

BAHIA ANÁLISE & DADOS

SALVADOR • v.25 • n.2 • ABR./JUN. 2015

ISSN 0103 8117

METRÓPOLES





BAHIA ANÁLISE & DADOS



Foto: Freeimages / Afonso Lima

ISSN 0103 8117

Bahia anál. dados

Salvador

v. 25

n. 2

p. 259-510

abr./jun. 2015

Governo do Estado da Bahia
Rui Costa

Secretaria do Planejamento (Seplan)
João Leão

Superintendência de Estudos Econômicos
e Sociais da Bahia (SEI)
Eliana Boaventura

Diretoria de Estudos
Edgard Porto

BAHIA ANÁLISE & DADOS é uma publicação trimestral da SEI, autarquia vinculada à Secretaria do Planejamento. Divulga a produção regular dos técnicos da SEI e de colaboradores externos. Disponível para consultas e download no site <http://www.sei.ba.gov.br>. As opiniões emitidas nos textos assinados são de total responsabilidade dos autores. Esta publicação está indexada no *Ulrich's International Periodicals Directory* e na *Library of Congress* e no sistema *Qualis* da Capes.

Conselho Editorial

Ângela Borges, Ângela Franco, Ardemirio de Barros Silva, Asher Kiperstok, Carlota Gottschall, Carmen Fontes de Souza Teixeira, Cesar Vaz de Carvalho Junior, Edgard Porto, Edmundo Sá Barreto Figueirôa, Eduardo L. G. Rios-Neto, Eduardo Pereira Nunes, Elsa Sousa Kraychete, Inaiá Maria Moreira de Carvalho, José Geraldo dos Reis Santos, José Ribeiro Soares Guimarães, Laumar Neves de Souza, Lino Mosquera Navarro, Luiz Filgueiras, Luiz Mário Ribeiro Vieira, Moema José de Carvalho Augusto, Mônica de Moura Pires, Nádia Hage Fialho, Nadya Araújo Guimarães, Oswaldo Guerra, Renato Leone Miranda Léda, Rita Pimentel, Tereza Lúcia Muricy de Abreu, Vítor de Athayde Couto

Editoria-Geral

Elisabete Cristina Teixeira Barretto

Coordenação Editorial

Patrícia Chame Dias
Célia Regina Sganzerla

Colaboração

Eletice Rangel Santos
Francisco Baqueiro Vidal

Coordenação de Disseminação de Informações (Codin)

Augusto Cezar Pereira Orrico

Coordenação de Produção Editorial

Elisabete Cristina Teixeira Barretto

Editoria de Arte e de Estilo

Ludmila Nagamatsu

Revisão de Linguagem

Laura Dantas (port.)
Célia Regina Sganzerla (inglês)

Capa

Julio Vilela

Design Gráfico

Nando Cordeiro

Editoração

Rita de Cássia Assis

Coordenação de Biblioteca e Documentação (Cobi)

Eliana Marta Gomes da Silva Sousa

Normalização

Eliana Marta Gomes da Silva Sousa
Isabel Dino Almeida

Bahia Análise & Dados, v. 1 (1991-)
Salvador: Superintendência de Estudos Econômicos e
Sociais da Bahia, 2015.
v.25
n.2
Trimestral
ISSN 0103 8117

CDU 338 (813.8)

Av. Luiz Viana Filho, 4ª Av., nº 435, 2º andar – CAB
CEP: 41.745-002 – Salvador – Bahia
Tel.: (71) 3115-4822 / Fax: (71) 3116-1781
sei@sei.ba.gov.br
www.sei.ba.gov.br



SUMÁRIO

Apresentação	263	ANÁLISES SOBRE METRÓPOLES	
REFLEXÕES CONCEITUAIS		Cidades e meio ambiente: percepções da vulnerabilidade socioambiental na Região Metropolitana do Cariri <i>Christiane Luci Bezerra Alves</i> <i>Anderson da Silva Rodrigues</i>	391
A formação de uma megalópole em curso? Rio de Janeiro-São Paulo <i>Sandra Lencioni</i>	267	Contribuições ao debate sobre o direito à cidade: reflexões a partir do caso da metrópole do Rio de Janeiro <i>Eloisa Carvalho de Araujo</i>	407
<i>Financiarización y producción supranacional del espacio</i> <i>Antonio Daher</i>	285	Salvador, metrópole dividida: análise de uma via de alta velocidade como barreira urbana <i>Henrique Oliveira de Azevedo</i> <i>Gardênia Oliveira David de Azevedo</i> <i>Gilton Alves Aragão</i>	421
Brasília, Anápolis e Goiânia: um arranjo urbano-regional <i>Rosa Moura</i> <i>Marcos Bittar Haddad</i>	303	O direito à cidade: considerações iniciais sobre a Linha 1 do metrô de Salvador e a valorização do solo urbano no entorno das estações <i>Elielton Souza Silva</i> <i>Júnio de Jesus dos Santos</i> <i>James Amorim Araújo</i>	441
O significado da região metropolitana na contemporaneidade <i>Cleonice Moreira da Silva</i>	327	Comércio de rua X poder público: o caso da cidade de Salvador (BA) <i>Ana Cláudia Nogueira Maia</i>	455
QUESTIONAMENTOS SOBRE AS REGIÕES METROPOLITANAS		A dinâmica espacial do mercado imobiliário de Salvador <i>Yuri Paiva Vila Nova</i> <i>Daniela Lima Ramos</i>	475
Regiões metropolitanas do Paraná no divã: lacunas, entrelinhas e outras possibilidades de entes de gestão intermunicipal compartilhada <i>Angela Maria Endlich</i>	343	A relação entre o público e o privado na oferta de educação: uma análise das creches em Salvador <i>Rosana Nadja Silva Rego Regner</i> <i>Marcelo Santana Silva</i> <i>Fábio Matos Fernandes</i>	495
Reconfigurações metropolitanas no século XXI: distribuição da população e urbanização no Brasil <i>Rosana Baeninger</i> <i>Roberta Guimarães Peres</i>	359		
Proposta de criação da Região Metropolitana do Sudoeste da Bahia (RSMB): dos discursos à irrealidade de uma metrópole <i>Gildo Rufino Marques</i> <i>Janio Santos</i>	371		



APRESENTAÇÃO

Cresce o interesse pela temática urbano-metropolitana à medida que avança o processo de urbanização no mundo. Pesquisadores de diversas áreas do conhecimento dedicam-se ao estudo da estrutura e da dinâmica das cidades, em um esforço para entendê-las tendo em vista sua relação com a vida contemporânea, em veloz e constante transformação. Tal atividade implica o desafio de confrontar noções tradicionais com novas leituras da realidade, pois lidar com as transformações sociais, econômicas, ambientais e espaciais passa por uma profunda reflexão, pautada na vida concreta, sobre conceitos, teorias, métodos e cartografias, com o objetivo de construir um novo mapa cognitivo do processo de urbanização.

As metrópoles são locais de maior concentração populacional e abrigam os centros do poder político e econômico. Nelas, os fenômenos e processos da sociedade se expressam com maior celeridade e vigor, constituindo-se, portanto, em objeto privilegiado para desenvolver tais análises, seja qual for a escala em apreciação.

Nos planos nacional e internacional, as metrópoles expressam mudanças nos seus papéis, decorrentes da globalização, da financeirização da economia e do modelo de Estado em questão. Nos âmbitos regional e intraurbano, em ritmos diferenciados e conforme as especificidades da formação socioespacial, evidenciam-se, igualmente, reflexos de tais dinâmicas na redefinição de formas e conteúdos das metrópoles. Particularmente no Brasil, os movimentos do capitalismo vêm influenciando os modelos de gestão e políticas públicas que, via de regra, resultam na homogeneização do espaço e na reprodução das relações sociais. Ainda assim, antigas dinâmicas relativas à precariedade das condições de vida permanecem como desafios aos governantes e, sobretudo, deixam marcas no cotidiano de seus habitantes.

Ciente da importância dessa problemática, a Superintendência de Estudos Econômicos e Sociais da Bahia (SEI) apresenta esta edição da *Bahia Análise & Dados* intitulada *Metrópoles*. Pesquisadores filiados a diferentes ramos científicos e teóricos apresentam reflexões sobre o tema distribuídas em três grandes eixos estruturantes. No primeiro deles, *Reflexões conceituais*, incluem-se discussões de conceitos à luz dos processos contemporâneos. O segundo, *Questionamentos sobre as regiões metropolitanas*, trata dos processos e características de diferentes metrópoles, bem como dos critérios adotados para oficializar regiões metropolitanas no país. Por fim, o eixo *Análises sobre metrópoles* reúne reflexões específicas a respeito de algumas metrópoles e suas regiões.

Grata aos autores que participaram desta publicação, a SEI espera cumprir seu papel de estimular o debate plural e contribuir para a compreensão dos processos socioeconômicos em curso.



Seção 1: Reflexões conceituais

A formação de uma megalópole em curso? Rio de Janeiro-São Paulo

*Sandra Lencioni**

* Livre-docente pela Universidade de São Paulo (USP) e pós-doutora pelo Centre National de la Recherche Scientifique (CNRS). Professora titular do Departamento de Geografia da Universidade de São Paulo (USP) e pesquisadora 1 do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq). slencion@usp.br

Resumo

A possível formação de uma megalópole abrangendo Rio de Janeiro e São Paulo é a indagação que orienta a discussão deste texto. Inicialmente, recuperou-se o conceito de megalópole proposto por Gottmann, nos idos dos anos 1960, entendida como uma região urbana com coalescência de metrópoles e expressão de um estágio superior de desenvolvimento metropolitano. Em seguida, foram discutidos o ostracismo desse conceito e a emergência de vários outros, e tecidas comparações entre metrópole e megalópole. Ao se questionar a pertinência do conceito de megalópole para a compreensão da dinâmica espacial dos dias atuais, cuja integração compreende fluxos imateriais de um mundo virtual não imaginado por Gottmann, emerge o conceito de megarregião, de Sassen, como possibilidade teórica que permite compreender tal dinâmica no contexto de globalização.

Palavras-chave: Megalópole. Cidade-região. Megarregião. Rio de Janeiro-São Paulo.

Abstract

The possibility of a megalopolis formation by Rio de Janeiro and São Paulo is the question that guides the discussion in focus. First, we recover the megalopolis concept proposed by Gottmann in the 1960s. It was understood as a metropolitan region with coalescence of metropolises and expression of a higher stage of metropolitan development. Then we argue about the ostracism of this concept, the emergency of others and, in particular, make comparisons between metropolis and megalopolis. In search for the megalopolis concept relevance to insight the current spatial dynamics, whose integration comprises immaterial flows into a virtual world not realized by Gottmann, the mega-region concept developed by Sassen has emerged as theoretical possibility to understanding such phenomena in the globalization context.

Keywords: Megalopolis. City-region. Mega-region. Rio de Janeiro-São Paulo.

MEGALÓPOLE: MAIS QUE UMA PALAVRA, UM CONCEITO

Hoje em dia, diante de tantas terminologias, cabe, inicialmente, indagar por que colocar em discussão a possibilidade de o Rio de Janeiro e São Paulo, como um conjunto, formarem uma megalópole. Não seria essa uma questão ultrapassada em face de tantas outras, como as de cidade global, cidade-região, pós-metrópole e metápole?

A recuperação do conceito de megalópole, formulado nos idos dos anos 1960 por Gottmann em vários de seus textos, tem muito a revelar. Não só em relação ao fenômeno urbano em si, mas em relação aos pesquisadores, pois permite compreender um pouco melhor como estes pensam e, em decorrência, entender melhor o que está sendo pensado.

Diferentemente de outros conceitos, o de megalópole é frequentemente utilizado como uma simples palavra, e menos como um conceito. Por isso, este artigo inicia com a discussão do termo, para, então, abordar seu significado, a influência dele nos estudos urbanos e o seu posterior ostracismo. Só então será discutida a sua pertinência nos dias atuais.

Inicialmente o termo megalópole se constitui num conceito que migrou para a linguagem comum e, quando é empregado como uma simples palavra, facilmente lhe é atribuído o sentido de metrópole grande, de uma *mega* (grande) *polis* (cidade). Esse sentido vulgar se faz presente com muita frequência em toda a mídia. Mas, neste texto, a preocupação com o termo não é linguística, mas conceitual.

A palavra megalópole constituiu-se como conceito nos anos 1960, elaborado por Gottmann, um geógrafo francês radicado nos Estados Unidos. Ele se inspirou na ideia de cidades megalopolitanas com enorme crescimento, que, de forma especulativa, foi formulada pelo filósofo e historiador alemão Oswald Spengler, já no início do século XX¹.

¹ Para Spengler, as cidades megalopolitanas seriam uma das expressões de decadência do Ocidente. Seu livro, intitulado *O Declínio do Ocidente*, foi publicado em 1918.

Gottmann (1961) concebeu o conceito de megalópole para se referir a uma região urbana com coalescência, com fusão de metrópoles. Sua análise recaiu sobre a mancha urbana ao longo da costa atlântica dos Estados Unidos, tendo como centro a cidade de Nova York. Seu trabalho tornou-se um clássico e inspirou vários outros, sendo esse conceito empregado para exprimir processos semelhantes que também vinham acontecendo em outras partes do mundo.

Para Gottmann (1961), a megalópole exprimiria um estágio superior de desenvolvimento metropolitano. Mas é importante observar que, para esse autor, não há uma preocupação em elaborar estágios de desenvolvimento urbano. É em Doxiadis, reconhecido arquiteto grego, que se encontra uma hierarquia dos assentamentos humanos, na qual o estágio da megalópole se situaria na penúltima etapa de desenvolvimento social, pois ao último período corresponderia a ecumenópolis, constituída por uma única e gigantesca cidade global².

A importância do pioneiro trabalho de Gottmann reside no fato de o autor ter compreendido que uma nova forma de organização do espaço vinha desenvolvendo-se. De maneira original, mas ancorado em teorias e procedimentos metodológicos clássicos da geografia, ele não só criou um novo conceito para expressar as configurações e os processos que vinham ocorrendo no espaço urbano da costa leste dos Estados Unidos, como contribuiu para o desenvolvimento da própria teoria urbana.

Os procedimentos de observação e descrição, tão caros à geografia, nos seus trabalhos nunca ficaram em segundo plano; ao contrário, eram pontos de partida. Embora a geografia daqueles anos viesse renovando-se e trazendo referências novas que iriam desembocar nas formulações sobre a

² Gottmann fez parte do movimento Ekistics, criado pelo arquiteto grego Constantinos Apostolou Doxiadis. Este último entendia que Ekistics era mais que um movimento, porque se constituía na ciência dos assentamentos humanos. Para Doxiadis, estes se dividiriam em 11 fases: a da habitação; a da vivenda; a do grupo de vivendas ou bairros; a do povoado pequeno; a da cidade; a da metrópole; a da conurbação; a da região urbana; a do continente urbanizado; a da *megalópole*; e a da ecumenópolis.

produção capitalista do espaço, Gottmann ancora-se na tradição. Um exemplo é o uso do conceito de *modo de vida* que está na raiz do pensamento geográfico enquanto saber científico, conceito esse que engloba as relações sociais estruturais, mas também as tradições, os hábitos, a cultura e as formas de os homens se relacionarem com a natureza.

Falando sobre a megalópole, em especial sobre a dispersão urbana, ele afirma que esta não pode ser alterada por um novo desenho espacial, ou seja, por um projeto de cidade, e nem por alterações no transporte ou no uso da terra. Somente as mudanças no *modo de vida* poderiam resultar em modificações demográficas, econômicas e sociais que, aí sim, determinariam mudanças no uso da terra e nos meios de transportes (GOTTMANN, 1967, p. 7). A questão seria, então, de organização e administração do *modo de vida*.

UM CONCEITO DE GRANDE INFLUÊNCIA NOS ESTUDOS URBANOS E SEU SIGNIFICADO

É importante chamar a atenção para o fato de que a contribuição intelectual de Gottmann transcende ao conceito de megalópole *stricto sensu*. Seu trabalho mudou o olhar sobre as metrópoles e cidades, ou seja, sobre as aglomerações urbanas. A ideia de megalópole subverteu a compreensão da relação entre sociedade urbana e cidade, daí sua genialidade. Seu trabalho sobre megalópole foi paradigmático, ou seja, serviu de paradigma do pensamento sobre a cidade e o urbano.

Vamos mencionar apenas dois exemplos, pois não é o objetivo deste texto discorrer sobre essa influência. Em 1970, Lefebvre lança o livro *A Revolução Urbana* e, logo na primeira página, menciona a palavra megalópole como um dos termos relacionados à sociedade urbana. Dizia ele que o termo

sociedade urbana deveria ser reservado apenas à sociedade que resultaria da urbanização completa e que esta ainda não estava (nos idos dos anos 1970) inteiramente constituída. Nomeava de sociedade urbana aquela que nasce da industrialização e que a sucede. Para Lefebvre (1970, p. 24), a constituição dessa sociedade urbana possui uma *zona crítica* referida como

de implosão-explosão da cidade, resultado da concentração (de pessoas, atividades, riqueza, objetos etc.) e, simultaneamente, da explosão da realidade urbana em múltiplos fragmentos (periferias, subúrbios, cidades satélites etc.). Lefebvre (1970) parece conhecer o sentido de megalópole desenvolvido por Gottmann; porque relaciona a ideia de zona crítica a um estágio superior de desenvolvimento urbano.

Em 1997, Borja e Castells (1997) expressaram com clareza o fim da ideia de cidade herdada do passado, de aglomeração concentrada, compacta. Disseram, com ênfase, que a sociedade urbana constitui-se numa sociedade sem cidades, e que tudo indica que poderá evoluir

[...] para um mundo sem cidades, ao menos em grande parte do planeta e para a maioria da população. Um mundo organizado em torno de grandes *aglomerações difusas* de funções econômicas e assentamentos humanos disseminados ao largo de vias de transportes, com zonas semirrurais intersticiais, áreas periurbanas sem controle e serviços desigualmente repartidos em uma infraestrutura descontínua. (BORJA; CASTELLS, 1997, p. 13, grifo nosso).

Tanto em Lefebvre (1970) como em Borja e Castells (1997), desenvolve-se a ideia de sociedade urbana sem cidade, entendendo-se por cidade uma aglomeração concentrada. Uma sociedade urbana sem cidades parece incoerência de causar arrepios, mas só na aparência. Cada dia fica mais claro que a sociedade urbana se constitui, cada

vez mais, como uma sociedade sem cidade, mas com grandes aglomerações difusas, em que estas últimas se constituem como forma fenomênica determinante, ou seja, como aquela que se coloca hegemônica sobre as demais e se apresenta como expressão de um novo tempo: uma sociedade urbana sem cidades devido à força dos processos de implosão-explosão, como foi analisado por Lefebvre (1970), ou devido à organização do mundo em aglomerações difusas, como pensam Borja e Castells (1997). Aproximam-se, então, as ideias de sociedade urbana sem cidades e de constituição de aglomerações urbanas difusas ou de nebulosa urbana, como diria Gottmann ao longo de seus trabalhos.

Foi Gottmann quem sistematizou algumas ideias que vinham sendo esboçadas a respeito da constituição de uma nova forma urbana, que ele denominou de megalópole. Melhor dizendo, foi ele quem formulou um conceito para expressar o novo que vinha surgindo. Esse autor não só foi inovador em relação à análise e à compreensão do espaço urbano contemporâneo, mas também seu exame primoroso sobre os caminhos da urbanização serviram de paradigma (percebido ou não) para o desenvolvimento de teorias urbanas que se seguiriam.

Alguns pontos a respeito do que vem a ser uma megalópole valem ser mencionados, uma vez que revelam a precocidade da análise e da percepção de Gottmann sobre as transformações urbanas intensas que estavam acontecendo na segunda metade do século XX e que hoje desafiam os pesquisadores em busca de uma compreensão sobre a cidade e o urbano.

Em primeiro lugar, vale lembrar que o conceito de cidade, que tem vínculos estreitos com a ideia de aglomeração e concentração, é colocado em xeque, uma vez que a megalópole se configura como uma aglomeração dispersa. Gottmann (apud HARPER,

1967, p. X) diz claramente que o “[...] processo de dispersão aparentemente traz dificuldade para definir a ‘cidade’”. Ele afirma que só aparentemente,

pois o conceito de megalópole, ao estar relacionado a uma nova forma espacial, exige repensar o conceito de cidade e de metrópole. Uma megalópole não se constitui apenas como um lugar, mas

como uma região, como observa Mc Nee (1967).

Em segundo lugar, vale chamar a atenção para o fato de Gottmann (1967) enfatizar os fluxos, pois são eles que vão permitir compreender a aparente ideia bizarra de uma cidade, de um urbano, não mais aglomerado, mas disperso. Diz ele que a dinâmica de uma megalópole é ancorada em fluxos e, por isso, há uma relação direta e indissolúvel entre fluxos e dispersão da cidade, orientada pelos eixos de circulação. Por isso, chama a atenção para o uso massivo do automóvel, em especial nos Estados Unidos, uma vez que o automóvel trouxe possibilidades novas de espraiamento urbano muito maior do que os trilhos de ferro, já que possui uma natureza ubíqua, que o torna possível de estar em toda parte. Essa maior mobilidade proporcionada pelo automóvel em relação aos trens guarda relação estreita com a ampliação da dispersão urbana orientada pelos eixos de circulação viária.

De tudo que se pode falar acerca do automóvel, vale lembrar que ele foi denominado, por Lefebvre (1971), de ‘objeto rei’. Segundo o autor, o automóvel parece mais importante que o próprio homem, uma verdadeira aberração, visto que se instalou uma ditadura do automóvel, com seus *lobbies* que orientam as decisões econômicas e a opinião dita pública (LEFEBVRE, 1967, p. 13). Sem o automóvel como objeto rei, dificilmente haveria a possibilidade de desenvolvimento de grandes aglomerados dispersos como os que se vêm desenhando.

Isso significa dizer que a dispersão urbana na constituição de uma megalópole só pode ser

**O conceito de megalópole,
ao estar relacionado a uma nova
forma espacial, exige repensar
o conceito de cidade e de
metrópole**

compreendida a partir da ideia de mobilidade, de movimento. É muito interessante uma fala de Gottmann (apud HARPER, 1967) para destacar a ideia de movimento e mobilidade. Ele diz que, quando era criança, havia aprendido a diferença entre sedentário e nômade, na qual sedentário se relacionava ao urbano e nômade, ao rural, dadas as questões de transumância, rotação de cultivos etc. Agora, o que ele via era o oposto, uma vez que a vida rural aparecia muito mais sedentária que a urbana: “O modo de vida urbano é que se tornou nômade” (GOTTMANN apud HARPER, 1967, p. X). Como salientado, uma megalópole constitui-se num lugar, mas também numa região. Para Gottmann (1966), o fenômeno urbano outrora confinado em pequenos espaços delimitados e contrastantes com o campo toma forma e amplitude novas. “Derrubando seus antigos limites, a cidade se propaga pelos arredores e, em alguns casos, passa a constituir regiões urbanas, algumas delas se espalhando sobre regiões inteiras” (GOTTMANN, 1966, p. 309).

Essa compreensão de Gottmann segue as trilhas de Gueddes (1994) que, em seu livro de 1915, intitulado *Cidade em Evolução*, fala em conurbação e em cidade-região. O autor utiliza essas palavras porque advoga a necessidade de se criarem novos termos para que deem conta de exprimir as transformações em curso. Falando sobre a Grande Londres, ele diz estar desenhando

[...] outra Grande Londres — uma *cidade-região*, da qual Liverpool é o porto marítimo e Manchester, o mercado, agora também com seu terminal marítimo; enquanto Oldham e muitas outras cidades fabris, mais precisamente chamadas ‘distritos industriais’, são as oficinas. (GUEDES, 1994 [1915], p. 46-47, grifo nosso).

Gueddes (1994 [1915], p. 48) assim se expressa para

O sentido original da palavra conurbação é o mesmo de cidade-região, termo usado hoje em dia com sentido próximo, mas não exatamente igual

[...] enfocar esses desenvolvimentos, na verdade, transformações, da tradição geográfica da cidade e do campo, onde crescemos, e expressá-los com maior propriedade, precisamos de um pequeno aumento do nosso vocabulário; a expressão de uma nova ideia, para a qual não existe um vocabulário, merece uma nova palavra. Essas cidades-regiões, essas cidades-agrupamento pedem um nome.

Não podemos chamá-las constelações; o vocabulário conglomerado parece mais próximo da realidade presente, mas ainda não é pertinente. E conurbações? Essa talvez seja a palavra necessária, a expressão dessa nova forma de agrupamento demográfico, que já está, subconscientemente, desenvolvendo novas formas de agrupamento social, e, em seguida, de governo e administração bem definidos.

Pelo excerto acima percebe-se que, para Gueddes (1994 [1915]), cidade-região e conurbação são a mesma coisa. Portanto, é importante assinalar que o sentido original da palavra conurbação é o mesmo de cidade-região, termo usado hoje em dia com sentido próximo, mas não exatamente igual. De outra maneira, Gottmann (1961) fala em conurbação como sendo uma aglomeração urbana formada de várias cidades que se unificam territorialmente ao longo do desenvolvimento de uma megalópole. Ele não emprega o termo cidade-região justamente porque formula o conceito de megalópole.

A propagação do desenvolvimento urbano para além dos limites das fronteiras das cidades, que em inglês recebe o nome de *urban sprawl*, forma uma nebulosa urbana. Argumenta Gottmann em diferentes trabalhos que essa nebulosa urbana não é apenas o resultado de uma migração extramuros das habitações que teriam sido favorecidas pelo automóvel e que desenvolveram os subúrbios. É também o resultado da dispersão do sistema de crédito para a aquisição da casa própria, e que este teria

sido fundamental no desenvolvimento da megalópole americana, visto que era um sistema possível e acessível: “[...] casa de subúrbio se compra como se compra um carro” (GOTTMANN, 1966 [1963], p. 182).

A questão da mobilidade faz Gottmann relevar, enfatizar e discutir pormenorizadamente os fluxos. Diz ele que os fluxos são determinantes

na constituição de uma urbanização que se propaga para além das fronteiras da cidade, enfim, no desenvolvimento de uma megalópole. Destaca, ainda, que a mobilidade, os fluxos e as conurbações só constroem uma unidade quando há *integração* na nebulosa urbana. É a integração que reúne e dá unidade àquilo que é disperso. Por isso, uma megalópole, uma região urbana, requer como condição essencial e imprescindível a integração. Nesse sentido, Gottmann (1961) segue as considerações feitas, em 1933, por McKenzie, a de que, na constituição de uma região urbana na qual a dispersão é seu traço característico, a integração é fundamental e indispensável (MCKENZIE, 1967 [1933]). Em suma, uma megalópole, como expressão de um estágio superior de desenvolvimento social, não se resume, dentre outros aspectos, à opacidade dos limites entre campo e cidade, à expansão construtiva dos arredores das cidades, e nem ao fato de se desenvolver no seio de uma urbanização dispersa com áreas urbanas conurbadas. Isso tudo, sim, mas nada disso, se não se constituir num todo integrado.

A ideia de integração é basilar na concepção de megalópole, sendo-lhe essencial. Para compreender por que é essencial, vale fazer a seguinte observação. Gottmann é um geógrafo de formação que trilha os ensinamentos e preceitos dessa disciplina, em especial da clássica escola francesa de geografia, que não confunde área com região e que deixa claro que nem toda área constitui uma região. Para que uma dada área se constitua numa região é indispensável haver uma unidade interna, uma coesão, ou seja, uma totalidade. Essa integração não é definida

pela continuidade de elementos espaciais, nem pela homogeneidade de fenômenos, mas pela unidade que apresenta. Por isso, uma região pode apresentar

descontinuidade territorial dos fenômenos (é o caso da megalópole), desde que haja unidade entre eles, ou seja, integração na dispersão.

Os fluxos, os movimentos, as ligações (*linkages*) entre

as partes, bem como as complementaridades entre partes e funções, que ocorrem pela mediação de diversas dinâmicas e processos e que se desenvolvem no interior da região, são elementos constitutivos da integração. Por isso, a megalópole como região urbana e não como área urbana deve apresentar coesão interna, *integração socioespacial*. Isso significa dizer que não é qualquer área urbana onde predomina a dispersão que se constitui numa megalópole.

Outro aspecto importante de ser mencionado é que, numa megalópole, a heterogeneidade lhe é inerente, incluindo-se aí até áreas florestadas, inclusive florestas primárias, a exemplo do caso paradigmático analisado por Gottmann acerca da megalópole da costa atlântica dos Estados Unidos.

Também cabe mencionar que a megalópole representa um tipo particular de urbanização, no qual as cidades preservam sua autonomia e funções. Nessa urbanização é mantida a centralidade das cidades, e, por isso, uma megalópole é, por natureza, polinucleada. Vale ressaltar que uma megalópole é polinucleada porque contém diversas centralidades e não porque possui várias manchas urbanas nos arredores do centro que podem facilmente ser vistas como subcentros ou como centros secundários da cidade. Ela é polinucleada porque possui várias centralidades definidas pelo desempenho de determinadas funções urbanas em alguns lugares, quer estejam longe ou perto do principal núcleo urbano.

Gottmann (1966) chama a atenção para o fato de que outrora o mercado de trabalho industrial atraía as pessoas para os grandes centros industriais, mas que, diante da possibilidade de as indústrias

deixarem o centro, de se descentralizarem, essa atração pelos grandes centros se arrefeceu. O autor afirma que as formas simples do comércio, quer atacadista ou varejista, que antigamente caracterizavam as cidades, cada vez menos dizem respeito a estas, mas, sim, às regiões urbanas. Inversamente, os *bureau de affaire*, os de direção (gestão empresarial), os estabelecimentos de ensino, os de pesquisa, os de *mass media* e os de entretenimento, tinham como lugar privilegiado o centro da megalópole (GOTTMANN, 1966, [1962], p. 314).

Em resumo, para Gottmann, uma megalópole constitui-se num lugar, numa região urbana e, ao mesmo tempo, num processo que expressa um estágio de desenvolvimento social superior ao da metrópole. Como expressão de um *modo de vida* particular, qualquer interferência que se queira fazer não se ancora em nenhuma forma de planejamento ou prática urbanística; mas sim na mudança do *modo de vida*. Uma megalópole representa uma nova forma urbana que se funda não na relação 'constituição do urbano e desenvolvimento de uma cidade aglomerada', mas na relação entre a constituição do urbano e o desenvolvimento uma nebulosa urbana (nebulosa, no sentido astrofísico, que se caracteriza por ser um corpo difuso). Portanto, tem relação com uma urbanização difusa sob o império dos fluxos em que o binômio eixos de circulação e automóvel são, dentre outros elementos principais, estruturantes. Nessa paisagem, a nítida distinção entre campo e cidade se esfumaça, e as conurbações unificam as manchas urbanas numa paisagem que se revela como região urbana. E, como região, não dispensa a integração na dispersão e na heterogeneidade que exige complementariedade. Polinucleada, as funções de nível superior, destacando-se aí a gestão empresarial, tem no centro da megalópole o lugar de referência.

Algumas observações ainda necessitam ser feitas sobre o conceito de megalópole, reiterando o que

Uma megalópole difere de uma metrópole em vários aspectos e não pode ser confundida com a ideia de metrópole grande

já foi dito sobre esta não poder ser confundida com uma metrópole. Uma megalópole difere de uma metrópole em vários aspectos e não pode ser confundida com a ideia de metrópole grande, bastante comum no entendimento vulgar sobre o que vem a ser uma megalópole. Ela difere de uma metrópole em diversos aspectos, porque tem características diferentes das da metrópole. Os textos de Gottmann, em várias passagens, insistem na diferenciação entre metrópole e megalópole, valendo aqui mencionar algumas.

Primeiramente, a forma de uma megalópole é completamente diferente da de uma metrópole. Seu desenvolvimento é muito mais linear do que o crescimento da metrópole, que se desenvolve de forma mais arredondada, por meio de vários anéis concêntricos. Uma megalópole apresenta-se muito mais polinucleada que uma metrópole e tem uma população e uma área muito maiores do que as de uma metrópole.

Em segundo lugar, a grande extensão territorial de uma megalópole, a despeito de ter uma população muito maior do que a de uma metrópole, é responsável por uma densidade populacional muito menor que a de uma metrópole. Ou seja, o fato de ser uma nebulosa urbana de grande extensão territorial faz com que a densidade populacional seja bem menor do que a de uma metrópole.

