66,89	51,79
Baixasdas Litorâneas	Armação dos Búzios	32 <sup>a</sup>	443.536	0,26	948.529	0,38	28 <sup>a</sup>	1.165.897	0,39	51,79	-10,65
Norte Fluminense	Cardoso Moreira	82 <sup>a</sup>	56.990	0,03	71.300	0,03	83 <sup>a</sup>	88.183	0,03	-10,65	-11,04
Centro-Sul Fluminense	Duas Barras	84 <sup>a</sup>	54.646	0,03	72.721	0,03	84 <sup>a</sup>	84.185	0,03	-11,04	-15,81
Serrana	Santa Maria Madalena	83 <sup>a</sup>	56.679	0,03	67.831	0,03	85 <sup>a</sup>	82.639	0,03	-15,81	21,54
Noroeste Fluminense	Varre-Sai	90 <sup>a</sup>	34.604	0,02	55.492	0,02	86 <sup>a</sup>	72.834	0,02	21,54	-13,98
Serrana	Trajano de Moraes	85 <sup>a</sup>	46.455	0,03	57.750	0,02	87 <sup>a</sup>	69.204	0,02	-13,98	-11,85
Serrana	São Sebastião do Alto	88 <sup>a</sup>	40.397	0,02	54.534	0,02	88 <sup>a</sup>	61.664	0,02	-11,85	-4,12
Noroeste Fluminense	Laje do Muriaé	89 <sup>a</sup>	36.128	0,02	50.866	0,02	89 <sup>a</sup>	59.984	0,02	-4,12	-17,80
Noroeste Fluminense	Aperibé	87 <sup>a</sup>	41.825	0,02	53.243	0,02	90 <sup>a</sup>	59.536	0,02	-17,80	-1,10
Serrana	Macuco	92 <sup>a</sup>	33.207	0,02	50.579	0,02	91 <sup>a</sup>	56.873	0,02	-1,10	-5,52
Noroeste Fluminense	São José de Ubá	91 <sup>a</sup>	33.335	0,02	52.495	0,02	92 <sup>a</sup>	54.542	0,02	-5,52	

Fonte: IBGE (2008; 2009).

Elaboração: CEPERJ.

A RM, que concentra o maior contingente populacional, mantém-se como a região de maior participação no PIB do estado: 69,20% em 2007. Entre os dez municípios com maior participação, cinco estão ali situados,<sup>5</sup> conforme ilustra o mapa 4.

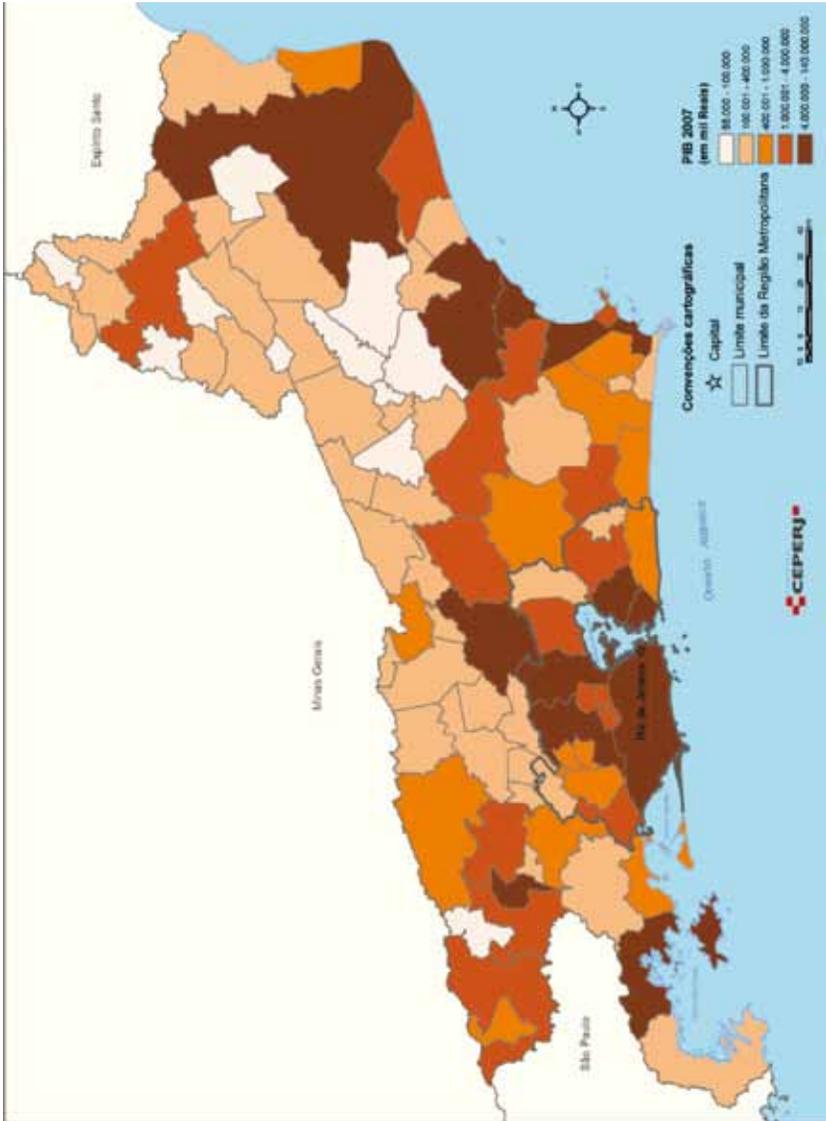
Campos dos Goytacazes e Macaé, na região Norte Fluminense, além de Cabo Frio, na região das Baixadas Litorâneas, presentes no conjunto dos dez municípios com maior participação no PIB estadual, e ainda Quissamã (16º no *ranking*), também na região Norte Fluminense, estão entre os principais beneficiados pela extração de petróleo e gás natural e apresentam elevadas taxas de crescimento demográfico no período de 2000 a 2007.

Entretanto, de acordo com o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), em 2007, os municípios de Campos dos Goytacazes e Cabo Frio apresentaram as maiores perdas de participação no PIB em relação a 2006: -0,7% e -0,2%, respectivamente, em decorrência dos problemas relatados (IBGE, 2009).

---

5. Rio de Janeiro, Duque de Caxias, Niterói, São Gonçalo e Nova Iguaçu.

MAPA 4  
**PIBs municipais (2007)**



Fonte: IBGE, em parceria com os órgãos estaduais de estatística, Secretarias de Governo e Superintendência da Zona Franca de Manaus. Elaboração: CEPERJ.

Petrópolis e Volta Redonda, nas regiões Serrana e Médio Paraíba, completam a lista dos dez municípios com maior participação no PIB estadual. Petrópolis recuperou uma posição em 2007 em função do dinamismo da indústria da transformação; Volta Redonda, principal centro urbano da região do Médio Paraíba, tem sua participação destacada pelas atividades tanto no ramo da siderurgia quanto no setor de serviços.

Os dez municípios com valores mais baixos de PIB pertencem às regiões Serrana ou Noroeste Fluminense, salvo Cardoso Moreira, da região Norte Fluminense. Todos estes municípios se caracterizam pelo crescimento demográfico negativo ou muito baixo e por uma economia tradicionalmente baseada na atividade agropecuária.

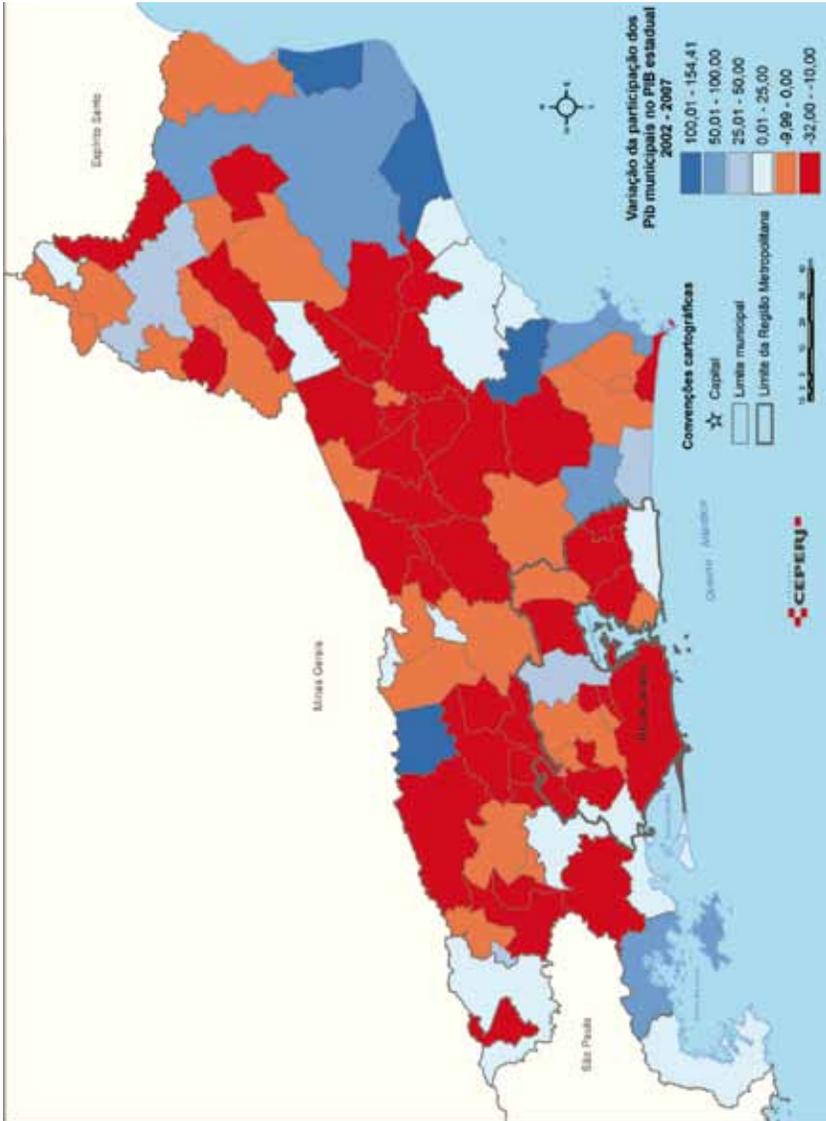
Além dos grupos de municípios com mais altos e mais baixos valores nominais de PIB, a tabela 3 apresenta uma faixa intermediária de sete municípios que se destacam pela conquista de posições no *ranking* do PIB fluminense, reflexo da alta variação (acima de 50%) de sua participação no PIB do estado no período 2002-2007. Entre eles, quatro localizam-se na *zona de impacto* das atividades ligadas à extração e distribuição de petróleo e gás natural e são beneficiados pelos repasses de *royalties* e participações especiais definidos pela Agência Nacional do Petróleo (ANP). São eles: Casimiro de Abreu, Armação dos Búzios (região das Baixadas Litorâneas), Quissamã e São João da Barra (região Norte Fluminense).

Angra dos Reis, na região da Costa Verde, tem nas indústrias de equipamentos para prospecção e extração de petróleo e de construção de embarcações e estruturas flutuantes a fonte principal do desempenho de seu PIB no período.

Rio Bonito (região das Baixadas Litorâneas), assim como Rio das Flores (região do Médio Paraíba), deve seu crescimento expressivo ao setor de serviços, mais especificamente ao segmento de serviços de informação. O desenvolvimento do programa de inclusão digital atraiu empresas de informática para estes municípios, beneficiadas pelos incentivos fiscais oferecidos.

Além dos municípios relacionados na tabela 3 por terem registrado, no período 2002-2007, variação de participação no PIB estadual superior a 50%, cabe ainda menção a dois municípios que, embora com menor expressão, tiveram ganhos significativos. Porto Real ocupava, no ano de 2002, a 22ª posição no *ranking* estadual dos PIBs municipais em valores nominais e ascendeu, em 2007, para a 18ª posição. A variação de sua participação no PIB do estado, naquele período, foi de 38%, basicamente devido à sua atuação como polo da indústria automobilística. O outro destaque é Itaperuna, na região Noroeste Fluminense, que avançou da 29ª para a 24ª posição no *ranking* do PIB estadual. A variação de sua participação no PIB fluminense foi de 34,83% no período considerado. Sede tradicional de atividade industrial de laticínios, Itaperuna teve, na indústria da transformação, a origem principal de seu impulso econômico (mapa 5).

MAPA 5  
 Variação da participação dos municípios no PIB estadual (2002-2007)



Fonte: IBGE, em parceria com órgãos estaduais de estatística, Secretarias de Governo e Superintendência da Zona Franca de Manaus.  
 Elaboração: CEPERJ.

## 2.4 Análise setorial

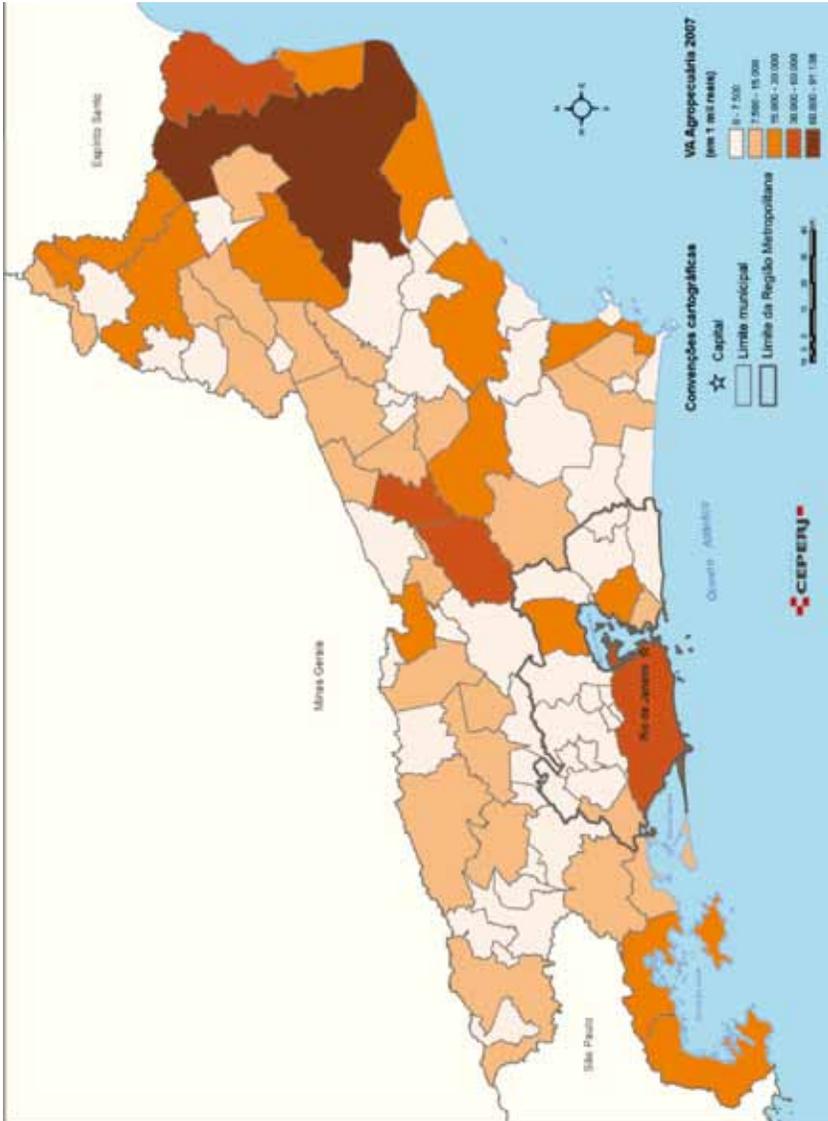
No estado do Rio de Janeiro, o setor de serviços e comércio é o de maior representatividade, registrando 69,72% do valor adicionado no ano de 2007. O setor de indústria responde por 29,89%, e o setor de agropecuária, por 0,39%.

A pequena representatividade do setor de agropecuária no estado aponta para um quadro de estagnação, confirmado pelos registros do ano de 2000, quando sua participação foi de 0,66%. Neste setor, o município de Campos dos Goytacazes, na região Norte Fluminense, produtor histórico de cana-de-açúcar, destaca-se isoladamente, registrando 9,36% do total do valor adicionado do setor no estado. Considere-se, entretanto, que, em termos da economia do município, este valor adicionado representou 0,44% do total dos três setores.

São Francisco de Itabapoana, na mesma região, Teresópolis e Sumidouro, na região Serrana, e Rio de Janeiro, na RM, compõem um segundo grupo em que a participação no valor adicionado do setor de agropecuária no estado varia entre 3% e 6%. As atividades predominantes no setor são ligadas à pesca e à horticultura.

Os demais municípios com alguma participação significativa no setor (entre 1,5% e 3%) pertencem, em maior número, à região Serrana e às regiões Noroeste Fluminense, Centro Sul e Costa Verde (mapa 6), sendo as atividades dominantes a lavoura temporária (cana-de-açúcar e tomate), a lavoura permanente (banana e café), a extração vegetal e a pecuária leiteira.

MAPA 6  
Participação dos municípios no valor adicionado bruto do setor agropecuário (2007)



Fonte: IBGE, em parceria com órgãos estaduais de estatística, Secretarias de Governo e Superintendência da Zona Franca de Manaus.  
Elaboração: CEPERU.

A participação do estado do Rio de Janeiro no valor adicionado do setor de agropecuária nacional é menor que 1%. Em contraste, o estado participa com 18% do total nacional no setor de indústria, ocupando a segunda posição entre os estados.

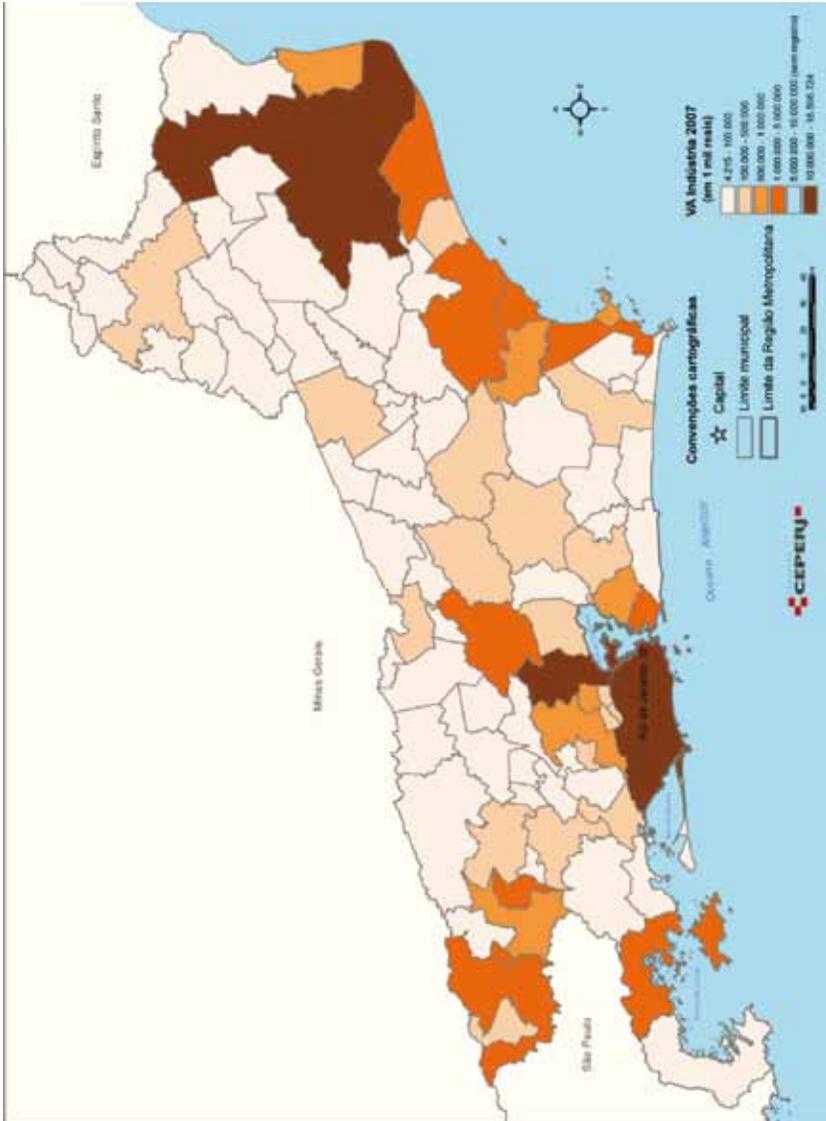
No entanto, a representatividade do setor de indústria no estado é altamente concentrada: 82% dos municípios participam com menos de 1% no valor adicionado do setor.

Entre os subsetores industriais, o da indústria extrativa participa com 12,25% do valor adicionado total estadual, superando o da indústria de transformação, que responde por 10,04%. O valor adicionado da produção de petróleo e gás natural, por sua vez, responde por 99% do valor adicionado da indústria extrativa.

Assim como acontece na agropecuária, também no setor industrial o município de Campos dos Goytacazes, na região Norte Fluminense, tem a maior participação no valor adicionado do setor no estado: 22,01%. Rio de Janeiro e Duque de Caxias, ambos na RM, aparecem também com destaque, registrando participação de 18,37% e 15,75%, respectivamente. Campos e Duque de Caxias têm suas principais atividades vinculadas à produção de petróleo e gás natural: o primeiro na fase de extração e o segundo, basicamente, na fase de refino. O Rio de Janeiro deve sua posição a atividades diversas da indústria de transformação, principalmente bebidas, siderurgia, manutenção de aeronaves, atividade de impressão e borracha (CEPERJ, 2009b).

O mapa 7 ilustra essa distribuição e evidencia a posição isolada dos três municípios com mais alto valor adicionado (na faixa de R\$ 10.000.000 a R\$ 16.506.724 mil), uma vez que não há nenhum registro na faixa entre R\$ 5.000.000 e R\$ 10.000.000 mil.

MAPA 7  
Participação dos municípios no valor adicionado bruto do setor de indústria (2007)



Fonte: IBGE, em parceria com órgãos estaduais de estatística, Secretarias de Governo e Superintendência da Zona Franca de Manaus.  
Elaboração: CEPERJ.

Com participações mais reduzidas, porém ainda significativas, dez municípios tiveram, em 2007, valor adicionado da indústria na faixa entre R\$ 1.000.000 mil e R\$ 5.000.000 mil reais, representando uma participação entre 5,37% e 1,46% do total do setor no estado. Destes, três municípios pertencem à região das Baixadas Litorâneas (Cabo Frio e Rio das Ostras), dois à região Norte Fluminense (Macaé e Quissamã), dois à região do Médio Paraíba (Volta Redonda, Resende e Porto Real), um à região da Costa Verde (Angra dos Reis), um à região Serrana (Petrópolis) e um à RM (Niterói).