Em terceiro lugar, devido às principais cidades estarem distribuídas ao longo dos grandes eixos de circulação viária, o modelo bastante usado para análise das metrópoles, o de centro-periferia, em que a densidade de ocupação vai diminuindo em direção à periferia, não se aplica nas megalópoles. Em outros termos, a forma de uma megalópole não permite o uso do modelo interpretativo centro-periferia que foi tão utilizado nas análises sobre metrópoles e que tem, acertadamente, recebido diversas críticas.

Enfim, uma megalópole constitui-se como uma região urbana de grande extensão territorial com

heterogeneidades e descontinuidades diferentes das de uma metrópole quanto à forma e à estrutura espacial. Mas o mesmo não se pode dizer das suas funções, visto que megalópoles não diferem de importantes metrópoles no que diz respeito às funções que desempenham. Dizendo de outra forma, metrópoles que não se constituem como megalópoles desempenham funções de direção e comando tanto quanto as megalópoles, a diferença está no grau de hierarquia dessas funções, muito mais do que no fato de abrigarem funções diferenciadas. Por exemplo, o clássico caso analisado por Gottmann, a megalópole da costa leste dos Estados Unidos (desde o norte de Boston à região de Washington) contém funções urbanas que não são tão diferentes das de Viena, na Áustria, que é uma metrópole e que não tem um desenho territorial megalopolitano. Em suma, se a forma e estrutura espacial de uma megalópole são diferentes das de uma metrópole, as funções urbanas desempenhadas pelas metrópoles e megalópoles não são muito distintas.

Quantas foram as megalópoles identificadas por Gottmann? Nos idos dos anos 1960 e 1970, Gottmann considerou, como megalópoles, a formação espacial de Chicago-Milwaukee; a de Los Angeles-San Diego; a de Randstad, na Holanda, compreendendo Rotterdam, The Hague, Amsterdam e Utrecht; e, ainda, a de Tóquio-Yokohama. Posteriormente, em 1987, com Harper, ampliou essa lista e, somente para os Estados Unidos, considerou haver dez megalópoles (GOTTMANN; HARPER, 1990).

O OSTRACISMO DO CONCEITO DE MEGALÓPOLE E A METAMORFOSE URBANA CONTEMPORÂNEA

Os anos de 1960 e, em especial, os de 1970 foram de estudos sobre megalópoles, desenvolvidos por pesquisadores de diversas partes do mundo,

buscando identificar principalmente os aglomerados urbanos que poderiam ser chamados de megalópoles. Já no final dos anos de 1970, essas análises se arrefeceram. Teria que se esperar até os anos de 1990 para que ressurgissem, mas não mais relacionadas à discussão de metrópole e megalópole, mas colocando outros conceitos em pauta, como os de cidade global, cidade mundial, megacidade, cidade-região global, cidade-região, metrópole-região, metrópole difusa, metápolis...

O amálgama comum a todas essas discussões reside na compreensão de que vem ocorrendo uma verdadeira metamorfose no urbano a colocar desafios enormes para se pensar a cidade hoje e o seu futuro. Tudo parece indicar que a sociedade urbana atual apresenta-se como uma sociedade sem cidades, ao menos na forma em que se compreende e se vivencia a cidade até hoje, como um aglomerado com limites claros e população sedentária como principais características³.

Novos conceitos e o ostracismo do conceito de megalópole representam um fato. Para que se compreenda esse ostracismo pode-se, de imediato, levantar duas suposições. A primeira se justificaria pela vulgarização do conceito de megalópole, dada a banalização de seu entendimento, que a confunde com a ideia de metrópole grande. A segunda se justificaria pela escala territorial de análise do fenômeno, que é tida como muito grande, ainda mais se levados em conta os desafios a serem enfrentados pelo planejamento territorial. Mas essas suposições são totalmente equivocadas. Em primeiro lugar porque seria o próprio desenvolvimento do conceito e sua discussão que iriam contribuir

³ Cabe aqui dizer que a definição de cidade em termos clássicos impõe o reconhecimento de limites territoriais e de que a aglomeração seja sedentária. Se a ideia de limites territoriais é clara, parece não o ser a de aglomeração sedentária. As tendas dos nômades dos desertos são aglomeradas, mas essa aglomeração não é sedentária. Não formam uma cidade. Sobre a construção de conceitos, em especial dos conceitos de cidade e de urbano, ver Lencioni (2008).

para diluir confusões, e não o contrário; ou seja, se ele fosse mais discutido, por certo diminuiria a confusão. Em segundo lugar porque a dimensão política de uma questão não se aprisiona em escalas territoriais; se a questão aparece aprisionada é porque não foi posta nos devidos termos. A relação entre espaço e política é uma construção do intelecto e não uma relação dada a *priori*, trata-se, pois, de enunciar e desenvolver apropriadamente a relação.

O conceito de megalópole começa a entrar em ostracismo quando há uma renovação no pensamento sobre a cidade e o urbano, devido à influência do pensamento marxista que deixa de ser exclusivo dos partidos políticos e passa a fazer parte das discussões em vários e diferentes foros acadêmicos. Estava claro para todos que, embora a sociedade parecesse cada vez mais rica e próspera, as desigualdades sociais e as mazelas da cidade eram gritantes. A crise econômica do início dos anos 1970 e as outras que se seguiram colocaram tudo em crise, desde costumes a pensamentos. As críticas ao positivismo e às correntes tradicionais produtoras de conhecimento foram severas; novas correntes de pensamento se desenvolveram, e a que teve maior impacto nos estudos urbanos foi a perspectiva estruturalista do marxismo. Jamais a abordagem sobre a cidade e o urbano seria, desde então, a mesma.

A influência dessa vertente do marxismo em relação ao urbano enfatizou o espaço como um produto social. A par dessa ênfase e da correlata necessidade de se investigar como os processos ocorriam e qual a dinâmica deles, foi colocada em relevo a necessidade de desvendar os interesses sociais envolvidos na produção do espaço urbano. Esse aspecto aparecia, pela primeira vez, com muita ênfase, e a ideia de totalidade foi renovada, não mais relacionada a uma totalidade lógica, como decorrente de um sistema fechado, ou uma totalidade harmônica, mas, sobretudo, como uma totalidade

A relação entre espaço e política é uma construção do intelecto e não uma relação dada a *priori*

contraditória. A ênfase no conflito social e, em decorrência, a questão da luta pelo espaço tomaram a cena. Ao mesmo tempo, as diferenças na cidade se revestiam de nova roupagem e as discussões sobre essas diferenças e desigualdades apareciam, sob o tema da segregação urbana, associadas a outros debates, como o do modo de produção capitalista do espaço, das relações sociais de produção, da renda da terra, do consumo coletivo e das condições gerais de produção capitalista.

Como observa Topalov (1998, p. 11-12),

[...] as 'tendências espontâneas da urbanização' das quais se ocupavam os planejadores para controlá-las, não mais são vistas como o efeito dos acasos do mercado, mas como manifestações da ordem do capital e de suas contradições... Em resumo, a cidade não é mais definida como um dado da natureza, um conjunto de mecanismos de mercado, um objeto de planejamento ou uma cultura: é o produto da estrutura social em sua totalidade, ao mesmo tempo o resultado e o desafio (*enjeu*) das contradições entre classes.

Castells lança, em 1973, seu livro *A Questão Urbana*⁴, com quase 500 páginas, mas são as poucas páginas de seu prefácio que roubam a cena. Os pressupostos e a defesa de uma nova visão sobre a cidade e o urbano são anunciados e tornados referenciais para se pensar o urbano. Renovam-se, assim, os estudos urbanos que fazem tábula rasa do passado e da tradição acadêmica. A força desse novo pensamento fragiliza as colocações de Gottmann, assentadas em formulações bastante clássicas e marcadamente positivistas.

Ao mesmo tempo, um longo período de crise delinea-se no horizonte a exigir uma reestruturação do capitalismo para o salvaguardar. A depressão

⁴ A primeira edição em espanhol é de 1976, editada pela Siglo XXI; a primeira edição em português é de 1983, lançada pela Paz e Terra.

industrial encontra na reestruturação produtiva novo fôlego, a produção estatal de habitações entra em colapso, as políticas para promoção de equipamentos urbanos, idem. Os serviços que ocorriam no interior das empresas tendem à externalização, com diretas implicações no urbano, seja fazendo crescer a participação dos serviços no produto interno produzido pelas cidades, seja na expansão da produção imobiliária voltada para abrigar esses serviços, seja no desenvolvimento de infraestruturas urbanas de suporte ao seu funcionamento. Do ponto de vista político, o fim da União Soviética e o desmoronamento do partido comunista em vários cantos do mundo enfraquecem a influência do pensamento marxista e as ideias liberais ganham novo fôlego.

Os instrumentos financeiros tornam-se mais complexos, intrincados e sofisticados, e suas estratégias possibilitam a obtenção de ganhos fora da esfera produtiva como jamais visto. Dilata-se no tempo a distância temporal (o quando) entre o capital-dinheiro disponível e os investimentos produtivos. Dilata-se no espaço o local onde o capital é gerado e onde é investido. Isso, que não é novo, se amplia, concorrendo para se ter uma diacronia espacial mais dilatada, dadas a nova estrutura geográfica do capital e a desregulação mundializada.

Para Sassen (2005), esse momento que expressa um novo tipo de estrutura organizacional está relacionado a uma nova forma de cidade. Para ela, a reflexão teórica diante de uma realidade com intensa fluidez do capital e de um mundo progressivamente informatizado, exige um exercício intelectual de conceituação. O conceito de cidade global, presente em seu livro de 1991, *The Global City: New York, London, Tokyo*, é por ela concebido como uma necessidade teórica para expressar as dinâmicas e os processos atuais que se territorializam em determinadas cidades e regiões do mundo.

Sassen (2005) diz que cunhou o termo cidade global porque buscava apreender a especificidade urbana relacionada a um momento do desenvolvimento do capitalismo. A autora acrescenta que poderia ter usado o termo cidade mundial, mas essa

alternativa não cabia, pois cidades mundiais poderiam ser identificadas em períodos anteriores com o sentido de centros do mundo, por isso preferiu o termo global.

Ela chama a atenção para o fato de que a geografia da globalização contém dois movimentos: o de dispersão e o de centralização, em que o primeiro realiza a dispersão espacial das atividades econômicas em várias escalas, e o segundo realiza a centralização da gestão e do controle das funções de nível superior (SASSEN, 2008, p. 32) É esse sentido de centro de controle de uma economia global que coloca a cidade global como referência fundamental para se pensar a dinâmica da globalização.

À ideia de cidade global se seguem outras, que buscam interpretar as formas e estruturas urbanas que se desenvolvem na relação com a reestruturação do capitalismo nas últimas décadas do século XX. Nesse novo contexto de volatilidade crescente do capital, de intenso desenvolvimento das tecnologias de informação e comunicação, de desregulamentação e de expansão das privatizações, o conceito de megalópole torna-se envelhecido.

A megalópole como uma nova forma urbana em estreita relação com uma urbanização difusa enfatizou os fluxos, mas os fluxos materiais, relativos à circulação viária. Nada fazia supor a importância crescente dos fluxos imateriais e a força de um mundo virtual com capacidade de revolucionar a produção e as formas de reprodução do capital ou, como diria Gottmann (1961), de revolucionar o “modo de vida”.

Esse envelhecimento é um fato, mas a contribuição de Gottmann é fundamental para se compreender atualmente o desenvolvimento de uma sociedade urbana sem cidades, um aparente absurdo, como citado inicialmente neste texto, e, ainda, para se compreender que a urbanização ocorre cada vez mais de forma difusa, constituindo uma nebulosa urbana. Gottmann também é importante para compreender essa sociedade que produz um segundo e aparente absurdo, que é o de uma *sociabilidade insociável*, no sentido de ‘laços’ de sociabilidade cada vez mais sem vínculos com o outro, como apontou

Lebrun (2007). Sociedade urbana sem cidades, mas com regiões urbanas difusas, onde se desenvolve uma sociabilidade insociável, em que o outro, fisicamente distante, torna-se virtualmente mais próximo.

Nessa nebulosa urbana que pode conter ou não cidades globais, no sentido de Sassen (2005), e nas cidades globais que não constituem centro de nebulosas urbanas, paira certa nostalgia por uma cidade que desapareceu. Uma cidade na qual vizinhos eram conhecidos, em que parentes viviam próximos num mesmo bairro e onde as relações entre as pessoas eram mais duradouras e menos fugazes. Hoje as relações são cada vez mais tênues, os laços, cada vez mais frágeis, embora haja uma rede de relações muito mais múltipla, abrangente e diversificada e até mesmo global.

De tudo o que se abordou aqui vale reter que as nomeações referentes às novas formas urbanas que surgiram no último século – que neste texto não foram objeto de discussão – são expressões de construções teóricas a respeito de uma nova fase da produção do espaço. Se foram produzidas teorias e se nominou o novo de diferentes maneiras, por que, então, voltar à Gottmann? Em primeiro lugar para elucidar que nem tudo que parece novo o é inteiramente. E isso é uma lição de humildade científica e de consideração pelo conhecimento como saber social acumulado historicamente. Em segundo lugar, nesse autor está posto que processo, lugar e região não são excludentes entre si. Não há nenhum trabalho posterior ao dele que, ao tratar das transformações e mudanças nas formas de produção do espaço, interessando aos assentamentos urbanos, coloque de forma tão clara a indissociabilidade entre esses três termos. Em terceiro lugar porque a leitura de Gottmann pode auxiliar na compreensão dos processos atuais de constituição de nebulosas urbanas, tenham elas o nome que tiverem.

Esses são os motivos que conduziram à retomada de Gottmann neste artigo. Por sua vez, também

inspirou o olhar sobre a nebulosa urbana mais expressiva da América Latina, que vem se desenvolvendo ao longo da costa sudeste do Brasil e que tem nas metrópoles do Rio de Janeiro e de São Paulo as centralidades de maior expressão.

As nomeações referentes às novas formas urbanas que surgiram no último século [...] são expressões de construções teóricas a respeito de uma nova fase da produção do espaço

RIO DE JANEIRO-SÃO PAULO: UMA MEGARREGIÃO

Ao se falar de Rio de Janeiro e São Paulo, fala-se de que território precisamente? Trata-se de uma faixa territorial longitudinal que se estende da Região Metropolitana do Rio de Janeiro e seu entorno, penetrando pelo Vale do Paraíba até São Paulo (incluindo-se Santos) e adentrando ao interior. Trata-se das duas principais metrópoles do Brasil.

Apenas 433,30 quilômetros separam São Paulo do Rio de Janeiro; se calculada em linha reta, a distância é de 357,65 quilômetros, o que, para um país de dimensões continentais, é uma distância pequena. Embora com proximidade geográfica, a história de ambas é muito diferente. O Rio de Janeiro desenvolveu-se tecendo laços fortes com o exterior, muito mais do que com o interior do seu estado. Foi sede do vice-reinado português (1773) e, posteriormente, capital do Império (1808). Em ambas as situações, auferiu recursos diretos da coroa portuguesa e, quando da independência do Brasil de Portugal, tornou-se a capital do país.

São Paulo desenvolveu-se voltada para o interior, como uma economia secundária e complementar à economia exportadora do período colonial e imperial, até o advento da cafeicultura em relação estreita com a industrialização. Enquanto São Paulo desenvolveu uma forte integração com o interior, assentada nas estradas de ferro, na produção cafeeira e na criação de cidades, o Rio de Janeiro desenvolveu laços tênues com seu interior, muito fragmentado e, comparando-se com São Paulo, muito menos povoado.

Pode-se argumentar que estradas de ferro, cafeicultura e criação de cidades apresentam-se tanto para o estado de São Paulo como para o estado do Rio de Janeiro, e que essa tríade (estradas de ferro, cafeicultura e cidades) não seria elemento de distinção. De fato, esses elementos aparecem nos dois estados, mas em cada um deles se apresentam de forma diferente, porque se inserem em relações distintas. E são justamente essas relações que imprimem a diferença, não os elementos em si, mas como esses elementos estão relacionados.

O Rio de Janeiro conheceu a cafeicultura anteriormente a São Paulo, e foi no estado do Rio de Janeiro que se construiu o primeiro trecho da estrada de ferro no Brasil. Nada mais enganoso é relacionar o peso desses dois fatos à criação e ao desenvolvimento de cidades nesse estado. Vale lembrar que a cafeicultura no Rio de Janeiro assentava-se em trabalho escravo, e os negócios do café eram interiorizados nas fazendas. As cidades não eram necessárias para realizar a materialização das condições gerais da produção cafeeira assentada no trabalho escravo. E em relação às estradas de ferro, estas foram, na maioria, construídas posteriormente às plantações de café, não estando, em grande parte, relacionadas à expansão territorial da cultura do café, bem como aos negócios com a terra e nem com a criação de cidades ao longo dos trilhos de ferro.

Em São Paulo, a grande expansão da cafeicultura resultou do trabalho livre, e as estradas de ferro induziram os negócios com a terra. Desenvolveu-se uma extensa rede urbana ao longo dos trilhos de ferro, na qual as cidades materializaram as condições gerais necessárias à reprodução do capital na cafeicultura que cresceu em estreita relação com o desenvolvimento do capital industrial. Essa história é que permite compreender a forte relação da cidade de São Paulo com o seu interior.

O Rio de Janeiro foi capital da República, o centro político do país até 1960, quando a capital federal foi transferida para Brasília, no interior do país. Ao contrário, São Paulo ocupou um lugar secundário na

economia brasileira até as primeiras décadas do século XX. Somente com a produção cafeeira assentada no trabalho livre e o desenvolvimento da indústria moderna é que São Paulo galgou os níveis de crescimento que iriam fazer dela uma das maiores metrópoles do mundo, de grande pujança econômica. Essa posição de liderança não tem, ainda, 100 anos.

Apesar de tão próximas, Rio de Janeiro e São Paulo têm histórias muito distintas e essa breve recuperação histórica tem apenas o objetivo de apontar para um fato: a importância das funções políticas e do setor terciário na cidade do Rio de Janeiro, centro político do país até 1960. Sobre o Rio de Janeiro, Davidovich (2001, p. 69) observa que

A economia do café, em terras fluminenses, concorreu [...] para a concentração de recursos e funções na cidade do Rio de Janeiro, através da ampliação do movimento de comercialização e da expansão portuária, associadas à importância conquistada pelo setor financeiro e pela produção imobiliária.

Embora com atividades industriais importantes, desde 1950, o Rio de Janeiro destacou-se pela predominância do setor de serviços, diferentemente da cidade de São Paulo, que só recentemente, no bojo da reestruturação produtiva e da desconcentração industrial, superou em serviços o setor industrial.

Na década de 1950, a construção da Rodovia Presidente Dutra, impondo-se sobre a ligação que havia entre o Rio de Janeiro e São Paulo, foi uma condição importante de intensificação da integração entre essas duas cidades. Nessa época, a Via Dutra era um exemplo de rodovia, com várias obras de engenharia, tendo sido duplicada na década seguinte. Essa via compartilhava com a Via Anchieta, que fazia a descida da Serra do Mar (de São Paulo a Santos), a modernidade daqueles tempos.

Essa ligação encaixada no Vale do Paraíba constitui um eixo importante de desenvolvimento econômico do país, onde se apresenta uma mancha urbana linear ao longo de todo vale. No estado do Rio de Janeiro, essa mancha urbana se distribui seguindo vários eixos de circulação. Davidovich (2001, p. 71) fala que

[...] parte considerável do entorno da metrópole apresenta uma configuração espacial em eixo; o do Médio Vale do Paraíba do Sul, o do Litoral Sul e o do Litoral Norte (até a Região dos Lagos), o da Rio-Juiz de Fora, que significam, também, o privilegiamento de alguns lugares em detrimento de outros.

A autora acrescenta que esse entorno metropolitano está compreendido

[...] na distância de até pouco mais de duas horas a partir da metrópole, por asfalto e em linha reta, privilegiando a orientação para São Paulo. Formou-se, assim, nítida diferenciação com o resto do estado, onde tem prevalecido o atraso econômico e as funções urbanas tradicionais, à exceção da atividade petrolífera na bacia de Campos (DAVIDOVICH, 2001, p. 71).

No Rio de Janeiro, a estruturação dessa mancha urbana é linear em várias direções, bastante diferente de São Paulo, cuja mancha urbana, embora esteja estruturada nos eixos de circulação viária, não segmenta linearmente o território porque o desenvolvimento econômico se espalhou para além dos eixos, conformando uma área de forma circular; quer dizer, apresenta a área do plano delimitada, aproximadamente, por uma circunferência. Constitui-se da cidade de São Paulo para o interior, incluindo-se aí Santos, no litoral, uma cidade-região, também denominada de Macrometrópole Paulista, pela Empresa Paulista de Planejamento Metropolitano (Emplasa).

As diferentes formas espaciais, a linear e a forma em área, fazem com que essa nebulosa urbana, Rio de Janeiro-São Paulo, tenha uma forma espacial dupla: linear, referente à porção que compreende o Rio de Janeiro e ao longo do Vale do Paraíba, que une a metrópole do Rio de Janeiro à metrópole de São Paulo; e circular, relacionada ao território paulista. Portanto, em termos de forma espacial, essa nebulosa urbana não corresponde, inteiramente, a uma megalópole nos termos postos por Gottmann, porque apresenta duas formas distintas e combinadas, portanto, uma forma híbrida.

Mas corresponde inteiramente à clássica definição de megalópole de Gottmann (1961) no que diz respeito à polinucleação e à disposição espacial das principais cidades, pois essas estão distribuídas ao longo dos principais eixos de circulação.

Em pleno século XXI, de uma sociedade urbana sem cidades e de um real que inclui o virtual, a compreensão dessa nebulosa urbana e de sua integração como região passa, necessariamente, pela consideração dos laços imateriais de informação e comunicação. É nessa porção do território brasileiro que se adensam a rede de fibra ótica e as redes de informação e de comunicação. Eixos de circulação viária, portos, aeroportos e redes imateriais são elementos importantes e fundamentais na estruturação dessa nebulosa urbana e na sua coesão. Dizendo de outra forma, todos esses fluxos e toda essa infraestrutura de circulação estruturam e integram territorialmente essa nebulosa urbana que conforma uma região de grandes dimensões, uma megarregião. No dizer de Sassen (2008, p. 7), a megarregião constitui-se numa das três formas de economia de aglomeração em escala nacional relacionadas ao atual período histórico, sendo as outras duas a cidade global e a *intercity*.

O que é importante destacar é que uma megarregião não é apenas estruturada pelas vias de circulação, é muito mais do que isso. Portanto, cabe falar, mesmo que de forma sucinta, do conceito de megarregião, que aparece em vários autores, enfatizando que uma megarregião representa uma macroestrutura fortemente integrada pelo capital e pelo trabalho, na qual as cidades e os arredores estão bastante conectados, além de apresentar fortes vínculos com a dinâmica global. Portanto, uma megarregião não dispensa os laços com a globalização, entendida esta como um período específico do capitalismo. Uma megarregião como a do Rio de Janeiro-São Paulo não deve ser apreendida apenas como forma e tamanho, mas como *substância*, no sentido dado por Roncayolo, que afirma que as formas são também substância porque são produto da história (RONCAYOLO, 1990, p. 28).

Vale repetir, o que é importante mencionar não é apenas a integração em si, que dá o sentido de unidade e coesão a uma megarregião, mas a integração que inclui também a globalização, como destacaram Florida, Gulden e Mellander (2007). Sobre esse aspecto convém acrescentar que, embora as funções desempenhadas por uma megarregião sejam similares às das grandes cidades, até mesmo às das grandes cidades do passado, as megarregiões apresentam uma dimensão territorial muito mais vasta e uma escala global de relações. Isso é um fato, tanto que a competição entre elas ocorre numa escala global e não nacional. Por isso vale dizer que, hoje em dia, as megarregiões urbanas estão para a economia global, tanto quanto as regiões metropolitanas estavam anteriormente para as economias nacionais.

Pode-se afirmar que a nebulosa urbana de que trata esta análise constitui uma megarregião. De certa forma, ela é uma megalópole, desde que se atualizem essa terminologia e alguns elementos de seu conteúdo clássico, sendo assim vista como uma megalópole contemporânea, que difere, no entanto, de uma megalópole no sentido clássico porque sua forma espacial não obedece aos cânones de uma megalópole, pois apresenta uma forma híbrida e não apenas linear. Outro aspecto já mencionado é o de que, embora os eixos de circulação viárias sejam estruturadores do território, há que se levar em conta a rede de circulação imaterial que amalgama essa estrutura e aproxima e integra essa megarregião aos fluxos e processos de diversas ordens e escalas. Um terceiro aspecto é a importância das relações globais, que hoje em dia têm natureza diferente dos vínculos internacionais do passado.

Uma megarregião constitui-se numa macroestrutura que expressa um inusitado paradoxo, como disseram Florida, Gulden e Mellander (2007), pois, ao mesmo tempo em que as tecnologias possibilitam a dispersão geográfica das atividades econômicas, como nunca visto antes, a atividade econômica continua a se agrupar e a se concentrar nas megarregiões (FLORIDA; GULDEN; MELLANDER, 2007, p. 22).

Rio de Janeiro e São Paulo constituem uma megarregião, que compreende a cidade-região de São Paulo, com 167 municípios, cujo núcleo, a metrópole de São Paulo, representa uma cidade global de segundo nível⁵. Essa cidade-região, também conhecida como macrometrópole paulista, contém outras formações espaciais. A primeira a mencionar diz respeito às regiões metropolitanas, que são cinco. A Região Metropolitana de São Paulo (metrópole: São Paulo), a de Campinas (metrópole: Campinas), a de Sorocaba (metrópole: Sorocaba), a do Vale do Paraíba e Litoral Norte (metrópole: São José dos Campos), a de Sorocaba (metrópole: Sorocaba) e a da Baixada Santista (metrópole: Santos)⁶. Têm, ainda, duas outras formações espaciais: as aglomerações urbanas e as microrregiões. As aglomerações urbanas são duas: a de Jundiaí e a de Piracicaba. A terceira formação espacial é relativa à microrregião Bragantina⁷.

⁵ Como cidade global, São Paulo é considerada de nível Beta em relação às cidades globais de nível Alfa, a exemplo de Nova York, Londres e Tóquio. Não se adjetiva aqui a cidade-região de São Paulo como "cidade região global", uma vez que São Paulo representa uma cidade global de nível Beta, o que leva este texto a reservar o termo de cidade global apenas para aquelas de nível Alfa.

⁶ Referência à Região Metropolitana de Sorocaba, mas cabe aqui observar que, na conformação da macrometrópole, elaborada pela Empresa Paulista de Planejamento Metropolitano (2010), não havia uma Região Metropolitana de Sorocaba, que foi institucionalizada recentemente, em 9 de maio de 2014. O que foi considerado no estudo da Emplasa foi o recorte territorial denominado de Aglomeração Urbana de Sorocaba, que contém seis municípios (Conchas, Laranjal Paulista, Pereiras, Porangaba, Quadra e Torre de Pedra) que não passaram a compor a região metropolitana recém-instituída. Isso significa dizer que o estudo feito pela Emplasa considerou 173 municípios, mas com a institucionalização da Região Metropolitana de Sorocaba, o número de municípios da macrometrópole de São Paulo passou a ser de 167.

⁷ Segundo a Lei Complementar nº 760 (SÃO PAULO, 1994), que regulamenta os Artigos 153 e 154 da Constituição do Estado de São Paulo, de 5 de outubro de 1989, que diz respeito à regionalização do estado de São Paulo, por aglomeração se entende "o agrupamento de municípios limítrofes, a exigir planejamento Integrado e a recomendar ação coordenada dos entes públicos nele atuantes, orientada para o exercício das funções públicas de interesse comum, que presente, cumulativamente, as seguintes características: I – relações de integração funcional de natureza econômico-social; e II – urbanização contínua entre municípios ou manifesta tendência nesse sentido". As microrregiões referem-se ao "agrupamento de municípios limítrofes a exigir planejamento integrado para seu desenvolvimento e integração regional, que presente, cumulativamente, características de integração funcional de natureza físico-territorial, econômico-social e administrativa".

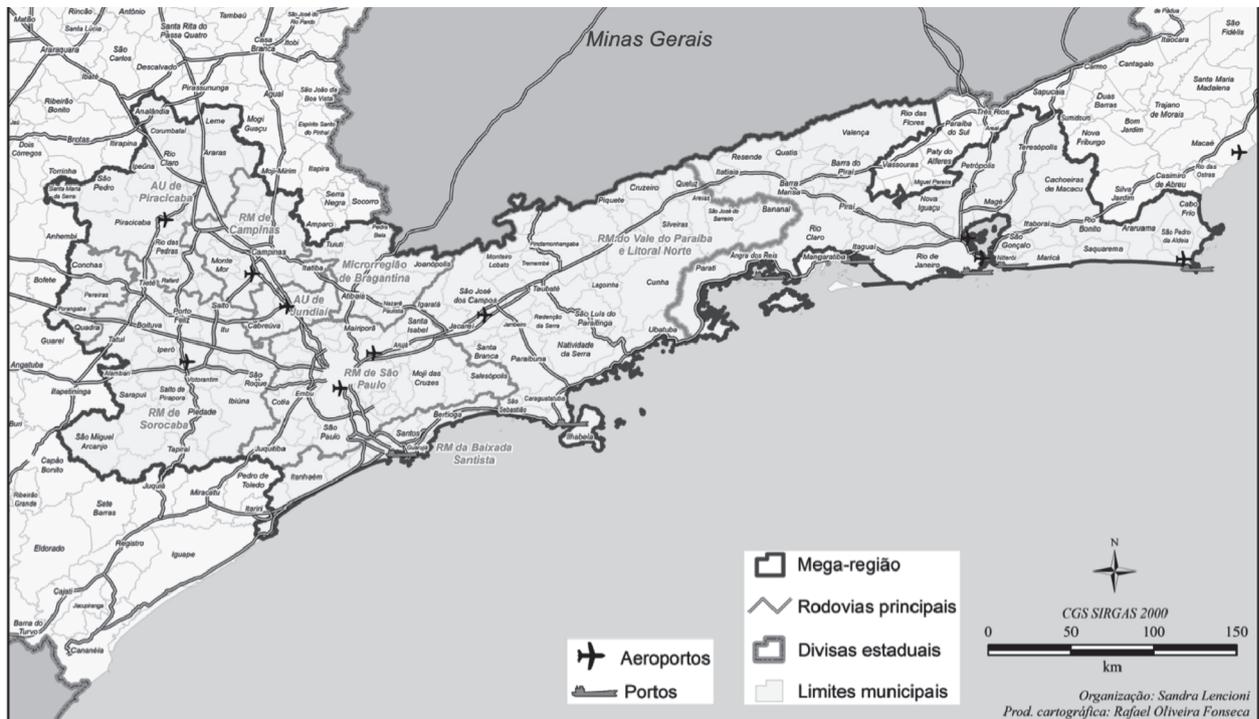


Figura 1
Megarregião Rio de Janeiro-São Paulo

Essa megarregião (Figura 1) é constituída, também, pela Região Metropolitana do Rio de Janeiro e seu entorno, com 45 municípios, sendo seu núcleo a metrópole do Rio de Janeiro, uma metrópole primaz⁸. Compreende a Região Metropolitana do Rio de Janeiro, com 21 municípios. O entorno da região metropolitana compreende a mesorregião do Sul Fluminense, que contém as microrregiões: Vale do Paraíba Fluminense (com nove municípios, sendo a cidade principal Volta Redonda); Barra do Piraí (com três municípios, sendo a cidade principal Barra do Piraí); e Baía da Ilha Grande (com dois municípios, sendo a cidade principal Angra dos Reis). Compreende, também, a microrregião Serrana (com três municípios, sendo a cidade principal Petrópolis) e a microrregião dos Lagos (com sete municípios, sendo a cidade

principal Cabo Frio)⁹. Além de cinco municípios: Paracambi, Seropédica, Itaguaí, Cachoeiras de Macacu e Rio Bonito, que não estão inseridos em nenhuma das microrregiões previamente citadas; Paracambi, pertencente à microrregião de Vassouras; Seropédica e Itaguaí, à microrregião de Itaguaí; Cachoeiras de Macacu, à microrregião de Serra Verde Imperial; e Rio Bonito, à microrregião Macacu-Caceribu.

Em suma, a megarregião Rio de Janeiro-São Paulo apresenta no território paulista (estado de São Paulo) uma cidade-região e, no território fluminense (estado do Rio de Janeiro), um conjunto territorial aqui denominado de Região Metropolitana do Rio de Janeiro e seu entorno. A megarregião Rio de Janeiro-São Paulo tem uma forma espacial híbrida:

⁸ Em alguns trabalhos, a metrópole do Rio de Janeiro é considerada como cidade global, a exemplo da publicação denominada Região de Influência das Cidades (Regic), do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (2008).