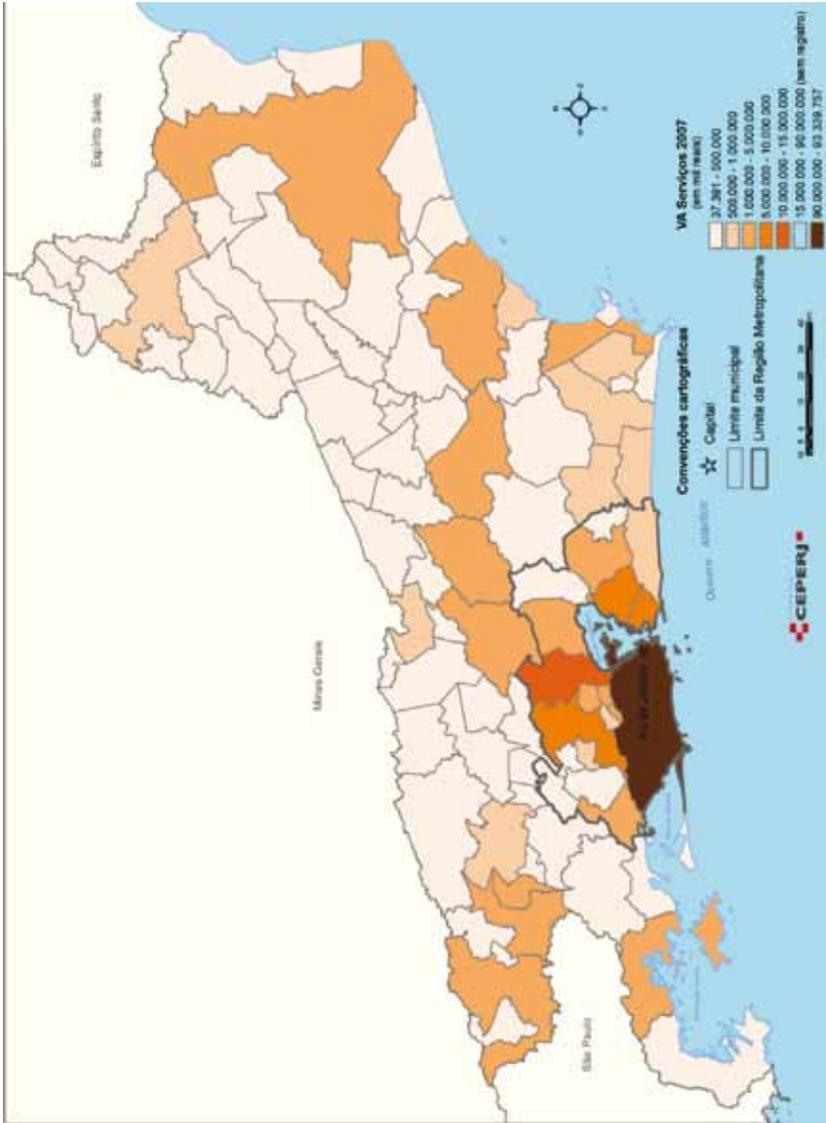
Os quatro primeiros municípios listados no parágrafo anterior têm sua principal atuação industrial no subsetor da indústria extrativa mineral, na atividade de extração de petróleo e gás natural. Esta participação está relacionada, basicamente, com os repasses de *royalties* e participações especiais definidos pela ANP, conforme mencionado anteriormente. Angra dos Reis deve seu desempenho a indústrias de equipamento de prospecção de petróleo e de construção e manutenção de estruturas flutuantes. Siderurgia é a principal atividade industrial de Volta Redonda, e a produção automobilística é a atividade principal em Resende e Porto Real. Em Petrópolis, a atividade de manutenção e reparação de aeronaves destaca-se como a de maior peso no setor, seguida da fabricação de bebidas. Em Niterói, preponderam as atividades vinculadas à construção e manutenção de estruturas flutuantes, seja na fabricação de insumos, seja na construção e reparo de embarcações e plataformas.

As indústrias petroleira, siderúrgica e automobilística revelam-se, portanto, como as atividades de maior impacto na dinâmica do setor industrial do Rio de Janeiro.

Também no setor de serviços e comércio, o Rio de Janeiro ocupa a segunda posição entre os estados, participando com 11,5% do valor adicionado nacional.

Conforme referido, este é o setor de maior representatividade no estado (69,72%), o que se deve, fundamentalmente, à participação do município do Rio de Janeiro, que lidera, com larga margem, a classificação dos municípios fluminenses, sendo responsável por 53,37% do valor adicionado do setor (mapa 8).

MAPA 8  
Participação dos municípios no valor adicionado bruto do setor de serviços (2007)



Fonte: IBGE, em parceria com órgãos estaduais de estatística, Secretarias de Governo e Superintendência da Zona Franca de Manaus.  
Elaboração: CEPERJ.

Duque de Caxias mantém-se na segunda colocação, com uma participação que corresponde a 7,58% do setor. Dos demais municípios que compõem os dez de mais alta representação, quatro pertencem à RM: Niterói, São Gonçalo, Nova Iguaçu e São João de Meriti. Completam o grupo dois centros regionais (Campos dos Goytacazes e Volta Redonda) e os municípios de Petrópolis e Macaé, com representação que varia entre 3,73% e 1,52%.

No outro extremo, os dez municípios de mais baixa representação no valor adicionado do setor pertencem às regiões Noroeste Fluminense e Serrana, além de Cardoso Moreira, na região Norte Fluminense. Este grupo registra os menores valores de PIB municipal, como mostra a tabela 3.

Contrariando a regra de predomínio do setor de serviços e comércio no valor adicionado do estado, 14 municípios<sup>6</sup> têm a indústria como o setor de maior participação no ano de 2007. No ano 2000, esta situação ocorria em dez municípios. Na composição do valor adicionado de grande parte desses 14 municípios, predomina a contribuição do segmento de petróleo e gás natural, principalmente sob a forma de *royalties* e participações especiais definidos pela ANP.

### 3 NOVOS E ANTIGOS PROCESSOS ECONÔMICOS: ÁREAS DINÂMICAS E ESTAGNADAS DA DINÂMICA URBANA ESTADUAL

O processo descrito até aqui está associado ao dinamismo do interior fluminense, fruto de mudanças importantes na organização das atividades produtivas no estado.

A reestruturação produtiva e econômica fluminense não é, porém, igualmente distribuída em todo o território, sendo mais intensa e evidente onde a economia se consolida sobre bases industriais reestruturadas, ou impulsionadas a partir da nova conjuntura econômica mundial. Isso significa que, dentre as áreas mais industrializadas, as que absorvem e ampliam atividades produtivas globalizadas são as que influenciam mais diretamente o novo dinamismo econômico e territorial no Estado (SANTOS *et al.*, 2009, p. 46).

Na região Norte Fluminense, as mudanças se estruturam sobre o crescimento das atividades extrativistas minerais (petróleo), o que ocorre simultaneamente à decadência da produção sucroalcooleira, antes predominante. Nesta região, historicamente polarizada por Campos dos Goytacazes, Macaé se caracteriza como um novo polo dinâmico, desenvolvendo-se com a ampliação da base logística de exploração comercial de petróleo e gás da Bacia de Campos.<sup>7</sup> Estas atividades

6. Quissamã, Rio das Ostras, Campos dos Goytacazes, Casimiro de Abreu, Carapebus, Cabo Frio, Armação dos Búzios, São João da Barra, Porto Real, Pirai, Macaé, Itatiaia, Angra dos Reis e Resende.

7. No estudo *Caracterização e Tendências da Rede Urbana do Brasil: redes urbanas regionais – Sudeste* (Ipea, IBGE, UNICAMP e Seade, 2001, p. 70) Macaé foi classificada como centro urbano. Na obra *Regiões de Influência das Cidades: 2007 (REGIC)* (IBGE, 2008, p. 13), o município foi classificado como centro sub-regional A.

impulsionaram também a economia de municípios do entorno, como Conceição de Macabu, Carapebus e Quissamã, na mesma região, e de outros, mais ao sul, na região das Baixadas Litorâneas. Estas novas funções ampliam a centralidade de Macaé, de forma que, já no início da década de 2000, o estudo *Caracterização e Tendências da Rede Urbana do Brasil* afirmava que “Campos dos Goytacazes (...) passou a dividir com Macaé (...) as funções de centro regional” (IPEA, IBGE e UNICAMP, 2001, p. 76).

As atividades instaladas na cidade de Macaé incentivaram a imigração de trabalhadores em busca de oportunidades, incrementando as demandas para o setor imobiliário, que alteram a feição e o dinamismo de sua urbanização e de cidades vizinhas.

O setor da construção civil é estimulado para atender à demanda emergente, com a produção de novas habitações, fábricas e empreendimentos do setor de hotelaria. O processo de produção de novas habitações é visível nos municípios situados ao sul de Macaé, com destaque para Cabo Frio e, principalmente, Rio das Ostras, que, conforme apontado, apresentam os maiores índices de crescimento populacional do estado.

Campos dos Goytacazes, identificado no estudo *Caracterização e Tendências da Rede Urbana do Brasil*: redes urbanas regionais – Sudeste (IPEA, IBGE, UNICAMP e SEADE, 2001, p. 70) como centro urbano e no REGIC (IBGE, 2008, p. 11 e 13) como capital regional C (área de concentração de população ou ACP Campos dos Goytacazes), mantém a posição de centro regional da região Norte Fluminense, porém ampliando suas funções. Torna-se o mais importante centro de formação técnica e acadêmica do interior fluminense, dispondo, em 2007, de 13 instituições de ensino superior, com cursos regulares em todos os níveis (SANTOS *et al.*, 2009, p. 48) Os municípios vizinhos, tradicionalmente ligados à economia canavieira, que entrou em declínio nas últimas décadas, vislumbram a possibilidade de reverter o quadro de decadência diante da valorização do etanol como fonte energética alternativa ao petróleo.

Essa nova perspectiva será potencializada pelo Complexo do Açú, megainvestimento privado em implantação no município de São João da Barra, composto, entre outras instalações, de um terminal portuário e um mineroduto, destinados a escoar minério de ferro extraído em Minas Gerais. O projeto inicial, previsto para entrar em operação em 2011, estima a geração de 5,1 mil empregos na fase de construção e 2,4 mil na fase de operação, conforme informação obtida no *site* da Secretaria de Estado de Desenvolvimento Econômico, Energia, Indústria e Serviços (Sedeis).

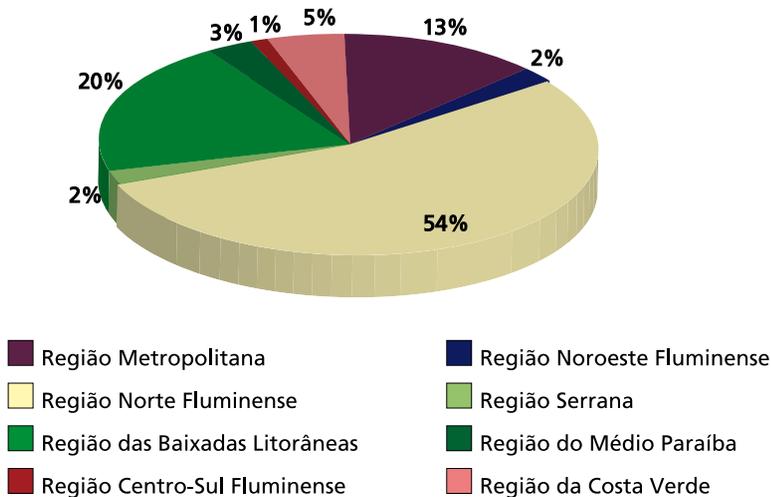
A ampliação das atividades extrativistas e as perspectivas geradas pela cadeia produtiva do petróleo têm criado oportunidades e induzido novas formas

de ocupação do território. Projetos como o porto para base logística e o estaleiro naval em Barra do Furado, no município de Quissamã, deixam transparecer que os empreendimentos relacionados a estas atividades crescem em número e se disseminam na região. Novas perspectivas também se apresentam com a entrada em operação dos campos do pré-sal.

Além das demandas geradas pelo setor extrativista, os municípios fluminenses confrontantes com campos de produção de óleo e gás natural e os municípios afetados por operações nas instalações de embarque e desembarque de petróleo e gás natural são beneficiados pelos repasses de *royalties* e participações especiais, definidos por legislação específica<sup>8</sup> (gráfico 1). Dos 20 municípios mais beneficiados com os repasses no ano de 2008 (tabela 4), dez se situam nas regiões Norte e das Baixadas Litorâneas, as quais receberam três quartos do volume distribuído naquele ano.

GRÁFICO 1

Valores distribuídos dos *royalties* de petróleo e gás natural, por região de governo (2008)



Fonte: Fonte: Fundação CEPERJ. Anuário Estatístico do Estado do Rio de Janeiro. 2009.

8. Lei nº 7.990/89, Decreto nº 01/91, Lei nº 9.478/97 e Decreto nº 2.705/98.

TABELA 4  
**Valores distribuídos dos *royalties* de petróleo e gás natural pela ANP e pelo estado aos municípios fluminenses (2008)**

Estado/municípios <sup>1</sup>	Valores (em R\$ 1 mil)	%
<b>Estado do Rio de Janeiro</b>	<b>3.882.229,12</b>	<b>100,00</b>
Campos dos Goytacazes	1.180.706,53	30,41
Macaé	515.363,25	13,27
Rio das Ostras	333.912,04	8,60
Cabo Frio	194.221,31	5,00
Rio de Janeiro	168.843,93	4,35
São João da Barra	162.846,03	4,19
Quissamã	150.159,37	3,87
Angra dos Reis	101.349,78	2,61
Casimiro de Abreu	82.515,81	2,13
Duque de Caxias	81.991,39	2,11
Armação dos Búzios	64.845,15	1,67
Niterói	59.059,77	1,52
Parati	46.999,77	1,21
Magé	41.350,55	1,07
Carapebus	36.599,80	0,94
Guapimirim	35.215,73	0,91
Cachoeiras de Macacu	32.674,10	0,84
Silva Jardim	28.947,07	0,75
Mangaratiba	28.469,26	0,73
Demais municípios	536.158,50	13,81

Fonte: Fundação CEPERJ. Anuário Estatístico do Estado do Rio de Janeiro. 2009.

Nota: <sup>1</sup> Apenas os 20 mais beneficiados.

Na região do Médio Paraíba, as mudanças se dão a partir da reestruturação dos setores metal-mecânico e químico, historicamente ali operantes. Em 2009, foi inaugurada uma nova usina siderúrgica na região, no município de Resende. A usina produz aços não planos para construção civil e tem estimativa de produção de 1 milhão de toneladas ao ano.

Também no Médio Paraíba, a instalação de montadoras em Resende e Porto Real, beneficiadas pela localização estratégica – próxima a fornecedores e a meio caminho dos dois principais centros consumidores do país –, contribui para o aumento da arrecadação e para o estabelecimento de uma nova estrutura industrial na região (CIDE, 2006).

Ao mesmo tempo que Volta Redonda<sup>9</sup> consolida sua posição de centro regional da região do Médio Paraíba, Resende,<sup>10</sup> que já contava com uma indús-

9. No estudo REGIC (IBGE, 2008, p. 11 e 13), Volta Redonda e Barra Mansa constituem uma área de concentração de população (ACP). As ACPs são definidas como grandes manchas urbanas de ocupação contínua, caracterizadas pelo tamanho, densidade da população, grau de urbanização e coesão interna da área, dada pelos deslocamentos da população para trabalho ou estudo. É classificada como capital regional C.

10. O município de Resende foi identificado, no estudo *Caracterização e Tendências da Rede Urbana do Brasil: redes urbanas regionais – Sudeste* (Ipea, IBGE, UNICAMP e Seade, 2001, p.70), como centro urbano, e no REGIC (IBGE, 2008, p.13) como centro sub-regional B.

tria diversificada, teve um incremento em seu dinamismo com a implantação da Volkswagen, com a instalação de indústrias de pneus (Michelin) e de artefatos de cimento, com a reestruturação do setor químico e, mais recentemente, em 2009, com a implantação da usina siderúrgica do grupo Votorantim, o que indica um impulso na dinâmica econômica da região nos últimos anos.

De acordo com o Índice de Qualidade dos Municípios (IQM) calculado pela Fundação Centro de Informações e Dados do Rio de Janeiro (CIDE), em 2005, o município de Porto Real situava-se entre os dez melhores em riqueza e dinamismo, como reflexo do aumento da participação do PIB e do licenciamento de veículos novos (CIDE, 2006). O PIB *per capita* do município, em 2007, era de R\$ 152.767,00. Além da Peugeot-Citroën, o município conta com indústrias diversas, sendo mais relevantes a de vidros e a de galvanização. Outros municípios do interior do estado, não associados às cadeias do petróleo e gás e automotiva, também têm apresentado dinamismo relacionado à atividade industrial.

No período de 2002 a 2007, a participação do valor adicionado da indústria de transformação do setor siderúrgico passou de 9,55% para 18,82% (CEPERJ, 2009b), assumindo o primeiro posto no estado.<sup>11</sup> As atividades deste setor no Rio de Janeiro estão concentradas na região do Médio Paraíba, principalmente em Volta Redonda, Barra Mansa e Barra do Pirai.

Empreendimentos recém-implantados ou em processo de implantação reforçarão a participação do setor no estado. É o caso de Resende, na região do Médio Paraíba, com a implantação da siderúrgica do grupo Votorantim, em 2009, e, na RM, com a instalação da Companhia Siderúrgica do Atlântico (CSA) no Rio de Janeiro, em 2010, e com a construção da nova unidade da Companhia Siderúrgica Nacional, em Itaguaí. Pode-se citar, ainda, a perspectiva de implantação de uma unidade siderúrgica no conjunto de empreendimentos do Complexo do Açú, em São João da Barra, na região Norte do estado.

Além dos municípios destacados por sua vinculação às principais atividades econômicas do estado, merece referência também Pirai, na região do Médio Paraíba.

Pirai se traduz num caso de sucesso de desenvolvimento local, cujo agente impulsionador foi o poder público municipal, que assumiu papel central na resolução da crise econômica da década de 1990.<sup>12</sup> O papel da administração pública no processo de mudanças socioprodutivas que vêm se desenrolando no município há uma década tem sido reconhecidamente eficaz na retomada do dinamismo

11. O setor siderúrgico trocou de posição com o setor de alimentos e bebidas.

12. A privatização da Light, fator gerador da demissão de mais de mil empregados, em sua maioria residentes em Pirai, e a reestruturação da Companhia Industrial de Papel Piray, outro grande empregador no município, que eliminou 300 postos de trabalho, abalaram sobremaneira a economia do município.

econômico e social do município e tem funcionado como agente integrador dos atores locais (CIDE, 2007; OLIVEIRA, 2008).

Em Nova Friburgo, na região Serrana, o declínio da indústria têxtil contribuiu pra a expansão da indústria de confecções de moda íntima. A mudança se traduziu também em uma alteração no porte dos participantes, com o surgimento de um número ainda maior de micro e pequenas empresas (CIDE, 2007). O arranjo produtivo de moda íntima tem, em Nova Friburgo, seu principal núcleo, mas abrange também diversos municípios da região, como Bom Jardim, Cordeiro, Duas Barras e Cantagalo, produzindo peças e acessórios de vestuário do setor de moda íntima. De acordo com Britto (2004), o arranjo produtivo local de Nova Friburgo produz 25% do vestuário de moda íntima fabricado no Brasil.

Em Petrópolis, o segmento de manutenção e reparação de aeronaves contribuiu com 55% do valor adicionado do setor industrial, enquanto a fabricação de bebidas contribuiu com 22%. A tradicional indústria têxtil, baseada na produção de tecidos de malha e na produção de moda feminina, vem passando por um processo de modernização.

Reformas de antigas fábricas e a chegada de máquinas e equipamentos com tecnologia de ponta indicam que a retomada não é oportunista, mas que deve significar um ciclo de prosperidade para o setor (CIDE, 2006, p. 44).

O município também se destaca pelo comércio de produtos de vestuário, atraindo compradores de outros municípios do estado, assim como de outras regiões do país. Além destas atividades, com a ideia de transformar Petrópolis em um núcleo de transferência de tecnologia e conhecimentos, foi lançado, em 1999, o projeto Petrópolis-Tecnópolis, com a presença de empresas inovadoras, centro de pesquisas, agências de fomento e instituições de ensino, formação e treinamento.

Hoje, a Cidade Imperial, uma das mais seguras do país, distante menos de uma hora da capital e dos principais centros de pesquisa do estado do Rio de Janeiro, já ocupa a sétima posição entre os 20 polos de tecnologia nacionais, com 76 empresas engajadas e uma produção que vai da biotecnologia à robótica. As maiores faturam em torno de R\$ 15 milhões anuais, mas a média oscila entre R\$ 3 milhões e R\$ 4 milhões (LESSA 2009, p. 8).

Ainda no interior do estado, cabe menção aos municípios da região da Costa Verde, cujo dinamismo se vincula às atividades turísticas. Angra dos Reis, no entanto, tem as atividades ligadas ao setor de petróleo e à construção da Usina Termonuclear Angra III como fatores impulsionadores de seu dinamismo recente.

Itaperuna, principal centro urbano da região Noroeste Fluminense, cidade que exerce influência sobre municípios fronteirais do Espírito Santo e de Minas Gerais,

vem se especializando no setor de serviços educacionais de nível superior, contabilizando, em 2007, quatro instituições de ensino universitário, com 8.015 matrículas.

Saraça *et al.* (2007)<sup>13</sup> identificam uma região urbano-industrial que inclui municípios não formalmente integrantes da RM, mas que estão associados a uma nova dinâmica, fruto dos processos econômicos e demográficos recentes.

Essa região metropolitana estendida é resultante da incorporação de municípios não metropolitanos afetados por projetos de grande envergadura, recentemente implantados ou em processo de implantação, considerados como estruturantes para o desenvolvimento do estado (RIO DE JANEIRO, 2007).

O Complexo Petroquímico do Rio de Janeiro (COMPERJ), situado no município de Itaboraí, na porção leste da RM, e os complexos siderúrgico e portuário implantados no extremo oeste da RM (municípios de Rio de Janeiro e Itaguaí), juntamente com a ampliação do polo petroquímico de Duque de Caxias, são projetos-chave da nova dinâmica econômica da RM (e do estado), refletindo-se na dinâmica populacional da região e dos municípios a ela adjacentes. O Arco Metropolitano, eixo viário destinado a interligar as principais rodovias que cruzam a região e a atender à demanda logística destes empreendimentos, desempenhará papel fundamental na dinâmica econômica e espacial da região (SANTOS *et al.*, 2009).

Alem do Arco Metropolitano, dois eixos viários são de grande importância como fatores de integração espacial das áreas dinâmicas do estado e potenciais impulsores de desenvolvimento de novos centros, a saber: *i*) a rodovia BR-116 (Presidente Dutra), que liga o Médio Paraíba à capital do estado e que possibilita o escoamento da produção através do Porto de Itaguaí; e *ii*) a rodovia BR-101, que liga os municípios das áreas produtoras de petróleo e gás natural do norte do estado com os complexos petroquímicos situados na RM. O Arco Metropolitano interliga estas duas rodovias.

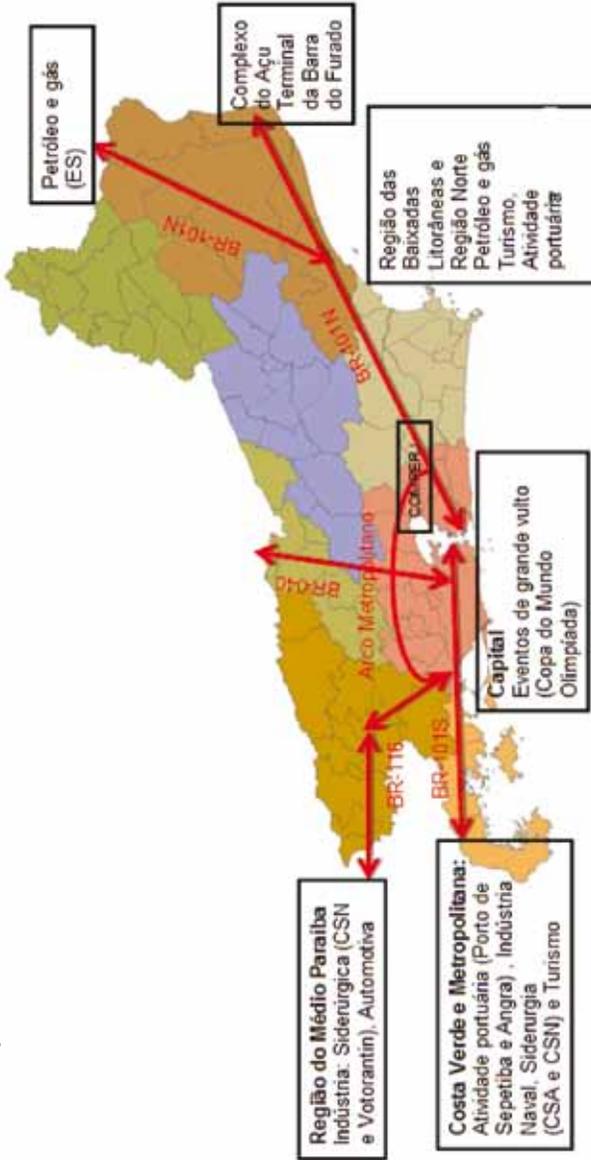
Um terceiro eixo, formado pela BR-040, pode ter suas funções ampliadas a partir dos projetos estruturantes situados na RM, principalmente o Arco Metropolitano e o Porto de Itaguaí (mapa 9).

Ao final de 2009, os municípios de Maricá e Itaguaí voltaram a integrar a RM, da qual haviam se desligado no início da década. Por serem contíguos a regiões de forte apelo turístico – respectivamente, a região das Baixadas Litorâneas e a região da Costa Verde –, estes municípios haviam se integrado a estas regiões visando a interesses econômicos ligados ao setor do turismo e se dissociando da imagem de município metropolitano.

---

13. Proposta de regionalização elaborada pela Fundação Cide para o projeto Estratégias e Ações para a Conservação da Biodiversidade da Mata Atlântica no Estado do Rio de Janeiro.

MAPA 9  
Grandes empreendimentos, eixos estruturantes e áreas dinâmicas



Fonte: Rio de Janeiro (2007); Santos et al. (2009).  
Elaboração: CEPERJ.

Com a escolha do Rio de Janeiro para sede da Copa do Mundo de 2014 e dos Jogos Olímpicos de 2016, a cidade passará, nos próximos anos, por um intenso processo de transformação urbana, a fim de adaptá-la às exigências da Fédération Internationale de Football Association (Fifa) e do Comitê Olímpico Internacional (COI). Além da recuperação e construção de estádios, arenas e vilas olímpicas, as intervenções, já em curso, englobam obras de infraestrutura e investimentos em áreas como saúde, segurança e alojamento. O aumento da demanda de insumos necessários à viabilização do conjunto de intervenções previstas para os dois eventos trará impactos em outros setores econômicos, com reflexos sobre os níveis de emprego.

Paralelamente, já se fazem sentir, na capital, alguns efeitos do processo de preparação dos eventos, como a revalorização de áreas – fruto dos investimentos em segurança – e a sobrevalorização de outras, principalmente nas proximidades dos complexos esportivos.

Os projetos em desenvolvimento na RM – Copa do Mundo, Olimpíada, COMPERJ, Porto de Itaguaí e Arco Metropolitano –, responsáveis pela re dinamização econômica e espacial da região, consolidam sua posição de primazia no estado. Além disso, a revitalização da economia em outras regiões do estado, impulsionada pelos grandes projetos em desenvolvimento nelas localizados, tende a reduzir o histórico desequilíbrio regional do estado.

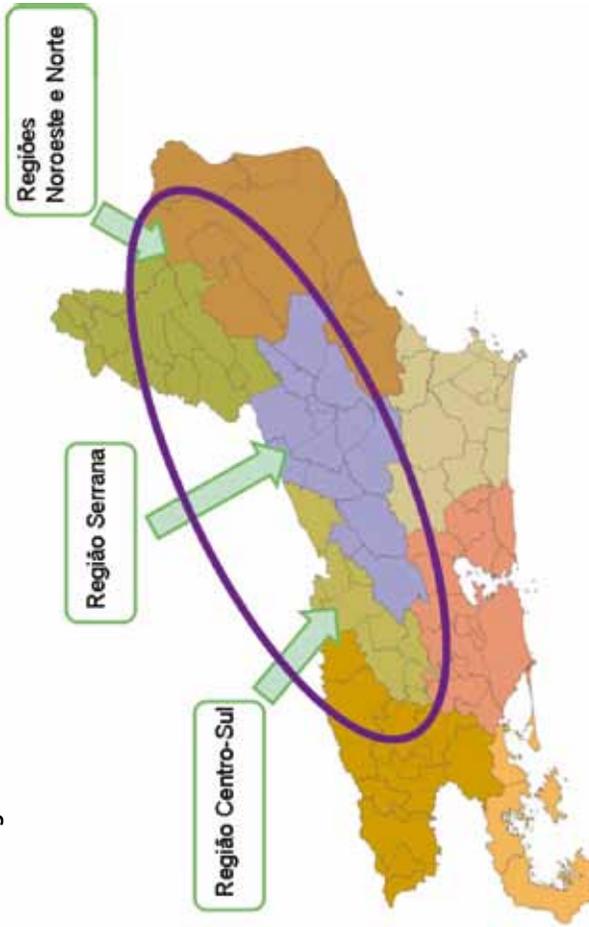
Em contraposição às áreas dinâmicas do estado, municípios historicamente ligados à atividade agropecuária vivem uma situação de estagnação econômica e populacional. Encontram-se nesta situação grande parte dos municípios das regiões Serrana, Noroeste Fluminense e Centro-Sul Fluminense (mapa 10).

Com economia baseada na monocultura do café e da cana-de-açúcar, a maior parte desses municípios entrou em colapso econômico em função das crises do setor, tendo como consequência sucessivas perdas de população.

Com solos desgastados, ocupados por culturas e pastagens com baixa produtividade, e sem outras atividades econômicas de peso, esses municípios compõem o grupo daqueles com os mais baixos valores de PIB em 2007 e com taxa de crescimento negativo ou muito próximo a zero no período 2000-2007.

Como forma de reverter esse quadro de estagnação, políticas públicas voltadas à recuperação econômica dessas regiões vêm sendo discutidas. Pode-se citar como exemplo o estudo de implantação da silvicultura, principalmente na região Noroeste Fluminense, como forma de criar uma alternativa econômica e ambiental através do reflorestamento, com interesse econômico em áreas degradadas.

MAPA 10  
Áreas estagnadas



Elaboração: CEPERI.

#### 4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Após um período de estagnação econômica, o estado do Rio de Janeiro vem apresentando sinais de recuperação, alavancada pelas atividades de exploração e produção de petróleo e gás natural, pela indústria automobilística e pela entrada de capitais investidos no setor produtivo, principalmente na indústria, recuperando setores tradicionais da economia fluminense, como os setores têxtil e naval.

Iniciativas governamentais em áreas agrícolas tradicionais do Norte e Noroeste fluminenses, com previsão de investimentos no setor sucroalcooleiro e de reflorestamento para fins comerciais, apontam para a recuperação econômica dos municípios destas regiões. Somam-se a estes processos eventos de grande envergadura programados para acontecer na próxima década na capital do estado e que, certamente, terão reflexos por todo o território estadual.

Iniciativas de cunho local de desenvolvimento surgem também, com maior ou menor sucesso, no interior do estado, nas áreas não abrangidas pelas grandes cadeias de produção ou por projetos estruturantes.

Dado o caráter recente dessa realidade, é de real importância o desenvolvimento de estudos que aprofundem o conhecimento dos novos processos, considerando a rede urbana fluminense em todos os seus níveis e sua integração com a rede urbana dos estados vizinhos, de maneira que o poder público (federal, estadual e municipal) possa definir com mais racionalidade as políticas públicas necessárias para combinar desenvolvimento econômico, qualidade de vida e conservação ambiental, de maneira a garantir a sustentabilidade dos recursos para as gerações vindouras.

Por sua vez, a administração estadual necessita se instrumentalizar no sentido de criar as condições necessárias para o desenvolvimento desses estudos. É fundamental, neste processo, o estabelecimento de parcerias entre o governo estadual e outras instituições públicas federais e municipais, assim como o comprometimento do empresariado e da sociedade na busca do equilíbrio almejado.

#### REFERÊNCIAS

BRITTO, J. **Arranjos produtivos locais:** perfil das concentrações de atividades econômicas no estado do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro: Serviço de Apoio às Micro e Pequenas Empresas (Sebrae)/Rio de Janeiro, 2004.

FUNDAÇÃO CENTRO DE INFORMAÇÕES E DADOS DO RIO DE JANEIRO (CIDE). **Índice de qualidade dos municípios (IQM):** potencial para o desenvolvimento II. Rio de Janeiro: CIDE, 2006.

\_\_\_\_\_. **Sondagem estrutural dos fatores de desenvolvimento local no estado do Rio de Janeiro:** três estudos de caso – Paraty, Pirai, Nova Friburgo. Rio de Janeiro: CIDE, 2007.

FUNDAÇÃO CENTRO ESTADUAL DE ESTATÍSTICAS, PESQUISAS E FORMAÇÃO DE SERVIDORES PÚBLICOS DO RIO DE JANEIRO (CEPERJ). **Anuário estatístico do estado do Rio de Janeiro.** Rio de Janeiro: CEPERJ, 2009a. CD-ROM.

\_\_\_\_\_. **Diagnóstico sobre a economia fluminense, baseado nos projetos contas regionais do Brasil e PIB Municipal.** Rio de Janeiro: CEPERJ, 2009b. Relatório interno.

\_\_\_\_\_. **Produto Interno Bruto do estado do Rio de Janeiro.** Rio de Janeiro: CEPERJ, 2009c. Relatório interno.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Regiões de Influência das cidades:** 2007. Rio de Janeiro: IBGE, 2008.

\_\_\_\_\_. **Produto Interno Bruto dos municípios 2003-2007.** Rio de Janeiro: IBGE, 2009.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA (IPEA); INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE); UNIVERSIDADE ESTADUAL DE CAMPINAS (UNICAMP). **Caracterização e tendências da rede urbana do Brasil:** configuração atual e tendências da rede urbana. Brasília: Ipea, vol. 1, 2001. 396 p.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA (IPEA); INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE); UNIVERSIDADE ESTADUAL DE CAMPINAS (UNICAMP)/INSTITUTO DE ECONOMIA (IE)/NÚCLEO DE ECONOMIA SOCIAL, URBANA E REGIONAL (NESUR); FUNDAÇÃO SISTEMA ESTADUAL DE ANÁLISE DE DADOS (SEADE). **Caracterização e tendências da rede urbana do Brasil:** redes urbanas regionais – Sudeste. Brasília: Ipea, vol. 5, 2001. 168 p.

LESSA, R. Na era do conhecimento, Petrópolis acumula capital humano. **Revista Rumos**, jan./fev. de 2009.

OLIVEIRA, F. J. G. **Reestruturação produtiva, território e poder no Rio de Janeiro.** Rio de Janeiro: Garamond, 2008.

RIO DE JANEIRO. **Plano estratégico de governo do estado do Rio de Janeiro – 2007/2010.** Rio de Janeiro, 2007. 122 p.

\_\_\_\_\_. **Secretaria de Estado de Desenvolvimento Econômico, Energia, Indústria e Serviços.** Disponível em: <<http://www.desenvolvimento.rj.gov.br/>>. Acesso em: dez. 2009.

\_\_\_\_\_. **Secretaria de Estado de Desenvolvimento Econômico, Energia, Indústria e Serviços**. Disponível em: <<http://www.desenvolvimento.rj.gov.br/>>. Acesso em: dez. 2009.

SANTOS, M. A. *et al.* Pressão antrópica e as novas dinâmicas na economia fluminense. *In*: BERGALLO, H. G. *et al.* **Estratégias e ações para a conservação da biodiversidade no estado do Rio de Janeiro**. Rio de Janeiro: Instituto Biomas, p. 41-56, 2009.

SARAÇA, C. E. S. *et al.* A propósito de uma nova regionalização para o estado do Rio de Janeiro. **Revista de Economia Fluminense**, ano III, n. 6, p. 18-27, 2007.

SILVA, R. D. A economia do Rio de Janeiro na década de 90. **Revista de Economia Fluminense**, Rio de Janeiro, ano I, n. 3, p. 12-21, 2005.

#### BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG). Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos (SPI). **Estudo da dimensão territorial para o planejamento**: volume III – Regiões de Referência/ MPOG/ SPI. Brasília: MPOG, 2008.

CABRAL, S. **Plano de governo do candidato**. Rio de Janeiro, 2006.

CASTELLS, M. **The rise of the network society**. London: Basil Blackwell, 1996.

HAESBAERT, R. **O mito da desterritorialização**: do “fim dos territórios” à multiterritorialidade. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2004.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). <<http://www.ibge.gov.br/>>. Acesso em: dez. de 2009.

LEMOS, M. B. *et al.* A nova geografia econômica do Brasil: uma proposta de regionalização com base nos pólos econômicos e suas áreas de influência. Belo Horizonte: Centro de Desenvolvimento e Planejamento Regional de Minas Gerais (Cedeplar), 2000. **Mimeo**.

OLIVEIRA, F. J. G. Reestruturação econômica, planos de desenvolvimento e mudanças territoriais no estado do Rio de Janeiro. **Revista de Economia Fluminense**, ano III, n. 6, p 6-16, 2007.

RAHY, I. S. Povoamento do estado do Rio de Janeiro. **Revista GEOUERJ**, n. 6, 1999.

RIO DE JANEIRO. **Governo do estado do Rio de Janeiro**. Disponível em: <<http://www.governo.rj.gov.br/>>. Acesso em: dez. de 2009.

SANTOS, M. A. **A origem da ocupação**. Programa de Despoluição da Baía de Guanabara (PDBG), Programas Ambientais Complementares, Curso de Formação de Multiplicadores, Centro de Produções da Universidade Estadual do Rio de Janeiro (CEPUERJ), 2002. Material didático.

SANTOS, M. Espaço e sociedade no Brasil: a urbanização recente. **Revista Geosul**, Florianópolis, ano III, n. 5, p. 85-100, 1988.

## SÃO PAULO: DINÂMICA URBANO-REGIONAL DO ESTADO\*

Sarah Maria Monteiro dos Santos\*\*

Ligia Schiavon Duarte\*\*\*

Sonia Regina Perillo\*\*\*

Alessandra Martins Navarro\*\*\*\*

Andrea Elena Pizarro Muñoz\*\*\*\*

Maria Conceição Silvério Pires\*\*\*\*

### 1 REFERENCIAIS PARA A ANÁLISE DA DINÂMICA DO ESTADO

O estado de São Paulo possui a mais ampla e complexa rede de cidades do país, apresentando inter-relacionamentos com os estados vizinhos, com impactos em todo o território nacional. A rede urbana paulista caracteriza-se pela existência de diversos padrões de centros urbanos que se estruturam em subsistemas, os quais se constituíram articulados a processos socioeconômicos regionais.

Os complexos processos socioeconômicos e socioespaciais em curso no estado de São Paulo, nas últimas décadas, têm sido objeto de inúmeros estudos, realizados tanto por instituições estaduais de planejamento quanto por pesquisadores ligados às universidades, compreendendo abordagens de diferentes naturezas, que contribuem para a compreensão dos processos gerais de desenvolvimento econômico e urbano do estado e seus rebatimentos na dinâmica e na organização da rede urbana paulista, objetivo deste trabalho.

---

\* Este trabalho contou com a colaboração da equipe do Estudo da Morfologia e da Hierarquia Funcional da Rede Urbana Paulista e Regionalização do Estado de São Paulo (SEP/Seade/Emplasa, 2009/2010), em andamento: Áurea Maria Davanzo e Rovena Negreiros (coordenação), e Eliane Dêscio Muller (elaboração dos cartogramas).

\*\* Analista da Fundação Seade (coordenação).

\*\*\* Analista da Fundação Seade.

\*\*\*\* Bolsista do Programa Programa de Apoio a Redes de Pesquisa (Proredes)/Ipea.

Com diferentes nomenclaturas e objetivos, os estudos básicos que consideram a rede urbana nacional – *i) Regiões de Influência das Cidades 2007 – REGIC* (IBGE, 2008); *ii) Proposta de regionalização do Brasil* (DINIZ, 2007); e *iii) Caracterização e tendências da rede urbana do Brasil*, (IPEA, UNICAMP e IBGE, 2001) – identificam e classificam os centros urbanos do estado de São Paulo de acordo com seus diferentes níveis de centralidade/polarização e apontam tendência estrutural à estabilidade no estrato superior da rede urbana<sup>1</sup> ao longo do tempo. O transbordamento da influência de cidades paulistas para outras regiões brasileiras é também registrado pelos três estudos.

Os estudos recentes<sup>2</sup> sobre a dinâmica urbana e regional do estado de São Paulo mostram o interesse dos pesquisadores sobre uma grande variedade de temas, enfoques e escalas de abordagem. Os trabalhos de cunho mais acadêmico (SPOSITO, 2004; WHITACKER, 2003) apresentam discussão teórica recente sobre urbanização, reestruturação de cidades, centralidade, reestruturação produtiva e reorganização do espaço, emergência de novas formas espaciais, regionalização, entre outros aspectos, e seu reatamento no estado de São Paulo. Os trabalhos que tratam dos temas ligados a economia regional, urbanização, rede urbana e desenvolvimento urbano ora estudam o estado como um todo, ora enfocam as regiões metropolitanas ou outras regiões específicas do estado (SILVA NETO, 2003; SEADE, 2006). Há trabalhos que apontam as características das mudanças em curso no processo de urbanização, procurando identificar a dispersão urbana; trabalhos que discutem as dinâmicas espaciais recentes, apontando hipóteses para a compreensão da reconfiguração territorial do estado. Também as características demográficas da população paulista são estudadas (REIS, 2006). Por sua vez, os trabalhos que abordam a temática econômica trazem contribuições para a caracterização da geografia econômica do estado de São Paulo e do perfil da atual espacialidade da economia paulista em seus variados setores e ramos, estudando os arranjos produtivos locais (APLs) existentes e potenciais e a competitividade da indústria paulista, entre outros (SEADE, 2008; RODRIGUES e ALMEIDA, 2008).

Os trabalhos sobre o estado de São Paulo chamam atenção para a necessidade de maior explicitação das relações internas aos aglomerados metropolitanos e não metropolitanos, com vistas a subsidiar políticas públicas

---

1. Para o estado de São Paulo, o trabalho *Caracterização e tendências da rede urbana do Brasil* (Ipea, UNICAMP e IBGE, 2001) identificou, nesse estrato, 137 municípios distribuídos em aglomerações urbanas metropolitanas e não metropolitanas e centros urbanos.

2. Reuniu-se um total de 111 trabalhos sobre o estado de São Paulo abordando os seguintes temas: urbanização e rede urbana, economia regional, desenvolvimento regional, demografia, estudos setoriais, meio ambiente e políticas públicas. São 14 teses de doutorado, 16 dissertações de mestrado, 14 livros e inúmeros artigos e monografias.

urbanas e regionais, e sugerem a formação de outra escala de articulação da rede urbana paulista (macrometrópole e/ou megalópole).<sup>3</sup>

Verifica-se que antigas áreas do estado de São Paulo que perdiam população ou apresentavam baixo crescimento populacional vão progressivamente perdendo estas características e, embora as regiões metropolitanas apresentem as maiores densidades demográficas, cresce a importância relativa dos novos aglomerados urbanos e de vários do interior paulista.

A diferenciação interna e a grande heterogeneidade existente nos grandes aglomerados urbanos, para além da distinção entre periferias mais vulneráveis e áreas centrais com vulnerabilidade baixa, sugerem a existência de fenômenos mais complexos de diferenciação dos espaços intrametropolitanos, o mesmo acontecendo nos aglomerados não metropolitanos.

Entre as questões colocadas por esses estudos, destacam-se: *i*) a grande heterogeneidade interna dos aglomerados urbanos metropolitanos e não metropolitanos, cujas relações precisam ser mais bem explicitadas; *ii*) a necessidade de identificação e análise dos núcleos urbanos dos estratos intermediários da rede urbana, tanto no que se refere ao seu papel como em relação à sua área de influência; *iii*) a consideração de diferentes lógicas de organização e uso do território e análise de seu impacto sobre a rede urbana; *iv*) o papel dos lugares como polos de desenvolvimento regional e como centros de produção e gerenciamento da produção articulados em diferentes escalas; e *v*) a identificação e caracterização dos espaços territoriais menos competitivos, seus papéis e suas perspectivas no contexto estadual.

Ao tratar da urbanização dispersa no estado de São Paulo, Reis (2006) aponta a formação de constelações de núcleos urbanos de diferentes dimensões integrados a uma área metropolitana ou sistema de áreas metropolitanas no território que envolve a Região Metropolitana de São Paulo (RMSP), a Região Metropolitana da Baixada Santista (RMBS), a Região Metropolitana de Campinas (RMC) e as aglomerações urbanas (AUs) de Jundiaí, Sorocaba e São José dos Campos. Os movimentos pendulares foram utilizados como um indicador quantitativo da urbanização dispersa e relacionam-se a um processo mais amplo de ocupação e estruturação do espaço urbano, do qual a regionalização do cotidiano é um componente fundamental, tornando as questões da moradia e do emprego dimensões importantes para o entendimento da dinâmica demográfica recente do estado de São Paulo (SEADE, 2008).

---

3. Ver relatórios de andamento do Estudo da Morfologia e da Hierarquia Funcional da Rede Urbana Paulista e Regionalização do Estado de São Paulo, projeto resultante de Acordo de Cooperação entre a Secretaria de Economia e Planejamento (SEP), Fundação Seade e Emplasa, 2009/2010.

Queiroga e Benfatti (2007) assinalam que, no período recente, de macrometrópole centrada na cidade de São Paulo, passa-se a uma megalópole, a qual denominam “megalópole do Sudeste”, onde outros centros urbanos compõem uma complexa rede relacionada ao terciário superior; destacando-se, além da capital paulista, as cidades do Rio de Janeiro, Campinas, São José dos Campos, Ribeirão Preto e Sorocaba. Segundo os autores, a megalópole do Sudeste, por sua vez, constitui-se simultaneamente como uma complexa e expansiva rede urbana e como um nó diante da rede urbana da economia global. Para os autores, é nesta dialética espacial interescalar que se podem apreender as novas formas de urbanização e as estruturas territoriais do processo *megalopolitano*.

Com foco no interior paulista, Sposito (2004) assinala que o movimento de desconcentração espacial das atividades econômicas no estado de São Paulo reforçou os papéis desempenhados pelas cidades médias, embora a divisão regional do trabalho ainda seja muito marcada pela diferenciação entre as regiões próximas a São Paulo e na direção norte e leste (Campinas, São José dos Campos, Santos, Ribeirão Preto), e nas regiões a oeste e sul do estado (Araçatuba, Presidente Prudente e Registro). Destaca a expansão do consumo do tipo moderno (*shopping centers*, hipermercados e franquias) nas cidades médias do interior paulista, refletindo a expansão dos grandes capitais nacionais e internacionais que operam no setor, interessados em reforçar centralidades já definidas em etapas anteriores, e seu impacto sobre a reestruturação das cidades onde se instalam, ao produzirem novas centralidades intraurbanas e reforçarem novas formas de produção do espaço urbano. A autora chama a atenção para a necessidade de se considerar que a compreensão de novos *habitats* urbanos e a redefinição das centralidades intra e interurbanas passa pelo entendimento de outras dimensões, que não só a econômica, abrangendo a análise da vida social e das práticas de produção e ocupação do espaço.

O trabalho de Frasca e Castro (2007), tomando a região de Araraquara e São Carlos, localizada em mesorregião industrializada e de intensa atividade econômica, aponta que sua caracterização e classificação no estudo *Caracterização e tendências da rede urbana do Brasil* (IPEA, IBGE e UNICAMP, 2001) não permite visualizar as desigualdades e heterogeneidades da região e não evidencia áreas que mereceriam políticas específicas de desenvolvimento econômico e social.

As autoras destacam a diferenciação entre os municípios com predomínio da atividade agropecuária, com baixa participação no produto interno bruto (PIB) estadual, e aqueles onde prevalecem as atividades econômicas industriais e de serviços, com as maiores participações no PIB estadual. Apresentam como explicação possível para este fenômeno a divisão territorial do trabalho, em que os municípios com base agrícola e produtores de matéria-prima operam com elevado contingente de população agrícola, rural e flutuante (boias-frias), que vive em precárias condições sociais, enquanto outros municípios, numa escala

superior da cadeia produtiva, se especializam na manufatura, comercialização e distribuição dos produtos e ficam com as maiores arrecadações de imposto sobre operações relativas à circulação de mercadorias e sobre prestações de serviços de transporte interestadual, intermunicipal e de comunicação (ICMS). Ao buscar realizar uma análise em diversas escalas, o estudo procurou evidenciar a existência de inter-relações de funções e de dependência entre as cidades-polo e os municípios periféricos, num contexto de desenvolvimento regional com perspectivas de crescimento econômico atrelado ao setor agroindustrial sucroalcooleiro. Este quadro permite explicitar aos formuladores de políticas públicas as contradições e a configuração socioespacial regional, para que se evite o aumento das desigualdades intermunicipais.

O *Atlas Seade da economia paulista* (SEADE, 2006)<sup>4</sup> aponta como novidade as relações do estado de São Paulo com o mundo. São destacadas a diversificação da economia e os nexos que a ligam ao mercado mundial, marca de modernidade que convive com características próprias de uma região em desenvolvimento. São Paulo tem reforçado sua centralidade no sistema urbano brasileiro, sendo a principal porta de entrada do Brasil e o centro urbano mais bem conectado com o mundo.