⁹ A mesorregião e a microrregião, no caso do estado do Rio de Janeiro, constituem divisões regionais elaboradas pelo IBGE, que utilizou o critério de similaridade econômica e social para a sua delimitação. A microrregião constituiu-se numa subdivisão da mesorregião. Ambas, a mesorregião e a microrregião, são divisões utilizadas para fins estatísticos e não constituem uma entidade política ou administrativa.



Figura 2
Megarregião Rio de Janeiro-São Paulo

Fonte: Google Earth (2014).

circular e linear. É como uma área em círculo no estado de São Paulo, alongando-se no eixo Rio de Janeiro-São Paulo (ao longo do Vale do Paraíba) e apresentando uma configuração espacial em eixo no entorno da metrópole do Rio de Janeiro.

Ressalta-se que a megarregião Rio de Janeiro-São Paulo constitui-se como centro; não como centro geográfico do país, porque, de fato, não o é –, nem como centro econômico do Brasil, embora o seja –, mas como centro que coloca em conexão o capital que nele se reproduz com o conjunto da produção capitalista em escala global. Em outros termos, como centro que se relaciona com a totalidade do modo de se organizar a sociedade atual. Por isso é que a megarregião exprime o aprofundamento das contradições do espaço.

Nessa nebulosa urbana que conforma uma megarregião, os processos de metropolização do espaço anunciam um novo ciclo urbano em que o espaço é fortemente integrado globalmente (Figura

2). Pode parecer que a integração é decorrente das infraestruturas, mas é muito mais um resultado das interações sociais, destacando-se aí a integração entre o capital e o trabalho e entre os capitais que nela são reproduzidos e que guardam vínculos estreitos com os processos globais da reprodução capitalista.

Compreender essa nebulosa urbana é um desafio e este texto é apenas enunciativo de questões acerca dessa forma espacial. O que é importante destacar é o fato de que o olhar aqui não teve como partida um ponto, mas um conjunto em escala regional; enfim, partiu de uma região que a imagem a seguir representa.

REFERÊNCIAS

BORJA, Jordi; CASTELLS, Manuel. *Local y global, la gestión de las ciudades en la era de la información*. Madrid: Taurus, 1997.

- DAVIDOVICH, Fany. Metr pole e território: metropoliza o do espaço do Rio de Janeiro. *Cadernos Metr pole*, São Paulo, n. 6, p. 67-77, 2001.
- EMPRESA PAULISTA DE PLANEJAMENTO METROPOLITANO. *Estudo da morfologia e da hierarquia funcional da rede urbana paulista e regionaliza o do Estado de São Paulo*. São Paulo: Emplasa, 2010. Relatório 8, caderno 1.
- FLORIDA, Richard; GULDEN, Tim; MELLANDER, Carlota. *The rice off mega-region*. 2007. Disponível em: <http://www.creativeclass.com/rfgdb/articles/Florida,%20Gulden,%20Mellander_Mega-Regions.pdf>. Acesso em: 20 mar. 2014.
- SÃO PAULO. Lei Complementar n  760, de 1  de agosto de 1994. Estabelece diretrizes para a organiza o regional do Estado de São Paulo. *Diário Oficial do Estado de São Paulo*, São Paulo, 1  ago. 1994. Disponível em: <<http://governo-sp.jusbrasil.com.br/legislacao/175291/lei-complementar-760-94>>. Acesso em: 2 maio 1997.
- GOTTMANN, Jean. *Megalopolis*. The urbanized northeastern seaboard of the United States. New York: The Twentieth Century Fund, 1961.
- _____. *Essais sur l' aménagement de l' espace habite*. Paris: Mouton Co, La Haye, 1966.
- GOTTMANN, Jean. Introdu o. In: GOTTMANN, Jean; HARPER, Richard A. (Ed.). *Metropolis no the move: geografefes look at urban sprawl*. New York: John Wesley & Sons, Inc., 1967.
- GOTTMANN Jean; HARPER. Robert, A. (Ed). *Since megalopolis: the urban writing of Jean Gottman*. Baltimore: The Johns Hopkins University Press, Feb. 1990.
- GUEDES, Peter. Mapa demográfico e conurba es. In: GUEDES, P. *Cidades em evolu o*. Campinas: Papirus, 1994. p. 43-54.
- HARPER, Robert A. Preface. In: GOTTMANN, Jean; HARPER, Robert A (Ed.). *Metropolis on the move: geographers look at urban sprawl*. New York: John Wiley & Sons, Inc., 1967.
- INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. *Regiões de influência das cidades*: 2007. Rio de Janeiro, 2008. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br/home/geociencias/geografia/regic.shtm>>. Acesso em: 23. set. 2008.
- LEBRUN, Jean-Pierre. *La perversão ordinaire: vivre ensemble sans autrui*. Paris: Denoel, 2007.
- LEFEBVRE, Henri. *La révolution urbaine*. Paris: Gallimard, 1970.
- _____. *Ver le cybernathrope*. Paris: Ed. Demo l, 1971.
- LENCIONI, Sandra. Observa es sobre o conceito de cidade e urbano. *Geosp Espaço e Tempo*, São Paulo, n. 24, p. 109-123, 2008.
- MCKENZIE, R. D. *The metropolitan community*. New York: Russell & Russel, 1967. Disponível em: <archive.org/stream/metropolitancomm00mcke/metropolitancomm00mcke_djvu.txt>. Acesso em: 29 jun. 2014.
- MC NEE, R. The challenge of the new urbanization to education. In: GOTTMANN, Jean; HARPER, Robert A. (Ed.). *Metropolis on the move: geographers look at urban sprawl*. New York: John Wiley & Sons, Inc., 1996. p. 174-191.
- RONCAYOLO, Marcel. *La ville et ses territoires*. Paris: Gallimard Folio, 1990.
- SASSEN, Saskia. *The global city: introducing a concept*. 2005. Disponível em: <<http://www.saskiasassen.com/pdfs/publications/the-global-city-brown.pdf>>. Acesso em: 30 jun. 2014.
- SASSEN, Saskia. Toward new urban formats. In: HALL, Peter; SARRAZIN, Thilo; SASSEN, Saskia (Ed.). *Cities in Schlosplatz with*. Berlin: Hertie School of Governance GmbH, 2008. Disponível em: <<http://www.saskiasassen.com/pdfs/publications/the-global-city-brown.pdf>>. Acesso em: 14 out. 2013.
- TOPALOV, Christian. Fazer a história da pesquisa urbana: a experi ncia francesa desde 1965. *Espaço & Debates*, São Paulo, v. 8, n. 23, p. 5-30, 1998.

Financiarización y producción supranacional del espacio

Antonio Daher*

* Magister en Planificación del Desarrollo Urbano Regional y Arquitecto por la Pontificia Universidad Católica de Chile (PUCCh). Profesor Titular del Instituto de Estudios Urbanos y Territoriales de la PUCCh; Co-investigador del Centro de Desarrollo Urbano Sustentable (CEDEUS) del Proyecto FONDAP 15110020 y investigador de los Proyectos FONDECYT 1150636 y FONDECYT 1150286 en PUCCh. Ha sido consultor de diversos Ministerios y del Consejo Superior de Educación en Chile; del Programa de Gestión Urbana de Naciones Unidas y del ILPES-CEPAL. Es Secretario general de la Organización de Universidades Católicas de América Latina y el Caribe (ODUCAL). adaher@uc.cl

Resumen

La última gran crisis económica (2008), la más aguda, persistente y global, se detonó paradójicamente de manera muy local: en las hipotecas subprime de la 'vivienda social' estadounidense, en determinados barrios de minorías étnicas y pobres y en ciertas ciudades de esa nación. La financiarización global del sector inmobiliario contagió y multiplicó su impacto al punto de inducir una nueva Gran Depresión mundial. Su origen es una 'crisis en la producción del espacio' que genera un cambio planetario en el ciclo económico: la producción estatal y supraestatal del espacio y la geopolítica de la gobernanza financiera mundial deben enfrentar un reescalamiento supranacional de la producción del espacio y sus crisis.

Palabras clave: Crisis inmobiliarias. Producción del espacio. Financiarización. Organismos supranacionales.

Abstract

The last great economic crisis (2008), the most severe, persistent and global crisis in recent history, came about paradoxically in a very local way: the subprime mortgages for American 'social housing' in certain neighborhoods of minority ethnic groups and lower-income populations located in certain cities of the United States. The global financialization of the real estate sector spread and multiplied its impacts to the point of triggering a new global Great Depression. Its origin is a 'crisis in the production of space', which generates a planetary change in the economic cycle: the state and supra-state production of space, and the geopolitics of global financial governance must now face up to a supranational production of space rescaling and its corresponding crisis.

Keywords: Real estate. Crisis. Production of space. Financialization. Supranational organisms.

INTRODUCCIÓN

La producción *lefebvriana* del espacio se torna hoy más patente y más compleja. Tempranamente, Lefebvre (1978, p. 22) constataba que “[...] las concentraciones urbanas han acompañado las concentraciones de capitales [...]”. En América Latina y el mundo emergente en general, con crecientes tasas de urbanización y metropolización, las grandes y mega ciudades son su mayor dotación de capital y trabajo, su principal recurso y más importante potencial económico. Sus desafíos de crecimiento y equidad no pueden enfrentarse al margen de esas metrópolis, y ellas son claves en cualquier estrategia de desarrollo nacional. En verdad, en muchos países “la capital es el capital”: la participación de las grandes metrópolis en el producto suele ser muy superior al de cualquier sector económico; ellas devienen así en el recurso económico más estratégico y en el mayor y más complejo desafío de administración y de política pública (DAHER, 2013a).

A nivel global, Golub (2010) constataba que en 2007-2008 la población urbana superó por primera vez a la población rural; que más de 3.300 millones de personas vivían en ciudades y que, de ellas, más de 500 millones lo hacían en megalópolis y ciudades de más de 5 millones de habitantes. Recordando a Mumford, afirmaba que el mundo entero se ha convertido en una ciudad, en una constelación de polos urbanos que son los nodos del espacio económico globalizado.

En este nuevo escenario, “Stanek se preguntó por el significado del redescubrimiento de la teoría de Lefebvre en la fase postsocialista y postfordista” (STANEK; SCHMID, 2012, p. 2). Y frente a estos cambios y a dicho redescubrimiento, Goonewardena (2012, p. 1-2) reaccionó afirmando:

Ahora somos todos seguidores de Lefebvre, si a esto se le puede llamar serlo. Porque se ha reivindicado a Lefebvre con distintos fines desde colectivos muy variados, incluyendo a marxistas, heideggerianos y nietscheanos,

así como anarquistas, postmodernos y liberales de variadas denominaciones.

Porque si bien Lefebvre, como se sabe, concibió la sociedad urbana y la urbanización planetaria como una fase o estado posindustrial, el ocaso de los socialismos reales y la emergencia generalizada de neoliberalismos prefiguraron un inédito *grafitti* histórico. Se sumará a este escenario la hipertrofia de la producción urbana del sector servicios y la terciarización generalizada, el fenómeno de la financiarización y, en particular, el de la “producción financiarizada del espacio” junto a la globalización de los mercados inmobiliarios.

Más aún, se sumarán las crisis financiero-inmobiliarias de los últimos decenios, es decir, ni más ni menos que las crisis en la producción del espacio, que pondrán en jaque a la economía mundial: en efecto

[...] de la mano de la revuelta de 1968 vino la crisis financiera de las instituciones crediticias que, al financiar la deuda, habían propiciado un *boom* inmobiliario durante las décadas precedentes. La crisis se intensificó a finales de la de 1960 hasta que el sistema capitalista colapsó, primero con la explosión de la burbuja del mercado inmobiliario en 1973, a la que siguió la quiebra de la ciudad de Nueva York en 1975. (HARVEY, 2008, p. 28).

Continúa el mismo autor: “Como indicó William Tabb, la respuesta a las consecuencias de esta quiebra avanzaron, de hecho, la construcción de la respuesta neoliberal” (HARVEY, 2008, p. 28). En pocas palabras, la crisis inmobiliaria y la quiebra urbana de la capital del mundo, es decir la crisis en la producción del espacio, catalizó el cambio de paradigma al punto que puede afirmarse que contribuyó a la “neoliberalización del modo de producción” a nivel mundial.

Estas primeras y breves reflexiones sirvan para introducir los contenidos y objetivos de este artículo. La primera parte del mismo desarrolla el nuevo contexto de la producción del espacio: el de la financiarización de lo inmobiliario a escala global,

y por ende aborda la relación entre la producción financiarizada del espacio y las crisis globales.

Consecuentemente, la segunda parte formula la tesis de que el espacio, más que un valor de uso, y la ciudad, más que un medio de reproducción, son una fuerza productiva determinante e insustituible, con capacidad de incidir decisivamente en la economía global, lo que se asocia a la producción estatal del espacio, funcional incluso a la liberalización.

La tercera sección retoma la dimensión global y planetaria de la producción financiero-inmobiliaria del espacio, esta vez desde la perspectiva de su determinación por las políticas macro de los organismos supranacionales de la gobernanza global, enfatizando el re-escalamiento supraestatal de la producción del espacio.

LA PRODUCCIÓN FINANCIARIZADA DEL ESPACIO

La urbanización incremental de la economía se conjuga con una progresiva concentración y metropolización de los sectores inmobiliario y financiero, y también del poder político y, por ende, de la regulación o desregulación de tales sectores y de su producción urbana. La yuxtaposición de esta concentración dual, económica y territorial, se traduce en una verdadera “metro-monopolización” financiero-inmobiliaria (DAHER, 2013b).

La relevante incidencia macroeconómica del sector inmobiliario hace posible, en períodos expansivos del ciclo de inversiones y precios de la vivienda, un mayor incremento del producto interno bruto (PIB) (ROUBINI; MIHM, 2010) tal como se ha constatado en varias economías y, últimamente, en Estados Unidos (EE.UU.), España y otros países. La alta participación del sector de la construcción en el producto español durante varios años, (FERNÁNDEZ; CRUZ, 2010; JANOSCHKA, 2011) y la expansión del crédito en EE.UU., especialmente hipotecario, luego del *crash* bursátil de las *punto.com* y como incentivo de su economía

en el primer quinquenio de los años 2000 (ATTALI, 2009; FOSTER; MAGDOFF, 2009; ROUBINI; MIHM, 2010; CASSIDY, 2011), prueban que el gran efecto macroeconómico del sector inmobiliario puede generarse a través del mercado e inducirse mediante políticas públicas, con el propósito de prevenir o mitigar recesiones o directamente como instrumento de aceleración económica. Todo lo expuesto hace comprensible el proceso contrario, vale decir el poderoso potencial del sector inmobiliario para gestar, por sí mismo, recesiones económicas, aún sin la concomitancia de derrumbes bancarios (KRUGMAN, 2010), con el agravante de que sus ciclos recesivos duplican en duración a los bursátiles (REINHART; ROGOFF, 2011) y suelen tener un más agudo impacto financiero y en la inversión, en el empleo y el consumo (DAHER, 2013a).

Esta verdadera industria inmobiliaria, que como se ve ha desarrollado significativas proporciones macroeconómicas, se ha magnificado de la mano de una creciente financiarización. La globalización y el maridaje de ambas industrias –financiera e inmobiliaria– hacen de la producción del espacio –ahora habría que agregar de la producción financiarizada del espacio– uno de los sectores más decisivos en los ciclos económicos y, como se ha demostrado más recientemente en Estados Unidos y España, uno de los factores –si acaso no el principal– detonantes de las crisis más graves y globales, como la iniciada por las hipotecas *subprime* de la vivienda social norteamericana. Por lo demás, el actual plan de urbanización masiva de China confirma, como contracara, no sólo el uso tradicional del sector inmobiliario como potente dinamizador económico, sino también el uso de la producción del espacio con fines políticos de transformación social.

La economía urbana y la inmobiliaria están fuertemente vinculadas a los procesos de metropolización de la producción y de las finanzas, y a sus ciclos de auge y crisis. En efecto, y a modo de ilustración cuantitativa, “[...] el mercado inmobiliario es uno de los activos más importantes, comparable en tamaño a todo el mercado de valores” (SHILLER, 2009,

p. 121). Asimismo, la inversión privada en vivienda creció hasta representar más de la tercera parte de la inversión privada total de los EE.UU. (FOSTER; MAGDOFF, 2009). Continuando con la elocuencia de las cifras, el sector vivienda dio cuenta en un semestre del 50% del incremento del producto de ese país (SOROS, 2008). Y la deuda hipotecaria llegó a ser casi equivalente al PIB norteamericano (FOSTER; MAGDOFF, 2009). Los créditos con respaldo hipotecario superaron en monto al déficit en cuenta corriente de la más grande economía del mundo (SOROS, 2008). Y la cuantía total de títulos, incluidos entre estos los inmobiliarios, llegó a ser similar a la de los bonos del Tesoro de EE.UU. (ATTALI, 2009). Con tamaño peso macroeconómico, no es casual que el mercado inmobiliario se relacione tan profunda e indisolublemente con el sector financiero. Por lo mismo, el sector inmobiliario desempeña un estratégico rol articulador entre el sector financiero y la economía real (DAHER, 2013a, 2013b).

En atención a lo expuesto, es más inteligible que el riesgo del sector inmobiliario-financiero aumente la vulnerabilidad urbana, y que la sustentabilidad de las ciudades dependa más del riesgo de ese sector que éste del riesgo urbano y del riesgo país. “La suerte de las economías nacionales está muy asociada a la suerte de las ciudades y la del riesgo supranacional global a la del riesgo subnacional urbano. El riesgo financiero-inmobiliario se ha multiplicado por la financiarización: los fondos inmobiliarios transnacionales y la gran movilidad geográfica de capitales, por su alta y selectiva concentración metropolitana, inducen la inflación de burbujas y las crisis, afectando la sustentabilidad urbana, nacional e incluso global. La financiarización no sólo es inmobiliaria: se trata de una amplia “financiarización urbana” que incluye –como en la crisis *subprime*– la vivienda social, y que agudiza las disparidades e inequidades territoriales” (DAHER, 2013c, p. 32).

Sin embargo, la complejidad de las crisis globales y su propagación asimétrica y asincrónica requieren ciertas precisiones. En efecto, como constata Daher (2013a, p. 27):

No es suficiente, sin embargo, aludir a los orígenes urbanos de las crisis y a la complicidad metropolitana en las mismas. Es necesario atender la diversidad de dinámicas y potencial de las áreas metropolitanas (BROOKINGS, 2010); la gran variabilidad inter e intradistrital en ellas (FEDERAL RESERVE SYSTEM, 2012); y los diversos ciclos en los *real estate boom–busts* entre ciudades y regiones de un mismo o distintos países (SHILLER, 2007). A esta asimetría y asincronía intermetropolitana –con causas y efectos geográficamente diferenciales de la crisis– se suma, por similares razones, una desigual resiliencia urbana y regional frente a los impactos de las crisis, y ritmos muy variados de recuperación de sus periodos recesivos.

La producción del espacio y

[...] los ciclos de precios de la vivienda, y más ampliamente del sector inmobiliario, han estado estrecha y recurrentemente relacionados con las crisis bancarias y financieras (LAEVEN; VALENCIA 2008; ROUBINI; MIHM, 2010; REINHART; ROGOFF, 2011). Desde el siglo XIX al menos, y tanto en países desarrollados como emergentes de los diversos continentes se verifica dicha relación (MARICHAL, 2010; ROUBINI; MIHM, 2010). Históricamente ésta precede con mucho a los procesos más recientes de bancarización generalizada y financiarización. Estos últimos, y más específicamente la titularización y otros derivados, lejos de causar por sí mismos las crisis, actúan más bien como instrumentos de multiplicación y contagio (STIGLITZ, 2010)” constatándose así que “el factor inmobiliario ha sido el detonante de las crisis más severas posteriores a la segunda guerra mundial (RAMONET, 2009; REINHART; ROGOFF, 2011) aunque también precedió a la Gran Depresión (ATTALI, 2009; SHILLER, 2009) y últimamente, a la crisis *subprime* con todas sus secuelas. (DAHER, 2013b, p. 69).

Se comprueba de este modo que la producción financierizada del espacio multiplica el riesgo no sólo del propio sector, sino de la economía en su conjunto. Se verifica asimismo que la financierización contribuye a globalizar el riesgo de crisis y su contagio. En efecto,

[...] la titulización, ampliando casi ilimitadamente la transabilidad hipotecaria (RAMONET, 2009; ROUBINI; MIHM, 2010), y por ende la liquidez de activos natural o tradicionalmente poco líquidos y de altos costos de transacción, constituyó, más que una sola innovación de ingeniería financiera, una verdadera revolución inmobiliaria. Convirtiendo capitales reales en capitales financieros (CORPATAUX; CREVOISIER; THEURILLAT, 2009), la titulización permitió de modo radical la financierización del sector inmobiliario, otorgando amplia movilidad a activos casi por definición inmóviles (lo que contribuyó no sólo a) una mayor participación hipotecaria en las colocaciones de los fondos de inversión, de pensiones y de seguros, sino que también permitió un mayor endeudamiento hipotecario, multiplicando la deuda de los hogares y del sector privado en general. (DAHER, 2013b, p. 69-70).

Este autor concluye: “La titulización, incrementando su transabilidad y liquidez, financierizó al sector inmobiliario a la vez que “inmobiliarizó” al sector financiero” (DAHER, 2013b, p.70).

Así pues, la producción inmobiliaria y financierizada del espacio multiplica, junto a su globalización, su potencial de inducción y propagación de crisis mundiales. De hecho,

[...] antes de la última crisis –2008– las instituciones financieras y fondos de inversión inmobiliaria transnacionales encontraron en la financierización y titulización una vía eficaz para su diversificación geográfica y distribución del riesgo hipotecario. Fue también la vía expedita del contagio de una crisis con ubicuidad financiera, aunque no social ni territorial.

Las hipotecas *subprime* fueron para las minorías marginadas en los barrios con más hispanos, negros, inmigrantes y pobres. (DAHER, 2013b, p. 47).

En relación a la geografía del riesgo, Harvey (2008, p. 30) advierte: “Pero dispersar el riesgo no significa eliminarlo. Además el hecho de que éste pueda distribuirse tan ampliamente, estimula comportamientos locales todavía más arriesgados, porque el pasivo puede transferirse a otra parte”.

De acuerdo a Daher (2013b, p. 69),

La creciente movilidad geográfica de capitales (SOROS, 2008; KRUGMAN, 2010; REINHART; ROGOFF, 2011) a escala global se ha demostrado como una de las causas que, con cierta regularidad y en conjunto con otras endógenas, incrementa la disponibilidad de créditos con intereses menores, el endeudamiento, el consumo y la especulación, con un efecto precio en los activos, sobre todo con los inmobiliarios y bursátiles.

Concluye el mismo autor que:

[...] los ciclos y burbujas en los respectivos mercados, de manera más o menos simultánea o secuencial, han sido la consecuencia más clara y constante de tales procesos. La crisis del sudeste asiático y más actualmente la de los Estados Unidos y España –entre otras– ilustran la vinculación de sus burbujas inmobiliarias con el ingreso de capitales externos sumado a otros factores crediticios locales. (DAHER, 2013b, p. 69).

La inversión externa directa incrementada por la cada vez más amplia movilidad geográfica de capitales, contribuyó así a la transnacionalización de la producción del espacio y de las ciudades. Estas no sólo se hacen más globales, sino que son cada vez más ‘producidas’ globalmente.

La financierización contribuyó, casi paradójicamente, a la resolución de algunas “contradicciones” en la producción del espacio: dio movilidad al capital “in-mueble”; confirió liquidez a su capital “fijo”; hizo divisible su muy imperfecta divisibilidad; y

permitió su alta transabilidad a pesar de su esencial condición de “no-transable”. En consecuencia,

Las restricciones para una más plena articulación entre los sectores inmobiliario y financiero fueron superadas. Así también, las condiciones que tradicionalmente hacían de las inversiones inmobiliarias una de las más seguras daban paso a otras que multiplicaban su riesgo y el contagio prácticamente universal del mismo. (DAHER, 2013c, p. 42).

Concluye Daher (2013c, p. 42), así también,

[...] casi como paradoja, el riesgo supranacional (resultó) más dependiente del riesgo subnacional. Aunque las finanzas se han hecho plenamente globales y relativamente ubicuas —en términos de flujos más que de inversiones— la economía “real” (incluida la producción/construcción del espacio) está cada vez más territorialmente concentrada en un número determinado de grandes ciudades y metrópolis (productos de aquella). Por ello, el riesgo global depende en buena medida del metropolitano.

Ciertamente no todas las ciudades y ni siquiera entre ellas todas las metropolitanas detentan esta condición estratégica.

Su heterogeneidad y la de sus contextos nacionales e internacionales las hace más o menos protagónicas —por no decir hegemónicas— y, a la vez, más o menos vulnerables o resilientes frente a los impactos de las crisis. Esta heterogeneidad —junto a la competencia internacional e intermetropolitana— está en la base de la selectividad geográfica de las inversiones de los fondos inmobiliarios y de las colocaciones de los demás inversionistas institucionales, incluidos los fondos soberanos y de pensiones. Su fuerte concentración territorial y especialización sectorial agudizan las dispa-

ridades territoriales y la inequidad social, a la vez que hacen socialmente más regresivas las trágicas consecuencias de las crisis económicas detonadas con su complicidad. (DAHER, 2013c, p. 42).

El espacio, más que principalmente un valor de uso, y la ciudad, más que un medio de reproducción, son una “fuerza productiva” determinante e insustituible

PRODUCCIÓN SOCIAL Y ESTATAL DE LA CIUDAD-FUERZA PRODUCTIVA

Consecuentemente con lo ya expuesto en las páginas precedentes, en esta sección se desarrolla la tesis de que el espacio, más que principalmente un valor de uso, y la ciudad, más que un medio de reproducción, son una “fuerza productiva” determinante e insustituible, con capacidad de incidir decisivamente en la economía global y en sus ciclos de auge y crisis. Además, se explora el concepto lefebvriano de “modo de producción estatal” del espacio, funcional incluso en medio de la liberalización económica tanto a ‘la ciudad de la reproducción social’ como a ‘la ciudad fuerza de producción’.

Si la relación entre crecimiento económico y urbanización está ampliamente verificada, y si la economía —y sus crisis— se han urbanizado crecientemente, entonces es oportuno recordar también, que: “[...] *the connection between city formation and the production, appropriation, and concentration of an economic surplus has long been noted*”, lo que le lleva a destacar “*the urban origin of capitalism*”, afirmación tan contundente como otra suya aparentemente contradictoria pero complementaria (HARVEY, 1985a, p. 23), o sea, “[...] la urbanización del capital¹” (HARVEY, 1985b).

Esta aseveración subraya la relación entre ciudad y capital, y más específicamente el vínculo entre formación de la ciudad (producción del espacio) y producción (además de apropiación y acumulación)

¹ “[...] la conexión entre la formación de una ciudad y la producción, apropiación y concentración de un excedente económico hace mucho tiempo se viene señalando” lo que lleva a destacar “el origen urbano del capitalismo” (traducción del autor).

de plusvalía. Dicha relación histórica permite sostener más explícitamente que “[...] la producción del espacio se convierte en parte integral del régimen de acumulación [y también que] cada régimen crea nuevas o renovadas formas de crisis espacial” (MOULAERT; SWYNGEDOUW, 1989, p. 330).

El propio Lefebvre (1998, p. 417) es aún más categórico: “*Space’s investment – the production of space – has nothing incidental about it: it is a matter of life and death*”². Esta contundente afirmación, que relaciona explícitamente la inversión espacial con la producción del espacio, está sin embargo más asociada –como se verá– a la concepción de la ciudad como valor de uso y lugar de reproducción (CASTELLS, 1972) que como fuerza productiva y unidad económica.

Unas aclaraciones iniciales de Lefebvre resultan oportunas: “*We may therefore justifiably speak of a transitional period between de mode of production of things in space and the mode of production of space*”³ (LEFEBVRE, 1998, p. 410). El mismo autor remarca: “Puntualicemos: ‘producción del espacio’ y no de tal o cual objeto, de tal o cual cosa *en el espacio*” (LEFEBVRE, 1976, p. 19). Aunque ciertamente la producción de “cosas” (por ejemplo, bienes económicos) en el espacio tiene efectos sobre éste y requiere por lo general también de una cierta producción del espacio (por ejemplo, infraestructuras, instalaciones...), la distinción analítica del autor permite retomar la tensión dual del espacio como valor de uso y cambio.

En el contexto de “[...] la teoría de la producción del espacio de Henri Lefebvre, formulada entre 1968 (El derecho a la ciudad) y 1974 (La producción del espacio)” (STANEK; SCHMID, 2012, p. 1), dicho autor afirma que “[...] la ciudad y la realidad urbana son reveladoras de valor de uso. El valor de cambio, la generalización de la mercancía por

obra de la industrialización, tiende a distribuir, subordinándose, la ciudad y la realidad urbana, refugios del valor de uso [...]” (LEFEBVRE, 1978, p. 20). Más radicalmente él mismo define “[...] ‘lo urbano’, (como) lugar de encuentro, prioridad del valor de uso” (LEFEBVRE, 1978, p. 138), aunque con realismo reconoce la existencia de un “[...] urbanismo de los promotores. Estos conciben y realizan para el mercado, con propósitos de lucro, y eso sin disimularlo. Lo nuevo y reciente es que ya no venden alojamientos o inmuebles, sino urbanismo” (LEFEBVRE, 1978, p. 42). “La calidad de la vida urbana se ha convertido en una mercancía, como la ciudad misma” (HARVEY, 2008, p. 31).

Esta aproximación primordialmente desde el valor de uso permite comprender la relevancia que Lefebvre otorga asimismo a la “significación” del espacio:

Los tres momentos de la producción del espacio de Lefebvre: ‘práctica espacial’, ‘representación del espacio’ y ‘espacio de representación’ en el registro fenomenológico, o espacio ‘percibido’, ‘concebido’ y ‘vivido’ desde el punto de vista lingüístico y semiótico. (GOODEWARDENA, 2012, p. 11).

La distinción entre valor de uso y valor de cambio en Lefebvre se asocia a una tensión conflictiva entre ambos. En efecto,

*Lefebvre commented that use value is related to the need, the expectation, the wish, while exchange value stems from the relationship of a commodity to other commodities, indeed to all things in the world of commodities*⁴. (STANEK, 2011, p. 151).

La tensión se expresa en “[...] la acción de estos conflictos (que) se ejerce en el sistema urbano que pretendemos analizar: entre el valor de uso y el valor de cambio, entre la movilización de la riqueza (en dinero, en papel) y la inversión improductiva en la ciudad” (LEFEBVRE, 1978, p. 20).

² “La inversión en el espacio –la producción del espacio– no tiene nada de incidental a su respecto: es una cuestión de vida o muerte” (traducción del autor).

³ “Podemos, por lo tanto, hablar justificadamente de un período de transición entre el modo de producción de cosas en el espacio y el modo de producción del espacio” (traducción del autor).

⁴ “Lefebvre comentó que el valor de uso está relacionado con la necesidad, la expectativa, el deseo, mientras el valor de cambio emerge del relacionamiento entre una mercancía con otras mercancías, en efecto, con todas las cosas en el mundo de las mercancías” (traducción del autor).

Esta inversión en la producción del espacio, inversión improductiva (en valor de uso) se relativiza sin embargo cuando Lefebvre (1998, p. 403) explica:

Each network or sequence of links – and thus each space – serves exchange and use in specific ways.

Each is produced – and serves a purpose; and each wears out or is consumed, sometimes unproductively, sometimes productively⁵.

En tal perspectiva, puede afirmarse que la ciudad no es sino una forma particular, históricamente específica, de relaciones socio-espaciales y de producción social del espacio. Su origen y desarrollo se explican por los cambios económicos y sociales en cada caso concreto. Los procesos de urbanización y metropolización y las ciudades globales actuales así lo demuestran. Sin embargo, más allá de una forma espacial particular, la ciudad es, por sobre todo, una unidad económica, una unidad peculiar de producción –más que industrial, terciaria–, de consumo e intercambio, especificada siempre históricamente. La ciudad es una dotación organizada de capital fijo y medios de producción –incluidos los elementos económico/espaciales– y de fuerza de trabajo. Es efecto, y a la vez factor causante, de la progresiva división del trabajo y de los procesos de cooperación e interdependencia que de ella se derivan. La ciudad es, por una parte, efecto de la socialización progresiva de las condiciones de producción y consumo y, por otra, elemento contribuyente a tal socialización. La ciudad se revela como condición determinante del aumento de la productividad y de la acumulación del capital, a la vez que condición de la reproducción de la fuerza de trabajo al mínimo costo social. La ciudad es, en síntesis, una importante fuerza o

La ciudad es una dotación organizada de capital fijo y medios de producción [...] y de fuerza de trabajo

potencia productiva, condición insustituible a un nivel tecnológico dado, del desarrollo económico de una sociedad. La eficiencia económica de la ciudad no depende, sin embargo, sólo de su tamaño, sino de manera muy importante de la disposición y organización espacial de la aglomeración (DAHER, 1975).