O trabalho reúne dados que mostram que, embora haja uma relativa similaridade de condições em toda a faixa norte, leste e oeste do estado, no que se refere à frota de veículos, ao movimento postal e à dotação de infraestruturas de energia, água, distritos industriais, telefonia e internet (abaixo da média estão apenas as regiões de Registro e Itapeva), a grande diferença aparece no peso da cidade de São Paulo, quando se mapeiam, por exemplo, os domínios na internet e sua densidade relativa. Isto é, se o acesso à internet está bastante difundido no interior, a expressão econômica e cultural da internet, na forma da produção de conteúdos, é um fenômeno concentrado na capital e em poucos municípios do estado.

Apesar de concentrar a geração de riqueza, a forte redução do emprego formal na RMSP, com a crescente *informalização* (ou precarização) do mercado de trabalho, tende a reduzir suas diferenças com o restante do país, contribuindo para ampliar o fenômeno da pobreza metropolitana.

O *Atlas* aponta a diferenciação interna e a grande heterogeneidade existente nos grandes aglomerados urbanos. Considerando o exemplo da região de Araraquara/São Carlos, pode-se dizer que esta grande diferenciação interna também se verifica nos aglomerados não metropolitanos.

Destaca-se, ainda, a existência de estudos que chamam atenção para as implicações de processos econômicos atuais sobre a dinâmica territorial e o papel da rede urbana do estado de São Paulo.

---

4. Texto *A Economia paulista e o território*, de Carlos Américo Pacheco, que abre o atlas.

Silva Neto (2003) trata do impacto da globalização sobre a regionalização do estado de São Paulo. Segundo o autor, a regionalização administrativa do estado guarda relação com o processo histórico da urbanização paulista e tende a sofrer importantes transformações com a espacialização engendrada pelos “sistemas de engenharia”, especialmente aqueles relacionados com fluxos materiais e de informações (rodovias, produção e distribuição de energia elétrica e telecomunicações, que foram privatizadas). As repercussões deste processo apontam para tendências de organização regional por classificações que se assemelham ao zoneamento físico-territorial, com foco na racionalização do uso do território, que tenderia a acirrar as disparidades regionais. Nesse contexto, o autor chama a atenção para a necessidade de reconhecimento de porções territoriais estruturalmente menos “competitivas”, para as quais a política regional deveria estar atenta para garantir tanto a justiça social quanto a governabilidade.

Nessa linha, Bernardini (2007) delinea a hipótese de desvinculação dos “lugares” enquanto polos de desenvolvimento regional, para centros de produção e gerenciamento a partir da rearticulação produtiva mundial. A potencialização das regiões metropolitanas é determinada por sua função articuladora e gerenciadora dos sistemas urbanos. Ao mesmo tempo, a rede urbana constituída e o delineamento territorial estão relacionados menos ao desenvolvimento de uma política que regule as desigualdades sociais e mais ao desenvolvimento das potencialidades econômicas.

Para o autor, o novo delineamento regional tornou-se mais complexo, de difícil delimitação. A composição espacial potencializa os “lugares” e as cidades que se conectam em uma rede hierarquizada, com tendência de rearticulação entre diversos lugares: os chamados nós de centralidade, por onde passam os fluxos produtivos e financeiros. Assim, além de se configurar uma hierarquia regional, com áreas de domínio dos processos produtivos (regiões metropolitanas), áreas de interface deste processo e áreas decadentes, observa-se uma desarticulação intrarregional, com a acentuação das disparidades e desigualdades sociais dentro das regiões anteriormente constituídas.

Quanto às metodologias e aos indicadores presentes nos estudos recentes sobre o estado de São Paulo, a espacialização de dados e indicadores econômicos, demográficos, de caracterização do território, como também a utilização de imagens de satélite, às quais são sobrepostos outros indicadores, notadamente de fluxos (movimentos pendulares da população, mobilidade, localização de grandes equipamentos), foram incorporadas em diversos estudos sobre urbanização, expansão da mancha urbana, dispersão urbana, identificação de novas centralidades, caracterização de aglomerações e metrópoles, entre outros (REIS, 2006; SEADE, 2008; SPOSITO, 2004; QUEIROGA e BENFATTI, 2007).

Esses trabalhos têm como referência a estrutura urbana proposta pelo estudo *Caracterização e tendências da rede urbana do Brasil* (IPEA, IBGE e UNICAMP, 2001), a partir da qual incluem outros aspectos, entre os quais se destaca o esforço de articular diferentes escalas geográficas de produção e estruturação dos espaços urbanos – intraurbano, rede urbana, macrometrópole, megalópole (SPOSITO, 2004; QUEIROGA e BENFATTI, 2007; WHITACKER, 2003).

A espacialização de dados e indicadores econômicos, demográficos e de caracterização do território é apresentada no *Atlas Seade da economia paulista* (SEADE, 2006), que também elabora um coeficiente de especialização da atividade econômica, a partir da comparação da estrutura produtiva da região, para cada setor, com a estrutura produtiva de São Paulo. O trabalho apresenta ainda o coeficiente de localização, que compara a participação percentual da região, em cada setor, com a participação percentual da mesma região no total do emprego do estado. Há, ainda, um esforço de extrair do trabalho cartográfico realizado uma representação gráfica do padrão territorial de distribuição da atividade econômica do estado de São Paulo.

A densidade informacional das empresas e sua localização intraurbana foi um indicador utilizado para analisar o processo de formação de novas centralidades (WHITACKER, 2003).

Uma das formas de incorporar a questão ambiental entre os critérios de regionalização foi procurar compatibilizar espacialmente as formas de análise de dados sociodemográficos e ambientais, em vários níveis de agregação. No caso do estado de São Paulo, utilizando as unidades de gerenciamento de recursos hídricos (UGRHIs) e suas possíveis subdivisões – bacias hidrográficas, sub-bacias, microbacias (CARMO, 2001).

Rodrigues (2002) demonstra que a incorporação do estudo da dinâmica da população rural, no caso do estado de São Paulo, é um indicador complementar para a compreensão de processos urbanos, que deve ser analisado levando-se em consideração a espacialização e as características de ocupação desta população.

Do ponto de vista metodológico, destaca-se, na bibliografia consultada, a necessidade de incorporar de forma mais efetiva os seguintes aspectos:

- questão ambiental (bacias hidrográficas e suas subdivisões, áreas protegidas, impacto da urbanização e das atividades econômicas, mudanças climáticas etc.);
- relação urbano-rural;
- relações intrarregionais, e mesmo intraurbanas, relevantes para a dinâmica regional;

- utilização de imagens de satélite e espacialização de dados e indicadores;
- construção de novos indicadores para análise de dimensões como disseminação e incorporação de ciência e tecnologia, fluxos de diversas naturezas etc.; e
- indicadores e análises capazes de darem maior relevância ao estudo para subsídio a políticas públicas.

## 2 ANÁLISE DA DINÂMICA URBANA RECENTE DO ESTADO DE SÃO PAULO

### 2.1 Tendências de distribuição da população

A dinâmica demográfica paulista, através dos seus três componentes – fecundidade, mortalidade e migração –, deve manter a tendência de desaceleração do crescimento da população observada no período recente, com alterações importantes na sua estrutura etária. Em 2008, de acordo com as projeções populacionais para os municípios do estado de São Paulo,<sup>5</sup> da Fundação Seade, a população paulista era constituída de 41.139.000 pessoas.

Considerando-se que a dinâmica demográfica de determinada área guarda estreita relação com a dinâmica econômica, a utilização de estruturas espaciais de análise mais amplas que os municípios, formadas a partir da estrutura da rede urbana,<sup>6</sup> contribuem para entender como se expressam as relações socioespaciais no território paulista, pois municípios do mesmo porte populacional localizados em regiões metropolitanas (RMs) ou AUs, ou aqueles que não formam aglomeração (isolados), apresentam, em geral, estrutura produtiva e divisão social de trabalho bem distintas. Quando localizados em RMs ou AUs – próximos a grandes centros e articulados funcionalmente a eles –, mesmo os pequenos municípios participam da divisão social e regional do trabalho, que é mais complexa, incorporando características funcionais da aglomeração.

O processo de desconcentração e interiorização do desenvolvimento ocorrido no estado de São Paulo, nas últimas quatro décadas, provocou mudanças importantes na dinâmica da rede urbana paulista, sobretudo no sentido de uma maior urbanização do interior e da concentração de sua população urbana em cidades de médio e grande porte. A interiorização do desenvolvimento contribuiu para reforçar a articulação da rede urbana e produziu as estruturas espaciais

---

5. Estas projeções correspondem a uma revisão daquelas anteriormente realizadas em 2002, que tiveram como base a população por idade e sexo recenseada em 2000, pelo IBGE, e as estatísticas vitais produzidas pela Fundação Seade até 2001. Nesta revisão, foram consideradas as novas tendências apontadas para os componentes demográficos a partir das estatísticas vitais atualizadas até 2007 e das mudanças de tendência de crescimento populacional reveladas pela Contagem Populacional de 2007 (IBGE).

6. Para detalhes sobre as categorias da rede urbana aqui utilizadas, consulte-se *Caracterização e Tendências da Rede Urbana do Brasil* (Ipea, UNICAMP/IE-Nesur e IBGE, 2001) (Coleção Pesquisas 3 – 2 vols.).

existentes no interior paulista, que atualmente conta com duas metrópoles (RMBS e RMC) e 11 AUs.

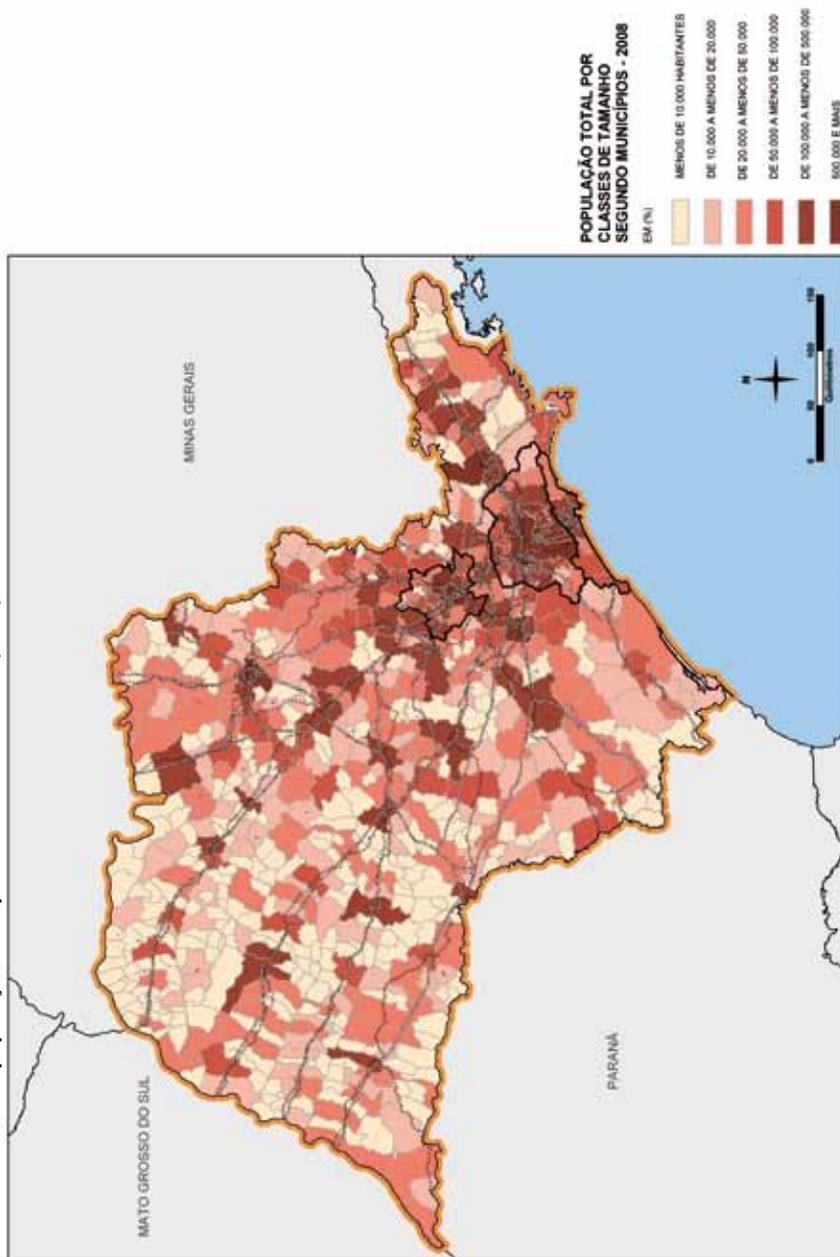
Nas últimas décadas, a conurbação vem se constituindo como a principal característica da rede urbana no estado de São Paulo, articulando RMs e AUs e concentrando parcela crescente da população. Em 2008, as três RMs – RMSP, RMBS e RMC –, que agregavam 67 municípios, concentravam 59% da população estadual, e as 11 AUs, que correspondiam a 60 municípios, 17%.

Entre os anos de 1980 e 2000, o número de municípios no interior do estado com população urbana superior a 100 mil habitantes aumentou de 22 para 36. O maior incremento ocorreu na faixa de cidades acima de 500 mil habitantes, categoria que possuía, em 1980, apenas uma cidade (Campinas), e que passou a ter, no ano de 2000, três cidades (Campinas, São José dos Campos e Ribeirão Preto). Isto indica que mais da metade da população urbana do interior paulista (50,1%, em 2000) apresentava-se concentrada em cidades com mais de 100 mil habitantes, num total de 8,7 milhões de pessoas, o equivalente a 25% da população urbana do estado.

Segundo as projeções, em 2008, o número de municípios do interior do estado (excluindo RMSP) com população urbana superior a 100 mil habitantes passou para 46, que respondiam por 57,3% da população urbana do interior paulista neste ano. Ainda no interior, a faixa acima de 500 mil habitantes é composta por quatro municípios: Campinas, São José dos Campos, Sorocaba e Ribeirão Preto, responsáveis por 14,6% da população urbana do interior do estado.

MAPA 1

Dinâmica urbana – população total por classes de tamanho (2008)



Fonte: Fundação Seade.

A maior parte das cidades de porte médio localiza-se no entorno da RMSP, nas regiões de Campinas, Sorocaba, São José dos Campos e, em menor volume, na porção central do estado. As AUs seguem um padrão de distribuição semelhante ao observado nas cidades de porte médio, concentrando-se no entorno da RMSP.

A RMSP passou a dividir seu dinamismo econômico e populacional com determinadas regiões do interior, porém continuou a se destacar como o mais importante centro financeiro e de serviços do estado e do país. Esta região continuou mantendo o papel de liderança em termos econômicos e de concentração populacional, respondendo por 47,8% da população paulista em 2008. O município de São Paulo segue se caracterizando como o maior do estado, com uma população de 10,9 milhões de habitantes em 2008. Cinco dos nove municípios do estado com população superior a 500 mil habitantes estão na RMSP (São Paulo, Guarulhos, São Bernardo do Campo, Osasco e Santo André).

Além dos centros industriais já consolidados, como Campinas, São José dos Campos e Santos e seus respectivos entornos, também tem papel relevante na dinâmica da rede urbana a ocupação ao longo dos grandes eixos de ligação com a capital, principalmente as cidades com melhor infraestrutura, ligadas através das rodovias Bandeirantes e Anhanguera, Presidente Dutra e Carvalho Pinto, Castelo Branco e Marechal Rondon, Raposo Tavares e Washington Luís e pela Fernão Dias.

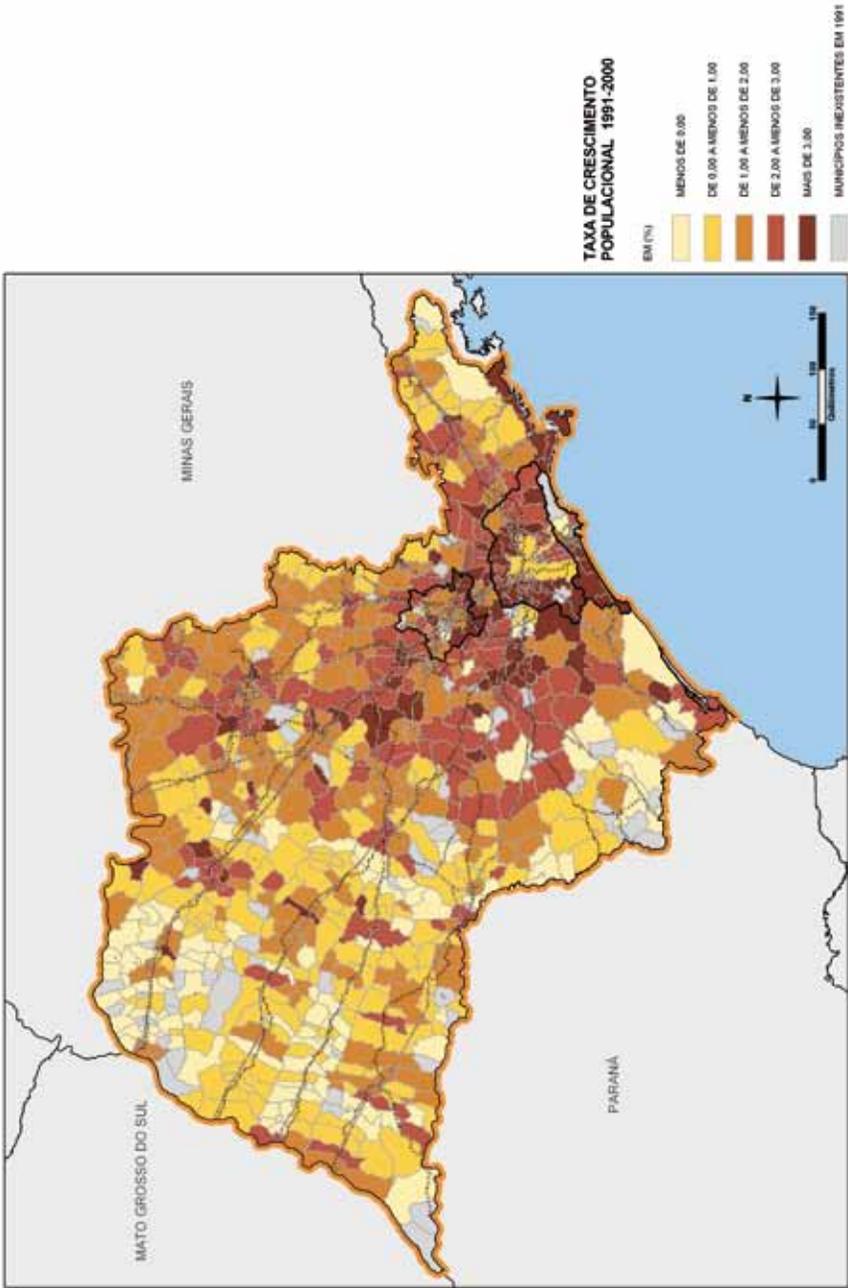
Um aspecto interessante a se destacar é que o processo de desconcentração econômica em direção ao interior paulista reduziu o ritmo de crescimento da população, mas as taxas de crescimento demográfico das áreas mais industrializadas fora da RMSP continuaram a ser maiores que a da metrópole paulistana; em grande parte, devido aos posteriores efeitos dinamizadores desta desconcentração industrial sobre o mercado de trabalho no setor terciário. Assim, o patamar de urbanização já atingido pelas principais áreas fora da RMSP contribuiu para o fortalecimento de centros na rede urbana estadual e para o direcionamento dos fluxos migratórios no estado de São Paulo.

Embora a RMSP, em sua totalidade, tenha apresentado sensível desaceleração no ritmo de crescimento populacional nas últimas décadas, existe uma visível diferença entre a dinâmica populacional no município de São Paulo, que corresponde à área central, e a de alguns municípios periféricos. Enquanto a capital paulista cresceu, na década de 1990, a uma taxa inferior a 1% ao ano (a.a.), alguns municípios da RMSP, como Vargem Grande Paulista e Santana do Parnaíba, cresciam a taxas superiores a 8% a.a., refletindo a continuidade do processo de expansão da mancha metropolitana que incorpora espaços cada vez mais distantes.

Nos últimos 50 anos, o estado de São Paulo superou sistematicamente o ritmo de crescimento do país. Sua população mais que dobrou, de 17,7 milhões de pessoas, em 1970, para 41,1 milhões em 2008. A taxa de crescimento atual do estado representa quase um terço da registrada na década de 1950, período de auge do crescimento populacional.

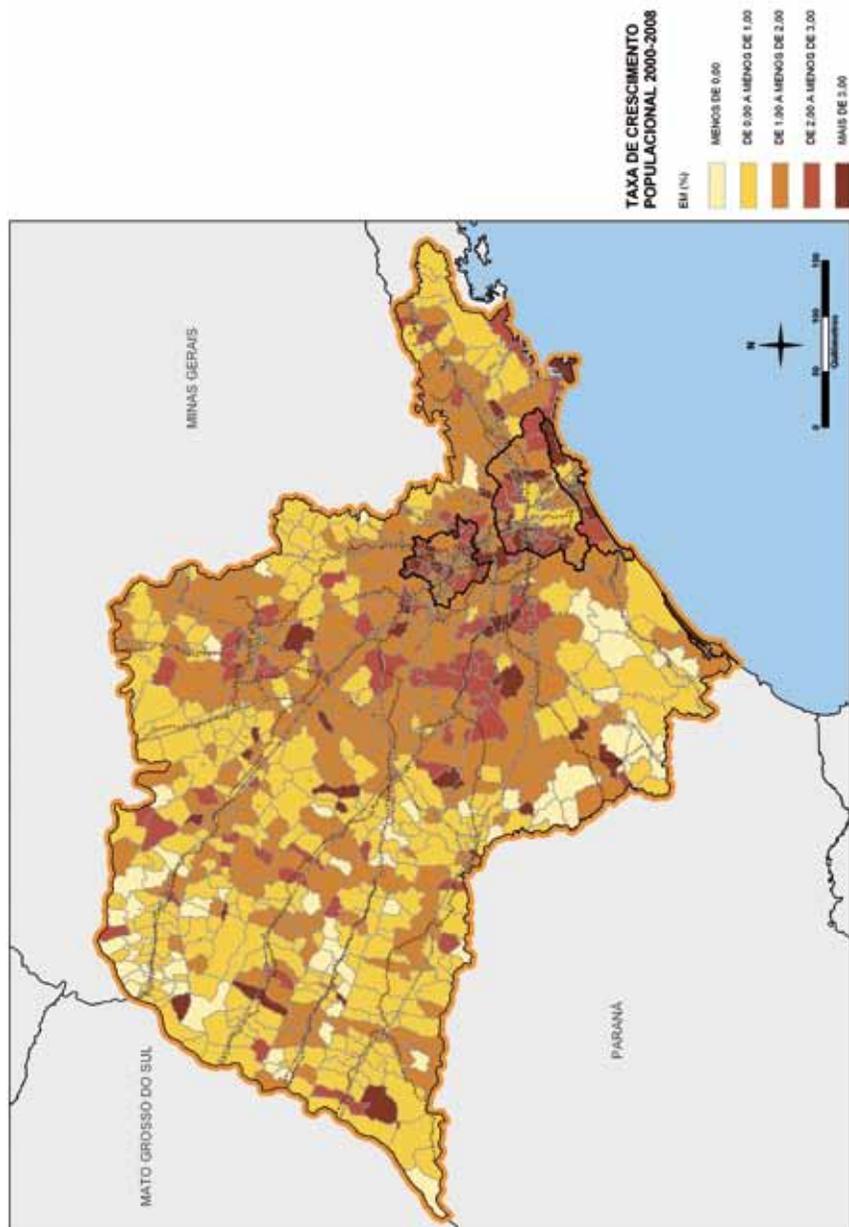
A partir dos anos 1980, o ritmo de crescimento populacional do estado acompanhou a tendência de redução do país, passando de uma taxa de 3,5% a.a., na década de 1970, para 2,1% a.a. no período entre 1980 e 1991, 1,8% a.a. entre 1991 e 2000, e 1,3% a.a. entre 2000 e 2008.

MAPA 2  
Dinâmica urbana – taxa de crescimento populacional (1991-2000)



Fonte: Fundação Seade.

MAPA 3  
Dinâmica urbana – taxa de crescimento populacional (2000-2008)



Seguindo a mesma tendência estadual, todas as áreas que integram o estrato superior da rede urbana – três RMs e 11 AUs – apresentaram desaceleração no ritmo de crescimento em todo o período 1970-2008. Observa-se que 51 municípios, localizados, principalmente, no leste paulista, em áreas de maior dinamismo econômico e também de maior concentração urbana, apresentaram taxas de crescimento superiores a 3%. As cidades com taxas negativas situam-se, em sua maioria, na porção oeste do estado.

As tendências de crescimento demográfico do estado de São Paulo são fortemente influenciadas pela RMSP, que abrigava quase a metade da população estadual em 2008 (47,9%). Até 1970, o crescimento desta região (4,6% a.a.) era superior à média estadual. Nas duas últimas décadas, verificou-se diminuição no ritmo de crescimento: a taxa anual da RMSP passou de 1,9%, no período 1980-1991, para 1,7%, entre 1991 e 2000, e 1,2%, entre 2000 e 2008, inferior à média do estado. Em 2008, o município de São Paulo contava com quase 11 milhões de pessoas e respondia por 55% da população da RMSP. Diferentemente da RMSP, as outras duas áreas metropolitanas do estado, RMBS e RMC, mantiveram, nos mesmos períodos, taxas de crescimento superiores à média estadual, embora tenham apresentado redução no ritmo de crescimento ao longo do período 1980-2008. A RMBS manteve o ritmo de crescimento de 2,2% a.a., nos intervalos 1980-1991 e 1991-2000, e cresceu em média 1,5% no período 2000-2008. A taxa de crescimento da RMC passou de 3,5% a.a., entre 1980 e 1991, para 2,6% (1991-2000) e 1,9% (2000-2008).

Apesar da tendência de desaceleração no ritmo de crescimento populacional, grande parte das AUs do estado registra taxas acima da média estadual entre 2000-2008, sobressaindo-se Sorocaba e Jundiaí, com taxas superiores a 1,8% a.a. As exceções são as AUs de Guaratinguetá e Araçatuba, com taxas em torno de 1% a.a. neste período.

Acompanhando a tendência de desaceleração do crescimento observada em todo o estado, as projeções de população apontam que, nas próximas décadas, as regiões também deverão apresentar certa convergência com diferenças entre os ritmos de crescimento da população cada vez menores. Esta tendência produzirá uma relativa homogeneidade na dinâmica populacional das regiões paulistas.

Observa-se aumento na densidade demográfica paulista, resultante do crescimento populacional esperado. Do ponto de vista da redistribuição da população, espera-se um panorama muito parecido ao registrado em 2000, em que a maior concentração populacional continuará na parte leste do estado e a menor na parte oeste.

Nas últimas décadas, observa-se também uma diminuição na intensidade e/ou um redirecionamento dos fluxos migratórios nas regiões que tradicionalmente apresentavam taxas elevadas de crescimento e uma grande concentração de

população. Na década de 1990, as regiões mais dinâmicas situadas a leste do estado reduziram bastante o ritmo de crescimento e as regiões mais estagnadas a oeste do estado mostraram redução nas perdas migratórias. Estas duas tendências em conjunto propiciaram comportamentos migratórios menos díspares entre as regiões do estado.

Além dos movimentos migratórios interestaduais, outras formas de mobilidade adquiriram importância e significado analítico, como os movimentos intraestaduais. Segundo os dados do Censo Demográfico de 2000, entre 1995 e 2000 o volume de migrantes do estado foi de 2,3 milhões de pessoas. Deste total, 54,8% corresponderam a fluxos advindos de outros estados brasileiros e 45,2% a movimentos ocorridos entre municípios do próprio estado de São Paulo. Praticamente 1 milhão de pessoas deslocaram-se entre as regiões do estado neste período. Os principais fluxos migratórios ocorreram para as regiões de maior dinamismo econômico, sobressaindo-se a RMSP e a RMBS e as regiões administrativas de Campinas, Sorocaba e São José dos Campos.

A partir de informações provenientes do Censo Demográfico de 2000, é possível também analisar os deslocamentos pendulares ocorridos no estado de São Paulo. Tais deslocamentos são definidos, segundo o censo, como os movimentos realizados pela população entre o município de residência e o município de trabalho ou estudo. Constituem referencial de grande relevância para a análise dos processos de metropolização e expansão urbana. Além disso, tendem a abarcar distâncias cada vez maiores entre a origem e o destino, revelando o avanço do processo de ocupação do espaço e de formação das AUs.

No estado de São Paulo, de um total de 27 milhões de pessoas com 15 anos ou mais, no ano 2000, praticamente 2 milhões realizaram deslocamentos pendulares, ou seja, 7% desta população. Do total, 97% eram intraestaduais. A RMSP registrou o maior volume de pessoas com 15 anos ou mais que se deslocavam de um município a outro para trabalhar ou estudar. Este contingente, em 2000, era de aproximadamente 1 milhão de pessoas.

## 2.2 Análise da dinâmica espacial da economia estadual

Com o intuito de ilustrar a heterogênea distribuição da atividade econômica no estado de São Paulo, o *Atlas Seade da economia paulista* (2006) apresenta indicadores que possibilitam a identificação de especializações regionais por intermédio de três coeficientes: especialização, concentração e localização.<sup>7</sup> A seguir, apresenta-se a distribuição destes coeficientes pelos grandes segmentos da indústria e da atividade terciária no território estadual:

---

7. O coeficiente de especialização mede a importância de determinada atividade dentro da estrutura econômica de um dado município; o coeficiente de concentração demonstra o peso do município na composição da atividade dentro do estado; e o coeficiente de localização demonstra atividades que, embora sejam pouco relevantes para o total do estado, são importantes para o município.

- bens de consumo não durável: concentrados na RMSP e na RMC, em Sorocaba, Franca e Araçatuba, mas especialização e localização acentuadas no oeste do estado;
- bens intermediários: concentrados na RMSP e na RMC, em Sorocaba e São José dos Campos, mas especialização e localização acentuadas no sul do estado, na Baixada Santista e em alguns municípios do Vale do Paraíba;
- bens de capital e consumo durável: concentrados na RMSP e RMC, em Sorocaba, São José dos Campos e Taubaté, com especialização e localização acentuadas nas regiões de São José dos Campos, Taubaté, Piracicaba e São Carlos;
- comércio: concentrado nas RMSP e RMC, em Sorocaba, Ribeirão Preto e na Baixada Santista, com especialização e localização acentuadas nas regiões sul e central do estado; e
- serviços: concentrados na RMSP e na RMC, em Sorocaba, Ribeirão Preto e na Baixada Santista, com especialização e localização acentuadas no entorno das áreas metropolitanas de São Paulo e da Baixada Santista.

Além disso, esse estudo focou a análise da distribuição da atividade industrial na RMSP e seu entorno, que respondem conjuntamente por cerca de 90% do valor agregado (VA) do estado e, aproximadamente, por 40% de toda a indústria de transformação brasileira. Esta área, que vem sendo denominada macrometrópole, comporta o peso extraordinário da capital nas atividades industrial e de serviços, sendo ligada, praticamente sem interrupção, às regiões de Campinas, Sorocaba, Baixada Santista e Vale do Paraíba. Fora destes eixos, a atividade industrial vai se tornando menos intensa e registram-se algumas concentrações pontuais. Na capital, destacam-se o eixo sudeste, rumo ao ABC, e o eixo sudoeste, em direção ao bairro de Santo Amaro.

Para melhor detalhar a macrometrópole, foram escolhidas aquelas atividades econômicas que apresentam maior densidade na região em termos de pessoal ocupado, unidades locais e VA.

Ao desagregar a análise em divisões industriais,<sup>8</sup> essa configuração de eixos radiais a partir da capital se mantém, porém com pesos diferentes: *i*) a fabricação de alimentos e bebidas destaca-se no eixo da rodovia Anhanguera, em decorrência principalmente da produção de açúcar nesta divisão industrial; *ii*) a fabricação de combustíveis se distribui em focos isolados (representados pelas refinarias de petróleo do estado), fletindo para a rodovia Washington Luís, onde predomina a produção de álcool; *iii*) a fabricação de produtos químicos se sobressai nos

---

8. Conforme Classificação Nacional de Atividades Econômicas (CNAE 1.0).

eixos macrometropolitanos Anhanguera, Dutra e Imigrantes; *iv*) a fabricação de artigos de plástico e borracha se concentra no ABC, vinculada à produção automobilística; *v*) a metalurgia básica destaca-se na RMSP, principalmente no eixo sudeste da capital, além de, a oeste do estado, no município de Alumínio, a leste, em Pindamonhangaba, e ao sul, em Cubatão; *vi*) a fabricação de máquinas e equipamentos aparece no território macrometropolitano, embora mais concentrada na capital; *vii*) a fabricação de máquinas para escritório e equipamentos de informática concentra-se principalmente na capital, em Barueri, Sorocaba e Taubaté; *viii*) a fabricação de material eletrônico e de aparelhos e equipamentos de comunicações concentra-se nas áreas do noroeste da capital, em direção à região de Osasco e Barueri, e em alguns municípios da macrometrópole, como Jaguariúna, Itu, Votorantim e Taubaté; *ix*) a fabricação e montagem de veículos automotores, reboques e carrocerias está intensamente concentrada na região do ABCD (Santo André, São Bernardo do Campo, São Caetano do Sul e Diadema), e ainda nos municípios de São Paulo, Campinas, São José dos Campos e Sorocaba; e *x*) a fabricação de outros equipamentos de transporte concentra-se em São José dos Campos, dada a presença da Embraer, e no município de São Paulo, dada a presença de fábricas de vagões, de bicicletas etc.

Pautado pelas rápidas transformações do mercado com ênfase no período 1996-2005, no qual o estado de São Paulo perdeu participação no VA industrial nacional, o estudo *Competitividade da indústria paulista: propostas de políticas*, do Instituto de Pesquisas Tecnológicas do estado de São Paulo – IPT (RODRIGUES e ALMEIDA, 2008), buscou diagnosticar os setores nos quais o estado teria chances de se posicionar de forma competitiva no futuro próximo. Os 25 setores selecionados pelo estudo representaram 54% do valor da transformação industrial e 52% do pessoal ocupado na indústria paulista em 2005. Mostraram-se relevantes, também, na geração de renda e na pauta de exportações.

Os setores de exploração de petróleo e gás natural, semicondutores, segmentos de aplicação para fotônica, bem como o de desenvolvimento de energias alternativas, como o etanol, o biodiesel e o gás natural foram denominados “portadores de futuro” pelo seu potencial econômico, possibilidades de transbordamentos tecnológicos para a estrutura industrial paulista e, por último, pelo caráter incipiente destas atividades no estado.

O trabalho indicou uma série de ações de políticas públicas para promoção da competitividade da indústria paulista, com destaque para a implementação do Programa de Parques Tecnológicos Paulistas, inicialmente nos municípios de Americana, Campinas, Piracicaba, São Carlos, São José dos Campos, São José do Rio Preto, São Paulo, Ribeirão Preto e Santos.

Confrontando os resultados do *Atlas Seade* com o estudo *Arranjos produtivos no estado de São Paulo*,<sup>9</sup> que mapeou 24 arranjos selecionados, identificando o(s) município(s) envolvidos, observam-se alguns pontos em comum nos seguintes segmentos industriais: aeronáutico (aeroespacial), na região de São José dos Campos; calçados em Franca (masculinos), Jaú (femininos) e Birigui (infantis); álcool (etanol) em Piracicaba; móveis em Mirassol (região de São José do Rio Preto); equipamentos médicos em Ribeirão Preto; cosméticos na RMSP e no ABC. O programa estadual de APLs identifica mais 22 aglomerados produtivos, que ainda não reúnem todas as condições para serem classificados como APLs. Destes, apenas um coincide com um segmento industrial assinalado no *Atlas*: tecnologia da informação, em Campinas.

### 2.3 Distribuição das atividades econômicas no estado de São Paulo segundo o PIB municipal

Uma vez identificada a distribuição da estrutura produtiva no território paulista com base nos trabalhos resenhados, lançou-se mão da análise do PIB de 2006 dos municípios, bem como dos VAs setoriais que o compõem, para precisar com mais clareza a contribuição dos municípios classificados no estrato superior da rede urbana (IPEA, IBGE e UNICAMP, 2001) à economia estadual. Dessa forma, foi possível observar não apenas a importância econômica destes municípios, mas também a composição setorial característica das AUs metropolitanas e não metropolitanas, assim como dos centros regionais que não fazem parte de aglomerações.

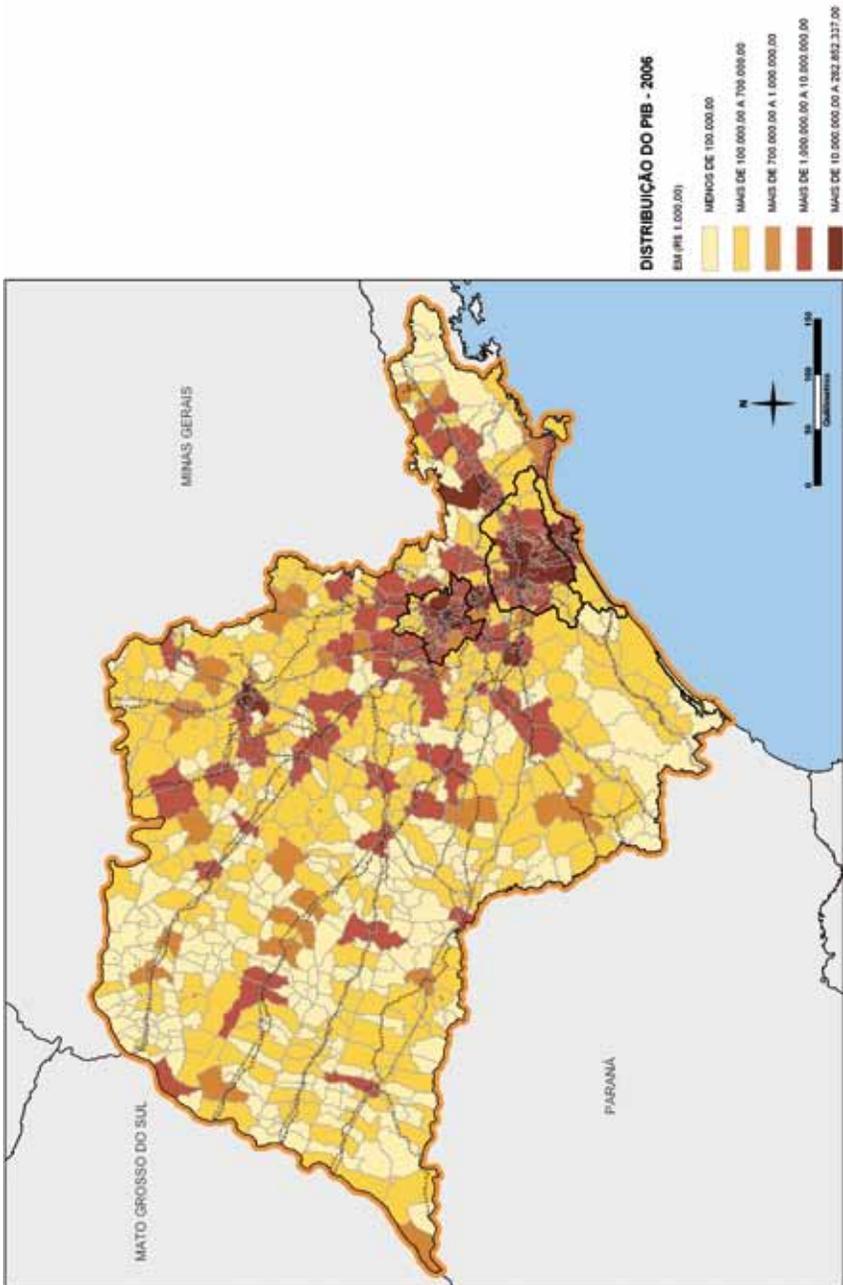
Além disso, com o intuito de analisar a divisão territorial do trabalho, de certa forma retratada pela estrutura da rede urbana, recorreu-se à tipologia do PIB municipal desenvolvida pela Fundação Seade. Esta metodologia, que sistematiza as informações do peso relativo da atividade econômica no município e no estado e, a partir daí, encontra padrões de similaridade entre os municípios, propicia a compreensão do perfil produtivo dos municípios paulistas.<sup>10</sup>

A distribuição do PIB de 2006 pela estrutura da rede urbana paulista confirma a já conhecida concentração econômica no território do estado. As três regiões metropolitanas juntas respondem por 67,7% do PIB do estado, enquanto as AUs respondem por 16,3% e os 11 centros urbanos com população superior a 100 mil habitantes, por 3,4%. Ou seja, os 137 municípios que compõem o estrato superior da rede urbana paulista respondem por 87,4% do PIB estadual em 2006.

9. Corresponde a uma política em curso na Secretaria de Desenvolvimento do Estado, a partir de estudos para definição e seleção dos arranjos produtivos locais (APLs) beneficiários do Programa de Apoio aos APLs paulistas.

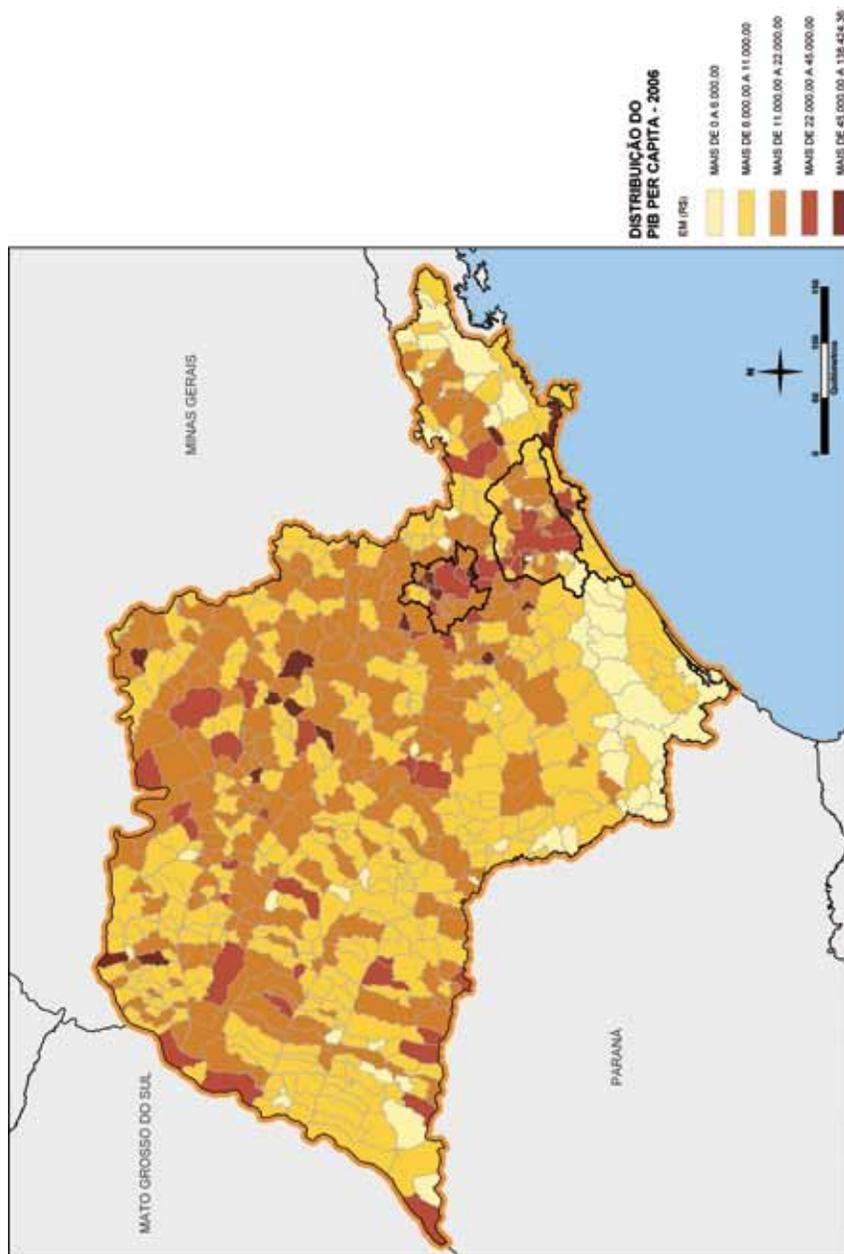
10. Para detalhes, ver: Fundação Seade. *Relatório Metodológico*: tipologia de municípios segundo o seu perfil do VA por setor de atividade. São Paulo: Fundação Seade, abril de 2009.

MAPA 4  
Dinâmica urbana – distribuição do PIB (2006)



A análise do PIB *per capita* nas AUs e centros regionais corrobora a tendência de concentração espacial da atividade econômica estadual. As RMs juntas apresentam PIB *per capita* acima da média do estado (R\$ 22.616,20), apesar de a RMBS, individualmente, apresentar este indicador ligeiramente abaixo da média estadual. Observa-se tendência de diminuição do PIB *per capita* das aglomerações conforme estas se afastam do centro econômico dinâmico do estado, sendo que a de Araçatuba apresenta o menor PIB *per capita*, de apenas R\$ 11.179,05. A exceção para esta tendência é a AU de Ribeirão Preto, com PIB *per capita* de R\$ 20.571,54, ratificando o entendimento de que esta região vem ampliando a sua importância na hierarquia da rede urbana no interior paulista.

MAPA 5  
 Dinâmica urbana – PIB *per capita* (2006)



Fonte: Fundação Seade.

TABELA 1  
Número de municípios, PIB e PIB *per capita* (2006)

Regiões metropolitanas (RM) e aglomerações urbanas (AU)	Número de municípios	PIB		População		PIB <i>per capita</i>
		Absoluto (em R\$ 1 mil)	%	Absoluta	%	
<b>Estado de São Paulo</b>	<b>645</b>	<b>802.551.691,44</b>	<b>100,0</b>	<b>41.055.734</b>	<b>100,0</b>	<b>19.547,86</b>
<b>Regiões metropolitanas</b>	<b>67</b>	<b>543.491.278,29</b>	<b>67,7</b>	<b>24.031.058</b>	<b>58,5</b>	<b>22.616,20</b>
RM de São Paulo	39	450.604.630,47	56,1	19.677.506	47,9	22.899,48
RM de Campinas	19	62.656.619,03	7,8	2.687.099	6,5	23.317,57
RM da Baixada Santista	9	30.230.028,78	3,8	1.666.453	4,1	18.140,34
<b>Aglomerações urbanas</b>	<b>59</b>	<b>130.687.048,79</b>	<b>16,3</b>	<b>7.064.031,00</b>	<b>17,2</b>	<b>18.500,35</b>
AU de São José dos Campos	6	29.781.492,12	3,7	1.361.677	3,3	21.871,19
AU de Ribeirão Preto	8	16.369.473,39	2,0	795.734	1,9	20.571,54
AU de Sorocaba	10	20.079.608,05	2,5	1.209.158	2,9	16.606,27
AU de Jundiá	6	18.696.494,62	2,3	641.656	1,6	29.137,88
AU de São José do Rio Preto	3	6.489.917,67	0,8	486.378	1,2	13.343,36
AU de Araraquara	5	7.432.835,28	0,9	488.888	1,2	15.203,55
AU de Araçatuba	2	3.242.706,06	0,4	290.070	0,7	11.179,05
AU de Bauru	4	7.575.059,14	0,9	493.454	1,2	15.351,09
AU de Limeira/Rio Claro	6	12.570.788,56	1,6	715.620	1,7	17.566,29
AU de Guaratinguetá	5	3.281.838,98	0,4	267.152	0,7	12.284,54
AU de Mogi Guaçu/Mogi Mirim	4	5.166.834,94	0,6	314.244	0,8	16.442,11
<b>Centros regionais</b>	<b>11</b>	<b>27.090.560,51</b>	<b>3,4</b>	<b>2.015.681</b>	<b>4,9</b>	<b>13.439,90</b>
<b>Demais municípios</b>	<b>508</b>	<b>101.282.803,85</b>	<b>12,6</b>	<b>7.944.964</b>	<b>19,4</b>	<b>12.748,05</b>

Fonte: Fundação Seade.