El mismo autor ha sostenido que los elementos que conforman el espacio social son, al mismo tiempo, productos económicos y condiciones de la producción y de la actividad económica en general; el valor económico de tales elementos no es indiferente a su organización, localización y disposición espacial. El espacio social, en tanto medio de producción, circulación y consumo, forma parte de las fuerzas partícipes en la producción y actividad económica en general; en tanto tal, no es un mero reflejo o un simple efecto de los procesos económicos, ni mucho menos algo independiente de ellos, sino que, en rigor, es un componente de las estructuras y procesos económicos de cada sociedad y, crecientemente, de la sociedad global. El espacio producido históricamente, en tanto bien económico y factor de producción, es afectado por y afecta a las relaciones que las sociedades contraen en los procesos de generación de los medios de trabajo y subsistencia. El espacio no es, por tanto, un resultado pasivo de la acción social, sino que cumple un rol activo en la vida económica y social en general.

Así pues, el espacio está determinado por y es determinante para la sociedad; se transforma y participa en y según el cambio social; expresa y sirve al sistema social que lo produce aunque no está exento de contradicciones frente a él y, evidentemente, no es ajeno a los problemas estructurales y circunstanciales de cada sociedad ni a la competencia, intereses y tensiones internacionales. La organización espacial resulta determinada simultáneamente tanto por el desarrollo tecnológico (los excedentes agrarios, el intercambio comercial, la industrialización y ahora la tercerización y la nueva ingeniería

⁵ “Cada red o secuencia de enlaces –y como corolario cada espacio– sirve al intercambio y al uso en formas específicas. Cada uno es *producido* –y sirve un propósito, y cada uno se agota o es consumido, a veces de manera improductiva, a veces productiva” (traducción del autor).

informática y financiera globalizadas) cuanto por las formas sociales en cada etapa histórica. La variación de las formaciones espaciales depende, pues, de las leyes que rigen el desarrollo social (DAHER, 1975).

Ese rol mediador del espacio y su incidencia no neutral en los procesos sociales lo manifiesta claramente Lefebvre (1998, p. 411) al preguntarse y responder: “*Is*

space indeed a medium? A milieu? An intermediary? It is doubtless all of these, but its role is less and less neutral, more and more active, both as instrument and as goal, as a means and as end”⁶. Esta función activa se desarrolla también en la dimensión económica, especialmente ligada al tránsito histórico hacia una ‘segunda naturaleza’ (social) del espacio: “[...] *from primary and primordial nature to a ‘second nature’, from natural space to a space which is at once a product and a work*” (LEFEBVRE, 1998, p. 409)⁷. El espacio, producto y tarea, producto y trabajo, producto y ‘producción’, conceptos en cierta forma y medida relacionables con la distinción de Lipietz entre “[...] ‘espacio-en-sí’ y ‘espacio-para-sí’. El ‘espacio-en-sí’ es un componente de la producción social [...] condición determinada por el modo de producción” (GONZÁLEZ, 2005, p. 10).

La producción social del espacio y de la ciudad condiciona, a su vez, las relaciones sociales y productivas. En efecto, “*Urban reality modifies the relations of production without being sufficient to transform them. It become a productive force, like science. Space and the politics of space “express” social relationships but react against them*” (LEFEBVRE, 2003, p. 15)⁸. Este autor reconoce aquí dos

cuestiones muy relevantes: de un lado, la ‘modificación’ de las relaciones de producción causada por la realidad urbana, aunque no su ‘transformación’. De otro, la realidad urbana como ‘fuerza productiva’ (más allá de su valor de uso). Por cierto ambos reconocimientos están ligados: si la ciudad (la realidad urbana) es una fuerza productiva –y no sólo un producto– entonces consecuentemente afecta las relaciones sociales y productivas.

La dialéctica producción-reproducción se hace igualmente manifiesta en la siguiente aseveración de Smith (2002, p. 80): “*The new revanchist urbanism that replaces liberal urban policy in cities of the advanced capitalist world increasingly expresses the impulses of capitalist production rather than social reproduction*”⁹. Y también de modo preclaro Brenner e Elden (2009, p. 34) afirman: “[...] *the currently emergent hyperproductivist form of the SMP (State Mode of Production) appears to entail a significant enhancement of the state’s role in mobilizing space as a productive force*”¹⁰.

La movilización del espacio y la ciudad como fuerzas productivas, asociada a la acción del Estado y al “modo de producción estatal”, tiene en Lefebvre a un observador precursor: “*The production of a space, the national territory [...] During the course of this process, the city and the country develop a new relationship in and through the mediation of a third term – the State that has the city as its center*”¹¹ (LEFEBVRE, 2009, p. 224).

⁶ “¿Es el espacio un medio? ¿Un entorno? ¿Un intermediario? Él es sin duda todo esto, pero su rol es cada vez menos neutro, cada vez más activo, a la vez como instrumento y como meta, como medio y como fin.” (traducción del autor).

⁷ “[...] desde la naturaleza primaria y primordial hacia la ‘segunda naturaleza’, desde el espacio natural hacia un espacio que es a la vez un producto y un trabajo” (traducción del autor).

⁸ “La realidad urbana modifica las relaciones de producción sin ser suficiente para transformarlas. Se convierte en una fuerza productiva, como la ciencia. El espacio y la política del espacio ‘expresan’ relaciones sociales, pero reaccionan contra ellas.” (traducción del autor).

⁹ “El nuevo urbanismo revanchista, que sustituye la política urbana liberal en las ciudades del mundo capitalista avanzado, crecientemente expresa los impulsos de la producción capitalista en lugar de la reproducción social.” (traducción del autor).

¹⁰ “[...] la forma hiperproductivista del Modo de Producción Estatal (MPE) actualmente emergente, parece implicar en un aumento significativo del rol del Estado en la movilización del espacio como una fuerza productiva”. (traducción del autor).

¹¹ “La producción de un espacio, *el territorio nacional* [...] En el transcurso de este proceso, la ciudad y el país desarrollan un nuevo relacionamiento en y a través de la mediación de un tercer término –el Estado que tiene a la ciudad como su centro.” (traducción del autor).

La ‘centralidad urbana’ y más aún metropolitana del Estado, o el ‘Estado urbanizado’, tanto o más importante que el Estado urbanizador, conceptos con un potencial que requiere ser desarrollado, pueden también emparentarse al de ‘espacialidad del Estado’ contenido en la introducción de los editores al capítulo *Space and the State*, quienes expresan “[...] and also in terms of the state’s own inherent spatiality as a territorial-institutional form”¹² (LEFEBVRE, 2009, p. 223).

Los mismos autores, reconociendo que “*Lefebvre’s theory of the SMP (State Mode of Production) provides a powerful analytical lens through which the evolving political, institutional, and geographical dimensions [...]*”¹³ (LEFEBVRE, 2009, p. 34). Ellos destacan el rol urbanizador-commodificador del Estado:

*Indeed, as contemporary analyses of competition states imply, we may currently be witnessing the emergence of an historical new form of the SMP in which the state’s role as an agent for the commodification of its territory – at once on national, regional, and urban scales – has acquired an unprecedented supremacy over other regulatory operations within the state’s institutional architecture*¹⁴.

La tesis de Lefebvre que plantea “[...] *that state institutions have come to play an increasingly essential role in the production of space and thus, in facilitating the survival of capitalism*”¹⁵ (LEFEBVRE,

2009, p. 28), resulta válida no solo para el urbanismo del Estado keynesiano, sino incluso para el urbanismo neoliberal. Harvey (2005, p. 2) describe el rol del Estado en esa corriente:

The role of the state is to create and preserve an institutional framework appropriate to such practices” (libertad de emprendimiento individual, sólidos derechos de propiedad privada, libre mercado y libre comercio), agregando que, por ejemplo, “[...] *the state has to guarantee [...] the quality and integrity of money (y) the proper functioning of markets. Furthermore, if markets do not exist (in areas such as land, water, education, health care, social security, or environmental pollution) then they must be created, by state action if necessary*”¹⁶.

La constatación del rol estatal en medio de paradigmas más o menos neoliberales contrasta con algunas teorías críticas del neoliberalismo que proveen, una “narrativa moral” según la cual la historia reciente es entendida como una transición de valores públicos y colectivos hacia valores privados e individualistas:

*[...] there is a preconstructed normative framing of these theories around a set of conceptual and moral binaries: market versus state; public versus private; consumer versus citizen; liberty versus equality; individual utility versus collective solidarity; self-interested egoism versus other-regarding altruism*¹⁷. (BARNETT, 2010, p. 3).

La producción social del espacio y de la ciudad, y la apropiación y uso de los bienes que de ella resultan no están, sin embargo, desprovistos de ineficiencias, incompatibilidades y contradicciones, tanto de

¹² “[...] y también en términos de la propia espacialidad inherente del Estado como una forma institucional territorial.” (traducción del autor).

¹³ “La teoría de Lefebvre sobre el Modo de Producción Estatal [...] ofrece una poderosa lente analítica a través de la cual las cambiantes dimensiones políticas, institucionales y geográficas [...]”. (traducción del autor).

¹⁴ “En efecto, tal como proponen los análisis contemporáneos sobre Estados competitivos, podemos estar presenciando actualmente la emergencia de una nueva forma histórica del Modo de Producción Estatal en la cual el rol del Estado como un agente de mercantilización de su territorio –a la vez en las escalas nacional, regional y urbanas– ha adquirido una supremacía sin precedentes en relación a otras operaciones regulatorias en el interior de la arquitectura institucional del Estado” (traducción del autor).

¹⁵ “[...] que las instituciones estatales han llegado a desempeñar un rol crecientemente esencial en la producción del espacio y por lo tanto, ayudan en la supervivencia del capitalismo” (traducción del autor).

¹⁶ “[...] el Estado tiene que garantizar [...] la cualidad y la integridad del dinero (y) el correcto funcionamiento de los mercados. Además, si los mercados no existen (en áreas como suelo, agua, educación, salud, seguridad social o contaminación ambiental) entonces ellos tienen que ser creados, por acción del Estado si necesario” (traducción del autor).

¹⁷ “[...] existe un marco normativo preconstruído de estas teorías en torno a un conjunto de binomios conceptuales y morales: mercado versus Estado; público versus privado; consumidor versus ciudadano; libertad versus equidad; utilidad individual versus solidaridad colectiva; egoísmo auto-interesado versus altruismo preocupado por el otro” (traducción del autor).

orden técnico como social, que se manifiestan como intereses conflictivos entre los distintos actores, sectores y estratos, a escala local, nacional y global. En la medida que las relaciones técnicas y sociales devienen más complejas, estos problemas adquieren una dimensión social que requiere de la intervención del Estado en su superación o regulación: la planificación económica y espacial, más o menos indicativa, más o menos imperativa, complementa o reemplaza los mecanismos tradicionales de equilibrio o las imperfecciones del mercado como instancia supuestamente reguladora.

La producción –inmobiliaria y financierizada– del espacio y de la ciudad remite las más de las veces a la operación de empresas y capitales privados

PRODUCCIÓN ESTATAL Y SUPRAESTATAL DEL ESPACIO

Aunque con frecuencia se alude a la dimensión global de la financierización, la producción –inmobiliaria y financierizada– del espacio y de la ciudad remite las más de las veces a la operación de empresas y capitales privados, como actores principales, y a la escala del proyecto o emprendimiento, edilicia y local, propia de su gestión. La aproximación predominante es más bien microeconómica y sectorial. Suele omitirse o minimizarse la producción estatal –directa y indirecta– del espacio, mediante su inversión en obras públicas y vivienda social –a veces con probados efectos regresivos–, o bien vía cooperación público-privada: concesiones, subsidios, etc.; y por cierto también mediante normativas urbanas más o menos liberales. El Estado terrateniente, el Estado empresario inmobiliario, y más recientemente el Estado financierizador urbano –como en la crisis *subprime*– y el Estado urbanizador –como en el actual plan chino– se desdibujan frente al protagonismo del mercado y los privados. Más invisible resulta ser la producción estatal del espacio mediante políticas públicas supuestamente neutras territorialmente, como las monetarias, cambiarias y demás

políticas macroeconómicas, las que sin embargo resultan tener fuertes impactos geográficamente discriminatorios. Y definitivamente apenas se intuye la producción supranacional del espacio, no principalmente por las corporaciones transnacionales, sino por las políticas y orientaciones de los organismos públicos internacionales tales como la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), la Organización Mundial de Comercio (OMC), el Fondo Monetario Internacional (FMI) el Banco Mundial (BM), el Banco Central Europeo (BCE), el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), entre otros. O simplemente por la acción de algunas instituciones que, aunque nacionales, tienen una determinante influencia global, como el *Federal Reserve System* –alias la FED– de los Estados Unidos.

Esta tercera sección retoma la dimensión global y planetaria de la producción financiero-inmobiliaria del espacio –desarrollada en la primera parte del artículo– esta vez desde la perspectiva de su determinación por las políticas macro de los organismos estatales y supranacionales de la gobernanza global, enfatizando el re-escalamiento supraestatal de la producción del espacio.

La producción estatal del espacio, como parte integrante de su producción social, es planteada por Lefebvre no sólo en como funcional a los procesos de acumulación, sino también como una necesaria injerencia en la resolución de contradicciones y crisis, es decir, en circunstancias similares a las planteada en la sección inicial de este texto. En efecto, "*Lefebvre develops an analysis on the state mode of production as an institutional and territorial basis for managing the process of capital accumulation, its contradictions and its crisis tendencies*" (LEFEBVRE, 2009, p. 223)¹⁸.

¹⁸ "Lefebvre desarrolla un análisis sobre el modo de producción estatal como una base institucional y territorial para administrar el proceso de acumulación del capital, sus contradicciones y sus tendencias" (traducción del autor).

Más aún, la temprana visión lefebvriana de las tendencias a la globalización, la urbanización planetaria y las ciudades globales se traduce, de manera pionera, en una percepción del rol estatal y de sus estrategias espaciales en escenarios globales: *“Lefebvre builds on the state-theoretical foundations [...] in order to explore state spatial strategies in worldwide context”* (LEFEBVRE, 2009, p. 28)¹⁹.

La producción transnacional empresarial y sobre todo supraestatal del espacio, no sólo se expresa a escala local y urbana, también ciertamente a escala regional y geográficamente global. A la operación internacional de los fondos de inversión inmobiliaria y demás fondos de inversión, incluidos los soberanos, se agrega la total globalización de la banca y las finanzas. A la competencia o colusión interempresarial a nivel mundial se suma la competencia o “alianza” entre naciones. A la integración regionalista, los acuerdos y tratados de libre comercio, las uniones aduaneras, las zonas monetarias y otros esfuerzos de cooperación internacional se oponen las guerras de divisas, la estatización y externalización internacional de los costos de las crisis, la geopolítica financiera y el riesgo moral asumido por los gobiernos y organismos internacionales.

La producción global del espacio exigida por la urbanización masiva, generalizada y universal de la población y de la economía, ha requerido un desarrollo inmobiliario sin precedentes, en gran medida apoyado por la financiarización y co-responsable también de sus excesos, y de las burbujas y crisis que aquél y ésta han inducido. Crisis detonadas en las ciudades y metrópolis, vinculadas a la producción global del espacio –financiarizada y supranacional– que han puesto en jaque a la economía mundial con profundas cicatrices sociales. Las políticas públicas anti y postcrisis, tanto las estatales como las emanadas de organismos supranacionales, aún cuando explícitamente no territoriales

ni menos urbanas, afectarán indefectiblemente la producción global del espacio, no sólo en términos cuantitativos –menor o mayor dinamismo financiero inmobiliario según medidas de austeridad o fomento– sino sobre todo cualitativamente: emergencia de nuevas asimetrías y desigualdades socio-territoriales, endoso y contagio de la crisis a terceros países, y externalización internacional de sus costos.

En un texto aún inédito, Daher (2014a, p. 1) expone:

Las políticas públicas de los organismos estatales y supranacionales de la gobernanza financiera global orientadas a superar la crisis implican una reacción de financiarización pública y de geopolítica financiarizada, instrumentos de dominio de las economías más desarrolladas y/o de competencia entre ellas. Sus políticas postcrisis –preferentemente las monetarias y cambiarias– generan subproductos territoriales y urbanos a nivel plurinacional y local, y se traducen en una nueva geografía de las tasas de interés y sus diferenciales, reorientando los flujos de capital a distintos países, y en una nueva geografía de los tipos de cambio y sus paridades, expresión de la pugna competitiva entre regiones y naciones.

Concluye el autor:

Tales políticas, externalizando muchos de los costos de la crisis a los gobiernos y sociedades de las naciones emergentes, conllevan sustentabilidad para unos pocos países –los más fuertes– a cambio de vulnerabilidad para muchos otros –los más débiles– en una inequitativa redistribución socioterritorial de los costos y beneficios de dichos ajustes. La arquitectura global del territorio resultante de tales políticas macroeconómicas demuestra su no-neutralidad geográfica ni social. (DAHER, 2014a, p. 1).

Tal arquitectura global supone ciertamente variadas escalas y sucesivos ajustes y reconversiones territoriales. A propósito de ello, González (2005, p. 6) recuerda que Brenner (1999, p. 434) propone,

¹⁹ “Lefebvre se basa en las fundaciones teóricas del Estado [...] para explorar las estrategias espaciales en un contexto mundial” (traducción del autor).

además del concepto de ‘anclaje espacial’, el de ‘anclaje escalar’: un “[...] andamio geográfico socialmente producido sobre, en y a través del cual las diferentes formas del capital son sucesivamente des y re-territorializadas”.

En el desarrollo de los temas anteriores, puede decirse que:

[...] de hecho, una nueva geografía global emerge como consecuencia no sólo de la magnitud de la crisis, sino también de las políticas públicas que intentaron enfrentarla y superarla, algunas a veces reactivamente a la financiarización privada que estuvo en el origen de la crisis, asumiendo el perfil y las características –y también los riesgos– de una creciente y poderosa ‘financiarización pública’. La nueva arquitectura global del territorio, resultante de las políticas macroeconómicas, específicamente fiscales, monetarias y cambiarias, demuestra su no-neutralidad geográfica ni social, haciendo evidente la necesidad de evaluar, prever, mitigar y, en extremo, compensar sus efectos inequitativos e impactos discriminatorios en los distintos sectores y zonas. En particular, en tiempos de crisis, la experiencia histórica reciente verifica la necesidad urgente de ‘territorializar las políticas de austeridad: si sus costos son altos para toda una nación, suelen ser mucho más agudos en determinados sectores y áreas geográficas, y más dramáticos –en empleo, ingresos, seguridad social y supervivencia– para los más pobres y vulnerables, territorialmente localizables cuando no nítidamente segregados en ciudades y periferias sub e infraurbanas. (DAHER, 2014a, p. 19-20).

Continúa el autor:

Las mismas políticas de austeridad, cuando afectan a las grandes economías, contagian sus efectos negativos a las menores y más dependientes, endosándoles muchos de los costos económicos y sociales de crisis y recesiones ajenas a su responsabilidad. Así pues, sea al interior de un mismo país y sociedad, sea

entre países y naciones diferentes, tales políticas redistribuyen social y territorialmente los costos recesivos. Y no lo hacen precisamente de manera equitativa. (DAHER, 2014a, p. 20)

A lo anterior puede agregarse que

[...] otro tanto se concluye respecto de las políticas pro competitividad –incluidas especialmente las guerras de divisas– y sus consecuencias socio-territoriales. En tiempos de crisis, incentivar la competitividad podría parecer acertado e incluso obvio. En esos mismos tiempos, sin embargo, se esperaría una mayor solidaridad internacional, y también nacional, con los sectores menos competitivos. Las heterogéneas consecuencias sociales y territoriales de las políticas cambiarias, al interior del país que las implementa, y las propias de la guerra de divisas entre países, no previstas ni menos dimensionadas, pueden terminar opacando las políticas sociales de esos mismos países, y minimizando o haciendo menos eficaces las políticas de cooperación y ayuda internacional. (DAHER, 2014a, p. 20).

Al respecto resultan ilustrativas unas observaciones de Sassen (1999, p. XX) relativas a tensiones propias de la integración europea:

Such conditions make the UE (Unión Europea) a testing ground for the changing balance of power between the national state and supranational or transnational actors” [...]“State regulation and administration of various cross-border processes require specific institutional arrangements when shared with EU institutions”²⁰.

Por todas las razones anteriores,

[...] atenta consideración debe prestarse a las consecuencias, las externalidades y “sub-productos” presuntamente inintencionales e

²⁰ “Tales condiciones hacen de la Unión Europea un campo de pruebas para el cambiante equilibrio de poder entre el Estado nacional y los actores supranacionales o transnacionales” [...] “La regulación y la administración estatal de varios procesos transfronterizos requieren arreglos institucionales específicos cuando se comparten con las instituciones de la Unión Europea” (traducción del autor).

inadvertidos de las políticas públicas propias de los gobiernos de los países con economías más desarrolladas, o de los organismos supranacionales en que ellos tienen un peso significativo. Esto, sin embargo no es suficiente. Especial atención merecen, además, sus recurrentes estrategias de “geopolítica financiarizada” –valga la denominación– formuladas muchas veces con objetivos más o menos explícitos de dominio económico sobre países emergentes y/o de competencia entre potencias, con sus consiguientes impactos sectoriales y territoriales. (DAHER, 2014a, p. 20-21).

El texto concluye que:

[...] la reasignación y reorientación geográfica de los flujos e inversiones de capitales, como asimismo la redistribución socioespacial –internacional y subnacional– de riqueza y pobreza inducida por tales políticas merecen también un seguimiento pormenorizado [...]. (DAHER, 2014a, p. 21)

Agregando el mismo autor que:

[...] en similar perspectiva, la comunidad internacional y sus organismos supranacionales deben ser especialmente sensibles y proactivos frente a la externalización –siempre como consecuencia de las políticas públicas descritas– de muchos de los costos de la crisis a los gobiernos y sociedades de los países emergentes –cuyas autoridades monetarias deben actuar reactivamente sea para defender la devaluación de sus monedas, sea para evitar su sobre apreciación– endoso que se traduce en verdaderos swaps de sustentabilidad para unos pocos países – los más fuertes– a cambio de vulnerabilidad para muchos otros –los más débiles–. (DAHER, 2014a, p. 21).

Todas estas contradicciones rememoran unas breves pero elocuentes palabras de Lefebvre (1998, p. 404): “*Via all kinds of interactions, the world market creates configurations and inscribes changing spaces on the surface of the earth, spaces governed by conflicts and contradictions*”. Así,

[...] las políticas nacionales e internacionales pierden la coherencia [...], los planes para

mejorar la competitividad [...] dentro de una alianza regional [...] exportan el desempleo al exterior. Las políticas diseñadas para exportar la devaluación al tercer mundo no sólo desencadenan revueltas [...] sino que ponen en peligro la enorme deuda de dichos países [...] en un caso clásico de desplazamiento geográfico y temporal. (HARVEY, 2007, p. 361).

Complementariamente, debe tenerse presente que en la escala de la geopolítica global, las crisis inducen a acelerar cambios radicales en los procesos de externalización, deslocalización y relocalización productiva entre naciones. La crisis actual (FUMAGALLI, 2011) pondría fin a la primacía occidental en las finanzas y a la primacía oriental en la “economía real” y el comercio internacional. Por lo demás, la propia crisis de la Eurozona y la vulnerabilidad del proyecto de integración europea acusan las notables diferencias entre los países llamados “periféricos” y las economías del centro norte del continente. La geografía de la crisis y de sus consecuencias económicas, sociales y políticas se hace allí tan evidente como dramática (DAHER, 2013a, p. 27).

En relación a la escala de la geopolítica global y de las nuevas geografías emergentes es oportuno recordar la precursora contribución de Smith. En efecto, “[...] en lo que se refiere al concepto de escala [...] Smith (1984) hizo una de las aportaciones más importantes [...] para explicar los cambios espaciales en la organización del capitalismo una vez que se ha roto el consenso fordista que funcionaba mayoritariamente alrededor del Estado-Nación” (GONZÁLEZ, 2005, p. 4-5). La superación del fordismo conjugada con la transnacionalización y la supraestatización define el nuevo paisaje y las inéditas escalas propias del cambio de época.

ALGUNAS CONCLUSIONES

Las reflexiones precedentes permiten concluir algunos resultados como asimismo plantear ciertas cuestiones aún pendientes:

De los antecedentes expuestos y sus proyecciones se hace evidente la necesidad de investigar la nueva “geografía global” de las políticas públicas postcrisis y, en particular, de la “financiarización pública”. Asimismo, se requiere indagar, más específicamente, la nueva arquitectura global resultante de las políticas macroeconómicas: fiscal, monetaria, cambiaria... y “territorializar” las políticas de austeridad y competitividad –incluida las guerras de divisas– y sus consecuencias sociales. Especial atención debe prestarse al estudio no sólo de los efectos, externalidades o “subproductos” supuestamente inadvertidos y no intencionales de las políticas públicas de los gobiernos de las economías más desarrolladas, sino especialmente a las estrategias de “geopolítica financiarizada” de los mismos, formuladas con explícitos objetivos de dominio económico sobre economías emergentes y/o de competencia global entre potencias. (DAHER, 2014b, p.13).

Se hacen patentes así múltiples contradicciones que involucran a los estados y a las relaciones interestatales en medio de la globalización:

*This political analysis of spatiality is further broadened to consider the worldwide, if unevenly articulated and internally contradictory, dimensions of capitalist spatiality; the state's role in the management of worldwide processes and their contradictions [...].*²¹ (LEFEBVRE, 2009, p. 29).

En tal contexto,

[...] un tema de singular importancia para los países primario-exportadores se relaciona con los ciclos *boom-bust* de sus recursos naturales y, como consecuencia, con la volatilidad territorial de sus “regiones-*commodities*” e incluso de sus “ciudades-*commodities*”, con obvias implicancias económicas y so-

ciales para sus respectivas economías nacionales, que se manifiestan en sus tasas de crecimiento, sus balanzas comerciales y de pagos, sus presupuestos fiscales y sus mercados de trabajo, entre otras dimensiones. (DAHER, 2014b, p. 14).

A propósito de esto, Brenner (2004, p. 6), recordando a Scott, afirma: “[...] *these subnational territorial production complexes today represent the ‘regional motors of the global economy’*”²².

Así pues, lo planteado en las páginas precedentes permite concluir, con Lefebvre, que la producción (estatal) del espacio está estrechamente ligada a una ‘política del espacio’ En efecto, dicho autor enfatiza: “*I repeat that there is a politics of space because space is political (il y a politique de l'espace, parce que l'espace est politique*”²³ (LEFEBVRE, 2009, p. 174).

No pocas veces se reivindica la acción del Estado frente a neoliberalismos urbanos más o menos acentuados, como si la desregulación o regulación urbanas fueran las opciones fundamentales. Se omite así –quizá porque es menos evidente– que la acción del Estado en la producción del espacio y de la ciudad es mucho más determinante cuando indirectamente se implementa a través de políticas públicas no territoriales y menos urbanas, como lo son las políticas macroeconómicas. Las consecuencias de éstas, con impactos geográficos muy diferenciales y consecuencias sociales muy desiguales, pueden llegar a contradecir e incluso a minimizar o anular a las políticas, inversiones, subsidios y demás acciones propiamente regionales y urbanas. El Estado, por lo demás, muchas veces es directamente responsable de agravar inequidades, como ha sucedido con algunas políticas

²¹ “Este análisis político de la espacialidad se amplió aún más para considerar dimensiones mundiales de la espacialidad capitalista, incluso desigualmente articuladas e internamente contradictorias; el rol del Estado en la gestión de procesos globales y sus contradicciones [...]” (traducción del autor).

²² “[...] estos complejos de producción territorial subnacionales hoy representan los ‘motores regionales de la economía global’” (traducción del autor).

²³ “Yo repito que existe una política del espacio porque el espacio es político” (traducción del autor).

habitacionales; de producir efectos perversos que terminan beneficiando al sector empresarial privado, según se ha verificado con ciertos subsidios; o de ser definitivamente cómplice de crisis, malas prácticas y e incluso de corrupción. Así, la producción estatal del espacio y de la ciudad, lejos de corregir su producción mercantil, concluye confirmando que la producción social –privada y estatal– del espacio es menos dicotómica o dualista, y más compleja y contradictoria.

Tales contradicciones en la producción social y estatal del espacio se manifiestan políticamente en la ciudad: “Lo urbano funciona pues, obviamente, como un ámbito relevante de acción y rebelión política. Las características propias de cada lugar son importantes, y su remodelación física y social así como su organización territorial son armas para la lucha política [...] las protestas populares y los movimientos políticos en el entorno urbano” (HARVEY, 2013, p. 174).

Estas protestas masivas en espacios urbanos significativos, en diferentes latitudes y continentes, promovidas muchas veces por nuevos movimientos sociales urbanos, se han intensificado recientemente como consecuencia inevitable de las secuelas de la última crisis:

Graves y persistentes recesiones económicas. Dramáticos y la más de las veces injustos impactos laborales y sociales. Y costos políticos no menores. ¿Qué hacen las políticas públicas? La responsabilidad de las políticas públicas en el desarrollo y las crisis [...] aparece muchas veces asociada a los procesos de liberalización, desregulación y privatización. El Estado deja de hacer en el campo de las políticas propiamente urbanas, pero hace mucho, para bien o mal de las ciudades, como subproducto de las demás políticas. En la crisis *subprime*, para algunos la desregulación es la responsable de la misma, Para otros fue el resultado de una acción excesiva del gobierno

y de las políticas monetaria, crediticia y de vivienda social (ROUBINI; MIHM, 2010) [...] La responsabilidad de las políticas públicas parece ser de cualquier modo innegable. En el mejor de los casos, por no prever, evitar o mitigar las crisis. En el peor, desgraciadamente, por inducir las. (DAHER, 2013a, p. 27-28).

La crisis *subprime* ha sido una auténtica crisis de la producción del espacio, una crisis localizada y globalizada que hizo patente la fuerza productiva y ‘destruccionista’ de la industria inmobiliario-financiera y, a la vez, la des-gobernanza estatal y supranacional en la producción del espacio.

REFERENCIAS

- ATTALI, J. ¿Y después de la crisis qué...? propuestas para una nueva democracia mundial. Barcelona: Gedisa, 2009.
- BARNETT, C. *Publics and markets: what's wrong with Neoliberalism?* In: SMITH, S. et al. *The sage handbook of social geography*. London: Sage Publications, 2010. p. 269-296.
- BRENNER, N. Globalisation as reterritorialisation: the re-scaling of urban governance in the European Union. *Urban Studies*, [S.l.], v. 36, n. 3, p. 431-451, 1999.
- BRENNER, N. *New state space: Urban governance and the rescaling of statehood*. New York: Oxford University Press, 2004.
- BROOKINGS. *The state of metropolitan America*. Washington DC: Brookings Institution, 2010.
- CASSIDY, J. *¿Como os mercados quebran: a lógica das catástrofes econômicas*. Rio de Janeiro: Intrínseca, 2011.
- CASTELLS, M. *La question urbaine*. Paris: Francois Maspero, 1972.
- CORPATAUX, J.; CREVOISIER, O.; THEURILLAT, T. The expansion of the finance industry and its impacts on the economy: a territorial approach based on swiss pension funds. *Economic Geography*, [S.l.], v. 85, n. 3, p. 313-334, 2009.
- DAHER, A. *Producción y espacio: elementos para una teoría general de la producción del espacio*. Santiago de Chile: Instituto de Planificación Urbana; Pontificia U. católica de Chile, 1975.
- _____. Territorios de la financiarización urbana y de las crisis inmobiliarias. *Revista de Geografía Norte Grande*, [S.l.], n. 56, p. 7-30, 2013a.

DAHER, A. *El sector inmobiliario y las crisis económicas*. EURE, [S.l.], v. 39, n. 118, p. 47-76, 2013b.