A distribuição dos setores econômicos pela rede urbana evidencia a maior complexidade produtiva, no sentido de integração setorial, nos grandes centros. O VA dos serviços e da indústria concentra-se fortemente nas regiões metropolitanas e nas AUs, enquanto o VA gerado no setor primário predomina nos demais municípios do estado.<sup>11</sup>

Nota-se que a presença maciça do setor terciário e de quase metade do setor secundário caracteriza a maior região metropolitana do país, a RMSP. Esta composição setorial arrefece conforme aumenta a distância da RMSP e dos vetores de desenvolvimento do estado.

Apesar do dinamismo e da importância econômica da RMC, da RMBS e das AUs, o padrão de composição setorial destas regiões é ligeiramente diferente daquele encontrado na RMSP, com maior concentração relativa do

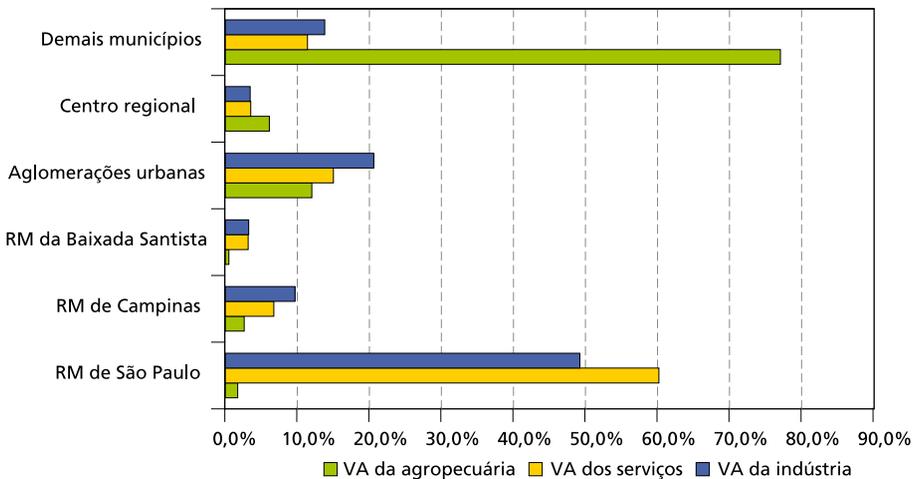
11. Refere-se aos 508 municípios paulistas que não se encontram no estrato superior da rede urbana paulista.

setor secundário diante do terciário, a despeito de este último ser ainda bastante relevante. Em compensação, exceto pela Baixada Santista, amplia-se a presença da atividade primária, principalmente nas AUs (gráfico 1).

Nos principais centros urbanos que se localizam em regiões de urbanização menos densa, com população superior a 100 mil habitantes, a participação do setor primário é relativamente maior.

Como era de se esperar, a participação do setor primário se amplia consideravelmente no grupo dos demais municípios, que respondem por cerca de 77,1% do VA da agropecuária do estado em 2006, 13,8% do VA da indústria e 11,4% dos serviços (gráfico 1).

GRÁFICO 1

**Participação no VA, por setor de atividade (2006)**

Fonte: Fundação Seade.

Por meio de estudo realizado pela Fundação Seade, que classifica os municípios paulistas segundo a composição e a representatividade de seus respectivos PIBs,<sup>12</sup> é possível observar a distribuição dos municípios no espaço geográfico estadual segundo o perfil produtivo definido pela tipologia do PIB municipal. Cabe ressaltar que esta tipologia agregou os municípios em sete grupos distintos, sendo eles:

- perfil de serviços: municípios com estrutura econômica pouco complexa, baseada principalmente nos serviços, sem relevância na economia estadual;
- perfil de serviços da administração pública: municípios que possuem atividade econômica restrita e, por este motivo, os serviços prestados pela administração pública assumem papel determinante;

12. Disponível em: <[http://www.seade.gov.br/produtos/pibmun/pdfs/PIBMunicipal\\_Tipologia.pdf](http://www.seade.gov.br/produtos/pibmun/pdfs/PIBMunicipal_Tipologia.pdf)>.

- perfil agropecuário: pequenos municípios cuja atividade econômica baseia-se principalmente na atividade agropecuária, sem relevância na economia estadual;
- perfil agropecuário com relevância no estado: municípios que se destacam pela sua produção agropecuária;
- perfil industrial: municípios com perfil produtivo industrial, sem relevância na economia estadual;
- perfil industrial com relevância no estado: a estrutura produtiva dos municípios deste grupo está fortemente baseada na indústria; e
- perfil multissetorial: os municípios deste grupo diferenciam-se por uma estrutura produtiva complexa, na qual, além da indústria, tem relevância o setor de serviços, principalmente os mais sofisticados, voltados à produção.

De forma geral pode-se considerar que os dois últimos grupos agregam os grandes municípios paulistas, tanto em relação ao seu peso econômico como em relação à concentração populacional, conforme aponta a tabela 2. No outro extremo, encontram-se os municípios classificados com perfil de serviços da administração pública e os agropecuários. Os municípios com perfil de serviços, com perfil industrial, e os agropecuários com relevância no estado apresentam importância intermediária.

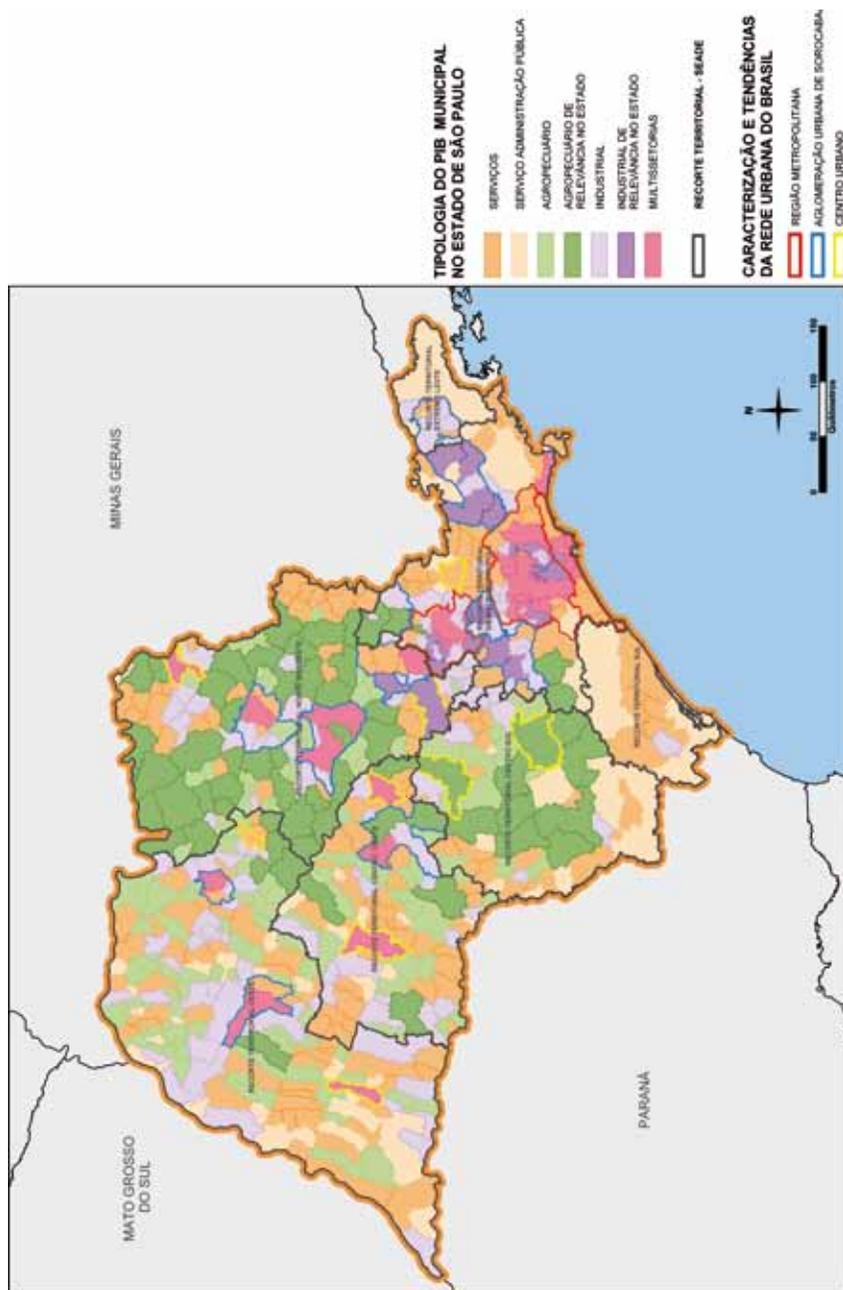
TABELA 2  
Número de municípios, PIB e PIB *per capita*, segundo tipologia do PIB municipal (2006)

Tipologia do PIB municipal	Número de municípios	PIB		População	PIB <i>per capita</i>
		Valor absoluto (em R\$ milhões)	%		
<b>Total</b>	<b>645</b>	<b>802.551,69</b>	<b>100,00</b>	<b>41.055.734</b>	<b>19.547,86</b>
Serviços	184	58.684,86	7,30	5.453.847	10.760,27
Serviços da administração pública	90	4.554,37	0,60	857.686	5.310,07
Agropecuário	133	6.813,46	0,80	681.059	10.004,22
Agropecuário com relevância no estado	62	35.335,38	4,40	2.493.304	14.172,11
Industrial	122	66.247,88	8,30	3.666.673	18.067,57
Industrial com relevância no estado	25	162.055,49	20,20	7.191.182	22.535,31
Multissetorial	29	468.860,25	58,40	20.711.983	22.637,15

Fonte: Fundação Seade.

A análise da distribuição dos municípios no estado de São Paulo, segundo a tipologia do PIB, evidencia a rede urbana paulista, conforme pode ser observado no mapa 6.

MAPA 6  
Dinâmica urbana – tipologia do PIB municipal (2006)



Entre os 29 municípios identificados como multissetoriais na tipologia do PIB municipal, 28 pertencem ao estrato superior da rede urbana (IPEA, IBGE e UNICAMP, 2001). Fora deste conjunto, apenas São Sebastião foi classificado como multissetorial.

Os municípios multissetoriais estão fortemente concentrados nas regiões metropolitanas do estado e, nas aglomerações onde há este tipo de município, ele é invariavelmente o município polo. Isto ocorre, inclusive, na AU de Araraquara/São Carlos, na qual estes dois municípios dividem as funções polarizadoras.

Nota-se também que todos os centros urbanos (IPEA, IBGE e UNICAMP, 2001) localizados no centro-oeste e norte do estado, com exceção do de Catanduva, também se caracterizam como multissetoriais.

Todos os 25 municípios com perfil industrial e relevância no estado localizam-se no estrato superior da rede urbana. O que chama atenção é o fato de as aglomerações próximas da capital – Sorocaba, Jundiaí e São José dos Campos – terem suas cidades centrais identificadas neste grupo, ao invés de no conjunto de perfil multissetorial. Integra, ainda, este grupo a cidade de Rio Claro, que divide a função polarizadora com Limeira, na AU Limeira/Rio Claro.

Então, deve-se considerar que não só os municípios multissetoriais da tipologia do PIB municipal, mas também aqueles com perfil industrial com relevância no estado, caracterizam-se por elevado grau de diversificação e articulação inter e intrasetorial, característico de centros com funções urbanas específicas.

Entre os 122 municípios classificados no grupo de perfil industrial, 37 localizam-se nas regiões metropolitanas ou AUs. Apenas na AU de Guaratinguetá, o município polo foi classificado neste grupo.

Em relação aos municípios com perfil de serviços (184 no total), 31 encontram-se no estrato superior da rede urbana paulista, sendo que três foram classificados como centros urbanos: Bragança, Atibaia e Catanduva.

Dos 62 municípios que compõem o conjunto de perfil agropecuário com relevância no estado, nove estão no estrato superior da rede urbana. Ganham destaque os seguintes municípios: Holambra, que integra a RM de Campinas; Mogi Guaçu e Mogi Mirim, que exercem a função de polarizadores da aglomeração; e Itapetininga e Botucatu, destacados como centros urbanos.

O grupo de municípios que menos aparece no estrato superior da rede urbana é o de perfil agropecuário. Dos 133 existentes, apenas o de Guataporá, localizado na AU de Ribeirão Preto, possui este perfil.

Também no caso dos municípios com perfil de serviços públicos, apenas cinco dos 90 municípios existentes no estado de São Paulo estão no estrato superior da rede urbana paulista, sendo que três se encontram na RMSP: Francisco Morato, Jujutiba e Pirapora do Bom Jesus. Os outros dois municípios são: Tremembé, na AU de São José dos Campos; e Canas, na AU de Guaratinguetá.

Dessa forma, pode-se afirmar que, exceto nas AUs de Guaratinguetá e Mogi Guaçu/Mogi Mirim e em alguns centros regionais, o papel dos municípios centrais, que polarizam regiões, foram claramente marcados, pela tipologia do PIB municipal, ou como municípios multissetoriais ou como municípios industriais relevantes. No entanto, os municípios no entorno dos polos, no interior das AUs, não demonstraram uma caracterização semelhante. Isto ocorre porque a divisão territorial do trabalho, seja internamente às aglomerações, seja entre as aglomerações, está relacionada às características socioeconômicas das regiões nas quais elas se inserem, sendo necessária uma análise do espaço geográfico paulista considerando as diferenças existentes entre as regiões.

### **3 NOVOS E ANTIGOS PROCESSOS ECONÔMICOS: ÁREAS DINÂMICAS E ESTAGNADAS DA DINÂMICA URBANA ESTADUAL**

Conforme explicitado por Corrêa (2006), enquanto reflexo das ações de diferentes agentes sociais, a rede urbana condiciona e é condicionada pelas características regionais dos territórios nos quais ela se insere. Mesmo que, em

alguma medida, a rede urbana brasileira seja uma extensão de uma ampla rede urbana que extrapola os limites do espaço geográfico nacional, a existência de uma relativa autonomia regional faz com que a divisão territorial do trabalho seja parcialmente determinada pelas decisões e interesses dos agentes sociais nacionais (CORRÊA, 2006). Assim, pode-se considerar que a apreensão da dinâmica urbana paulista pressupõe antes de tudo a compreensão da região onde os centros e suas hinterlândias se inserem.

A elucidação da distribuição da atividade econômica no estado de São Paulo permite delimitar territórios no mapa paulista que apresentam dinâmicas econômicas diferenciadas, tornando possível observar os municípios que compõem a rede urbana paulista em seus contextos regionais. Cabe ressaltar que o esforço de caracterização destas *áreas*, daqui em diante denominadas de recortes territoriais, implicou o uso das regionalizações formais já existentes no estado de São Paulo, quais sejam, as regiões administrativas (RAs) e as regiões de governo (RGs) do estado de São Paulo. Estas regionalizações formais foram agregadas conforme similaridade produtiva, o que permitiu identificar sete recortes territoriais, explicitados a seguir.

TABELA 3

**PIB e VA por setor de atividade no estado (2006)**

Regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e municípios	PIB		Agropecuária		Indústria		Serviços	
	Valor absoluto (em R\$ 1mil)	%	Valor absoluto (em R\$ 1 mil reais)	%	Valor absoluto (em R\$ 1 mil reais)	%	Valor absoluto (em R\$ 1 mil reais)	%
Estado de São Paulo	<b>802.551.690</b>	<b>100</b>	<b>14.217.090</b>	<b>100</b>	<b>203.547.210</b>	<b>100</b>	<b>456.765.824</b>	<b>100</b>
Macrometrópole	<b>633.777.334</b>	<b>79,0</b>	<b>1.741.871</b>	<b>12,3</b>	<b>157.260.515</b>	<b>77,3</b>	<b>363.844.844</b>	<b>79,7</b>
RM de São Paulo	<b>450.604.630</b>	<b>56,1</b>	<b>244.762</b>	<b>1,7</b>	<b>100.202.757</b>	<b>49,2</b>	<b>274.919.462</b>	<b>60,2</b>
São Paulo	282.852.338	35,2	19.912	0,1	54.428.484	26,7	181.192.940	39,7
RM de Campinas	<b>62.656.619</b>	<b>7,8</b>	<b>371.808</b>	<b>2,6</b>	<b>19.688.804</b>	<b>9,7</b>	<b>30.703.388</b>	<b>6,7</b>
Campinas	23.624.853	2,9	56.751	0,4	4.694.058	2,3	12.958.349	2,8
RM da Baixada Santista	<b>30.230.029</b>	<b>3,8</b>	<b>69.028</b>	<b>0,5</b>	<b>6.602.764</b>	<b>3,2</b>	<b>14.424.533</b>	<b>3,2</b>
Santos	16.128.535	2,0	3.549	0,0	2.087.419	1,0	6.511.442	1,4
AU de São José dos Campos	<b>29.781.492</b>	<b>3,7</b>	<b>73.084</b>	<b>0,5</b>	<b>12.718.885</b>	<b>6,2</b>	<b>12.248.813</b>	<b>2,7</b>
São José dos Campos	15.530.132	1,9	15.404	0,1	6.595.542	3,2	6.717.013	1,5
AU de Sorocaba	<b>20.079.608</b>	<b>2,5</b>	<b>126.607</b>	<b>0,9</b>	<b>6.583.560</b>	<b>3,2</b>	<b>9.783.420</b>	<b>2,1</b>
Sorocaba	10.162.976	1,3	6.744	0,0	2.876.612	1,4	5.407.507	1,2
AU de Jundiaí	<b>18.696.495</b>	<b>2,3</b>	<b>65.084</b>	<b>0,5</b>	<b>6.087.280</b>	<b>3,0</b>	<b>9.754.799</b>	<b>2,1</b>
Jundiaí	11.294.335	1,4	26.654	0,2	3.347.569	1,6	6.199.500	1,4
AU de Mogi Guaçu/ Mogi Mirim	<b>5.166.835</b>	<b>0,6</b>	<b>282.141</b>	<b>2,0</b>	<b>1.851.905</b>	<b>0,9</b>	<b>2.376.698</b>	<b>0,5</b>

(Continua)

(Continuação)

Regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e municípios	PIB		Agropecuária		Indústria		Serviços	
	Valor absoluto (em R\$ 1 mil)	%	Valor absoluto (em R\$ 1 mil reais)	%	Valor absoluto (em R\$ 1 mil reais)	%	Valor absoluto (em R\$ 1 mil reais)	%
Mogi Guaçu	2.073.766	0,3	159.449	1,1	670.042	0,3	967.502	0,2
Mogi Mirim	1.780.240	0,2	73.837	0,5	650.268	0,3	816.469	0,2
Centros regionais	<b>3.534.915</b>	<b>0,4</b>	<b>76.236</b>	<b>0,5</b>	<b>1.019.185</b>	<b>0,5</b>	<b>2.028.054</b>	<b>0,4</b>
Bragança Paulista	1.869.362	0,2	26.633	0,2	558.467	0,3	1.064.962	0,2
Atibaia	1.665.553	0,2	49.604	0,3	460.718	0,2	963.092	0,2
Demais municípios	<b>13.026.711</b>	<b>1,6</b>	<b>433.122</b>	<b>3,0</b>	<b>2.505.374</b>	<b>1,2</b>	<b>7.605.676</b>	<b>1,7</b>
Norte-nordeste	<b>83.937.230</b>	<b>10,5</b>	<b>5.917.459</b>	<b>41,6</b>	<b>24.497.072</b>	<b>12,0</b>	<b>44.294.246</b>	<b>9,7</b>
AU de Ribeirão Preto	<b>16.369.473</b>	<b>2,0</b>	<b>249.210</b>	<b>1,8</b>	<b>4.096.833</b>	<b>2,0</b>	<b>10.107.490</b>	<b>2,2</b>
Ribeirão Preto	11.270.937	1,4	53.263	0,4	1.914.394	0,9	7.959.247	1,7
AU de Araraquara/São Carlos	<b>7.432.835</b>	<b>0,9</b>	<b>277.847</b>	<b>2,0</b>	<b>2.105.902</b>	<b>1,0</b>	<b>4.189.340</b>	<b>0,9</b>
Araraquara	3.101.576	0,4	85.172	0,6	673.642	0,3	1.952.490	0,4
São Carlos	3.137.106	0,4	90.207	0,6	864.488	0,4	1.820.197	0,4
AU de Limeira/Rio Claro	<b>12.570.789</b>	<b>1,6</b>	<b>314.766</b>	<b>2,2</b>	<b>4.199.367</b>	<b>2,1</b>	<b>6.479.520</b>	<b>1,4</b>
Limeira	4.702.105	0,6	138.551	1,0	1.690.934	0,8	2.283.871	0,5
Rio Claro	3.279.049	0,4	36.314	0,3	1.288.677	0,6	1.532.826	0,3
Centros regionais	<b>11.654.735</b>	<b>1,5</b>	<b>338.520</b>	<b>2,4</b>	<b>3.321.843</b>	<b>1,6</b>	<b>6.580.286</b>	<b>1,4</b>
Piracicaba	6.834.140	0,9	94.613	0,7	2.329.702	1,1	3.458.081	0,8
Franca	3.310.912	0,4	26.442	0,2	742.849	0,4	2.185.842	0,5
Demais municípios	<b>35.909.398</b>	<b>4,5</b>	<b>4.737.116</b>	<b>33,3</b>	<b>10.773.127</b>	<b>5,3</b>	<b>16.937.611</b>	<b>3,7</b>
Oeste	<b>37.849.387</b>	<b>4,7</b>	<b>2.959.606</b>	<b>20,8</b>	<b>10.014.974</b>	<b>4,9</b>	<b>21.658.180</b>	<b>4,7</b>
AU de São José do Rio Preto	<b>6.489.918</b>	<b>0,8</b>	<b>36.894</b>	<b>0,3</b>	<b>945.599</b>	<b>0,5</b>	<b>4.796.669</b>	<b>1,1</b>
São José do Rio Preto	5.732.009	0,7	17.414	0,1	722.619	0,4	4.362.876	1,0
AU de Araçatuba	<b>3.242.706</b>	<b>0,4</b>	<b>60.006</b>	<b>0,4</b>	<b>584.511</b>	<b>0,3</b>	<b>2.261.101</b>	<b>0,5</b>
Araçatuba	2.156.748	0,3	42.479	0,3	310.307	0,2	1.584.496	0,3
Centros regionais	<b>4.505.692</b>	<b>0,6</b>	<b>63.594</b>	<b>0,4</b>	<b>919.845</b>	<b>0,5</b>	<b>3.018.794</b>	<b>0,7</b>
Presidente Prudente	2.796.168	0,3	28.284	0,2	457.040	0,2	1.984.714	0,4
Catanduva	1.709.524	0,2	35.310	0,2	462.805	0,2	1.034.080	0,2
Demais municípios	<b>23.611.072</b>	<b>2,9</b>	<b>2.799.112</b>	<b>19,7</b>	<b>7.565.018</b>	<b>3,7</b>	<b>11.581.615</b>	<b>2,5</b>
Centro-oeste	<b>25.063.863</b>	<b>3,1</b>	<b>1.673.512</b>	<b>11,8</b>	<b>5.544.653</b>	<b>2,7</b>	<b>15.233.246</b>	<b>3,3</b>
AU de Bauru	<b>7.575.059</b>	<b>0,9</b>	<b>197.694</b>	<b>1,4</b>	<b>1.638.015</b>	<b>0,8</b>	<b>4.767.058</b>	<b>1,0</b>
Bauru	4.714.282	0,6	16.845	0,1	845.908	0,4	3.295.371	0,7
Centros regionais	<b>3.818.833</b>	<b>0,5</b>	<b>82.527</b>	<b>0,6</b>	<b>663.714</b>	<b>0,3</b>	<b>2.667.614</b>	<b>0,6</b>

(Continua)

(Continuação)

Regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e municípios	PIB		Agropecuária		Indústria		Serviços	
	Valor absoluto (em R\$ 1mil)	%	Valor absoluto (em R\$ 1 mil reais)	%	Valor absoluto (em R\$ 1 mil reais)	%	Valor absoluto (em R\$ 1 mil reais)	%
Marília	2.460.831	0,3	27.958	0,2	467.971	0,2	1.704.031	0,4
Jaú	1.358.003	0,2	54.569	0,4	195.744	0,1	963.583	0,2
Demais municípios	<b>13.669.971</b>	<b>1,7</b>	<b>1.393.292</b>	<b>9,8</b>	<b>3.242.923</b>	<b>1,6</b>	<b>7.798.574</b>	<b>1,7</b>
Centro-sul	<b>15.184.851</b>	<b>1,9</b>	<b>1.616.349</b>	<b>11,4</b>	<b>4.325.897</b>	<b>2,1</b>	<b>7.826.846</b>	<b>1,7</b>
Centros regionais	<b>3.576.386</b>	<b>0,4</b>	<b>307.029</b>	<b>2,2</b>	<b>1.103.827</b>	<b>0,5</b>	<b>1.785.932</b>	<b>0,4</b>
Botucatu	1.906.483	0,2	83.014	0,6	660.127	0,3	948.220	0,2
Itapetininga	1.669.903	0,2	224.015	1,6	443.700	0,2	837.712	0,2
Demais municípios	<b>11.608.465</b>	<b>1,4</b>	<b>1.309.319</b>	<b>9,2</b>	<b>3.222.069</b>	<b>1,6</b>	<b>6.040.914</b>	<b>1,3</b>
Extremo-leste	<b>4.788.872</b>	<b>0,6</b>	<b>69.869</b>	<b>0,5</b>	<b>1.594.080</b>	<b>0,8</b>	<b>2.640.838</b>	<b>0,6</b>
AU de Guaratinguetá	<b>3.281.839</b>	<b>0,4</b>	<b>24.537</b>	<b>0,2</b>	<b>1.132.585</b>	<b>0,6</b>	<b>1.800.443</b>	<b>0,4</b>
Guaratinguetá	1.771.829	0,2	10.762	0,1	744.025	0,4	842.532	0,2
Demais municípios	<b>1.507.033</b>	<b>0,2</b>	<b>45.332</b>	<b>0,3</b>	<b>461.496</b>	<b>0,2</b>	<b>840.394</b>	<b>0,2</b>
Sul	<b>1.950.153</b>	<b>0,2</b>	<b>238.424</b>	<b>1,7</b>	<b>310.020</b>	<b>0,2</b>	<b>1.267.624</b>	<b>0,3</b>

Fonte: Fundação Seade.