_____. Fondos inmobiliarios y riesgo urbano. *Revista de Urbanismo*, [S.l.], n. 29, p. 32-45, 2013c.

_____. *Subproductos territoriales transnacionales de la gobernanza financiera global*. EURE, 2014a. (en evaluación).

_____. Impactos territoriales de la financiarización pública postcrisis. *Revista de Ciencias Sociales*, Segunda Época, [S.l.], n. 25, p. 13-26, 2014b.

FEDERAL RESERVE SYSTEM. *Beige book*. Washington, DC: Board of Governors of the Federal Reserve System, 6 jun. 2012.

FERNÁNDEZ, A.; CRUZ, E. Análisis territorial del crecimiento y la crisis del sector de la construcción en España y la Comunidad Autónoma de Andalucía. *EURE*, [S.l.], v. 39, n. 116, p. 5-37, 2010.

FOSTER, J.; MAGDOFF, F. *La gran crisis financiera: causas y consecuencias*. Madrid: Fondo de Cultura Económica, 2009.

FUMAGALLI, A. Nada será como antes: diez tesis sobre a crise financeira. In: FUMAGALLI, A.; MEZZADRA, S. (Org.). *A crise da economia global*. Río de Janeiro: Civilização Brasileira, 2011. p. 75-105.

GOLUB, P. H. Las capitales del capitalismo: de las ciudades – estado a la ciudad global. In: LAS CAPITALS del capitalismo: ciudades, urbanismo y desastre en Chile. Santiago: Editorial Aún Creemos en los Sueños. 2010. p. 25-30. (Le Monde Diplomatique, 95).

GONZÁLEZ, S. La geografía escalar del capitalismo actual. *Scripta Nova*, [S.l.], v. 9, n. 189, p. 1-21, 2005.

GOONEWARDENA, K. *Henri Lefebvre y la revolución de la vida cotidiana, la ciudad y el Estado*. Urban, [S.l.], n. 502, p. 1-15, 2012.

HARVEY, D. *The urban experience*. Baltimore: The Johns Hopkins University Press, 1985 a.

_____. *The urbanization of capital: studies in the history and theory of capitalist urbanization*. Michigan: John Hopkins University Press, 1985b.

HARVEY, D. *A brief history of neoliberalism*. Oxford: Oxford University Press, 2005.

HARVEY, D. *Espacios del capital: hacia una geografía crítica*. Madrid: Ediciones Akal, 2007.

_____. *El derecho a la ciudad*. *New Left Review*, [S.l.], n. 53, p. 23-39, 2008.

_____. *Ciudades rebeldes: del derecho a la ciudad a la revolución urbana*. Madrid: Ed. Akal, 2013.

JANOSCHKA, M. *Urbanismo neoliberal, expansión urbana y crisis financiera en el litoral español: análisis empírico y reflexión crítica*. 2011. Disponible em: <http://michael-janoschka.de/pdfs/Janoschka_PUC_Urbanismo.pdf>. Acceso em: 10 abr. 2013.

KRUGMAN, P. *De vuelta a la economía de la gran depresión y la crisis del 2008*. Bogotá: Norma, 2010.

LAEVEN, L.; VALENCIA, F. *Systemic banking crises: a new database*. [S.l.]: International Monetary Fund, 2008. (IMF Working Paper, WP/08/224).

LEFEBVRE, H. *Espacio y política: el derecho a la ciudad II*. Barcelona: Ed. Península, 1976.

_____. *El derecho a la ciudad*. Barcelona: Ed. Península, 1978.

_____. *The production of space*. Oxford: Blackwell, 1998.

_____. *The urban revolution*. Minneapolis: University of Minnesota Press, 2003.

_____. *State, space, world*. Minneapolis: University of Minnesota Press, 2009.

MARICHAL, C. *Nueva historia de las grandes crisis financieras: una perspectiva global, 1873-2008*. Buenos Aires: Debate, 2010.

MOULAERT, F.; SWYNGEDOUW, E. A regulation approach to the geography of flexible production systems. *Environment and Planning*, [S.l.], n. 7, p. 327-345, 1989.

RAMONET, I. *La catástrofe perfecta*. Crisis del siglo y refundación del porvenir. Buenos Aires: Capital Intelectual, 2009.

REINHART, C.; ROGOFF, K. *Esta vez es distinto: ocho siglos de necedad financiera*. México: FCE, 2011.

ROUBINI, N.; MIHM, S. *Cómo salimos de ésta*. Santiago: Destino, 2010.

SASSEN, S. *Guests and aliens*. N. York: The New Press, 1999.

SHILLER, R. *Historic turning points in real estate...* New Haven: Yale University, 2007. (Cowles Foundation for Research in Economics Discussion Paper, 1610).

SHILLER, R. *El estallido de la burbuja: cómo se llegó a la crisis y como salir de ella*. Barcelona: Gestión 2000, 2009.

SMITH, N. *Uneven development*. Oxford: Blackwell, 1984.

SMITH, N. *New globalism, new urbanism: gentrification as global urban strategy*. In: BRENNER, N.; THEODORE, N. Spaces of neoliberalism: urban restructuring in North America and Western Europe. Malden, MA: Blackwell, 2002. p. 80-103.

SOROS, G. *El nuevo paradigma de los mercados financieros: para entender la crisis económica actual*. Buenos Aires: Taurus, 2008.

STANEK, L. *Henri Lefebvre on space. architecture, urban research, and the production of theory*. Minneapolis: U. of Minnesota Press, 2011.

STIGLITZ, J. *Caída libre: el libre mercado y el hundimiento de la economía mundial*. Buenos Aires: Taurus, 2010.

STANEK, L.; SCHMID, C. H. *Teoría, no método: Henri Lefebvre, investigación y diseño urbanos en la actualidad*. Urban, [S.l.], n. 502, p. 1-8, 2012.

Autor convidado.

Brasília, Anápolis e Goiânia: um arranjo urbano-regional¹

Rosa Moura*

Marcos Bittar Haddad**

* Doutora em Geografia pela Universidade Federal do Paraná (UFPR) e especialista em Programa de Estudos em Redistribuição da População pela Universidade Estadual de Campinas (Unicamp). Bolsista do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), pesquisadora do Observatório das Metrópoles do Instituto Nacional de Ciência e Tecnologia (INCT) e integrante da Red Iberoamericana de Investigadores sobre Globalización y Territorio (RII). rmoura.pr@gmail.com

** Mestre em Desenvolvimento e Planejamento Territorial pela Pontifícia Universidade Católica de Goiás (PUC-GO) e doutorando em Desenvolvimento Econômico pela Universidade Estadual de Campinas (Unicamp). haddad13@gmail.com

Resumo

O processo de metropolização no Brasil caracteriza-se pela configuração de arranjos espaciais que conjugam, em unidades fortemente articuladas, metrópoles, aglomerações urbanas e centros não aglomerados. Nessas unidades indelimitáveis, há uma divisão de funções e uma distribuição de atividades entre as partes componentes que se complementam, operadas por intensos fluxos multidirecionais de pessoas, mercadorias, informação e conhecimento, e que reforçam o padrão concentrador da urbanização brasileira, porém, em morfologias ampliadas, dispersas, multiescalares e em constante mobilidade. Destaca-se, na presente análise, o arranjo espacial Brasília-Anápolis-Goiânia, localizado no Planalto Central do Brasil; busca-se sua caracterização, assim como a confirmação de sua natureza urbano-regional a partir do padrão funcional e do papel que o arranjo desempenha na inserção regional e na divisão social do trabalho.

Palavras-chave: Metropolização. Arranjos espaciais. Natureza urbano-regional, Brasília.

Abstract

The metropolization process in Brazil is characterized by a setting of spatial arrangements, as strongly articulated units composed by metropolis, urban agglomerations and regional centers no agglomerated. In these non-delimited units, there are roles division and activities distribution between the component parts, which complement each other, operated by intense multidirectional flows of people, goods, information and knowledge, enhancing the standard of Brazilian concentrated urbanization, but in extended, dispersed and multi-scalars morphologies, in constant mobility. The spatial arrangement Brasília-Anápolis-Goiânia, situated in Brazil's central plateau, stands out in this analysis which aims to characterize, as well as to confirm, its urban-regional nature, based upon the functional pattern and the role that the arrangement plays in the regional insertion and in the social division of labor.

Keywords: Metropolization. Spatial arrangements. Urban-regional nature. Brasília.

¹ A versão simplificada deste trabalho foi apresentada e debatida no XIII Seminário Internacional da Red Iberoamericana de Investigadores sobre Globalización y Territorio (RII), realizado em Salvador, entre 1º e 4 de setembro de 2014. Uma versão que complementa o texto e incorpora as contribuições daquele debate encontra-se publicada em Biblio3W – Revista Bibliográfica de Geografía y Ciencias Sociales, Universidad de Barcelona, v. XX, n. 1.119, mayo 2015, ISSN 1138-9796. Disponível em: <http://www.ub.edu/geocriti/b3w-1119.pdf>.

INTRODUÇÃO

Um arranjo espacial configura-se no Centro-Oeste brasileiro, polarizado por Brasília, Anápolis e Goiânia, estendendo-se pelo Distrito Federal (DF) e municípios de Goiás e de Minas Gerais, em um complexo universo de relações econômicas, sociais e institucionais. A região de influência dessas centralidades – duas metrópoles e um centro sub-regional – é extensa, permeada por fluxos e conexões multidirecionais, que evidenciam forte grau de articulação entre si. Esse padrão de configuração espacial, morfológicamente descontínuo e expandido, torna peculiar o atual estágio de metropolização no Brasil. Por essa particularidade e por ter como um dos polos a capital federal do Brasil, esse arranjo foi selecionado como objeto de análise deste trabalho, que busca confirmar ou rejeitar sua constituição enquanto unidade espacial e sua natureza urbano-regional.

A análise persegue as hipóteses de que: 1) a concentração populacional, econômica e técnico-científica permanece como marca da metropolização, mas em territórios mais expandidos, colocando em xeque afirmações de que, com a reestruturação produtiva e a difusão de novas tecnologias de informação e comunicação, haveria a perspectiva de reversão das centralidades concentradoras; 2) a inserção de municípios e regiões nas novas dinâmicas da economia é restrita, e seus desdobramentos são limitados, o que exige a ação do Estado para conter o acirramento das desigualdades no território.

Para colocar tais hipóteses em discussão, o trabalho estrutura-se em tópicos que contemplam: 1) uma discussão introdutória de ordem teórico-conceitual a respeito de morfologias expandidas e suas denominações, considerando as novas configurações espaciais identificadas no Brasil e o conteúdo expresso na natureza urbano-regional; 2) a trajetória histórico-institucional, o papel das principais políticas públicas de alcance regional e o processo socioespacial que deu origem e estreitou os vínculos e a complementaridade funcional entre os elementos

constitutivos do arranjo Brasília-Anápolis-Goiânia e suas múltiplas escalas; 3) as principais características desse arranjo, considerando-se aspectos populacionais, padrão dos movimentos pendulares para trabalho e estudo, mobilidade e conectividade, dinâmica econômica, diversidade funcional, posição na rede urbana, infraestrutura material e técnico-científica; e 4) os desafios para sua gestão, dadas as muitas escalas e territórios institucionais em disputa em seu interior, entre outros limitantes.

DEBATE TEÓRICO-CONCEITUAL ACERCA DE MORFOLOGIAS EXPANDIDAS

Muitas são as denominações atribuídas às categorias espaciais ampliadas ou que articulam, em unidades contínuas ou descontínuas, conjuntos de centros ou aglomerações urbanas que se conectam por fluxos multidirecionais. Tais categorias caracterizam o processo de metropolização contemporâneo e vêm sendo objeto de reflexão em diferentes continentes (MATTOS, 2013; LENCIONI, 2011; PRADILLA COBOS; GALVÁN, MÁRQUEZ, 2010; SCOTT et al., 2001). No caso brasileiro, o padrão de expansão dos aglomerados urbanos em direção a áreas adjacentes, acompanhando sistemas viários urbanos ou regionais, como também a interconexão de pequenos centros preexistentes, cujos territórios se tornam integrados graças a novas capacidades comunicacionais, configura desde simples eixos bipolarizados até complexos macrometropolitanos. Essas configurações se consolidam a partir da ação dos vários capitais, com ênfase no imobiliário, pela dispersão ou realocação de atividades econômicas – indústria, comércio e serviços – e expansão da ocupação residencial, seja por grandes condomínios fechados ou conjuntos habitacionais de baixa renda, seja por ocupações informais nas franjas das cidades, resultantes da segregação e da exclusão dos mercados formais de moradia.

No debate posto, a transformação – metamorfose, para alguns – pela qual passa o espaço urbano,

pela ampliação geográfica do processo de acumulação do capitalismo, induz, ao mesmo tempo, o reforço de funções superiores em matéria de decisão, direção e gestão – as mais articuladoras das bases econômicas nacionais aos circuitos globais –, concentradas nos principais centros urbanos, e a formação de novas morfologias urbanas, muito mais articuladas, densas, descontínuas, dispersas, sem limites precisos, engendradas pela dispersão de processos produtivos, empresas, filiais, fornecedores, que acionam o capital imobiliário a ativar negócios na produção imobiliária e de infraestruturas indispensáveis à valorização do espaço metropolitano. Ou seja,

[...] a valorização imobiliária que acompanha o espraiamento territorial da metrópole se constituiu numa das principais estratégias para a produção e concentração da riqueza social, uma vez que o predomínio da descontinuidade é estratégico para a reprodução do capital. (LENCIONI, 2011, p. 55).

Historicamente, a expansão das cidades, com a formação de aglomerações urbanas no Brasil, foi marcada pela produção industrial e pela consolidação das metrópoles como *locus* de seu desenvolvimento. Na segunda metade do século XX, as metrópoles brasileiras passaram a agregar municípios vizinhos num mesmo complexo de relações, em áreas de ocupação contínua e configuraram densas regiões urbanizadas, nas quais o célere padrão de crescimento populacional dos polos, que passaram a assumir seletivamente funções mais qualificadas, cedeu lugar ao crescimento elevado das periferias, em espaços nitidamente desiguais. A dinâmica atual, com marcas de diversificação socioeconômica, segue associada ao valor da terra e a projetos imobiliários altamente especulativos, com as áreas incorporadas à ocupação permeadas por vazios urbanos, mantidos como reservas de valor, numa

A expansão das cidades, com a formação de aglomerações urbanas no Brasil, foi marcada pela produção industrial e pela consolidação das metrópoles como *locus* de seu desenvolvimento

expansão periférica caracterizada por uma sucessão de eventos em simultaneidade, proximidade e sob temporalidades diversas. Mas essa forma de expansão não se restringe às metrópoles. A mesma dinâmica e as mesmas lógicas prevalecem no crescimento de cidades médias no interior do país, que também passam a configurar aglomerações urbanas e a integrar arranjos espaciais.

No âmbito dos processos formadores dos arranjos espaciais no Brasil, reproduzem-se padrões internacionais, expressos na literatura recorrente, particularmente quanto ao modo de vida transformado pela urbanização. A expansão, para além dos limites definidores de cidades ou aglomerações, incorpora as noções de cidade dispersa (MONCLÚS, 1998), na qual a ocupação de novas superfícies nos limites físicos da cidade em seu constante avanço e dinamismo esvaece a fronteira entre os âmbitos urbano e não urbano e desconstrói a visão de cidade tradicional, compacta, densa, delimitável, caracterizada pela diversidade de usos e mescla de atividades. Sua dinâmica se decompõe, conforme Dematteis (1998), na periurbanização, com a criação de novos assentamentos urbanos nos limites das grandes cidades ou próximos a grandes vias de comunicação, com uma morfologia difusa, uma “desconcentração concentrada”; e em formas de expansão urbana independentes dos campos de polarização dos grandes centros, criando a cidade difusa. Esta emana de uma organização reticular de pequenos e médios centros urbanos, e sua morfologia resulta da dispersão e da transformação nas práticas sociais e nas relações socioespaciais; diferencia-se da periurbanização por evoluir de um modelo peculiar de ocupação do território, de um determinado modo de produção (INDOVINA, 1990).

A abordagem regional sobre o conceito de “eixo” também é focalizada no debate. Haddad (2011), em sua dissertação sobre o recorte objeto

de sua análise, o denomina “eixo Goiânia-Anápolis-Brasília”, considerando a relação entre espaço e transportes. O autor admite que, desde a escola clássica da análise espacial, representada por Von Thunen, Losch, Weber e outros, é atribuída ao transporte e à acessibilidade a função de definir e explicar configurações territoriais. Perroux (1964), ao tratar do conceito de polos de desenvolvimento, afirma que estes não existem de forma isolada, mas se ligam a sua região por canais onde se propagam preços, fluxos e antecipações. Esta propagação dá origem ao chamado eixo de desenvolvimento, salientando que o eixo não é apenas uma estrada, mas que, “[...] ligado à estrada, deve haver todo um conjunto de atividades complexas que indicam orientações determinadas e duráveis de desenvolvimento territorial e dependem, sobretudo, da capacidade de investimento adicional” (ANDRADE, 1987, p. 66).

Tanto na visão de Perroux como na de outros autores, para se afirmar que existe um eixo, é necessário que haja bens que complementem, como energia, transporte, crédito e capacidade técnica. Eixo pressupõe determinado corte espacial, com a presença de um conjunto de atividades complexas que indicam desenvolvimento territorial. Eixo pode então ser definido como uma cadeia de núcleos urbanos de tamanhos diversificados, localizados ao longo de uma via de transporte de alta capacidade, onde são estimuladas as atividades industriais e facilitado o estabelecimento de relações internas. Assim, o eixo é um espaço de considerável importância econômica, pois a propagação da atividade produtiva gera aumento da mais valia e uma maior concentração de renda.

Portanto, pode-se afirmar que eixo de desenvolvimento surge em um espaço onde estejam presentes: 1) uma cadeia de núcleos urbanos, de diferentes tamanhos, situados ao longo das vias de transporte; 2) vias de transporte de alta capacidade,

O eixo é um espaço de considerável importância econômica, pois a propagação da atividade produtiva gera aumento da mais valia e uma maior concentração de renda

como rodovias duplicadas, ferrovias modernas e infovias – cabos de fibra ópticas, telefonia, rede de computadores; e 3) um sistema de transporte adequado, que favoreça a dinâmica econômica dos centros urbanos, principalmente no tocante à localização das mais diversas atividades industriais. Todas estas leituras destacadas ajustam-se à noção de arranjo espacial, que incorpora a noção de eixo.

Como postulam os eixos de desenvolvimento, também as concepções de cidade-região (SCOTT et al., 2001) e de megarregião (SASSEN, 2007) fazem referência a territórios diversos e desiguais, morfologias que transcendem espacialmente o âmbito urbano compacto ou disperso, que exigem estratégias que potencializem o desenvolvimento. Distinguem-se do conceito clássico de cidade, considerado muito restrito para o entendimento da crescente interdependência de múltiplas redes de atividades econômicas organizadas em configurações territoriais ampliadas. Lencioni (2006) aplica a expressão cidade-região para o caso do complexo macrometropolitano de São Paulo.

Sob a perspectiva da forma, tanto a noção de cidade-região global quanto a de megarregião resgatam ideias acerca de megalópole, que reúne parâmetros de tamanho populacional e extensão física. Para Gottman (1970), refere-se a um contínuo urbano de considerável extensão (centenas de quilômetros), originado como consequência do crescimento de uma cidade até tomar contato com a região de influência de outra cidade, e assim sucessivamente. Este crescimento se produz em cada cidade pela concentração de atividades e população, favorecido pelos novos meios de comunicação e transporte, tendo como critério populacional um conjunto superior a 20 milhões de habitantes. As configurações metropolitanas de São Paulo e Rio de Janeiro, já consideradas formadoras de um ‘macroeixo’, poderiam ser as únicas no país em processo de megalopolização.

Essas metrópoles metamorfoseadas cada vez mais vêm abdicando de suas relações de vizinhança e regionais para se constituir uma rede transnacional de operações estratégicas que se globalizam. Veltz (1996) compõe a imagem de um arquipélago urbano ou a conformação de um território em rede, que também se sustenta nas redes de transportes e comunicações que induzem a linearização do crescimento em contraste com o modelo areolar da expansão urbana tradicional. Nesse modelo de crescimento, cada polo se define como um ponto de entrecruzamento e comutação de redes múltiplas, como nó em uma gigantesca confluência de fluxos. Veltz mostra que esse fenômeno não é novo; o que é novo são os sistemas de fluxos mundializados, provocados pela acelerada transformação no modo de competição entre firmas e mudanças na estrutura territorial, numa “economia de arquipélago”, com zonas, polos e redes, em movimentos que desenham uma geografia complexa e paradoxal. O conjunto de fatores e externalidades oferecido pelas grandes aglomerações urbanas sustenta essa nova geografia.

Na busca dessas configurações expandidas, Moura e Lira (2011) identificaram um conjunto de “arranjos espaciais” em território brasileiro – expressão escolhida pela abrangência de seu significado, que contempla os mais variados formatos e naturezas. Verifica-se que elementos de conceitos, processos e lógicas internacionais permanecem subjacentes a essas categorias espaciais, cada vez mais estruturadas a partir das relações em rede, sob múltiplas escalas e muitos sujeitos atuantes, e da convergência das relações verticais e horizontais, que provocam uma forte hibridização da condição urbana e regional. A presença funcional de muitos arranjos extrapola a dimensão da cidade e da aglomeração e incorpora, no mesmo fato urbano-metropolitano, a dimensão regional, o que torna sua natureza complexa e peculiar (MOURA, 2010). Nesse sentido, há um entrecruzamento entre as noções de unidades concentradoras formadas por aglomerações urbanas ou metropolitanas, em sua versão descontínua e fortemente estruturada por eixos de circulação que

garantem comutação e conectividade, e a noção de desenvolvimento regional, para a qual a configuração axial que articula aglomerações vem tornando-se objeto de análise da economia. Entre os identificados está o Arranjo Urbano-Regional (AUR) Brasília, Anápolis e Goiânia, para o qual as análises subsequentes confirmam sua pertinência.

Como outros dessa natureza, esse arranjo caracteriza-se como unidade concentradora de população, relevância econômico-social e infraestrutura científico-tecnológica, com elevada densidade urbana, forte articulação regional e extrema complexidade, devido à rede de fluxos multidirecionais, particularmente de pessoas, e pela multiplicidade escalar. Participa de modo mais integrado, nos âmbitos estadual, nacional e internacional, como elo de inserção nos estágios mais avançados da divisão social do trabalho e representa o principal centro de decisão política e institucional do país. Morfológicamente, absorve, em sua unidade espacial contínua e descontínua, duas aglomerações metropolitanas e um centro sub-regional e suas áreas intersticiais urbanas e rurais, que estreitam relações entre si e dividem funções especializadas e complementares, alcançando uma escala urbana mais complexa e uma abrangência regional. Contempla, assim, os elementos que definem a natureza urbano-regional.

TRAJETÓRIA HISTÓRICA-INSTITUCIONAL DO ARRANJO OBJETO

Origem e consolidação das principais centralidades

As cidades de Anápolis, Goiânia e Brasília, embora relativamente próximas, surgiram em circunstâncias diferenciadas. Criadas em diferentes épocas, beneficiaram-se de políticas públicas voltadas para grandes projetos que possibilitaram a instalação de uma infraestrutura que alavancou seu crescimento.

Anápolis tem a história marcada por ter servido de ponto de apoio à construção de duas capitais: Goiânia (de 1933 a 1942), construída para ser a nova capital de Goiás; e Brasília (de 1955 a 1960), a nova capital federal. Ponto final da estrada de ferro, posição que ocupou por muitos anos, Anápolis era por onde chegavam as pessoas, as mercadorias e quase todo o material utilizado para construir as novas cidades do entorno. Em suas olarias se produziam os tijolos que ajudariam a erguer os prédios de Goiânia e Brasília. Como importante suporte, Anápolis ainda fornecia carne, frutas, legumes e diversos serviços para os trabalhadores e especuladores que já habitavam a região do então novo Distrito Federal (DF): durante essa época, “a cidade conheceu um crescimento só comparável com a chegada da própria estrada de ferro, em 1935. Recebeu melhorias urbanas realizadas pelo governo federal e o comércio teve um crescimento considerável” (FREITAS, 1995, p. 52).

Em 1976, foi instalado o Distrito Agroindustrial de Anápolis (Daia), primeiro distrito industrial de Goiás, com o objetivo de abrigar as indústrias que forneceriam suprimentos para Brasília, atendendo assim à demanda do grande surto migratório pelo qual passava a região. O Daia constituiu-se no mais bem estruturado distrito agroindustrial do Planalto Central do Brasil. Possui um diversificado parque industrial, com destaque para o maior polo farmacêutico do Centro-oeste, e o segundo maior do Brasil na fabricação de medicamentos genéricos. Devido à privilegiada posição geográfica, Anápolis tem firmado sua condição de importante ponto logístico, onde se fixam grandes empresas nacionais e internacionais que encontram facilidades para distribuir seus produtos a partir da cidade, que se tornou, portanto, uma das localizações preferenciais para investimentos na Região Centro-oeste. Em 1999, foi instalada no Daia a Estação Aduaneira Interior (Eadi) – denominada de Porto Seco Centro-oeste

Devido à privilegiada posição geográfica, Anápolis tem firmado sua condição de importante ponto logístico

– que permite a importação e a exportação de produtos, garantindo vantagens às empresas não só de Goiás, mas do Distrito Federal e dos estados de Mato Grosso, Mato Grosso do Sul, Tocantins, Minas Gerais, Pará e Maranhão. Está em fase de implantação na cidade a Plataforma Logística Multimodal, reunindo as modalidades de transporte rodoviário, ferroviário e aéreo, em uma parceria entre os governos federal e estadual, sendo a única experiência desse modelo no país, o que reforçará a condição de Anápolis como centro logístico de distribuição.

Goiânia surge em 1933, planejada para abrigar 50 mil habitantes. Até os anos 1970, era considerada uma cidade de médio porte. Sua população não apresentava tendências de crescimento relevante. O surgimento de Brasília e o desenvolvimento do agronegócio no Centro-oeste intensificaram a imigração, e Goiânia tornou-se polo de convergência, superando, em 2010, 1,2 milhão de habitantes e configurando uma aglomeração metropolitana com os municípios do entorno, com grande crescimento populacional. A fundação da cidade é considerada a primeira ação do programa Marcha para o Oeste, do governo Vargas, para a ocupação da vasta extensão de terras desabitadas no país, e que permitiria a absorção dos excedentes populacionais, que faziam pressão no centro-sul brasileiro, e até de parte das indústrias do Sudeste. Assim, foi atendida a demanda provocada pela expansão capitalista por incorporar novas frações do território nacional, visto que “a valorização de terras na área abrangente de Goiânia foi significativa” (ESTEVAM, 2004, p. 106). Desse modo, o governo, preocupado em fixar a população no perímetro da nova capital, criou diversos incentivos, atraindo população para a cidade, fato que não demorou a ocorrer, e que se agravou, anos depois, com a edificação de Brasília

Brasília tem origem na concretização da proposta do governo federal de construir uma nova

capital no interior do Brasil. Essa intenção foi mencionada desde 1750, ainda no Império, incluiu-se na Constituição de 1891, mas somente foi executada nos anos 1950, por Juscelino Kubitschek. O local escolhido para construir Brasília não poderia ser outro a não ser o Planalto Central, já que a intenção era interiorizar a ocupação

e o desenvolvimento do país, rumo à Amazônia, e também remover a capital federal do litoral. A atual capital brasileira surge então, em 1960, construída em um local praticamente deserto, sem nenhuma pretensão de se tornar metrópole. Aos poucos, incentivada pela propaganda governamental, Brasília foi ganhando população, fundamentalmente migrantes em busca do sonho da 'terra prometida'. No primeiro Censo Oficial do Distrito Federal, de 1960, foram registradas 140.164 pessoas residindo no DF, a maioria homens em idade produtiva. Com uma década de existência, a população ultrapassou os 500 mil habitantes. Parte dessa grande massa de indivíduos não encontrou as terras esperadas, o que provocou, aos poucos, uma ocupação desordenada ao redor da nova capital federal², assim como impulsionou a expansão demográfica de Anápolis e Goiânia, que apresentavam melhores estruturas e se localizavam com relativa proximidade.

Não restam dúvidas da importância de Brasília para a transformação e o desenvolvimento do Centro-oeste. Além de tornar a região o centro das decisões políticas e administrativas do país, possibilitou sua integração às demais regiões por meio de uma malha de rodovias e um denso sistema de comunicação aérea.

² Brasília foi projetada para abrigar 700 mil habitantes em seu plano piloto. A população excedente seria abrigada em cidades-satélites ao redor. Isso ocorreu com a população mais carente, sem poder aquisitivo para comprar terrenos na área compreendida pela cidade. Na opinião de alguns autores, como Moraes (2006), Paviani (1991) e Gouvêa (1991), Brasília já nasceu segregando populações.

O papel das principais políticas públicas federais de alcance regional

A Região Centro-oeste, antes de se impor no cenário nacional como nova fronteira agrícola, era vista com um grande "espaço vazio". No planejamento federal, foi atribuída a ela a função de

produzir alimentos e matérias-primas integradas às atividades industriais, voltadas para o consumo interno, mas principalmente para a exportação. O que de mais relevante pode ser considerado como fruto do planejamento federal, especialmente para o Planalto Central brasileiro, é a criação de Goiânia e Brasília, seguida da melhoria no sistema de transporte, com a abertura de diversas rodovias para ligar o país à então nova capital federal.

Em 1967 foi criada a Superintendência do Desenvolvimento do Centro-Oeste (Sudeco), com a função de formular e gerir políticas para o desenvolvimento da região. Programas específicos para o fortalecimento econômico e social, voltados para a criação de infraestrutura, de modo geral, foram desenvolvidos dentro dos grandes planos nacionais do governo federal, sobretudo o I Plano Nacional de Desenvolvimento (PND) (1970 a 1974) e o II PND (1975 a 1979). A Sudeco ressurgiu em 2011, subordinada ao Ministério da Integração Nacional, para novamente tentar organizar e coordenar as políticas públicas voltadas para a região.

Se, até os anos 1970, o Estado teve papel preponderante na qualificação do Centro-oeste, na década de 1980, com a transição do regime de governo militar para civil, vivenciou a deterioração das áreas econômica e social e a ausência de um novo modelo de desenvolvimento. Estado em crise, desmonte de estruturas e interrupção do planejamento público distanciaram o governo federal de setores estruturais. Isso se agudizou com a abertura econômica e a globalização, quando a implementação do neoliberalismo favoreceu a iniciativa privada,

que ganhou o espaço retirado de entidades públicas essenciais, extintas ou privatizadas. E, ainda, a revolução tecnológica e científica que passou a comandar a dinâmica econômica mundial não foi acompanhada pelo Brasil.

Nos anos 1990 entraram em cena os Eixos Nacionais de Integração e Desenvolvimento (ENID), sobre os quais foram planejados dois eixos para o território do Centro-oeste. A área compreendida pelo arranjo espacial Brasília, Anápolis e Goiânia integrava o Eixo Araguaia-Tocantins, para o qual foi proposta uma estrutura composta por hidrovias, ferrovias e rodovias. A proposta não prosperou e foi anulada com o término do governo Fernando Henrique Cardoso.

A partir de 2007, o governo federal acenou com uma nova proposta de planejamento para o Brasil, em grande parte concentrada no Programa de Aceleração do Crescimento (PAC). Importantes ações do PAC para o Centro-oeste concentraram-se no arranjo Goiânia, Anápolis e Brasília, como a ampliação do aeroporto de Goiânia, a duplicação de rodovias e construções de hidrelétricas, entre outras medidas analisadas na sequência. Algumas instituições também foram criadas ou fortalecidas.

A constituição da RIDE e da RM e a individualidade de Anápolis

O papel exercido por essas cidades, a posição de cada uma na hierarquia urbana, a concentração de pessoas e de renda, os fluxos pendulares, o perfil urbano e a configuração de manchas contínuas de ocupação levaram suas aglomerações a se tornarem objeto de institucionalização como unidades regionais. Goiânia e municípios dessa aglomeração foram institucionalizados por lei estadual, como a Região Metropolitana de Goiânia, em 30 de dezembro de 1999. Essa RM constitui-se atualmente por 20 municípios, todos da região de articulação imediata de Goiânia (INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA, 2013a). Brasília e municípios do entorno, por pertencerem a mais de

uma unidade federativa (Distrito Federal, Goiás e Minas Gerais), foram institucionalizados, por lei federal, como Região Integrada de Desenvolvimento do Distrito Federal e Entorno (RIDE), em 19 de fevereiro de 1998. Essa RIDE compõe-se de 23 municípios, alguns da região de articulação imediata de Brasília, outros da de Anápolis (embora não incorpore esse município), além de municípios de Minas Gerais, da região de articulação imediata de Unaí. A Companhia de Desenvolvimento e Planejamento do Distrito Federal (Codeplan) avaliou o grau de relacionamento socioeconômico-cultural desses municípios com o DF e vem empreendendo esforços para consolidar a Área Metropolitana de Brasília (AMB), composta por 11 municípios de Goiás além de Brasília. Deles, apenas Cristalina e Alexânia não integram a Área de Concentração de População (ACP) de Brasília, sendo o segundo pertencente à região de articulação imediata de Anápolis. Destaca-se que Anápolis não foi integrada a nenhuma dessas unidades institucionalizadas ou propostas.

Esta foi a primeira RIDE do Brasil. Dentre seus objetivos está a articulação das ações administrativas da União, dos estados e dos municípios, para a execução de projetos que promovam a dinamização econômica do cinturão pouco desenvolvido e bastante habitado que circunda o DF. Os recursos potencialmente destinados à RIDE visariam promover o desenvolvimento global e se destinariam essencialmente a sistemas viários, transporte, geração de empregos, saneamento básico, educação, saúde, assistência social, cultura, dentre outros. Porém, os resultados de suas políticas ainda não são notados e a realidade é que os problemas em sua área de abrangência têm-se tornado cada vez mais graves.

Essas escalas institucionais, se não garantiram o exercício das funções públicas de interesse comum, que é o motivador da criação de RM, ou o desenvolvimento integrado, como pressupõe a criação de RIDE, garantiram a atração de novos investimentos públicos e privados, reforçando a economia regional e intensificando a mobilidade entre

o conjunto de municípios de ambas as unidades e entre elas. O dinamismo consolidado exige políticas públicas adequadas e práticas de governança compatíveis com essa pluralidade de escalas que perpassam o interior das unidades espaciais. Porém, não é o que se constata, visto que a superposição de escalas formais sobre as resultantes dos processos socioespaciais, além de toda uma ordem de importantes escalas locais, políticas, econômicas e sociais, assim como conselhos e outros mecanismos de participação, cria uma rede de disputas e reescalamentos sucessivos. Essas disputas não vêm permitindo que se consolidem mecanismos cooperativos de governança ou gestão satisfatórios às necessidades de um espaço que se adensa, que se mantém com elevado crescimento populacional e econômico e em incessante mobilidade, como será visto na sequência, e que se especializa na busca por investimentos. A compatibilidade entre políticas econômicas, sociais e ambientais ainda é um objetivo que apenas se vislumbra.

Anápolis, inserida no arranjo espacial, manteve-se isolada das duas unidades regionais institucionalizadas e, para compreender essa posição, é necessário contextualizar seu papel na rede de cidades, comparativamente a outras nas mesmas condições. Anápolis, Itumbiara e Rio Verde, no estado de Goiás, polarizam regiões de articulação imediata e intermediária sob influência da região ampliada de Goiânia. São classificadas como centros sub-regionais A, centralidades principais abaixo da metrópole Goiânia, conforme hierarquia urbana do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (2008), para esse estado. Rio Verde situa-se na porção sul/sudoeste no interior do estado, e Itumbiara, na sul, na divisa com Minas Gerais, ambas com extenso espaço geográfico para exercício de sua centralidade e oferta de funções urbanas especializadas. A localização de Anápolis, entre Brasília

O dinamismo consolidado exige políticas públicas adequadas e práticas de governança compatíveis com essa pluralidade de escalas que perpassam o interior das unidades espaciais

e Goiânia, vem restringindo sua capacidade polarizadora, com maior dificuldade para manter sua atratividade, pela pressão de oferta funcional qualificada de Brasília e Goiânia e pela proximidade a essas duas importantes centralidades metropolitanas. Sem fazer parte nem da RIDE nem da RM, pressupõe-se uma força política intencionada em, se não constituir uma institucionalidade própria, ao menos não compartilhar com outras.

CARACTERÍSTICAS SOCIOECONÔMICAS, MOBILIDADE E CONECTIVIDADE

Movimentos da população

A população do Centro-Oeste vem crescendo em ritmo superior ao da população brasileira desde os anos 1950, conforme dados dos censos demográficos do IBGE. Nesse período, a taxa de crescimento da população do país declinou de 2,99% a.a. (1950-1960), para 1,17% a.a. (2000-2010), motivada pelas transformações decorrentes do processo de transição demográfica, com acentuada queda da fecundidade. A Região Centro-oeste e o estado de Goiás tiveram, por motivos similares, as taxas de crescimento também em queda, de 5,36% a.a. e 4,62% a.a., respectivamente, no início do período, para 1,91% a.a. e 1,84% a.a. no último intervalo. No DF, a criação de Brasília impulsionou uma taxa de 14,39% a.a. (1960-1970), que se manteve elevada na década seguinte (8,15% a.a.), com abrupto decréscimo a partir de então, quando permaneceu em 2,8% a.a., aproximando-se do comportamento regional, até atingir 2,28% a.a. no intervalo censitário de 2000-2010.

Goiás superou, em 2010, seis milhões de habitantes (6.003.788), atingindo 42,7% da população

total do Centro-oeste do Brasil; o DF, com 2.570.160 habitantes, na cidade de Brasília, participava com 18,3% da população regional. Essa população se distribuía de forma concentrada no território. Goiânia concentrava 21,69% da população de Goiás; ao se considerar o conjunto de sete municípios que forma sua ACP³, a participação se eleva para 33,51%. Entre estes estão municípios muito populosos, como Aparecida de Goiânia, segundo em tamanho de população no estado, respondendo por 7,59% dos habitantes de Goiás. A ACP de Brasília integra nove municípios goianos, que se concentram no entorno do DF, com 14,83% da população de Goiás. Anápolis é o terceiro município em porte populacional do estado, concentrando mais 5,57% da população. Dessa forma, considerando-se os municípios que integram as ACP e Anápolis, o conjunto atingia, em 2010, 48,34% da população de Goiás. Cabe assinalar que esses municípios concentradores de população formam uma área em elipse na porção centro-nordeste do estado (Figura 1) e unem em continuidade as ACP de Brasília e Goiânia e respectivas unidades regionais institucionalizadas (RIDE DF e entorno e RM de Goiânia) em um arranjo espacial de alta densidade populacional e elevado crescimento.

Essas três cidades e suas aglomerações têm destaque na rede urbana nacional. Brasília, na classificação mais recente do IBGE, posiciona-se como metrópole nacional, segunda posição na hierarquia urbana, a qual comparte com o Rio de Janeiro, abaixo apenas de São Paulo, considerada grande metrópole nacional. Goiânia é uma das demais nove metrópoles dessa rede, e Anápolis classifica-se como centro sub-regional A. Tais posições hierárquicas evidenciam o alto grau de centralidade, particularmente a exercida por Brasília, como capital federal; não obstante, o alcance da região de articulação de Goiânia transcende sua polarização a estados vizinhos, como Tocantins, e a alguns

municípios de Minas Gerais, Maranhão e Pará. Portanto, são centralidades que exercem influência sobre vastas extensões do território nacional.

Para efeitos da análise do arranjo urbano-regional, será focada a região de articulação urbana imediata de cada uma delas, conforme definição do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (2013a): a de Brasília estende-se sobre 25 municípios; a de Goiânia, sobre 69, e a de Anápolis, sobre 11. Esse conjunto transcende o núcleo mais representativo do arranjo urbano-regional em estudo, mas, dado que o arranjo constitui uma unidade não delimitável com exatidão – posto que em movimento e transformação constantes – e mesmo sabendo que alguns municípios das bordas das regiões de influência, particularmente de Goiânia, pela extensão, dificilmente estejam integrados às suas dinâmicas principais, é a partir do referido conjunto que serão realizadas as análises das informações selecionadas, por ser ele diretamente polarizado pelas três centralidades principais do AUR.

A soma da população dos municípios compreendidos por essas três regiões de articulação urbana imediata atingia 6,9 milhões de habitantes em 2010, com um total de ocupados de aproximadamente 3,4 milhões, que faziam circular uma renda domiciliar de R\$ 7.712,4 milhões. O conjunto caracteriza-se por uma elevada urbanização, com 93,67% da população vivendo em áreas urbanas, e por uma ocupação preponderantemente nos setores secundário e terciário, posto que 94,26% eram ocupados em atividades não agrícolas.

No conjunto, um grande número de municípios vem apresentando elevado crescimento populacional (Figura 1). O DF, representado por Brasília, cresceu, no período 2000-2010, 2,28% a.a., que é quase o dobro da taxa do país, de 1,17% a.a.. Os municípios goianos, de modo geral, vêm crescendo relativamente a taxas expressivas. Um grupo de 13 municípios apresentou taxas superiores ao dobro da taxa estadual (mais de 3,68% a.a.), e cinco desses situam-se na RIDE DF e na RM de Goiânia. Goianira e Senador Canedo, ambos na ACP (e RM)

³ Unidade identificada pelo IBGE que reúne as características de aglomeração urbana, pela elevada densidade, grau de urbanização, continuidade da mancha de ocupação, intensidade dos fluxos de comutação pendular, entre outros (INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTADÍSTICA, 2008).

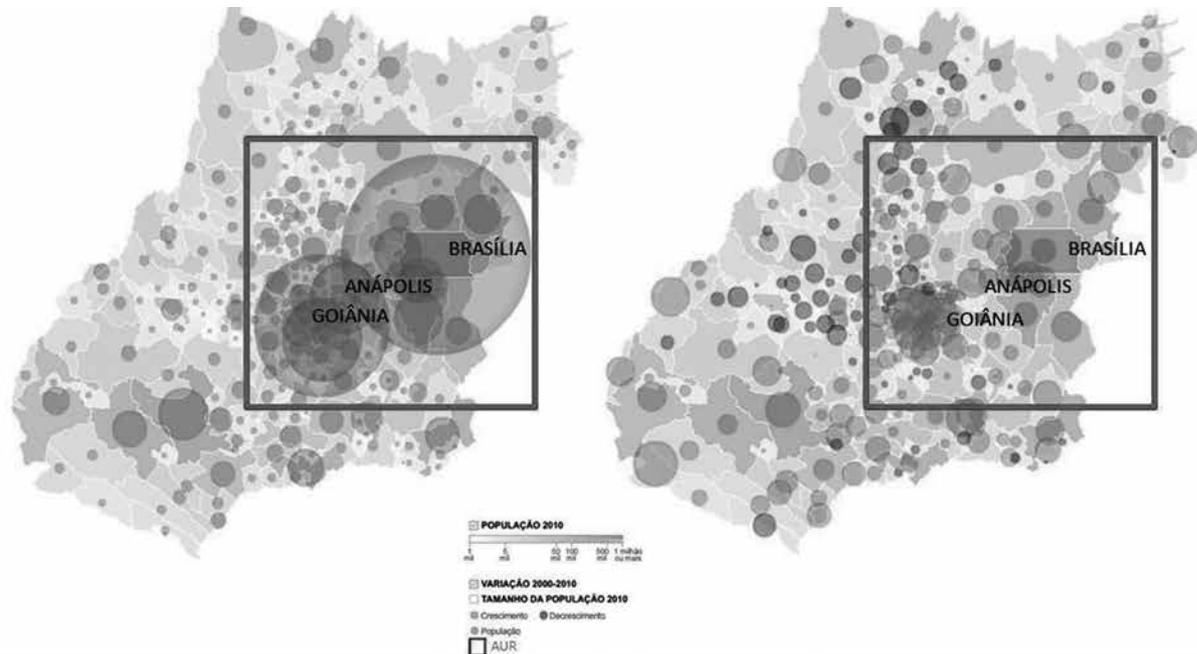


Figura 1
Distribuição e crescimento da população – Goiás e Distrito Federal – 2010

Fonte: Censo 2010.
Adaptado pelos autores.
Nota: Fluxos maiores que 500 pessoas.

de Goiânia, com crescimento a taxas, respectivamente, de 6,17% a.a. e 4,75% a.a., chamam a atenção pelo porte populacional, 34.060 e 84.443 habitantes; Águas Lindas de Goiás e Vila Boa, ambos na RIDE de Brasília, cresceram a taxas de 4,19% a.a. e 3,72% a.a., e o primeiro apresenta volume elevado de população, 159.378 habitantes. Entre os municípios que cresceram mais que o dobro da taxa do estado, Rio Verde, com 176.424 habitantes, tem taxa de 4,23% a.a., e é o único com elevada população e crescimento, distante do conjunto metropolitano em análise.

Outro conjunto que se destaca pelo elevado crescimento, entre a taxa estadual e seu dobro, reúne 44 municípios, dos quais 17 (38,7%) pertencentes às RIDE DF e RM de Goiânia. Os maiores municípios se enquadram entre aqueles com crescimento abaixo da média estadual, casos de Goiânia (1.302.001 habitantes e crescimento de 1,77% a.a.) e Anápolis (334.613 habitantes e taxa de 1,51% a.a.). Mesmo considerada uma unidade federativa com elevado crescimento, Goiás contabiliza 31,7%

dos municípios com perda de população no período.

Esse comportamento sugere que, mesmo que as principais centralidades não se insiram entre os municípios que mais crescem na região, inúmeros municípios de seu entorno, também com elevado volume de população, aproximam-se delas, compondo manchas em continuidade e intenso crescimento populacional. A Figura 1 permite observar o alinhamento de municípios em crescimento num *continuum* espacial entre as duas unidades institucionalizadas citadas (RIDE DF e RM Goiânia).

Mobilidade pendular para trabalho e/ou estudo

As regiões de articulação imediata de Brasília, Anápolis e Goiânia, tomadas como unidade de análise do arranjo urbano-regional, caracterizam-se ainda por um elevado volume de pessoas que realizam movimento pendular. Em 2010, 413.988 pessoas com 10 anos e mais deixavam o município de residência para trabalho em outro município, e 147.538 o deixavam para estudo em outro município

que não o de residência. Esses volumes de saídas correspondem a 57,46% do total de pessoas que trabalham em outro município, e a 45,70% do total das pessoas que estudam em outro município que não o de residência em toda a Região Centro-oeste. Tal comutação, ao mesmo tempo em que garante o funcionamento da economia, buscando superar as dificuldades da dissociação moradia/trabalho, consolida as articulações entre os municípios, tornando um emaranhado de fluxos de comunicação, que desconsidera limites municipais, estaduais ou o alcance das regiões de articulação (Figura 2). Passam, assim, a materializar o funcionamento do arranjo espacial enquanto uma unidade urbano-regional. Salienta-se que os maiores volumes de fluxos pendulares de Goiás se inserem em municípios da área apontada como AUR em análise.

ou estudo um total de 376.449 fluxos de pessoas residentes em outro município, e Goiânia, que recebia um total de 209.424 pessoas; Aparecida de Goiânia, em sua ACP, complementa essa condição de polo receptor, com a entrada de 17.489 pessoas. Anápolis, apesar da centralidade que exerce, é o quarto município do conjunto em fluxos de entrada, recebendo 12.718 pessoas e, segundo tipologia de movimentos pendulares (MOURA; DELGADO; COSTA, 2013), constitui-se como município bidirecional, pois dele também saíam 10.992 fluxos de pessoas para trabalho e/ou estudo.

De Brasília, saíam para trabalho e/ou estudo em outro município 205.213 pessoas; de Aparecida de Goiânia, 130.403; e de Goiânia, 53.564. De Águas Lindas de Goiás, Valparaíso de Goiás, Novo Gama, Luziânia, Cidade Ocidental, Planaltina e Santo An-



Figura 2
Movimentos pendulares da população para trabalho e/ou estudo – AUR Brasília, Anápolis e Goiânia – 2010

Fonte: IBGE – Censo Demográfico (2013).
Elaboração: Anael Pinheiro de Ulhôa Cintra.
Nota: Fluxos maiores que 500 pessoas.

Foram mapeados os fluxos superiores a 500 pessoas entre os municípios do arranjo espacial, tanto de saída (origem) quanto de entrada (destino), que mostram um comportamento mais complexo que o de aglomerações singulares, nas quais os polos absorvem os fluxos de saída dos municípios do entorno. Os dois principais receptores da região são Brasília, que recebia para trabalho e/

tônio do Descoberto, todos na RIDE DF, emanavam fluxos entre 15 mil e 47 mil pessoas; Senador Canelo e Trindade, na RM de Goiânia, registravam fluxos de 27 mil e 22,7 mil respectivamente. Outros municípios, com fluxos menores, completam as teias que recobrem o conjunto do AUR, ressaltando as duas principais centralidades receptoras e apontando outras centralidades.

No caso deste arranjo, efetivamente ocorrem trocas, divisão de atividades, que levam a fluxos de saídas mesmo em municípios nitidamente receptores. A matriz de origem e destino registra que o maior número de fluxos ocorria entre Aparecida de Goiânia e Goiânia, na mesma ACP: 116.676 pessoas têm origem no primeiro e 13.772 deixam o segundo com destino ao primeiro (Quadro 1). A ACP de Brasília somava o maior número de fluxos, tendo a capital como destino e os municípios de Águas Lindas de Goiás, Valparaíso de Goiás, Luziânia, Planaltina, Cidade Ocidental, Santo Antônio do Descoberto e Formosa como origem. Há que se apontar nessa ACP as relações entre municípios que não a capital, sobressaindo-se os fluxos com origem em Novo Gama e destino em Luziânia

Cabe destacar que, para além da importância dos tamanhos dos fluxos, em alguns municípios a proporção de pessoas que saem em relação ao total de pessoas que trabalham e estudam é ainda maior, ou seja, há casos em que as saídas superavam 25% do fluxo de entrada, sugerindo que esses municípios desempenhavam a função de cidade dormitório. É o caso de Novo Gama, que atingia 44,3%, Cidade Ocidental (42,25%), Valparaíso de Goiás (38,64%), Águas Lindas de Goiás (37,45%), Santo Antônio do Descoberto (32,32%) e Planaltina (30,67%), na ACP de Brasília (RIDE DF). Na ACP e na RM de Goiânia, Senador Canedo (39,6%), Goianira (37,6%), Aparecida de Goiânia (34,59%), Abadia de Goiás (33,43%), Bonfinópolis (31,21), Trindade (28,15%) e Santo

Município de origem	Município de destino	Nº de fluxos
Aparecida de Goiânia	Goiânia	116.676
Águas Lindas de Goiás	Brasília	44.562
Valparaíso de Goiás	Brasília	37.409
Novo Gama	Luziânia	28.521
Luziânia	Brasília	25.015
Senador Canedo	Goiânia	24.875
Trindade	Goiânia	19.081
Planaltina	Brasília	18.024
Cidade Ocidental	Brasília	16.486
Santo Antônio do Descoberto	Brasília	15.090
Goiânia	Aparecida de Goiânia	13.772
Goianira	Goiânia	8.406
Formosa	Brasília	5.865

Quadro 1

Movimentos pendulares superiores a cinco mil fluxos – Goiás e DF – 2010

Fonte: IBGE – Censo Demográfico (2013).

(28.521 pessoas). Confirmando-se a relação entre as três centralidades e suas respectivas aglomerações, registra-se que, de Brasília, partiam 2.913 pessoas para Goiânia, sendo que o movimento inverso era feito por outras 3.874. De Anápolis partiam 2.677 pessoas para Goiânia e 1.477 para Brasília; por sua vez, esta recebia 2.660 pessoas de Goiânia. Esses valores não incorporam os inúmeros fluxos emanados dos demais municípios entre essas aglomerações, captados pela Figura 2.

Antônio de Goiás (26,35%) (MOURA; DELGADO; COSTA, 2013).

Conectividade entre os centros

A mobilidade pendular e os demais fluxos de pessoas se valem do sistema viário regional e de vias urbanas, que não só servem aos deslocamentos como também os motivam. A ligação terrestre de Goiânia, Anápolis e Brasília se faz pela

BR 153/060, com pista duplicada. Às margens da rodovia estão municípios da RM de Goiânia, como Terezópolis de Goiás e Goianópolis e municípios da RIDE DF, como Abadiânia e Alexânia. Pode-se dizer que Anápolis é o ponto de intercessão entre a RM de Goiânia e a RIDE DF, pois seu território é área limítrofe destes dois aglomerados. Devido ao grande fluxo, a paisagem ao longo desta rodovia tem se modificado constantemente pela instalação de grandes empreendimentos públicos e privados. Tradicionais lanchonetes e restaurantes que se localizam às margens da rodovia disputam espaço com indústrias, feiras permanentes e *shopping*. No município de Terezópolis de Goiás encontra-se uma 'feira', que se localiza dos dois lados da rodovia, onde são vendidos produtos alimentícios e artesanatos regionais.

No perímetro urbano de Anápolis, também às margens da rodovia, localizam-se diversos empreendimentos, sendo os mais relevantes o Distrito Agroindustrial, o centro de convenções (em construção), a estação onde está o km 0 da Ferrovia Norte-Sul (recém-inaugurada), a Plataforma Logística Multimodal de Goiás e o aeroporto de cargas (ambos em construção) e a sede da Universidade Estadual de Goiás. Ainda existem lojas de departamentos, atacadistas, empresas de logística e a unidade da Ambev de Anápolis. Em Abadiânia, encontra-se o mais tradicional dos restaurantes deste eixo (Jerivá), com duas unidades, atendendo aos dois sentidos da rodovia; outros restaurantes e lanchonetes de comidas típicas (goiana ou mineira) têm ampliado a oferta nas margens da rodovia. Em Alexânia, localizam-se dois dos maiores empreendimentos privados: a fábrica de refrigerantes e cervejas da Brasil Kirin (antiga Schincariol) e o Outlet Premium (unidade Brasília), inaugurado recentemente. No trecho entre Goiânia e Anápolis existe ainda a promessa do governo estadual de criar um polo para a instalação de empresas

de tecnologia. São, portanto, empreendimentos que têm alterado o cenário existente ao longo da rodovia em curto espaço de tempo.

Devido ao grande fluxo, a paisagem ao longo desta rodovia tem se modificado constantemente

vias estaduais: com Trindade, pela GO 060 (Rodovia dos Romeiros), ao longo da qual se instalaram empresas e conjuntos habitacionais, unindo os perímetros urbanos das duas cidades; a GO 070, que parte de Goiânia rumo à antiga capital, a Cidade de Goiás, está duplicada nos trechos que passam por Goianira e Inhumas. As ligações entre as cidades que compõem a RIDE DF com Brasília ou com municípios da RM de Goiânia também são realizadas por rodovias estaduais. Cidades como Abadiânia, Alexânia, Santo Antônio do Descoberto, que estão próximas do eixo da BR 060, utilizam esta rodovia para alcançar a capital federal, Goiânia e Anápolis.

É relevante considerar que, nos deslocamentos dos municípios da RIDE para Brasília, não faltam estradas, mas acessos e meios de transporte. A grande massa de pessoas que cruzam diariamente a fronteira entre Goiás e o DF sofre com a precariedade do sistema de transporte, alvo de constantes protestos em prol de melhor qualidade e aumento na frota para o deslocamento de passageiros. Relatos de usuários e trabalhadores das empresas de transportes, presentes nos noticiários, expõem uma realidade na qual este serviço é precariamente prestado por empresas privadas, com ônibus velhos, que apresentam diversos problemas mecânicos e estão sempre lotados.

Outro fato que chama a atenção em algumas matérias jornalísticas diz respeito à burocracia existente, principalmente para que estudantes possam pagarmetade da tarifa no transporte público, por se tratar de ligação entre diferentes unidades da Federação. Tal empecilho destoa da proposta de RIDE, que prevê em sua lei de criação pontos específicos

No interior da RM de Goiânia, Aparecida Goiânia e Senador Canedo unem-se à capital por vias urbanas. A ligação viária entre as demais cidades é realizada por rodo-

para ações integradas com “instrumentos para tratar dos serviços e tarifas comuns, e o envolvimento institucional, com as parcerias entre o setor público e a sociedade civil”. Falta ainda à RIDE uma empresa de transporte integrada que garanta a circulação entre os estados, com tarifa integrada e benefícios a estudantes e trabalhadores que se deslocam cotidianamente entre Goiás e DF.

Recentemente, o governo federal retomou, através da Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT), as discussões sobre a implantação do trem de passageiros e de cargas para operar entre Brasília, Anápolis e Goiânia. Já foram iniciados os estudos de viabilidade técnica, econômica e ambiental, mas a implantação ainda não está prevista. Intenção nesse sentido já havia se manifestado no final dos anos 1990, pelos governos de Goiás e DF, que lançaram conjuntamente a proposta de construção de um “trem bala” ligando Goiânia e Brasília, inviabilizada pela pouca distância entre as duas cidades, conforme os parâmetros técnicos exigidos para transporte de alta velocidade.

Dinâmica econômica

As intervenções do governo federal para o Planalto Central brasileiro favoreceram a atual dinâmica desse espaço. Políticas que tinham como foco toda a Região Centro-oeste têm alcançado seus objetivos, transformando a região em um ‘grande celeiro nacional’. A região é atualmente a maior produtora e exportadora de alimentos, dentre todas as regiões brasileiras, e graças às exportações de *commodities* agrícolas e minerais é que a balança comercial do Brasil tem obtido resultados positivos.

Goiânia e Anápolis coordenam a dinâmica regional do Centro-oeste, sendo que a primeira, como capital de Goiás – o mais rico e mais influente entre os quatro estados que compõem a região –, dispõe de uma rede de serviços, amplo comércio varejista e atacadista e diversos centros de referência em saúde e educação, cuja abrangência da polarização alcança ainda parte do Norte e do Nordeste

brasileiros. Anápolis, além de possuir o mais importante polo agroindustrial do Centro-oeste, o Distrito Agroindustrial de Anápolis (Daia), possui ainda, como já dito, localização geográfica privilegiada e um centro logístico. O entroncamento de importantes rodovias nacionais, as BR 060 e BR 153, a presença da Ferrovia Centro-Atlântica, já em operação, do Porto Seco, a entrada em funcionamento da Ferrovia Norte-Sul e do aeroporto de cargas, em construção, formarão a Plataforma Logística Multimodal de Goiás (PLMG), que está sendo implantada em Anápolis numa parceria entre os governos estadual e federal, poderão consolidar seu papel de centro logístico por excelência.

A Ferrovia Norte-Sul, em fase de acabamento, é uma das mais importantes obras do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) e uma das mais relevantes para a Região Centro-oeste, ligando os estados do Pará e São Paulo. Atravessa todo o estado de Goiás, tendo em Anápolis seu marco zero. A PLMG é a única plataforma logística em construção no Brasil e colocará Anápolis no centro dos interesses logísticos, confirmando sua posição de grande ‘entroncamento’ nacional.

Sublinha-se ainda a importância de Brasília que, como capital federal, além de abrigar a sede do governo, ainda concentra a matriz de importantes empresas estatais ou privadas. A partir de Brasília se intensificaram as políticas que levaram à atual dinâmica presente no Centro-Oeste, e mesmo o pacote de programas que visavam tornar essa região uma grande produtora de alimentos, também só se intensificou depois da instalação do DF.

A riqueza gerada pelas lavouras e a extração mineral do Centro-oeste fez com que a região alcançasse o segundo maior PIB *per capita* do país em 2010, na ordem de R\$ 11,13 mil. Também em 2010, a renda da região foi superior à brasileira, de R\$ 8,82 mil, e só foi superada, apesar de bem próxima, pela Região Sudeste, que registrou R\$ 11,60 mil. Note-se que esta é a região mais rica, mais desenvolvida, mais industrializada e mais urbanizada do Brasil. Na composição regional do PIB, o

Sudeste ocupou, isolado, o primeiro lugar em 2011, correspondendo a 55,4% do total nacional. Embora com bom desempenho no PIB *per capita* e na renda, o Centro-oeste ocupou a penúltima posição na participação do PIB nacional, com 9,6%, à frente apenas da Região Norte⁴.

O elevado PIB *per capita* do Centro-oeste justifica-se pelo fato de que, apesar de a região gerar riquezas, como a maior produtora de *commodities* agrícolas do país, é a que menos concentra população (7,4% do total do Brasil). Mas este dado não significa que a população local seja rica ou que a região apresente elevados índices de desenvolvimento. Trata-se de uma riqueza concentrada, pautada em uma lógica produtiva baseada em latifúndios e onde o trabalho agrícola, em sua maioria, é mecanizado, dispensando mão de obra. Este fator, que expulsa a população do campo, repercute nas grandes cidades, principalmente nas aglomerações

metropolitanas (ACP de Goiânia e de Brasília), para onde os desempregados no campo partem em busca de oportunidades. E as cidades que compõem essas aglomerações, com exceção de Goiânia, Anápolis e Brasília, são pobres e apresentam fraca estrutura para receber grande massa de população.

O DF concentra 41,5% do PIB do Centro-oeste, e Goiás, 28,1%. Nesse estado, Goiânia responde por 24,9% do PIB total, seguido por Anápolis (10,9%) e por Aparecida de Goiânia (5,7%). Outros municípios das ACP de Goiânia e de Brasília alinham-se entre aqueles com as maiores participações no PIB do estado, como Senador Canedo, Luziânia, Valparaíso de Goiás, Formosa, Trindade, Águas Lindas de Goiás, entre outros (Figura 3). Observa-se que 211 municípios goianos têm participação inferior a 0,4% (corte no valor que corresponderia à participação igualitária de cada um dos 246 municípios que compõem o estado em 2011).

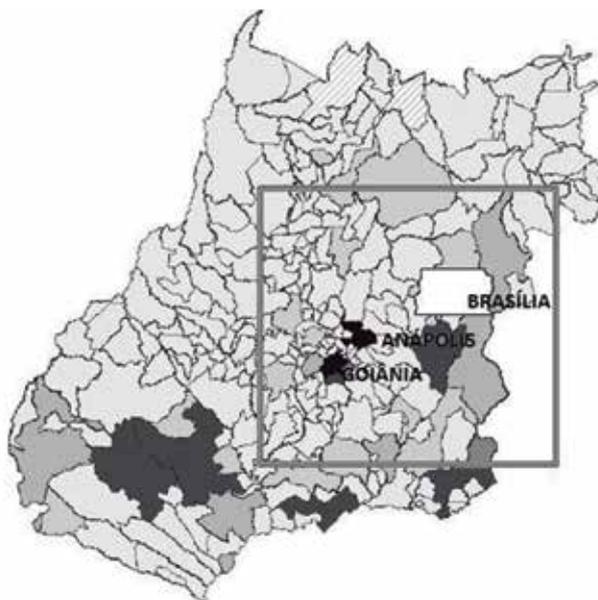
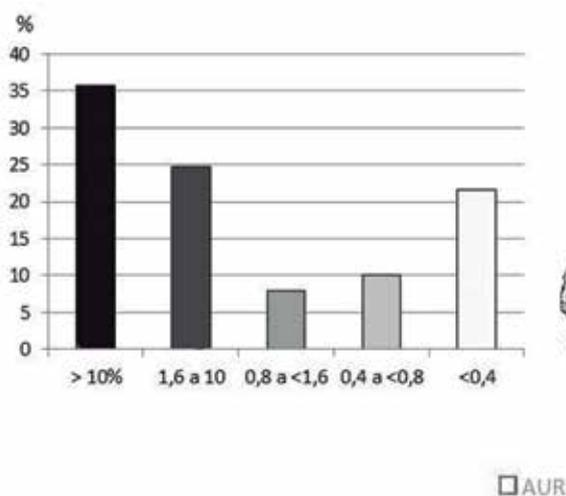


Figura 3
Participação no total do PIB de Goiás – 2011

Fonte: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (2013).

⁴ O Sudeste vem perdendo participação no PIB nacional (56,7% em 2002), enquanto o Centro-oeste vem aumentando (8,8% em 2002) ano a ano. As demais regiões não apresentam variações significativas.

Goiânia e Brasília têm experimentado, nas últimas décadas, elevado crescimento de população, investimentos e geração de oportunidades. A considerar a participação no total do PIB do Centro-oeste, Brasília e Goiânia se mantiveram estáveis, entre 2007 e 2010, com participação de aproximadamente 42% a primeira, e entre 27% e 28% a segunda.