### 3.1 A macrometrópole

O primeiro recorte foi chamado de macrometrópole e procura identificar a região econômica mais dinâmica do estado. Esta região foi delimitada por um perímetro que contempla a RMSP e as RGs de Santos, Campinas, São José dos Campos, Taubaté, Caraguatatuba, Sorocaba, Jundiaí e Bragança Paulista, que respondem juntas por 79% do PIB estadual em 2006. A região se destaca pela diversidade da sua economia, a começar pela presença da RMSP, que segue como o *locus* principal da atividade industrial e de serviços do país. Contrariamente a muitas metrópoles do mundo, a RMSP nunca deixou de ser um importante centro manufatureiro. No entanto, ao longo do tempo, as atividades econômicas desconcentraram-se, dirigindo-se para o entorno da RMSP, formando a macrometrópole.

Essa área fortemente urbanizada, com intensos fluxos de pessoas e mercadorias, engloba as três regiões metropolitanas e as AUs de São José dos Campos, de Sorocaba, de Jundiaí e de Mogi Guaçu/Mogi Mirim, além dos centros regionais de Atibaia e Bragança Paulista. Dos 135 municípios que compõem a macrometrópole, 95 ocupam o estrato superior da rede urbana e respondem por 97,9% do PIB gerado na região, ou seja, os 40 municípios restantes participam com apenas 2,1% desta riqueza.

A participação da RMSP no PIB estadual é de mais de 56%, sendo esta concentração ainda maior em relação ao setor terciário (60,2%) do que relativamente ao secundário (49,2%). Observa-se que, entre os 39 municípios que compõem a RMSP, 19 são multissetoriais ou de perfil industrial relevante. Em 2006, nenhum deles se destacou pela atividade primária, apesar da importância relativa que esta atividade tem nos municípios localizados no leste da região, principalmente Mogi das Cruzes, Biritiba Mirim e Guararema.

É interessante notar que os municípios localizados na porção oeste da RMSP – Osasco, Barueri, Carapicuíba, Embu, Itapeverica, Itapevi, Santana de Parnaíba e Taboão da Serra – foram classificados como multissetoriais, sugerindo a configuração de uma dinâmica produtiva mais voltada à atividade terciária nesta região. Destacam-se ainda como multissetoriais os municípios de Guarulhos, considerado polo sub-regional da porção nordeste, e Mogi das Cruzes, polo sub-regional da porção leste.

No ABCD paulista, todos os municípios – Santo André, São Bernardo do Campo, São Caetano do Sul e Diadema – foram caracterizados como de perfil industrial com relevância, o que assinala a importância da indústria na dinâmica econômica do sudeste da RMSP.

A RMC é a segunda AU mais importante na riqueza estadual, contribuindo com 7,8% do PIB do estado. Ao contrário da RMSP, esta região tem maior participação relativa no setor secundário (9,7%) do que no setor terciário (6,7%). Uma peculiaridade regional é a menor concentração econômica no seu município-polo, uma vez que Campinas responde por 38% da riqueza produzida na RMC. Exceto pelas aglomerações que possuem dois municípios polarizadores, todas as outras existentes no estado de São Paulo têm mais de 50% da atividade econômica concentrada no município central. O município-polo da RMC também apresenta relativa importância na atividade primária, respondendo por 15% do VA da agropecuária da região, ficando atrás apenas do município de Holambra, que se destaca pelo APL de flores.

Campinas e Hortolândia foram classificados com perfil multissetorial, e os municípios do entorno com perfil industrial, relevante ou não. Apenas Holambra exhibe perfil agropecuário com relevância, enquanto Artur Nogueira, Pedreira e Santo Antônio de Posse possuem perfil de serviços.

Cabe destacar que os municípios mais a oeste da RMC possuem dinâmica industrial relacionada à presença do APL de Americana, de têxteis e confecções, que inclui, além de Americana, as cidades de Nova Odessa e Santa Bárbara d'Oeste. Este último também possui, em sua estrutura produtiva, atividade econômica que o liga à APL do etanol presente no município vizinho, Piracicaba. Nesse sentido, Artur Nogueira e Cosmópolis, que ficam no norte da RMC, destacam-se

na produção de laranja, que é insumo para a indústria de sucos localizada na AU de Limeira/Rio Claro, limítrofe a estes municípios.

A RMBS é a terceira mais importante na geração do PIB na macrometrópole (3,8% do PIB estadual), com contribuição idêntica em relação ao setor secundário e terciário. O mapa do estado segundo a tipologia do PIB municipal possibilita observar a continuidade e complementaridade da atividade econômica da Baixada Santista em relação à RMSP. Cubatão, limítrofe com São Bernardo do Campo, foi classificado como município industrial com relevância, devido à presença do complexo químico-siderúrgico. Este é formado pelo polo petroquímico, desenvolvido ao redor da refinaria Presidente Bernardes, da Petrobrás, por indústrias químicas e de fertilizantes e pela Companhia Siderúrgica Paulista (Cosipa). Os municípios do entorno – Guarujá, Santos, São Vicente e Praia Grande – foram classificados como multissetoriais, como resultado da importância do porto de Santos na economia regional, que se especializou no comércio e nas atividades complementares, com destaque para o setor de transportes, voltado para cargas e movimentações de média e longa distâncias.

A AU de São José dos Campos tem quase o mesmo peso econômico que a RMBS, participando com 3,7% do PIB estadual, com maior importância relativa no setor secundário (6,2% do VA industrial estadual) frente ao setor terciário (2,7% do VA de serviços estadual). A expansão ao longo da rodovia Presidente Dutra gerou uma *urbanização em rosário*, favorecendo a conurbação e a integração funcional entre as cidades, com São José dos Campos exercendo o papel de polo regional. Este município concentra mais de 50% do VA industrial e de serviços da AU. Nota-se o forte perfil industrial desta AU quando se considera que apenas Tremembé não se enquadra no perfil produtivo industrial, com relevância ou não, tendo sua economia baseada nos serviços da administração pública.

A AU de Sorocaba contribui com 2,5% do PIB estadual, com maior importância relativa no setor secundário (3,2% do VA industrial estadual) frente ao setor terciário (2,1% do VA de serviços estadual). O município-polo concentra mais de 50% da riqueza regional e foi classificado como *industrial com relevância* na tipologia do PIB dos municípios. Nota-se que os municípios localizados no entorno imediato de Sorocaba, e que fazem parte da AU, possuem todos perfil industrial. Entre eles, o município de Itu – segundo de maior importância econômica na AU – foi classificado como industrial com relevância. Por seu turno, os municípios de Salto e São Roque possuem perfil de serviços. Apenas o município de Piedade foi classificado como de perfil agropecuário relevante, graças à sua produção hortifrutigranjeira que, devido à sua localização privilegiada, ao lado da rodovia Raposo Tavares, abastece a RMSP.

Entre a RMSP, a RMC e a AU de Sorocaba localiza-se a AU de Jundiaí, que contribui com 2,3% do PIB estadual, é bastante industrializada e apresenta grandes nexos de integração com as regiões vizinhas – todos os seus municípios foram classificados no perfil produtivo industrial. O município de Jundiaí, que concentra mais de 60% da riqueza da aglomeração, possui economia urbana estruturada com diversos segmentos do setor de serviços e grandes estruturas de comércio atacadista. Recentemente, Louveira vem se destacando na economia paulista devido à instalação, no seu território, de centros de distribuição de grandes lojas varejistas.

Fugindo do perfil industrial característico das aglomerações da macrometrópole, a AU de Mogi Guaçu/Mogi Mirim, que contribui com 0,6% do PIB estadual, apresenta lógica produtiva mais próxima daquela existente no recorte territorial norte-nordeste. Ela não foi agregada a este último devido à opção de se respeitarem, neste estudo, os limites formais pela regionalização político administrativa do estado de São Paulo, as RGs.

Assim, nota-se que no recorte territorial definido como macrometrópole somente a AU de Mogi Guaçu/Mogi Mirim tem forte perfil agropecuário, uma vez que os dois municípios polarizadores mostram relevância nesta atividade. Eles são bastante semelhantes em relação ao porte econômico.

Os dois centros urbanos (IPEA, IBGE e UNICAMP, 2001) localizados dentro da macrometrópole são os municípios de Bragança Paulista e Atibaia. Juntos, eles contribuem com 0,6% do PIB da região. Os dois foram classificados com perfil de serviços, na tipologia do PIB municipal.

Dos 40 municípios que compõem a macrometrópole e não estão no estrato superior da rede urbana, destaca-se o de São Sebastião, localizado no litoral norte de São Paulo. Este é o único município classificado como multissetorial fora do estrato superior da rede urbana paulista. Esta importância econômica decorre principalmente da presença do porto de São Sebastião e do terminal aquaviário da Transpetro nos seus limites geográficos.

### **3.2 Recorte territorial norte-nordeste**

Apesar da concentração econômica na macrometrópole, nota-se que o eixo da rodovia Anhanguera gera um vetor de desenvolvimento que vai além da RG de Campinas. Esta região, identificada como recorte territorial norte-nordeste do estado, responde por 10,5% do PIB paulista e é formada pelas RGs de Piracicaba, Limeira, Rio Claro, São Carlos, Araraquara, São João da Boa Vista, Ribeirão Preto, São Joaquim da Barra, Franca e Barretos. Ela reúne três AUs – Limeira/Rio Claro, Araraquara/São Carlos e Ribeirão Preto –, além de dois centros regionais – Piracicaba e Franca. A região abarca 136 municípios, sendo que 22 estão no

estrato superior da rede urbana paulista e contribuem com 57,2% da riqueza gerada neste recorte territorial.

Na região há relativa diversidade econômica. A sua agropecuária intensiva, voltada principalmente à produção de cana-de-açúcar, laranja e carne bovina, gera insumo para a indústria local, principalmente para o setor agroindustrial, no qual se destacam as usinas de açúcar e álcool, a indústria de suco de laranja e os frigoríficos.

Entre os recortes territoriais definidos neste trabalho, esse é o que mais contribui para o VA da agropecuária paulista, respondendo por 41,6% deste setor em 2006. Vale ressaltar que a maior parte desta riqueza é gerada nos municípios que não ocupam o estrato superior da rede urbana, ao contrário das atividades industrial e de serviços.

Nota-se que a AU de Ribeirão Preto é a de maior importância econômica nesse recorte territorial, pois responde por 2,0% do PIB estadual, apresentando maior participação relativa no terciário estadual (2,2% do VA de serviços do estado) do que no secundário (2,0% do VA industrial do estado), ao contrário do que foi observado nas AUs não metropolitanas da macrometrópole. Este fato corrobora com a ideia de que cada vez mais esta aglomeração vem se tornando um importante centro polarizador regional, uma vez que seu município-polo é o centro de uma vasta região que extrapola os limites do território paulista e atinge, por exemplo, o triângulo mineiro. O município de Ribeirão Preto responde sozinho por 79% do VA dos serviços da aglomeração.

De acordo com a tipologia do PIB municipal, Ribeirão Preto foi classificado como multissetorial. Além de vasta oferta de serviços, também se destaca pela presença de indústrias, algumas de alta tecnologia, como a de produção de equipamentos médico-odontológicos. Por sua vez, os municípios contíguos – Cravinhos, Dumont e Serrana – apresentam perfil de serviços, enquanto Sertãozinho, Barrinhas e Pradópolis possuem perfil industrial, e apenas Guataparã caracteriza-se como agropecuário.

A aglomeração de Limeira/Rio Claro compreende um conjunto de centros articulados – quase conurbados – através do eixo formado pela rodovia Anhanguera. Apesar de sua contribuição relativamente menor ao PIB do recorte territorial norte-nordeste, em comparação à AU de Ribeirão Preto, ela apresenta participação relativamente maior no VA industrial. Os municípios-polo de Limeira e Rio Claro concentram 63% da atividade econômica da AU. Segundo a tipologia do PIB dos municípios, os polos destacam-se por funções urbanas típicas de centros. No entanto, Rio Claro foi classificado como industrial relevante, demonstrando maior importância relativa do seu setor secundário em comparação ao seu setor terciário. Por seu turno, Limeira, onde o setor terciário tem maior importância relativa do que o secundário, classifica-se como multissetorial.

A AU de Araraquara/São Carlos tem como principais características a divisão da função de polo entre os dois centros e o fato de não apresentar contiguidade, apesar da intensa inter-relação de funções. Araraquara e São Carlos têm praticamente a mesma participação na riqueza estadual, até mesmo quando se consideram os setores econômicos separadamente. Juntos eles contribuem com cerca de 84% do PIB da AU, sendo ambos classificados com perfil produtivo multissetorial.

Esse recorte territorial possui dois centros urbanos: Piracicaba e Franca. O primeiro se destaca, entre outras atividades, por ser sede do APL da cadeia do etanol. A importância regional do município de Piracicaba evidencia-se quando se observa que ele é o segundo na geração da riqueza no recorte norte-nordeste (8,1% do PIB do recorte territorial), ficando atrás apenas de Ribeirão Preto. Tal relevância se reforça quando se considera o setor secundário, uma vez que Piracicaba apresenta maior participação nesta atividade (9,5% do VA industrial do recorte territorial). Por este motivo, é classificado como de perfil industrial relevante.

Franca também apresenta relevância na economia do recorte norte-nordeste. Este centro regional, sede do APL de calçados, é um dos maiores núcleos exportadores de calçados masculinos do país. O município contribui com 3,9% do PIB gerado no recorte territorial. Devido às suas funções urbanas típicas de sedes regionais, foi classificado como multissetorial na tipologia do PIB municipal.

Entre os municípios não contemplados no estrato superior da rede urbana no recorte norte-nordeste, vale ressaltar os municípios de Matão, Bebedouro e Jaboticabal. O primeiro, limítrofe com a AU de Araraquara e São Carlos, foi classificado com perfil industrial. Os dois últimos foram classificados como agropecuários com relevância. Observe-se que Jaboticabal faz limite com a AU de Ribeirão Preto.

### **3.3 Recorte territorial oeste**

O recorte oeste do estado, que responde por 4,7% do PIB paulista, é composto pelas RGs de Catanduva, São José do Rio Preto, Votuporanga, Fernandópolis, Jales, Araçatuba, Andradina, Dracena, Adamantina e Presidente Prudente. Possui dinâmica distinta daquela do recorte norte-nordeste, apesar de sua economia se basear na agropecuária e da sua articulação com a agroindústria. Nesse caso, destaca-se, além da cadeia produtiva sucroalcooleira, também a da carne bovina. Devido à sua localização estratégica, cuja área de influência inclui parte dos estados de Mato Grosso do Sul, Minas Gerais e Goiás, neste recorte territorial localizam-se os principais centros estaduais de comercialização de bovinos, destacando-se pelo volume de negócios de matrizes e reprodutores e pela existência de polo genético de sêmen produtor. Este recorte territorial também possui centros de negócios do mercado sucroalcooleiro.

Desse modo, a região é a segunda mais importante no setor primário do estado, respondendo por 20,8% do VA da agropecuária paulista, o que a coloca atrás apenas do recorte territorial norte-nordeste.

Entre os 192 municípios que compõem o recorte territorial oeste, apenas sete ocupam o estrato superior da rede urbana paulista, formando as AUs de São José do Rio Preto e de Araçatuba, bem como os centros regionais de Catanduva e Presidente Prudente.

Emoldurado a oeste pelo Rio Paraná, ao sul pelo Rio Paranapanema, ao norte pelo Rio Grande e cortado pelo Rio Tietê, esse recorte territorial possui as maiores usinas hidrelétricas do estado. Assim, a atividade industrial é relativamente pouco concentrada nos sete municípios centrais (24,5%), uma vez que aqueles que abrigam as hidrelétricas respondem por boa parte do VA da indústria. Os municípios do estrato superior da rede urbana respondem, ainda, por 5,4% da agropecuária e 46,5% dos serviços deste recorte territorial.

A AU de São José do Rio Preto participa com 0,8% do PIB estadual e destaca-se principalmente na atividade terciária (1,1% do VA de serviços do estado). Com boas rodovias e ferrovia, que conformam importante eixo de escoamento da produção agrícola do Centro-Oeste do país, o comércio mostra-se diversificado e há modernos serviços pessoais e de apoio à produção, além de a cidade ser polo educacional, com várias instituições de ensino superior. No setor médico-hospitalar, o município de São José do Rio Preto, classificado como multissetorial, é considerado centro de referência de transplante de fígado, tratamento de Aids, procedimentos cardiológicos e produção de equipamentos.

Cabe destacar a presença de dois APLs nessa aglomeração. O de móveis, sediado em Mirassol, articula vários municípios da região e extrapola até mesmo os limites da RA de São José do Rio Preto. E o de joias de ouro, sediado no município-polo, é formado por inúmeras pequenas e médias empresas.

A AU de Araçatuba responde por 0,4% do PIB gerado no estado. O município-polo de Araçatuba também foi classificado como multissetorial na tipologia do PIB municipal. Por este ser um dos principais centros agropecuários do país, sobressaem o comércio de implementos agropecuários e os serviços de apoio à agropecuária. O município vem atraindo grandes estabelecimentos de comércio e de serviços, como bancos, supermercados, *shopping centers*, lojas de atacado e de varejo, clubes recreativos, hotéis, centros de exposições, eventos e convenções. A cidade dispõe, ainda, de várias instituições de ensino superior. Cabe destacar a presença do APL de calçados infantis nesta AU, localizada no município de Birigui.

Esse recorte territorial possui dois centros urbanos: Presidente Prudente e Catanduva. O primeiro é sede da RA de mesmo nome e responde por 7,4% do PIB gerado no recorte territorial oeste. Ele foi classificado como multissetorial, por constituir um centro de compras e de serviços de saúde e de escolas de nível superior, que atraem grande população universitária. Assim, as atividades econômicas mais dinâmicas localizam-se neste município e, em menor escala, em algumas cidades circunvizinhas – Pirapozinho, Presidente Venceslau e Álvares Machado. Isto ocorre porque os municípios situados nas proximidades da rodovia Raposo Tavares beneficiam-se da possibilidade de escoamento da produção e captação de matéria-prima advinda principalmente dos estados do Mato Grosso do Sul e Paraná.

O município de Catanduva participa com 4,5% do PIB do recorte territorial. Sede da região de governo de mesmo nome, o município foi classificado no perfil de serviços, embora sua dinâmica econômica seja dada principalmente pela agroindústria local.

Entre os demais municípios desse recorte territorial, destacam-se, por apresentarem funções de centros regionais para seu entorno, Votuporanga, Andradina, Fernandópolis e Penápolis, todos classificados com perfil de serviços na tipologia do PIB municipal. Cabe ressaltar que os três primeiros são sedes de RGs.

### **3.4 Recorte territorial centro-oeste**

O recorte territorial centro-oeste, que se assemelha ao recorte territorial oeste na importância relativa da produção sucroalcooleira e da pecuária, está mais próximo do centro dinâmico do estado e tem o norte do Paraná na sua área de influência. Ele também não se diferencia muito do recorte oeste quanto à sua importância econômica, uma vez que contribui com 3,1% do PIB estadual. É formado pelas RGs de Jaú, Bauru, Marília, Ourinhos, Lins, Tupã e Assis e abarca a AU de Bauru e os centros regionais de Jaú e Marília. Entre os 84 municípios que compõem a região, seis estão no estrato superior da rede urbana paulista e respondem por 45,5% da atividade econômica da região.

A AU de Bauru é formada pelo município-polo e por Agudos, Lençóis Paulista e Pederneiras. Juntos eles respondem por 30,5% do PIB do recorte territorial centro-oeste. Esta riqueza concentra-se principalmente em Bauru, que se destaca como centro de comercialização de animais – bovinos, equinos e suínos –, o que indica a importância da pecuária na economia local. Além disso, ali se desenvolveram várias atividades de serviços de apoio à produção e à circulação de mercadorias, destacando-se os armazéns, depósitos de distribuição de empresas industriais, hotéis e estabelecimentos comerciais. Além do seu segmento educacional e de saúde atender a toda a região, neste último setor o município oferece uma

especialidade, que é o Hospital de Reabilitação de Anomalias Craniofaciais, de referência internacional. Isto é fator de atração de indústria de alta tecnologia relacionada a esta especialização médica. Agudos, de perfil industrial, destaca-se pela presença de uma grande indústria cervejeira no seu território. Quanto a Pederneiras e Lençóis Paulista, exibem perfil agropecuário com relevância, por serem grandes produtoras de cana-de-açúcar.

São dois os centros regionais desse recorte territorial: Jaú e Marília. O primeiro contribui com 5,4% da riqueza gerada no recorte territorial centro-oeste e é um importante centro de serviços da região. Além de exibir um vigoroso setor terciário, o município é também sede do APL de calçados femininos, articulando-se a várias cidades no seu entorno. Tudo isto leva à classificação de Jaú no perfil multissetorial da tipologia do PIB municipal.

O município de Marília, sede de RA, polariza uma ampla área do centro-oeste paulista, com articulações que se estendem a vários municípios do norte do Paraná, e responde por 9,8% da riqueza gerada no recorte territorial centro-oeste. Este município é um grande centro comercial atacadista e varejista e de serviços, com diversos estabelecimentos comerciais e *shopping centers*. Além disso, oferece estrutura de hotelaria, serviços de transporte, agências bancárias, atividades de ensino e serviços médicos. Mesmo a presença de algumas grandes indústrias, principalmente voltadas ao processamento de produtos alimentícios, não alterou o perfil multissetorial do município.

Os municípios que não ocupam o estrato superior da hierarquia urbana do recorte territorial centro-oeste, mas que se sobressaem na participação do PIB estadual, são as sedes de RGs de Assis, Lins e Ourinhos, todos classificados com perfil de serviços.