Considerando-se os municípios mais empregadores do arranjo em análise – Brasília, Goiânia, Anápolis, Aparecida de Goiânia, Senador Canedo, Trindade e Luziânia –, percebe-se que o número de empregos

Como mostram os dados, Brasília, uma cidade sempre em construção, passou por um *boom* na geração de empregos na construção civil durante a década de 1980/1990, que cai em seguida, voltando a subir nos anos 2000, pela liberação de novas áreas para a exploração imobiliária. As construções em Brasília intensificaram também este segmento em Luziânia, como em outras cidades ao redor do DF. De modo geral, os dados revelam que o segmento de construção civil cresceu em todos os municípios do arranjo urbano-regional nos últimos 12 anos, o

Período	Indústria	Construção civil	Comércio	Serviços	Agropecuária
Brasília					
1985/1995	15,46	168,60	34,11	29,33	135,31
1995/2005	55,32	7,43	114,58	23,06	23,06
2005/2012	44,75	85,93	47,38	28,68	28,68
Luziânia					
1985/1995	66,67	3912,50	217,89	197,41	120,94
1995/2005	336,29	94,39	93,42	178,44	178,44
2005/2012	13,07	68,75	84,07	36,51	36,51
Anápolis					
1985/1995	-2,69	13,57	27,49	2,21	85,92
1995/2005	86,48	131,56	75,35	181,44	181,44
2005/2012	89,89	399,04	51,19	21,80	21,80
Aparecida de Goiânia					
1985/1995	194,49	96,08	236,29	495,22	168,75
1995/2005	208,57	110,32	464,32	314,98	269,77
2005/2012	97,90	128,44	112,28	28,14	1,89
Goiânia					
1985/1995	34,68	-15,83	26,36	6,74	184,64
1995/2005	39,89	13,56	85,94	46,78	-26,75
2005/2012	21,07	144,29	47,98	42,91	-0,76
Senador Canedo					
1990/1995	1415,91	0,00	414,29	29,21	466,67
1995/2005	123,69	42,86	2605,56	718,35	247,06
2005/2012	117,49	2716,00	88,60	160,94	24,58
Trindade					
1990/1995	573,98	0,00	42,91	221,75	1340,00
1995/2005	144,81	0,00	275,92	47,51	355,56
2005/2012	39,64	433,87	72,87	132,44	32,01
Região Centro-Oeste					
1985/1995	44,40	35,54	35,42	29,70	283,92
1995/2005	89,62	27,87	131,95	54,40	124,11
2005/2012	62,00	137,62	33,58	33,58	37,77
Quadro 2					
Evolução do emprego nos setores econômicos – Cidades selecionadas e Região Centro-Oeste – 1985-2012					
(em %)					

Fonte: MTE/RAIS (2013).

gerados nos diversos segmentos da economia vem crescendo com o passar dos anos (Quadro 2).

que pode ser explicado como reflexo da expansão do setor imobiliário ocorrido em todo o país.

No segmento industrial fica evidente que Anápolis passou por um período de decadência, causado pela conjuntura econômica das décadas de 1980 e 1990, mas também porque perdeu indústrias para municípios mais próximos a Goiânia, como Aparecida de Goiânia, Senador Canedo e Trindade. A partir da década de 2000, Anápolis recuperou sua indústria, mas as cidades da RM de Goiânia cresceram ainda mais.

Aparecida de Goiânia, Trindade, Senador Canedo e Luziânia possuem forte tradição rural. Eram cidades pequenas, que já existiam antes da criação de Goiânia e tinham na atividade agropecuária seu maior gerador de renda. Com o crescimento da capital, essa atividade foi desaparecendo, mas, ainda assim, o trabalho rural permanece existindo nesses municípios. A atividade comercial é mais expressiva em Aparecida de Goiânia, Senador Canedo e Trindade, fator causado certamente pela expansão de Goiânia e pela instalação de centros de distribuição nessas cidades, como é o caso de Aparecida de Goiânia, que conta com um polo empresarial dedicado ao comércio. Senador Canedo, que só se tornou município em 1988, possui um ramal do Gasoduto Transpetro, que liga as refinarias de Paulínia (SP) e de Brasília. Trata-se de uma rede essencial para a economia goiana, perfazendo mais de 900 quilômetros de extensão, com a função de armazenar e comercializar gasolina, querosene para aviação (QAV) e gás liquefeito de petróleo (GLP) (ARRAIS, 2013). Senador Canedo e Aparecida de Goiânia possuem ainda algumas indústrias alimentícias e químicas.

Aparecida de Goiânia apresenta variação extraordinária na geração de empregos para todos os segmentos. A cidade, de um pequeno povoado, fazendo divisa com a capital, tornou-se a da segunda maior população do estado, superando posição histórica ocupada por Anápolis, que até a fundação de Goiânia era a mais povoada de Goiás. A proximidade de Aparecida com a capital e a massa populacional que recebe, logicamente, atraem para si investimentos privados que levam à geração de

empregos. O município tem obtido vantagens na 'guerra fiscal' com Goiânia, que, até a década de 2000, permitia redução do Imposto Sobre Serviços de Qualquer Natureza (ISSQN) para atrair as empresas de prestação de serviços. O *boom* da construção civil na cidade, mesmo sendo o menos expressivo entre todos os setores, não só ocorreu em virtude do crescimento deste segmento em todo o país, mas também se beneficiou do crescimento e da periferização de Goiânia.

Dos diversos segmentos econômicos, o mais relevante no arranjo espacial é o setor de serviços, que acompanha o desenvolvimento tanto da indústria, como do agronegócio e é o responsável por maior geração de postos de trabalho. Como o Imposto Sobre Serviços (ISS) é de competência municipal, durante muitos anos houve uma 'guerra fiscal' (redução de alíquotas e outros incentivos) entre os municípios da RM de Goiânia pela atração de empresas. Mesmo executando a maior parte de seus trabalhos na capital, as empresas prestadoras de serviços mantinham sede em Aparecida de Goiânia, Senador Canedo e Trindade, pois, enquanto em Goiânia o ISSQ era de 5% do faturamento da empresa, nessas cidades variavam entre 0% e 3%. O mesmo ocorreu com Luziânia que abrigou muitas empresas que atendiam a Brasília. Mas, a partir da Lei Complementar Federal n.º 123/2006, as cidades passaram a ter o valor mínimo de 3% para tributar seus serviços, além de que a contribuição passou a beneficiar a cidade onde o serviço foi prestado e, com isso, os municípios maiores passaram a perder menos.

Trindade, que foi distrito de Campinas, município que deu origem a Goiânia, sempre foi uma cidade pequena, marcada pela fé. Atualmente, é um dos principais roteiros do turismo religioso do país, o que contribui para sua economia, e um importante polo de confecções. Com Senador Canedo e Aparecida de Goiânia, disputa espaço com a capital na atração de empresas de serviços.

Em 2001, a RM de Goiânia foi responsável por 53,99% dos empregos abertos em Goiás. Dos

postos gerados pelo comércio, 51,73% estavam em municípios da RM, que também gerou 62,46% dos postos de trabalho em serviços e 73,01% na construção civil. O Centro Goiano, região administrativa onde Anápolis é o principal município, foi o segundo conjunto a gerar empregos em Goiás, sendo responsável por 7,47%

do total, portanto, bem abaixo da RM. Dos postos abertos no Centro Goiano, a maior geração de empregos foi a do setor industrial, 15,46% do total, o que, mais uma vez, mostrou a dinâmica crescente da indústria anapolina. O comércio gerou 10,37% e os serviços, 7,47%. A região do entorno do DF, que é composta pelos mesmos municípios goianos que compõem a RIDE, contribuiu com 7,36% do total de empregos gerados em Goiás, onde a maior incidência foi no setor agropecuário, 13,38%, seguido pelos setores de comércio, 9,61%, e serviços, 7,36%.

O protagonismo industrial de Anápolis vem sendo confirmado ao longo das décadas. A geração de empregos industriais no município variou em 244% de 1985 a 2012. Outro fato que chama a atenção é o bom desempenho de suas exportações, visto que, mesmo apresentando saldo negativo no balanço de pagamentos, devido à instalação da montadora Hyundai em seu território – que importa carros de sua matriz, na Coréia do Sul, para distribuição em todo o Brasil –, a cidade vem destacando-se como uma das que mais crescem em exportações no Brasil. Porém, estas exportações não são de produtos fabricados na cidade, que em sua maioria atendem ao mercado interno, mas de itens produzidos em outros municípios de Goiás ou do Mato Grosso, que utilizam o Porto Seco para exportar. Pelo Porto Seco de Anápolis são exportados soja e seus derivados (mais de 90% do total da pauta de exportações da cidade em 2012), além de derivados de gado bovino abatido em diversos municípios do estado.

Brasília é o polo que comanda, política, cultural e economicamente, as cidades goianas que

A grande massa de trabalhadores que atendem aos brasilienses reside nas cidades-satélites do DF ou nas cidades goianas da RIDE

compõem a RIDE DF/GO. A população destas cidades recorre mais a Brasília ou a Anápolis do que a Goiânia para buscar serviços necessários, como atendimento à saúde ou educacionais. A grande massa de trabalhadores que atendem aos brasilienses reside nas cidades-satélites do DF ou nas cidades goianas da

RIDE, como Águas Lindas de Goiás, Valparaíso e Santo Antônio do Descoberto. Brasília possui um dos metros quadrados de terra mais valorizados do país, fato que estimula a construção civil, mas também segrega e expulsa a população para as cidades onde a moradia possui menos valor.

O setor industrial de Brasília é o menor da Região Centro-oeste, porém, o governo do DF tem promovido ações que buscam sua industrialização. Por meio de programas e incentivos fiscais, o DF tem participado diretamente da ‘guerra fiscal’, disputando com Goiás e o Triângulo Mineiro a atração de empresas para seu território, a exemplo de empresas de informática e de prestação de serviços, que têm se instalado neste, atraídas pela reduzida tributação.

Infraestrutura técnico-científica

Observa-se estreita relação na distribuição pelo território das Instituições de Ensino Superior (IES), dos institutos federais ligados à Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica, assim como de outros ativos técnico-científicos que acompanham e induzem a concentração da população e da atividade econômica. Entre as IES públicas, três universidades e três faculdades situam-se em Brasília, Goiânia e Anápolis.

Além dessas, 12 institutos federais, sendo quatro em implantação, alocam-se também nas principais centralidades e em municípios de suas ACPs ou no entorno destas. Acrescem-se a essas instituições públicas mais 131 instituições privadas, segundo dados do Ministério da Educação (MEC),

entre universidades, centros universitários e faculdades, concentradas em Brasília (56,49%), Goiânia (19,85%), Anápolis (5,34%) e Aparecida de Goiânia (3,05%), além de unidades em Formosa, Valparaíso de Goiás, Paracatu e Unai, estes dois últimos em Minas Gerais – cada um com 2,3% do total de IES. Observa-se que as IES públicas localizam-se nas centralidades principais, com exceção de Anicuns, e que essas se complementam com a alocação das instituições privadas, tanto nessas centralidades quanto em municípios do seu entorno. Destaca-se, entre elas, a Pontifícia Universidade Católica de Goiás, em Goiânia.

Outros ativos científico-tecnológicos também se alocaem nessas centralidades ou em suas imediações, como o Parque Tecnológico na Universidade Estadual de Goiás, em Anápolis, com uma incubadora de empresas, e os centros tecnológicos alocados à Universidade Federal de Goiás e à Universidade de Brasília.

MULTIPLICIDADE ESCALAR E OS DESAFIOS PARA A GESTÃO

A ação do Estado, favorecendo o arranjo em análise e as novas formas e conteúdos do urbano construído, com extensão de sua influência à dimensão regional, levam à conclusão de que o arranjo urbano-regional Brasília, Anápolis e Goiânia tem na multiplicidade escalar, ao mesmo tempo, elementos indutores do desenvolvimento e complicadores do desempenho de ações articuladas e práticas de cooperação. São escalas resultantes de processos socioespaciais que esbarram e conflitam com escalas produzidas institucionalmente entre outras sustentadas ideologicamente. No processo de gestão desses espaços de natureza híbrida, a dificuldade da articulação interfederativa torna-se ainda mais complexa.

A institucionalização de órgãos ou outros tipos de arranjos administrativos de gestão superpõe escalas formais, como a região metropolitana, a RIDE e outros recortes regionais de planejamento

e intervenção pública, ao já fragmentado conjunto de escalas regionais configuradas em processos socioespaciais – aglomerações, regiões de influência ou de articulação, nem sempre coincidentes. Somam-se a essas as inúmeras escalas particularizadas representativas de interesses do capital e da sociedade, organizações empresariais, distritos industriais, grandes condomínios fechados ou conjuntos residenciais, entre outros, o que sugere conflitos interescolares, já que relações escalares são, inescapavelmente, relações de poder, pois escalas constituem-se tanto um objeto quanto um meio de lutas político-econômicas (PECK, 2002).

Tal multiescalaridade constitui um facilitador ao desencadeamento de processos criativos, pois a confluência de escalas detentoras de poder para acionar inversões públicas e/ou privadas pode potencializar a dinâmica de desenvolvimento da aglomeração, privilegiada pela proximidade. Mas também se constitui um limitador às ações conjuntas, dados os distintos interesses em competição e o comando centralizado dos processos, que dificultam a formulação de alternativas para a gestão urbana e regional, dando margem às assimetrias presentes nos arranjos espaciais. Dificuldade que se torna maior diante da ausência de políticas urbana e de desenvolvimento regional, de cunho nacional.

Essa é a característica proeminente e o principal desafio aos arranjos espaciais, particularmente ao arranjo urbano-regional de Brasília, Anápolis e Goiânia, que inclui em sua configuração a capital federal – ponto de concentração do poder político nacional. O papel funcional e econômico dos municípios que compõem esse arranjo urbano-regional, demonstrando forte complementaridade nas últimas décadas, comprova a existência de articulação entre as aglomerações e os centros que o configuram. Ao mesmo tempo, dá qualidade à sua importância funcional, estende a abrangência da polarização das centralidades e induz o reposicionamento da unidade em relação aos demais arranjos espaciais brasileiros. As informações sobre a evolução da distribuição e o crescimento

da população, assim como a dinâmica dos movimentos pendulares da população para estudo e/ou trabalho em município que não o de residência, apontam para um perfil concentrador e móvel, com alta densidade de moradores e de fluxos de circulação em uma porção que nitidamente se sobressai na região e que centraliza o AUR. Também concentrador é o perfil da distribuição da atividade econômica, do mercado de trabalho, da capacidade de geração da renda, dos ativos institucionais e da infraestrutura técnico-científica, além da centralidade por duas metrópoles e capitais de unidades da Federação, que precipuamente garantem a função de gestão do território estadual e nacional. O desempenho revelado por todos esses elementos confirma a natureza urbano-regional do arranjo em questão.

Confirmam-se também as hipóteses postuladas. Assim, a concentração regional permanece no Centro-oeste, mas no território expandido do arranjo urbano-regional. Ou seja, também nessa região, como afirma a teoria especializada, a manifestação territorial da concentração resulta, nesse estágio da urbanização, em configurações espaciais decorrentes de uma lógica de expansão dispersa e fragmentada, que articula aglomerações metropolitanas e outras centralidades em arranjos espaciais conectados por eixos de circulação. O arranjo espacial Brasília, Anápolis e Goiânia estende-se no eixo das BR 060, 050, 070 e 040, expandindo descontinuamente a mancha de ocupação entre municípios de três unidades da Federação (Distrito Federal, Goiás e Minas Gerais) e criando importantes conexões com outras regiões próximas (como o Triângulo Mineiro), ou com vias de ligação nacional (como a BR 153, ao norte do país, e a Ferrovia Norte Sul, que tem Anápolis como porto exportador dos grãos dos estados de Mato Grosso e Tocantins).

Esse arranjo obteve o reposicionamento de centralidades na hierarquia urbana brasileira, com

**O arranjo espacial
Brasília, Anápolis e Goiânia
estende-se no eixo das
BR 060, 050, 070 e 040, expandindo
descontinuamente
a mancha de ocupação**

a relevante ascensão de Brasília à categoria de metrópole nacional, em posição equivalente à do Rio de Janeiro, e ampliou a abrangência territorial de sua polarização. Suas dinâmicas recentes evidenciam que, no processo de metropolização brasileiro, permanece predominante a lógica da concentração (populacional, econômica, funcional, institucional e de poder) na reorganização espacial do capital, condicionando as dinâmicas territoriais. Esses elementos mostram que, mesmo em um cenário de reestruturação produtiva e difusão de novas tecnologias de informação e comunicação, o máximo que se logrou foi um padrão de desconcentração concentrada ou expandida, sem reversão das centralidades concentradoras.

O grau de concentração registrado evidencia a restrição da possibilidade de inserção nas dinâmicas mais pujantes e seus desdobramentos limitados a poucos municípios. A grande assimetria entre o conjunto de municípios componentes do arranjo urbano-regional sugere que os efeitos das dinâmicas que impulsionam o desenvolvimento regional estão circunscritos às principais centralidades e seus entornos imediatos, e aos eixos de mobilidade e conectividade entre elas. Embora o arranjo em análise corresponda à porção mais concentradora e com melhor desempenho econômico e social do Centro-oeste brasileiro, que sustenta a divisão social do trabalho em sua perspectiva hegemônica, poucos municípios foram beneficiados pela inversão de capitais (estatais e privados), enquanto outros permanecem à margem do processo, sem condições técnicas, científicas, institucionais e culturais para participar dessa dinâmica e contribuir no processo de transformação. Tal comportamento no arranjo em análise reforça a hipótese de que a presença do Estado é imprescindível para a sustentação do desenvolvimento regional, o que torna necessário grandes empreendimentos sociais e de infraestrutura situados fora do âmbito da iniciativa do mercado.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Torna-se mais difícil falar em desenvolvimento do Planalto Central brasileiro sem falar em ordenar o desenvolvimento do arranjo Brasília, Anápolis e Goiânia. No momento em que a região Centro-oeste desponta como grande produtora de *commodities* do Brasil, consolidando-se como grande exportadora, suas principais cidades sofrem diretamente os impactos deste crescimento.

Brasília certamente teve e terá sua importância no cenário nacional pela posição de capital federal. Porém, decisões administrativas locais, por parte do governo do DF, têm alterado seu caráter inicial de ocupar apenas este papel. Goiânia, que também surgiu com a função de desempenhar papel administrativo, acabou tornando-se símbolo de uma região que almejava tempos modernos e, por isso, se tornou alvo de investimentos privados oriundos, em sua maioria, do rural moderno, gerador de riquezas, que se instalou no interior do estado de Goiás. Anápolis, histórico 'ponto de entroncamento' por sua estratégica localização, por muito tempo perdeu posição pela proximidade com as duas cidades que viu nascer e crescer, e que a deixaram à sombra delas. Porém, nos últimos anos, tem sido palco de importantes investimentos, sobretudo públicos, e vem retomando a posição de destaque no cenário regional e nacional como grande nó logístico.

As áreas urbanas dessas cidades, sobretudo Brasília e Goiânia, recebem os impactos da riqueza gerada pelos serviços públicos e pelo agronegócio, como demonstra o crescimento do mercado imobiliário, principal absorvedor e reprodutor da riqueza que, mesmo gerada em outras regiões do estado, acaba sendo investida em suas aglomerações urbanas. Anápolis tem sua riqueza gerada por seu parque industrial, e a recuperação da indústria na cidade também vem acionando o mercado imobiliário.

Não se deve menosprezar a importância de Mato Grosso e Mato Grosso do Sul na atual dinâmica presente do Centro-oeste, no entanto, é importante enfatizar que o urbano desses estados não

vem recebendo os mesmos impactos que o urbano de Brasília, Goiânia e Anápolis, e até mesmo de cidades do interior de Goiás, como Rio Verde e Itumbiara, que, além de sediar importantes investimentos do agronegócio, localizam-se em região mais privilegiada, nas proximidades com o Triângulo Mineiro e São Paulo.

Seja qual for o rumo que as decisões políticas e administrativas locais venham a tomar, algumas condições são fundamentais para o ordenamento e o maior desenvolvimento deste arranjo: 1) a formulação de políticas urbanas municipais que se articulem no âmbito das aglomerações, visando ao bom desempenho das funções públicas de interesse comum; 2) a instalação de infraestrutura adequada nos aglomerados urbanos para garantir o assentamento e a mobilidade da população presente e vindoura; 3) o funcionamento da infraestrutura de circulação e transporte, como rodovias e ferrovias, que garantam a conectividade da região; 4) a implementação contínua e articulada, interinstitucional e intersetorialmente, de uma política nacional de desenvolvimento regional, que garanta e amplie a inserção de municípios e segmentos econômicos e sociais nos processos de produção e consumo, colhendo alternativas virtuosas da diversidade e das disputas regionais e locais.

REFERÊNCIAS

ANDRADE, M. C. de. *Espaço, polarização e desenvolvimento: uma introdução à economia regional*. São Paulo: Atlas, 1987.

ARRAIS, T. A. *A região como arena política*. Goiânia: Vieira, 2007.

CENSO DEMOGRÁFICO 2010. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br/censo2010/>>. Acesso em: 10 ago. 2013.

CENSO 2010. Disponível em: <http://www1.folha.uol.com.br/cotidiano/censo_2010-populacao.shtml>. Acesso em: 10 ago. 2013.

DEMATTEIS, G. Suburbanización y periurbanización. Ciudades anglosajonas y ciudades latinas. In: MONCLUS, F. J. (Ed.) *La ciudad dispersa: suburbanización y nuevas periferias*. Barcelona: Centre de Cultura Contemporània de Barcelona, 1998.

- ESTEVAM, L. *O tempo da transformação*. Goiânia: UCG; Vieira, 2004.
- FREITAS, R. A. *Anápolis: história, geografia, economia*. [S.l.]: Voga, 1995.
- GOTTMAN, J. A urbanização e a paisagem americana: o conceito de megalópole. In: COHEN, S. B. (Org.). *Geografia humana nos Estados Unidos*. Rio de Janeiro: Fórum Editora, 1970. (Estante de Ciências Sociais).
- GOUVÊA, L. A. A capital do controle e da segregação espacial. In: PAVIANI, A. (Org.). *A conquista da cidade*. Brasília: UnB, 1991.
- HADDAD, M. B. *Eixo Goiânia - Anápolis - Brasília: estruturação, interrupção e retomada das políticas públicas*. 2011. 134 f. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento e Planejamento Territorial)- Pró-Reitoria de Pós-Graduação e Pesquisa, Pontifícia Universidade Católica de Goiás, Goiânia, 2011.
- INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. *Divisão urbano-regional*. Rio de Janeiro: IBGE, 2013a.
- INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. *Regiões de influência das cidades 2007*. Rio de Janeiro: IBGE, 2008.
- _____. *Sidra: censo demográfico 2010*. Disponível em: <<http://www.sidra.ibge.gov.br/>>. Acesso em: 10 ago. 2013b.
- INDOVINA, F. *La città diffusa*. Venezia: Dipartimento di Analisi Economica e Sociale del Territorio, 1990.
- LENCIONI, S. Da cidade e sua região à cidade-região. In: SILVA, J. B. da; LIMA, L. C.; ELIAS, D. (Org.). *Panorama da geografia brasileira*. São Paulo: Annablume, 2006.
- _____. Referências analíticas para a discussão da metamorfose metropolitana. In: LENCIONI, S. et al. (Org.). *Transformações sócio-territoriais nas metrópoles de Buenos Aires, São Paulo e Santiago*. São Paulo: FAUUSP, 2011.
- MATTOS, C. A. de. Reestructuración económica y metamorfosis urbana en América Latina: de la ciudad a la región urbana. In: NOYOLA, J.; MATTOS, C. A. de; ORELLANA, A. (Ed.). *Urbanización en tiempos de crisis: impactos, desafíos y propuestas*. Santiago: Pontificia Universidad Católica de Chile; Instituto de Estudios Urbanos y Territoriales; Facultad de Arquitectura, Diseño y Estudios Urbanos, 2013. (Colección Estudios Urbanos UC).
- MONCLÚS, F. J. Suburbanización y nuevas periferias. Perspectivas geográfico-urbanísticas. In: MONCLÚS, F. J. (Ed.). *La ciudad dispersa*. Barcelona: Centro de Cultura Contemporánea de Barcelona, 1998.
- MORAES, L. M. *A segregação planejada*: Goiânia, Brasília e Palmas. 2. ed. Goiânia: UCG, 2006.
- MOURA, R. Conglomerados urbano-regionales: una categoría espacial compleja en la metropolización de Latinoamérica. In: SEMINARIO INTERNACIONAL RII - RED IBEROAMERICANA DE INVESTIGADORES SOBRE GLOBALIZACIÓN Y TERRITORIO, 11., 2010, Mendoza. [Anais...] Mendoza: Universidad Nacional de Cuyo, 2010. 22 p. (CD-Rom).
- MOURA, R.; DELGADO, P. R.; COSTA, M. A. Movimento pendular e políticas públicas: algumas possibilidades inspiradas numa tipologia dos municípios brasileiros. In: BOUERI, R.; COSTA, M. A. (Ed.) *Brasil em Desenvolvimento 2013: estado, planejamento e políticas públicas*. Brasília: IPEA, 2013. v. 3, cap. 22.
- MOURA, R.; LIRA, S. A. Aplicação da análise exploratória espacial na identificação de configurações territoriais. *Revista Brasileira de Estudos Populacionais*, Rio de Janeiro, v. 28, n. 1, p. 153-168, jun. 2011.
- MOURA, R.; HADDAD, M. B. O arranjo urbano-regional Brasília-Anápolis-Goiânia. *Biblio3W – Revista Bibliográfica de Geografía y Ciencias Sociales*, Universidad de Barcelona, v. XX, n. 1.119, mayo 2015. Disponível em: <<http://www.ub.edu/geocrit/b3w-1119.pdf>>. Acesso em: 20 jun. 2015.
- PAVIANI, A. A construção injusta do espaço urbano. In: PAVIANI, A. (Org.). *A conquista da cidade*. Brasília: UnB, 1991.
- PECK, J. Political economies of scale: fast policy, interscalar relations, and neoliberal workfare. *Economic Geography*, [S.l.], v. 78, n. 3, jul. 2002.
- PERROUX, F. *L'économie du XXème siècle*. 2. ed. Paris: Presses Universitaires de France, 1964.
- PRADILLA COBOS, E.; GALVÁN, F. J. M.; MÁRQUEZ, L. Cambios económicos y morfológicos en la zona metropolitana del Valle de México. In: SEMINARIO INTERNACIONAL RII - RED IBEROAMERICANA DE INVESTIGADORES SOBRE GLOBALIZACIÓN Y TERRITORIO, 11., 2010, Mendoza. [Anais...] Mendoza: Universidad Nacional de Cuyo, 2010. 22 p. (CD-Rom).
- SASSEN, S. El reposicionamiento de las ciudades y regiones urbanas en una economía global: ampliando las opciones de políticas y gobernanza. *EURE*: Santiago, v. 33, n. 100, p. 9-34, dez. 2007.
- SCOTT, A. J. et al. Cidades-regiões globais. *Espaço e Debates*, São Paulo, n. 41, p. 11-25, 2001.
- VELTZ, P. *Mondialization: villes et territoires: l'économie d'archipel*. Paris: Presses Universitaires de France, 1996.

Os autores agradecem a valiosa contribuição de Anael Pinheiro de Ulhôa Cintra, pela organização e o geoprocessamento dos dados sobre movimentos pendulares da população.

Autores convidados.

O significado da região metropolitana na contemporaneidade

*Cleonice Moreira da Silva**

* Mestre em Geografia pela Universidade Federal da Bahia (UFBA) e especialista em Dinâmica Territorial e Socioambiental pela Universidade Estadual de Feira de Santana (UEFS). Professora substituta da Universidade do Estado da Bahia (UNEB).
cleonicemorreira@yahoo.com.br

Resumo

O texto apresenta uma análise da metropolização ante as dinâmicas globais, enfatizando, sobretudo, a forma como esse processo foi e tem sido desenvolvido no Brasil, destacando-se a diferença entre a metropolização institucional e a socioespacial. Conclui-se esta análise considerando que a região metropolitana e sua metrópole apresentarão papel significativo na dinâmica local, regional, nacional e global a partir do momento em que tal regionalização apresentar a consonância entre dinâmica socioespacial e institucional.

Palavras-chave: Região metropolitana. Metropolização. Brasil.

Abstract

The text presents an analysis involving metropolization facing the global dynamics, emphasizing, above all, the way the process was and has been developed in Brazil, highlighting the difference between the socio-spatial and institutional metropolization modes. The analysis concludes that the metropolitan area and its metropolis shall have a significant role in the local, regional, national and global dynamics, from the moment when such regionalization introduces line between socio-spatial and institutional dynamics.

Keywords: Metropolitan region. Metropolitan. Brazil.

INTRODUÇÃO

O desenvolvimento de técnicas entrelaçadas à ciência e à informação conferiu, entre outros fatores, maior fluidez ao espaço geográfico, permitindo assim que as relações socioespaciais fossem estabelecidas em nível multiescalar. Como consequência dessa situação, tem-se a necessidade de pensar e desenvolver novas maneiras de (re)organizar, bem como administrar, os espaços geográficos. Diante disso, Irizar (2004) afirma que espaços regionais e, de forma mais específica, as regiões metropolitanas desempenham um papel significativo, visto que as metrópoles têm a possibilidade de exercer influências políticas, econômicas e socioculturais, entre outros aspectos, em múltiplas escalas. Com base nessa perspectiva, Ciccoella (2011) afirma que a (re)estruturação da economia global tem como consequência a formulação de novas estruturas regionais, pensadas com intuito de inserir-se nas decisões globais de forma mais efetiva. A partir desse ponto de vista, considera-se que as regiões metropolitanas representam uma estratégia que espelha a (re)estruturação da economia global.

Assim, compreende-se que a região metropolitana reflete as dinâmicas globais, porém, como a regionalização ocorre a partir dos interesses e necessidades dos sujeitos envolvidos no processo, cada região metropolitana apresentará dinâmicas distintas, dada a organização socioespacial de cada metrópole, bem como sua capacidade de influenciar ou até mesmo interferir a dinâmica espacial dos municípios localizados no seu entorno.

Dessa forma, entende-se que a dinâmica que caracteriza a regionalização, principalmente a metropolitana, pode fundamentar “[...] uma reflexão teórica ou atender às necessidades impostas por uma política setorial, uma política de planejamento ou por propostas de desenvolvimento regional” (LIMONAD, 2004, p. 58). Percebe-se que os fatores que podem fundamentar a regionalização são diversos, no entanto, compreende-se que, guardadas as devidas proporções, o processo de regionalização metropolitana, direta ou indiretamente, sofre interferência das relações

estabelecidas em escala global. Por esse motivo, Lencioni (2009) afirma que regionalizar tornou-se uma estratégia necessária à atual fase da globalização, pois viabiliza a concorrência e a lucratividade.

Dado o exposto, o texto tem por objetivo discutir a forma como a regionalização metropolitana tem sido desenvolvida no território brasileiro, a fim de compreender se as regiões metropolitanas existentes no país, sobretudo aquelas desenvolvidas no período pós-redemocratização, apresentam uma conexão entre as metropolizações institucionais e socioespaciais, ou se há a prevalência da institucional sobre a socioespacial. Assim, o texto segue a seguinte estruturação: inicialmente discute-se a metropolização ante a dinâmica global. A seguir, o tópico ‘região, regionalização e estratégia política’ que possui um subtópico intitulado: ‘o poder dirigente regional da metrópole’ e, em sequência, são apresentadas as considerações finais acerca da discussão.

Para a construção deste artigo foi realizado um levantamento bibliográfico acerca da temática, além de informações obtidas no banco de dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). Acrescenta-se que o presente texto é fruto de reflexões desenvolvidas na dissertação de Mestrado intitulada *A princesinha do sertão agora é metrópole?! Uma análise do processo de metropolização de Feira de Santana – BA*, trabalho no qual foi desenvolvida uma análise acerca da metropolização brasileira com ênfase no município de Feira de Santana (Bahia), que teve sua metropolização institucional realizada no ano de 2011. Entre 2008 e 2011, projetos federais eram desenvolvidos via Plano Plurianual Federal (PPF), no qual é possível identificar um direcionamento maior de verbas para algumas regiões específicas, dentre elas, as regiões metropolitanas.

A METROPOLIZAÇÃO ANTE A DINÂMICA GLOBAL

A respeito das dinâmicas que caracterizam a recente regionalização, percebe-se que a atual

dinâmica de formação das regiões metropolitanas difere da ocorrida nas décadas anteriores, pois o fator que estimulava a formação dessas, sobretudo durante a década de 1970, estava relacionado à industrialização, que começava a ser consolidada no território brasileiro, impulsionando, consequentemente, a urbanização brasileira. No Brasil, a proposta de criação dessas regiões estava vinculada ao discurso de integração e desenvolvimento regional que se daria a partir do crescimento econômico das metrópoles.