### 3.5 Recorte territorial centro-sul

O recorte territorial centro-sul do estado, definido pelas RGs de Botucatu, Avaré, Itapetininga e Itapeva, contribui com 1,9% da produção estadual e possui dois centros regionais: Botucatu e Itapetininga. Ou seja, entre os 61 municípios que compõem a região, apenas dois estão no estrato superior da rede urbana paulista, concentrando relativamente menos riqueza do que nos outros recortes territoriais, pois respondem por 23,6% do PIB gerado neste recorte territorial. Estes municípios concentram mais o setor industrial do que o de serviços.

O setor primário local é diversificado, sendo a agricultura familiar, característica da região, responsável pela geração de renda de parcela significativa da população. A produção de frutas tem se expandido, incentivada, inclusive, pela localização privilegiada em relação aos grandes centros consumidores do país, em especial São Paulo e Paraná. A produção de madeira também se destaca

na atividade primária desta região e gera insumo principalmente para a indústria de produtos de madeira, que se destaca no âmbito estadual. Esta indústria se concentra principalmente nos dois principais municípios: Botucatu e Itapetininga. Mais ao sul, devido ao solo rico em calcário, destaca-se também a atividade da indústria extrativa mineral para a produção de fertilizantes e cimento. Apesar de não se destacar na economia do estado, a indústria de alimentos, que se encontra mais distribuída espacialmente, é a de maior importância na economia regional.

Nota-se que os dois centros regionais têm perfil econômico bastante semelhante. Apesar de serem sede de região de governo, não possuem setor terciário vigoroso, tendo sido classificados com perfil agropecuário relevante.

### 3.6 Recorte territorial extremo leste

O extremo leste do mapa paulista, definido pelas RGs de Guaratinguetá e Cruzeiro, participa com 0,6% da economia paulista, apesar de comportar a AU de Guaratinguetá, que é uma extensão do vetor de desenvolvimento econômico da macrometrópole no Vale do Paraíba. Entre os 12 municípios que formam esta região, cinco conformam a AU e são responsáveis por 68,5% da riqueza gerada neste recorte territorial. Os municípios que fazem parte do estrato superior da hierarquia urbana paulista concentram mais o setor industrial do que o de serviços.

Sem destaque estadual, os segmentos industriais de produtos químicos e de material de transporte têm importância regional e estão localizados principalmente nos municípios de Guaratinguetá e Cruzeiro, respectivamente. Em relação ao setor primário, esta região contribui com apenas 0,5% do VA da agropecuária do estado.

A tipologia do PIB dos municípios demonstrou uma composição produtiva na AU de Guaratinguetá diversa da observada no restante das aglomerações, nas quais o município-polo apresentava o perfil multissetorial ou industrial relevante. Na aglomeração em questão, o município-polo exibe perfil industrial.

Cabe ressaltar a importância do município de Cruzeiro que, apesar de não fazer parte da AU de Guaratinguetá, tem relevância econômica nesse recorte territorial. Este município, que apresenta perfil industrial, possui indústrias metalúrgica e automotiva, o que reforça a ideia de que esta aglomeração é uma extensão do vetor de desenvolvimento determinado pela rodovia Dutra, que, cada vez mais, se amplia.

### 3.7 Recorte territorial sul

O recorte territorial sul do estado é composto pela RG de Registro, que contribui com 0,2% da produção estadual e não tem representantes no estrato superior da rede urbana paulista. A economia desta região é basicamente agrícola e de extrativismo vegetal. Sua característica marcante está nas diversas áreas de

preservação ambiental, o que condiciona as possibilidades de desenvolvimento econômico de vários de seus municípios.

Essa primeira análise da distribuição espacial do PIB de 2006 dos municípios, bem como dos VAs setoriais que o compõem e dos municípios segundo o seu perfil produtivo dado pela tipologia do PIB municipal, teve como objetivo lançar luz sobre a atual configuração da rede urbana paulista. Foi possível não apenas identificar o peso econômico e setorial das AUs metropolitanas e não metropolitanas e centros regionais, como apontar municípios que se destacam fora da rede identificada no trabalho *Caracterização e tendências da rede urbana do Brasil* (IPEA, IBGE e UNICAMP, 2001). Este processo é importante não apenas para apontar a existência de possíveis novos centros regionais de diferentes posições hierárquicas, mas também de novos municípios que se agregam às dinâmicas das AUs já identificadas.

Além disso, a análise do perfil produtivo dos municípios dado pela tipologia do PIB municipal permitiu uma primeira abordagem na identificação da divisão regional do trabalho. Observa-se que a forte presença da produção industrial, bem como das atividades terciárias, característica de municípios com funções de centros regionais, foi claramente identificada pela tipologia do PIB municipal. No entanto, dentro dos limites da macrometrópole, os municípios polos das AUs metropolitanas foram classificados com perfil multissetorial, enquanto os municípios polo das AUs não metropolitanas com perfil industrial com relevância. Fora dos limites da macrometrópole, os municípios polos das AUs foram identificados como multissetoriais, exceto pela AU de Guaratinguetá, onde o município polo foi classificado com perfil industrial, e na AU de Mogi Guaçu/Mogi Mirim, na qual os municípios polos foram classificados com perfil agropecuário com relevância no estado.

Nesse sentido, vislumbrar recortes territoriais no mapa estadual ajuda não apenas a identificação de espaços geográficos menos competitivos, como também a observação de diferentes lógicas de organização e uso do território e sua relação com a rede urbana. Assim, os sete recortes territoriais propostos possibilitam observar as AUs e os centros regionais inseridos em seus contextos econômicos específicos.

#### **4 CONSIDERAÇÕES FINAIS**

As alterações na conformação da rede urbana paulista têm como substrato a dinâmica do processo de interiorização do desenvolvimento econômico, em curso desde a década de 1970, e também as significativas mudanças no padrão de urbanização do estado de São Paulo a ele associadas que vêm sendo verificadas ao longo das três últimas décadas. Mesmo considerando o caráter inercial dos processos urbanos, que faz com que a estrutura da rede urbana paulista permaneça

praticamente inalterada, é possível identificar fenômenos que apontam para o recrudescimento desta estrutura, bem como para o aprofundamento das relações e dos processos de articulação e de integração funcional entre municípios polos, centros urbanos e suas áreas de influência.

A despeito de a distribuição da população do estado de São Paulo continuar mais concentrada nas regiões metropolitanas, AUs e centros regionais, verifica-se que, enquanto a taxa de crescimento populacional do conjunto das regiões metropolitanas iguala-se à média estadual, a das AUs e centros regionais é superior à do estado. O crescimento populacional de cidades de médio e grande porte tem acompanhado, via de regra, os processos de localização e a dinâmica de expansão das atividades econômicas. A ampliação e a diversificação da produção industrial, bem como das atividades terciárias, reforçou o papel desempenhado por polos regionais e novas centralidades adquiriram funções de maior complexidade ou especializações na rede urbana estadual. O aprofundamento dos processos de articulação funcional entre municípios-polo e centros urbanos da sua área de influência têm correspondido, em alguns casos, à formação e adensamento de conurbações.

No território de São Paulo, estão presentes escalas de urbanização distintas e diferentes morfologias urbanas, compondo uma rede de cidades complexa e com elevado nível de integração funcional em alguns de seus segmentos mais importantes, como é o caso da grande concentração urbana conformada no entorno da RMSP.

Essa importante espacialidade, a *macrometrópole* paulista, ainda vagamente indicada nos estudos da rede urbana brasileira, articula as regiões metropolitanas do estado e os espaços urbanos situados no seu entorno, sendo servida por um sistema viário e de transporte que propicia a articulação dos espaços urbanos e a integração funcional das estruturas produtivas que aí se localizam.

Embora o processo de interiorização tenha ocorrido mais intensamente nessa área tratada como macrometrópole, verifica-se o acirramento do papel das AUs e dos centros urbanos fora desta espacialidade.

Em que pese todo o esforço do presente estudo no sentido de identificar e esclarecer as mudanças recentes na dinâmica urbana e na rede de cidades paulista, muito resta a ser feito. A explicitação das relações internas aos aglomerados urbanos metropolitanos e não metropolitanos; a identificação dos núcleos urbanos dos extratos intermediários; o papel dos lugares como polos de desenvolvimento regional e como centros de produção e gerenciamento da produção articulados em diferentes escalas; e a identificação e a caracterização dos espaços territoriais menos competitivos, seus papéis e suas perspectivas no contexto estadual são temas que precisam ser tratados em futuros estudos.

## REFERÊNCIAS

- BERNARDINI, S. P. **Hipóteses para a dinâmica territorial recente – o caso do estado de São Paulo**. XII ENCONTRO NACIONAL DA ANPUR, Anais, Belém: ANPUR, 2007.
- CARMO, R. L. **A água é o limite? Redistribuição espacial da população e recursos hídricos no estado de São Paulo**. Campinas, 2001 Tese (Doutorado), Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, UNICAMP.
- CORRÊA, L. C. **Estudos sobre a rede urbana**. Rio de Janeiro, Ed. Bertrand Brasil, 2006.
- DINIZ, C. C. (Coord.). **Proposta de regionalização do Brasil**. Belo Horizonte: UFMG/Cedeplar, 2007. (Módulo 3 do Estudo para Subsidiar a Abordagem da Dimensão Territorial do Desenvolvimento Nacional no PPA 2008-2011 e no Planejamento Governamental de Longo Prazo, encomendado pelo MPOG ao CGEE)
- FRASCA, P. A; CASTRO, C. M. P. **Caracterização e inserção da rua central do estado de São Paulo no Campo dos Estudos Urbanos e Regionais**. XII ENCONTRO NACIONAL DA ANPUR, Anais, Belém: ANPUR, 2007.
- FUNDAÇÃO SISTEMA ESTADUAL DE ANÁLISE DE DADOS (SEADE). **Relatório Final**: Projeto Urbanização dispersa e mudanças no tecido urbano. Convênio FUPAM/FAU-USP, São Paulo: SEADE, 2008.
- \_\_\_\_\_. **Atlas Seade da economia paulista**. São Paulo: SEADE, 2006.
- INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Regiões de influência das cidades de 2007**. Rio de Janeiro, 2008.
- INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA (IPEA); INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE); NÚCLEO DE ECONOMIA SOCIAL, URBANA E REGIONAL (NESUR)/UNIVERSIDADE ESTADUAL DE CAMPINAS (UNICAMP). **Desenvolvimento regional e estruturação da rede urbana**. Brasília: Ipea, 2001. 127 p. (Caracterização e tendências da rede urbana no Brasil, vol. 3).
- \_\_\_\_\_. **Configuração atual e tendências da rede urbana**. Brasília: Ipea, 2001. 390 p. (Caracterização e tendências da rede urbana no Brasil, vol. 1).
- QUEIROGA, E. F.; BENFATTI, D. M. **Entre o nó e a rede - Dialéticas espaciais contemporâneas**: o caso da metrópole de Campinas diante da megalópole do Sudeste. XII ENCONTRO NACIONAL DA ANPUR, 2007, Belém. Anais... Belém: ANPUR, 2007.

REIS, N. G. **Notas sobre urbanização dispersa e novas formas de tecido urbano**. São Paulo: Via das Artes, 2006.

RODRIGUES, I. **Características demográficas da população rural paulista nos anos 80 e 90**. Textos Nepo 43: Nepo/UNICAMP, 2002

RODRIGUES, D. A.; ALMEIDA, L. S. T. (Coord.). **Competitividade da indústria paulista: propostas de políticas**. São Paulo: Instituto de Pesquisas Tecnológicas (IPT) do Estado de São Paulo, 2008.

SILVA NETO, M. L. A questão regional hoje: reflexões a partir do caso paulista. *In*: SOUZA, M. A. (Org.). **Território brasileiro: usos e abusos**. Campinas: Ed. Territorial, 2003.

SPOSITO, M. E. B. **O chão em pedaços: urbanização, economia e cidades no estado de São Paulo**. Presidente Prudente, 2004 Tese (Concurso de Livre Docência), Faculdade de Ciências e Tecnologia, UNESP.

WHITACKER, A. M. **Reestruturação urbana e centralidade em São José do Rio Preto**. Tese (Doutorado), Programa de Pós-Graduação em Geografia, Universidade Estadual Paulista, Presidente Prudente, 2003.

#### BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR

CAMARGO, J. M. **Relações de trabalho na agricultura paulista no período recente**. Tese (Doutorado), Instituto de Economia, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2007.

MOURA, R. *et al.* Hierarquização e identificação dos espaços urbanos. *In*: RIBEIRO, L. C. Q. (Org.). **Série Conjuntura Urbana. Rio de Janeiro**. Letra Capital: Observatório das Metrôpoles, 2009.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Bernardo Alves Furtado\*

Rafael Henrique Moraes Pereira\*

Este livro sintetiza os produtos da pesquisa *Dinâmica urbana dos estados*, realizada pelo Ipea em parceria com equipes estaduais da Associação Nacional das Instituições de Planejamento, Pesquisa e Estatística (Anipes). Mais que isso, o conteúdo deste livro consolida as reflexões de um grupo de 12 instituições de planejamento e pesquisa acerca de aspectos teóricos, conceituais e metodológicos das pesquisas sobre rede urbana no Brasil.

Entre as reflexões expressas no livro, destaca-se o indicativo de que o tema da rede urbana, por sua complexidade, beneficia-se quando analisado em conjunto com temas afins de organização econômica e social do território – ou quando estes temas são pelo menos levados em consideração. Estas interfaces estão detalhadas na segunda parte, e suas principais conclusões são expostas a seguir.

O texto sobre a interface entre integração produtiva e rede urbana ressalta que, por um lado, as mudanças em curso na organização nacional e supranacional da produção, do consumo e das trocas interferem de maneira significativa na dinâmica urbana que lhe dá suporte. Por outro lado, a rede urbana existente catalisa as possibilidades de novas formas de integração e complementaridades.

A análise das cidades de fronteira, por sua vez, mostra-nos as particularidades típicas do processo de urbanização nestas regiões, sem perder de vista, contudo, a diversidade com que se estabelecem as relações entre as cidades brasileiras e suas vizinhas do outro lado da fronteira. Uma das particularidades da urbanização nestas áreas diz respeito à característica multiplicidade das trocas transfronteiriças. As trocas ocorrem em vários níveis de integração: algumas são locais, cotidianas, comecinhas, socioculturais; outras envolvem comércio internacional e alavancam redes e centros de decisão remotos e desarticulados localmente. No entanto, as relações que se estabelecem entre estas cidades de fronteira se diferenciam pelas formas como a população e a economia destas cidades se integram em função dos diferentes traços culturais e do conjunto de leis das regiões de cada país. Ressalte-se que, em termos de políticas públicas, faz-se necessário observar estas diversidades nas propostas de ações de governo que tenham como foco tais regiões.

---

\* Técnico de Planejamento e Pesquisa da Diretoria de Estudos e Políticas Regionais, Urbanas e Ambientais (Dirur) do Ipea.

Em relação ao porte das cidades e sua relação com a rede urbana, vale destacar a especificidade e a complexidade das metrópoles. Questões de cunho fiscal e distributivo, de acesso a serviços públicos locais, de (des)economias de aglomeração e de acesso a mercados tornam a análise metropolitana – ou melhor, intrametropolitana – relevante para estudos mais amplos de rede urbana. Por seu turno, a análise do papel das cidades médias – com a correta caracterização de sua natureza e de sua relevância no conjunto de aglomerações urbanas – é central se o objetivo da análise da rede urbana é reduzir desigualdades regionais e promover a ocupação do território de forma a reduzir os efeitos de congestionamento observados nas grandes metrópoles e aumentar o potencial de desenvolvimento regional.

Nesse contexto, ressalte-se que as questões ambientais – tratadas neste livro especificamente em relação ao bioma amazônico – trazem inovações a serem incorporadas nos estudos sobre desenvolvimento urbano e regional. O ambiente é, ao mesmo tempo, fonte alternativa para atividades econômicas, geração de emprego e de energia. A inclusão deste tema coloca em pauta a questão acerca do custo que a sociedade está disposta a pagar no longo prazo pelo crescimento econômico. A incorporação da questão ambiental na agenda do país e as particularidades inerentes ao bioma da Amazônia sugerem que as análises feitas nesta região não se limitem a métodos pré-concebidos, já utilizados em análises de outros locais, mas que se beneficiem de estudos locais, específicos e cujos insumos sociais, culturais, econômicos e ambientais sejam próprios da região.

Finalmente, a recente intensificação da exploração de petróleo nas plataformas *offshore* lideiras aos estados do Rio de Janeiro e Espírito Santo constitui-se em fato exógeno com possível impacto sobre a reorganização do território destes dois estados. A breve nota sobre petróleo e gás explicita a magnitude das transferências de *royalties* para os dois estados e reforça a visão de que o relevante é identificar como os municípios gerenciam receitas, recursos e investimentos desencadeados a partir da exploração petrolífera, de modo que benefícios sociais duradouros sejam alcançados. As perspectivas de intensificação da exploração mineral no país em geral, e no litoral brasileiro em particular, sugerem a importância de se considerar o potencial impacto destas atividades sobre a organização territorial da rede urbana brasileira.

Este livro buscou contribuir também com um conjunto de análises referenciais para os estudos da dinâmica urbano-regional dos estados considerando-se o período recente (terceira parte). Uma contribuição central do livro com estes capítulos é apresentar análises na escala subnacional, capazes de identificar especificidades da dinâmica urbano-regional no âmbito de cada estado, o que não pôde ser contemplado nos estudos nacionais de referência sobre o tema

(IPEA, IBGE e UNICAMP, 2001a, 2001b, 2001c, 2001d, 2001e; BRASIL, 2008; IBGE, 2008). Com isso, reforça-se que as análises feitas pelas equipes estaduais demonstram a importância de se considerar o detalhamento na escala de análise em estudos futuros da rede urbana brasileira, particularmente no sentido de permitir a identificação das especificidades dos processos econômicos e sociais ao longo do território brasileiro.

Uma constatação que deriva da pesquisa realizada é que os estudos precedentes sobre rede urbana brasileira foram pouco incorporados pelos processos de planejamento estaduais e, inclusive, nacionais. Pelo discurso captado nas entrevistas com diversos agentes institucionais públicos e privados (apresentados na segunda parte), nota-se que, embora os estudos sobre rede urbana não sejam considerados de maneira explícita e intencional nas decisões das instituições entrevistadas, o resultado concreto da alocação de serviços e investimentos acaba refletindo as posições de centralidade dos municípios que compõem sua rede urbana estadual. Mais que isso, nota-se que estas decisões tendem a contribuir para o reforço das centralidades já existentes, acentuando o caráter inercial da estrutura hierárquica de uma rede urbana desigual.

Além dessas contribuições, é relevante apontar o alcance de um objetivo inicial inerente ao projeto, a saber, o aprofundamento, por parte de todas as equipes de pesquisa, do conhecimento acerca de fontes de dados, questões teóricas e, sobretudo, procedimentos e metodologias de estudos nacionais sobre o tema de sistemas urbanos. Este contato mais amplo com a literatura especializada permitiu um nivelamento entre as diversas instituições participantes da pesquisa no tocante às questões que envolvem a temática da rede urbana do país.

As diversas instituições que até agora participaram do projeto de pesquisa têm se mostrado dispostas e interessadas em dar continuidade ao desenvolvimento do projeto. Esta continuação exigirá a agregação de outros centros de pesquisa de excelência, com experiência em estudos desta natureza, para promover a ampliação de sua abrangência territorial sem perder a profundidade das análises locais.

A realização da pesquisa *Dinâmica urbana dos estados* almeja, entre outros objetivos, colaborar com a construção de um ambiente institucional e tecnicamente mais favorável à realização de novas pesquisas sobre rede urbana no Brasil. Diante da importância deste tema de pesquisa e de seu potencial estratégico enquanto instrumento de orientação ao caráter territorial de diversas ações privadas e políticas públicas nacionais e regionais que afetam o desenvolvimento territorial do país, espera-se que este livro tenha contribuído para o aprofundamento das discussões da rede urbana brasileira e para o aprofundamento de sua compreensão.

## REFERÊNCIAS

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. **Estudo da dimensão territorial para o planejamento**. Vários volumes, Brasília/DF, 2008.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Região de Influências das Cidades (REGIC) 2007**. Rio de Janeiro/ RJ, 2009.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA (IPEA); INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE); NÚCLEO DE ECONOMIA SOCIAL, URBANA E REGIONAL (NESUR)/UNIVERSIDADE ESTADUAL DE CAMPINAS (UNICAMP). **Redes urbanas regionais: Sul**. Brasília: Ipea, 2001. 206 p. (Caracterização e tendências da rede urbana no Brasil, vol. 6).

\_\_\_\_\_. **Configuração atual e tendências da rede urbana**. Brasília: Ipea, 2001a. 390 p. (Caracterização e tendências da rede urbana no Brasil, vol. 1).

\_\_\_\_\_. **Desenvolvimento regional e estruturação da rede urbana**. (Caracterização e tendências da rede urbana no Brasil, vol. 3), Brasília: Ipea, 127 p., 2001b.

\_\_\_\_\_. **Estudos básicos para a caracterização da rede urbana**. (Caracterização e tendências da rede urbana no Brasil, vol. 2), Brasília: Ipea, 390 p., 2001c.

\_\_\_\_\_. **Redes urbanas regionais: Norte, Nordeste e Centro-Oeste**. (Caracterização e tendências da rede urbana no Brasil, vol. 4.), Brasília: Ipea, 263 p., 2001d.

\_\_\_\_\_. **Redes Urbanas Regionais: Sudeste**. (Caracterização e Tendências da Rede Urbana no Brasil, Vol 5), Brasília: IPEA, 168 p., 2001e.

## **EDITORIAL**

### **Coordenação**

Cláudio Passos de Oliveira

### **Supervisão**

Marco Aurélio Dias Pires

Everson da Silva Moura

### **Revisão**

Luciana Dias Jabbour

Reginaldo da Silva Domingos

Andressa Vieira Bueno (Estagiária)

Leonardo Moreira de Souza (Estagiário)

### **Editoração**

Bernar José Vieira

Claudia Mattosinhos Cordeiro

Jeovah Herculano Szervinsk Júnior

Renato Rodrigues Bueno

Luís Cláudio Cardoso da Silva

### **Capa**

Jeovah Herculano Szervinsk Júnior

### **Livraria do Ipea**

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

70076-900 - Brasília - DF

Tel.: (61) 3315-5336

Correio eletrônico: [livraria@ipea.gov.br](mailto:livraria@ipea.gov.br)

---

Composto em Adobe Garamond 11/13,2 (texto)  
Frutiger 47 (títulos, gráficos e tabelas)  
Impresso em Ap g/m<sup>2</sup>  
Cartão Supremo 250g/m<sup>2</sup> (capa)  
Brasília-DF

---

Adilson Pereira de Oliveira Júnior  
Alessandra Martins Navarro  
Ana Paula Acioli de Alencar  
Andréa de Cássia Lopes Pinheiro  
Andrea Elena Pizarro Muñoz  
Augusto Aragão de Albuquerque  
Aurea Maria Queiroz Davanzo  
Bernardo Alves Furtado  
Bolívar Pêgo  
Carmen Andréa da Fonseca e Silva  
Caroline Jabour de França  
Claudio A. G. Egler  
Clélio Campolina Diniz  
Constantino Cronemberger Mendes  
Diana Meirelles da Motta  
Heriberto Wagner Amanajás Pena  
Juliana Dalboni Rocha  
Lelia Mendes de Vasconcellos  
Ligia Schiavon Duarte  
Lorraine Santos Vaccari  
Marcio Douglas Brito Amaral  
Marcos Antonio Santos

Maria Aparecida Nunes  
Maria Conceição Silvério Pires  
Maria Isabel Barion  
Mario Miguel Amin Garcia Herreros  
Marta Bebianno Costa  
Mayara Mychella Sena Araújo  
Miguel Matteo  
Natalia Zago Sena  
Nelson Ari Cardoso  
Patricia Chame Dias  
Rafael Henrique Moraes Pereira  
Roberto Ortiz Paixão  
Rosa Moura  
Rovena Negreiros  
Sarah Maria Monteiro dos Santos  
Sérgio Seiko Yonamini  
Sonia Regina Perillo  
Sônia Regina Romancini  
Suzann Flávia Cordeiro de Lima  
Tereza Cristina Cardoso de Souza Higa  
Tito Carlos Machado de Oliveira  
Viviane Mozine Rodrigues



Ipea – Instituto de Pesquisa  
Econômica Aplicada