Atualmente, a industrialização não é mais um fator preponderante nesse processo, uma vez que os serviços têm representado uma parcela mais significativa do Produto Interno Bruto (PIB)¹. Nesse contexto, o discurso que fundamenta a implementação de uma região metropolitana está pautado na ideia de que, a partir dela, se podem desenvolver estratégias capazes de possibilitar uma melhor administração e/ou articulação regional, com vistas à diminuição das desigualdades, estando atreladas às necessidades e aos interesses políticos e/ou à dinâmica de internacionalização do capital.

Percebe-se que, assim como a globalização, a regionalização metropolitana tem características pertinentes ao contexto histórico, político e econômico em que é pensada e desenvolvida. Porém, a estrutura básica de tais regionalizações, bem como as relações estabelecidas entre a metrópole e sua região, é mantida, considerando-se as especificidades tempo-espacial.

Na década de 60, Dickinson (1961, p. 33) afirmava que uma característica essencial da sociedade moderna “[...] es la preponderância da metrópoli económica. Tal hecho es debido a la espacialización geográfica de las funciones por ella desempeñadas, basadas en transportes rápidos y baratos”². Dessa forma, supõe-se que a existência de relações bancárias, de comunicações e a

facilidade de acesso, aliadas ao tráfico de veículos considerável e à existência de uma grande área de serviços especializados, além de uma afinidade no que diz respeito à cultura, precedem a delimitação e/ou criação de uma região metropolitana no contexto socioeconômico e político atual.

No que se refere às dinâmicas regionais brasileiras, de forma mais específica as relacionadas à formulação e à implantação de regiões metropolitanas, verifica-se que as primeiras delas foram estabelecidas, através da Lei Complementar Federal nº 14 (BRASIL, 1973), cujo objetivo era elaborar um plano de desenvolvimento integrado, aliado à oferta de serviços comuns às metrópoles. Com isso, buscava-se integrar o território brasileiro por meio de uma coesão que envolveria aspectos relacionados à indústria, à concentração populacional, aos serviços e à infraestrutura.

Verifica-se que essa dinâmica regional está atrelada aos processos socioeconômicos e políticos que caracterizam a década de 1970, quando a dinâmica industrial era responsável pelo crescimento urbano e a correlacionada metropolização. Tanto o desenvolvimento regional quanto a integração do território são viáveis, desde que haja coesão entre as municipalidades e os setores sociais e econômicos envolvidos. Conforme Veltz (1996 apud RIBEIRO, 2004), os países que souberem preservar essa coesão sofrerão menos com problemas sociais em função da melhor distribuição das riquezas. Esse quadro caracteriza a região política ideal definida por Dickinson (1961), pois sua formação se daria a partir dos interesses comuns relacionados à política, à economia e às atividades sociais. Essa situação forneceria base para que as regionalizações desempenhassem, de fato, o papel de articulação dos espaços no sistema-mundo.

Em relação à regionalização que se desenvolveu sem a existência de uma coesão, Klink (2010) realiza uma crítica. De acordo com o autor, se os interesses comuns não estiverem bem esclarecidos, pode haver uma concentração de investimentos em alguns setores em detrimento de outros. Nesse

¹ De acordo com o IBGE (2010), o PIB do Brasil representa aproximadamente: Serviços (66%), Indústria (29%) e Agricultura (3,5%).

² “[...] é a superioridade da metrópole económica. Este fato deve-se a espacialização geográfica das funções desempenhadas por ela, com base em um transporte rápido e barato” (tradução da autora).

contexto, o estabelecimento de regiões manteria e/ou ampliaria as desigualdades espaciais, inviabilizando, dessa forma, as formações de regiões políticas ideais, como definiu Dickinson (1961).

Verifica-se, pois, a necessidade de se analisarem as novas dinâmicas regionais sob a ótica da atual fase/etapa da globalização, a fim de que se avalie o real objetivo, bem como os rebatimentos que a implementação de uma regionalização pode acarretar no espaço geográfico. Assim, tal processo pode sinalizar tanto uma forma de manter as disparidades socioeconômicas, ampliadas pela globalização, quanto uma alternativa a tal processo, com vista à diminuição dos problemas sociais e econômicos.

REGIÃO, REGIONALIZAÇÃO METROPOLITANA E ESTRATÉGIA POLÍTICA

Ao compreender que a formulação de regiões metropolitanas reflete, mesmo que com intensidades distintas, a influência dos processos globais, e que as dinâmicas de regionalização têm sido envoltas num discurso de descentralização e pulverização de investimentos, faz-se necessário analisar as dinâmicas socioeconômicas das metrópoles. Isso porque compreende-se que tal regionalização reflete as mudanças que ocorreram, tanto nas relações socioeconômicas quanto políticas, a partir da reestruturação urbana. Então, guardadas as devidas proporções, no que diz respeito à influência global, as regiões metropolitanas podem ser compreendidas como um elo entre o local e o global.

Esta seção tem, portanto, o objetivo discutir tanto a formação e características região metropolitana quanto a funcionalidade e estrutura da metrópole. Tendo em vista que a expressão região metropolitana contém em si o conceito de região, é necessário discuti-lo a fim de melhor fundamentar a temática proposta.

A década de 1970 marcou a forma como o espaço geográfico passou a ser reconstruído, sobretudo em países subdesenvolvidos como o Brasil. Porquanto foi necessário lançar mão de metodologias

e bases conceituais que dessem conta de explicar tal realidade, nesse sentido, o conceito de região também foi (re)significado, a fim de melhor explicar as mudanças que ocorriam na sociedade. Já no contexto da globalização, quando se fala em um mundo homogeneizado, o uso do conceito de região é questionável; no entanto, “[...] a economia mundial e a globalização não geraram a homogeneização global, mas ora ratificam, ora retificam as diferenças espaciais que já existiam” (CORRÊA, 1997, p.189), fato que contribui para que as singularidades e particularidades regionais fiquem ainda mais evidentes no cenário sociopolítico, econômico e cultural construído em torno do ideal globalizador.

Por esse motivo, Haesbaert (2010, p. 5) propõe que a dinâmica regional seja compreendida como um “[...] processo em constante rearticulação – e da propriedade de ‘ser’ regional, a ‘regionalidade’, vistos a partir da grande diferenciação cultural e da enorme desigualdade social produzida mesmo num mundo tido como globalizado e, portanto, pretensamente mais homogêneo”. A constante articulação das regiões é, portanto, um contraponto às estratégias de cunho global que tendem à homogeneização, seja ela de caráter cultural, socioeconômica e/ou política. Essa rearticulação envolve a regionalização, principalmente a metropolitana, com o objetivo de aliar o crescimento econômico regional à valorização das diferenças socioeconômicas e políticas, entre outros aspectos.

A ideia que permeia a formulação de novas regiões enquanto uma estratégia para interagir com maiores intensidades nos processos decisórios de caráter político e econômico, seja em escala mundial, nacional, regional ou local, tem impulsionado discussões tanto referentes às regionalizações quanto ao conceito de região nos estudos de natureza acadêmica, sobretudo dos geográficos. Por esse motivo, para compreender as novas dinâmicas regionais, principalmente a metropolitana, é preciso definir o conceito de região que melhor se ajusta à perspectiva regional ante as novas dinâmicas que caracterizam o cenário global.

Tendo em vista que o desenvolvimento das técnicas aliadas à informação e à ciência conferiu uma nova dinâmica às relações socioespaciais, entende-se que a análise do espaço não deve ser realizada por meio de uma perspectiva clássica, no que se refere ao conceito de região. Isso porque constituídas no atual contexto mundial, as regiões representam o “[...] suporte e a condição de relações globais que, de outra forma, não se realizariam” (SANTOS, 1996, p. 197). Assim, para compreender as dinâmicas de regionalização é necessário discutir e analisar a priori a dinâmica que caracteriza uma a região, pois é na região que as relações socioeconômicas de cunho local, regional e global se desenvolvem, a partir de interesses e necessidades dos sujeitos responsáveis por consumir e produzir o espaço.

Por esse motivo, esse conceito precisa ser compreendido enquanto resultante de um par dialético, entre o geral e o particular, isso porque “[...] o movimento do singular ao universal e vice-versa é sempre mediatizado pelo particular; êle é um membro intermediário real, tanto na realidade objetiva quanto no pensamento que a reflete de um modo aproximadamente adequado” (LUKÁCS, 1978, p. 112). A inter-relação socioespacial estabelecida entre o local e o global perpassa singularidades, particularidades e universalidades que contribuem para existência das diferenciações regionais expressas em todos os setores da sociedade. Como consequência, têm-se dinâmicas regionais heterogêneas, pois a articulação entre as três esferas mencionadas reflete a reprodução socioespacial de cada regionalização.

Ao analisar a região e, por consequência, as regionalizações a partir do viés singular-particular-global, é possível estabelecer uma linha de análise multiescalar, que permite o estudo dos diferentes sujeitos e interesses envolvidos nesse processo na contemporaneidade. O fato de ser multiescalar confere dinamicidade à região, pois reflete interesses dos sujeitos que a compõem. Dessa forma, a região passa a representar “[...] o lugar da articulação entre

os países, visando ao concerto de estratégias globais num mercado globalizado” (MOREIRA, 2007, p. 62). De acordo com o autor, essa situação ocorre a partir das relações horizontais estabelecidas pelo poder hegemônico, com o objetivo de competir posteriormente com as relações desenvolvidas verticalmente.

Dados a proposta da seção e o dinamismo que caracteriza o conceito de região, acredita-se que a definição que melhor se adapta ao estudo proposto é a de Dickinson (1947) na qual a região representa um espaço coeso, estabelecido a partir de interesses e necessidades comuns aos envolvidos em um dado processo de regionalização. Nessa perspectiva, a coesão ocorreria a partir da integração e por meio de relações bancárias, comunicações, facilidade de acesso, tráfico de veículos considerável, existência de uma grande área de serviços especializados, além da afinidade cultural. Kayser (1964), por sua vez, condiciona a existência de uma região a aspectos relacionados à funcionalidade, a uma coesão social, à organização e à funcionalidade em torno da economia global.

Corroborando essa ideia, Castro (1986, p. 29-30) afirma que, “[...] como qualquer segmento do espaço, a região é dinâmica, historicamente construída e faz parte da totalidade social. Portanto, suas características internas são determinadas e determinantes da sua interação com o todo”. Nesse ínterim, as relações intrarregionais devem ocorrer de forma alinhada, portanto, coesas, a fim de estabelecer relações inter-regionais a partir da infraestrutura regional existente, porém em constante movimento em função das necessidades socioeconômicas e políticas.

Assim, a regionalização capaz de alcançar uma integração ‘sólida’ pode originar a formação do que Dickinson (1961) definiu enquanto região política ideal, pois a coesão se daria a partir dos interesses comuns relacionados à política, à economia e às atividades sociais. No que diz respeito às regiões metropolitanas, tal situação forneceria base para que essas desempenhassem de fato o

papel de articular o espaço, sobretudo no contexto atual em que se faz necessária uma maior integração socioespacial entre os municípios, representando, dessa forma, um elo entre as relações globais e locais, com vistas ao desenvolvimento regional. É sob a concepção de que a região é dinâmica, construída historicamente a partir de relações políticas, econômicas, sociais e culturais, que o estudo da regionalização metropolitana será desenvolvido.

Entende-se que uma região metropolitana deva ser um espaço coeso, no qual os municípios envolvidos possuem objetivos político-administrativos e fatores culturais comuns a todos. Nesse contexto, essas regiões devem ou deveriam ser pensadas a partir do desenvolvimento de políticas locais, capazes de viabilizar a atração de uma maior quantidade de capital móvel, promovendo, dessa forma, o desenvolvimento regional, visto que haveria uma melhor qualidade na estrutura socioespacial dos municípios e, por consequência, regional.

Um precedente para que isso ocorresse seria a existência de uma intensa urbanização, que caracterizaria tanto a metrópole quanto os municípios que estariam sob sua influência. Assim, Santos (2008) afirma que a formação de uma região metropolitana está associada à intensidade da urbanização, além de envolver aspectos populacionais, pois o aglomerado urbano que dará origem a uma região metropolitana deve apresentar mais de um milhão de habitantes. Nesse contexto, o aglomerado urbano seria uma das etapas, que culminaria com o processo de formação de uma região metropolitana, expressando as transformações socioespaciais ocorridas no espaço. Assim, compreende-se que a aglomeração urbana é resultado das interações entre as redes de fluxos estabelecidos a partir do sistema de objetos e ações desenvolvidas a partir da infraestrutura relacionada a transportes, telecomunicação e serviços (TRINDADE, 2011). É válido

ressaltar que as aglomerações podem ter um caráter metropolitano ou não, o que ocorre em função da dinâmica populacional e da oferta de serviços.

Entende-se que uma região metropolitana deva ser um espaço coeso, no qual os municípios envolvidos possuem objetivos político-administrativos e fatores culturais comuns a todos

De acordo com estudos desenvolvidos pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), as aglomerações urbanas podem ser caracterizadas como metropolitanas e não metropolitanas. Os aglomerados

urbanos não metropolitanos são aqueles em que os municípios apresentaram um crescimento populacional significativo entre as décadas de 80 e 90, e no qual o fluxo migratório entre o espaço rural-urbano ocorreu de forma expressiva. Já os aglomerados urbanos metropolitanos “[...] constituem os principais pólos centralizadores de bens, de serviços e de população da região [...]” (INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA, 2002, p. 289). Ambos são processos que envolvem dinâmica populacional e serviços, sendo que a maior centralização de infraestrutura urbana e, conseqüentemente, a existência de um poder dirigente metropolitano são fatores que impulsionarão a existência de uma hierarquia urbana entre aglomerados urbanos metropolitanos e não metropolitanos.

A ideia de aglomerados urbanos metropolitanos corrobora a perspectiva de Silva (2004, p. 646), quando o autor afirma que a região metropolitana “[...] constitui-se de um conjunto de municípios cujas sedes se unem com certa contigüidade urbana em torno de um município-pólo”, que se daria em função da urbanização; porém, ao considerar a metrópole enquanto um polo, cria-se a ideia de relação piramidal, na qual não seria possível uma conexão, mesmo com intensidades diferenciadas, com as escalas local, regional, nacional e global. No período espaço-temporal que se vivencia, acredita-se que essa compreensão não oferece base para que a regionalização metropolitana seja pensada enquanto uma possível conexão entre o local e o global, pois, de certa forma, o

entendimento de polo inviabilizaria o estabelecimento de relações multiescalares.

Por esse motivo, acredita-se que as regiões metropolitanas devem ser pensadas também enquanto regiões caracterizadas por:

Um espaço preciso, mas não imutável, inscrito em um dado quadro natural, respondendo a três características essenciais: os laços existentes entre seus habitantes, sua organização em torno de um centro dotado de uma certa autonomia e sua integração funcional em uma economia global. (KAYSER, 1964, p. 306-307).

Essa proposta de análise regional demonstra a importância da coesão que deve existir entre os municípios, a ponto de justificar a criação de uma região, sobretudo na contemporaneidade, quando os espaços encontram-se conectados, caracterizando ora uma relação de dependência ora de complementaridade.

Assim, a regionalização metropolitana não ocorre, pelo menos não deveria ocorrer, sem que houvesse condições prévias, capazes de justificar sua implementação. Supõe-se então que exista uma:

[...] realidade social e econômica cujo centro dinâmico é a metrópole, pólo de atração (e/ou de dominação) de um grande espaço de produção e consumo, e cuja manifestação é a intensa urbanização que dá origem a múltiplas funções de interesse comum aos municípios limítrofes que a contêm. (AMBROSIS, 2001, p. 165).

A existência de uma região metropolitana exige um município com uma maior infraestrutura, que caracterizaria a metrópole, um espaço urbanizado, integrado, que concentra uma gama maior de serviços e produtos, fato que justificaria a conexão entre a metrópole e os municípios ao seu entorno. Tanto a infraestrutura que caracterizaria a metrópole quanto a coesão funcional (política e econômica) e simbólica (cultural) justificariam a formação e o desenvolvimento de uma região metropolitana.

Nesse cenário, a região metropolitana teria como característica a capacidade de difundir ideais socioeconômicos, culturais e políticos. Tal difusão ocorreria a partir dos serviços e da infraestrutura localizados na metrópole. Portanto, as regiões com caráter metropolitano, ou seja, com a capacidade de polarização significativa, teriam mais facilidade para influenciar diversas escalas espaciais.

O PODER DIRIGENTE REGIONAL DA METRÓPOLE

As discussões realizadas no tópico anterior contemplaram a região metropolitana a partir de perspectivas científicas, porém não se pode negar o caráter político e institucional que a caracteriza, principalmente no território brasileiro. Assim, na perspectiva normativa, a região metropolitana é definida pela Constituição de 1988 (BRASIL, 2011) enquanto um “[...] agrupamento de municípios limítrofes, com o objetivo de integrar a organização, o planejamento e a execução de funções públicas de interesse comum” (Art. 25, § 3º). Não se delimita um número populacional, o que talvez esta seja uma das razões que facilitam a instituição de várias regiões metropolitanas no Brasil, principalmente após as alterações realizadas na Constituição do país, quando os estados da Federação passaram a ser os principais responsáveis por aprovar ou não a formulação de novas regiões metropolitanas.

De acordo com Ribeiro (2009), essa situação contribuiu para que houvesse um esvaziamento da discussão conceitual a respeito de tais regiões, que passaram a representar apenas uma forma de delimitar o espaço para fins administrativos. Por esse motivo, Fernandes Júnior (2004, p. 82) afirma que as regiões metropolitanas no Brasil “[...] não constituem apenas uma região de serviços comum, socioeconômica, administrativa ou de planejamento de uso do solo, mas fundamentalmente política”. Na concepção política, não está claro a necessidade do processo de urbanização intensa, bem como de

um contingente populacional específico. Assim, a regionalização desempenharia um projeto político, cujo objetivo seria o de viabilizar o desenvolvimento regional dos municípios envolvidos na regionalização metropolitana.

Contudo, mesmo havendo percepções diferenciadas entre a discussão normativa

do Estado e as teorias a respeito do que constitui uma região metropolitana, em ambas existe uma cidade que é definida como metrópole em função do destaque que apresenta ante as demais, devido à infraestrutura e à variedade de serviços que possui.

Ao pensar a palavra metrópole de forma epistemológica, verifica-se que esta possui raízes na palavra grega *metropolis*, na qual *meter* significa 'mãe' e *polis*, cidade; assim, o termo metrópole significa 'cidade-mãe'. Nessa perspectiva, teria caráter polarizador, dada a maior concentração de bens e serviços, conseqüentemente apresentaria poder de atração tanto de mercadorias como de pessoas para seu espaço. A partir dessa lógica, seria possível estabelecer uma relação com a teoria dos polos de desenvolvimento de Perroux (1967), na qual as cidades que sediavam as indústrias motrizes representavam polos de desenvolvimento (cidades-mães), que conseqüentemente impulsionavam o avanço socioeconômico dos municípios situados no seu entorno.

Embora a teoria desenvolvida por Perroux (1967) tenha sido utilizada pelo governo brasileiro, sobretudo na década de 70, já não é suficiente para explicar as novas dinâmicas regionais, bem como a ideia inicial contida na palavra metrópole, pois não caracteriza a dinâmica urbana contemporânea. Isso ocorre em razão das relações socioeconômicas, políticas e culturais que se espacializam com maior velocidade no espaço, exigindo também novas perspectivas e abordagens para o estudo metropolitano.

Por esse motivo, várias são as concepções utilizadas para definir e caracterizar as metrópoles, embora as diferentes formas de abordá-la posuam em sua caracterização/definição aspectos

semelhantes: tratam-se dos aspectos relacionados à intensidade da urbanização, à diversidade socioeconômica e também de serviços, além do vigoroso

fluxo de mercadorias e pessoas. Esse último aspecto, sobretudo o fluxo de pessoas, é preponderante para a caracterização de uma região metropolitana. Dentre os

tipos de migração interna, a pendular tem um papel significativo, pois demonstra a conectividade existente entre a metrópole e os demais municípios que compõem sua região de influência.

Portanto, compreende-se que os fluxos informacionais e de pessoas possibilitam que as interações socioespaciais se estabeleçam de forma multiescalar, a partir de conexões reais (rodovias, aeroportos, entre outros), bem como de vínculos virtuais (ciberespaços ou espaços virtuais). Em função disso, Souza (1990) afirma que as metrópoles podem ser compreendidas como espaços privilegiados no atual contexto geopolítico espacial, uma vez que são nelas que os mercados globais operacionalizam suas ações. Verifica-se, assim, que a fase/etapa atual que caracteriza a globalização impulsionou uma mudança na estrutura e no funcionamento das metrópoles:

O novo momento sinaliza que o processo de acumulação comandado pela metrópole se generaliza no espaço tornando-o condição e produto desse processo, sinalizando uma redefinição das relações Estado/espaço através do controle dos fluxos e da orientação do capital no espaço determinado pelas novas possibilidades/necessidades de realizar a acumulação; como decorrência, a centralização do capital. (CARLOS, 2008, p. 132).

Por concentrar uma gama maior de serviços relacionados à forma como o espaço está organizado, a metrópole é caracterizada como produto e material dos processos acumulativos do capital. Por esse motivo é base para a (re)produção deste, além de ser um espaço estratégico para o

desenvolvimento e a disseminação de ideais políticos, econômicos e culturais.

Essa situação exige uma postura diferenciada do Estado, que precisa agir enquanto mediador da relação capital-espaço, sobretudo nesse contexto no qual as metrópoles estão envolvidas. Verifica-se que a atuação estatal é necessária, cabendo analisar os fatos que impulsionam e justificam sua ação diante das novas dinâmicas regionais, sobretudo da regionalização metropolitana brasileira³. Tendo em vista que a metrópole pode ser compreendida como uma representação espacial da globalização, seu espaço é estruturado para garantir uma maior participação nas relações globais, sobretudo as de ordem econômica, fato que contribui para que a metrópole seja caracterizada como um nó que viabiliza conexões multiescalares.

Assim, quanto melhor e mais estruturado o espaço da metrópole, maior será seu poder de influência regional, ou seja, sua capacidade de influenciar a dinâmica socioespacial dos municípios que compõem sua região, bem como mais amplo será seu desempenho nas escalas global, nacional e local, corroborando o posicionamento de Castells (1983, p. 58) quando afirma que “[...] o que caracteriza uma metrópole é a influência que ela exerce, em termos funcionais, econômicos e sociais, num dado conjunto territorial”. Sua particularidade está relacionada, portanto, à infraestrutura e à coesão que caracterizam as relações intrametropolitanas: quanto mais coesas forem as relações e quanto mais os espaços estiverem estruturados da melhor forma possível, maior será o poder de difusão socioeconômica, política e cultural da metrópole; conseqüentemente, seu poder de comando sob os demais municípios da região metropolitana será maior.

Por esse motivo, é válido ressaltar que o espaço geográfico é (re)construído de acordo com as necessidades e os interesses dos sujeitos. Dessa

forma, a dinâmica que caracteriza a estrutura das metrópoles e as relações estabelecidas por e a partir delas refletem processos socioespaciais impulsionados de acordo com os interesses e as necessidades de cada época, refletindo as relações que caracterizam o poder dirigente de uma metrópole. Destarte, Corrêa (1997) afirma que é necessário considerar no estudo de uma região metropolitana as singularidades relacionadas ao processo histórico de sua formação, e como os municípios que compõem essa regionalização foram integrados na divisão territorial do trabalho, considerando-se as escalas nacional e internacional. Ou seja, é preciso compreender como a região metropolitana se estrutura para mensurar o poder dirigente que a metrópole possui, sobretudo no contexto atual, em que sua implementação não está diretamente associada às atividades industriais, como ocorreu com as primeiras regiões metropolitanas brasileiras⁴. Davidovich (2001, p. 56) afirma que a metrópole desempenha um papel diferenciado na contemporaneidade, pois está “Aparelhando-se para a livre circulação do capital e das mercadorias e para os termos de competitividade impostos pela nova realidade produtiva, a metrópole estaria elaborando um contexto que tende a diferenciar-se do território onde prevalece uma produção rotineira”. Logo, a regionalização metropolitana possui um importante papel nas relações estabelecidas a partir do modelo de acumulação flexível, cujos impactos socioespaciais são propagados com maior fluidez e agilidade em função das inovações tecnológicas que viabilizam o “encurtamento” geográfico. Nesse contexto, as metrópoles podem ser compreendidas como um dos reflexos espaciais das relações globais.

Para tanto, é necessário que a metrópole detenha a centralidade de serviços e, dessa forma, seu núcleo se caracterize pela “[...] concentração maciça de atividades terciárias, especialmente o comércio varejista e serviços diversos, ambos dotados de

³ Desde alterações realizadas na Constituição de 1988, o Estado passou a ser o responsável por aprovar a formação de regiões metropolitanas.

⁴ No Brasil, as primeiras regiões metropolitanas foram criadas na década de 1970, quando a economia brasileira estava pautada nas atividades industriais.

grande centralidade relacionada tanto ao espaço urbano como à hinterlândia da cidade” (CORRÊA, 1997, p. 173). Essa situação contribui para que esse ente desenvolva e desempenhe seu poder de comando, que estará atrelado à capacidade de agrupar serviços, atividades administrativas relacionadas às instituições estaduais, federais e até globais, além do agrupamento de aspectos econômicos, de lazer e atividades administrativas e educacionais.

Verifica-se que atualmente as metrópoles realizem uma funcionalidade diferenciada, pois tendem a se estruturar visando estabelecer relações de complementaridade em diversas escalas. Destaca-se que nem todas as metrópoles brasileiras se encaixam nesse panorama, pois representam espaços com um déficit estrutural, e/ou existe uma fragilidade no que diz respeito à coesão intermunicipal da região metropolitana, o que contribui para a existência de relações pautadas na dependência ou na competição intermunicipal.

No entanto, esse aspecto não inviabiliza que sua análise seja relacionada às escalas global e nacional, haja vista que a globalização tende a ampliar as diferenciações regionais ao mesmo tempo em que integra os espaços. Nesse contexto, mesmo a região metropolitana que não possui um poder de comando está atrelada à globalização, em função das diferenciações regionais. Meyer (2000, p. 5) afirma que: “As metrópoles de todo o mundo, independentemente de sua localização geográfica global, de seu nível de desenvolvimento econômico e social, localizadas em países desenvolvidos, subdesenvolvidos ou em desenvolvimento, não cabem mais nas caracterizações utilizadas até os anos 70 para defini-las”.

Tal posicionamento corrobora a ideia de que, mesmo com intensidades e dinâmicas funcionais diferenciadas, as metrópoles podem e precisam ser pensadas a partir das novas dinâmicas socioespaciais que passaram a (re)organizar o espaço geográfico, sobretudo após o desenvolvimento de inovações tecnológicas concebidas a partir da década de 1970. Tais inovações impulsionaram a reestruturação das metrópoles, viabilizando tanto

uma maior coesão interna, quanto o estabelecimento de relações nas escalas nacional e internacional.

Dessa forma, ao desenvolver estruturas e estabelecer relações socioespaciais, econômicas, políticas e culturais mais coesas, a região metropolitana constrói o poder de comando regional. Como consequência,

Essa função dirigente vai se refletir na organização do espaço, pois, a partir da metrópole, formar-se-ão regiões de produção diferenciadas entre si, bem como diversos centros urbanos da região de influência metropolitana passarão a produzir e a distribuir bens e serviços sob a direção de empresas da metrópole. (CORRÊA, 1986, p. 56).

A metrópole cumpriria, então, o papel dirigente que se daria a partir do desenvolvimento das atividades econômicas relacionadas aos serviços e bens. Considerando-se que cada região metropolitana e sua metrópole possuem uma dinamicidade específica, o ‘motor’ que contribui para que esta desenvolva sua função dirigente/poder de comando, pode estar acoplado mais diretamente às atividades industriais, de serviços ou a ambas.

Isso dependerá da forma como ocorre o desenvolvimento socioeconômico dos municípios envolvidos em uma dada região metropolitana, sobretudo da metrópole. Nessa dimensão, a dinâmica socioeconômica é um aspecto que contribui para definir e caracterizar o poder de influência regional de uma dada metrópole e sua região metropolitana, pois as demais relações sociais que caracterizam uma sociedade, direta ou indiretamente, estarão relacionadas às atividades econômicas desenvolvidas na região metropolitana.

Tendo em vista as especificidades e particularidades que caracterizam o espaço urbano brasileiro, o Regic desenvolveu uma metodologia pautada da Teoria das Localidades Centrais, desenvolvida em 1933 por Walter Cristaller. A partir dos fundamentos das localidades centrais, nesse estudo se estabeleceu uma hierarquia urbana, na qual um dos fatores que delimitam a posição de

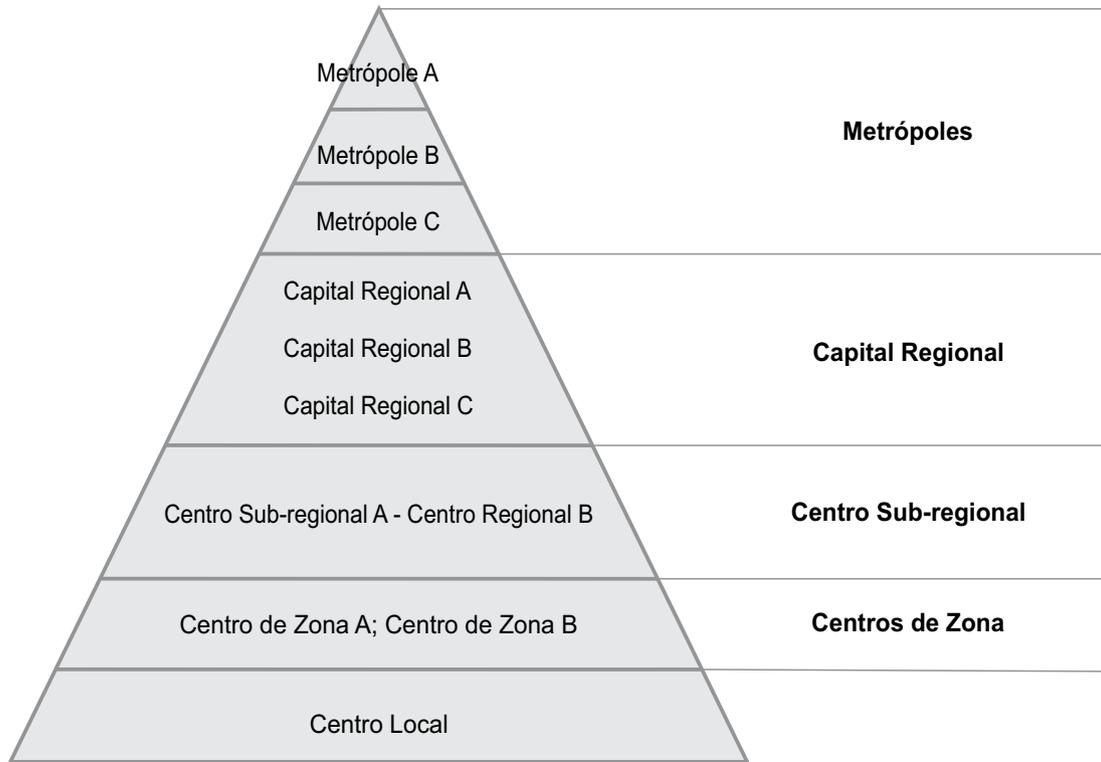


Figura 1
Pirâmide da hierarquia urbana brasileira

Fonte: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (2008).
Elaborado por Silva (2013).

uma cidade na pirâmide urbana está relacionado à quantidade e ao tipo de serviço ofertado. Dessa forma, tem-se a seguinte estrutura urbana no Brasil: centros locais; centros de zona; centro sub-regional; capital regional e metrópole, sendo que esta última seria a expressão máxima das interações socioespaciais que se desenvolvem em múltiplas escalas. A Figura 1 representa a pirâmide hierárquica urbana brasileira, com base na teoria das localidades centrais.

Observa-se que a posição hierárquica urbana está relacionada à quantidade e à variedade de funções centrais desempenhadas pela cidade. A metrópole é, então, o ápice da estruturação espacial, política e econômica, dada a variedade de serviços que oferece, e, por esse motivo, representa o topo da estrutura hierárquica urbana. Quanto melhor estruturado o espaço geográfico da região metropolitana, e de forma mais específica da metrópole, mais

fluida será a (re)produção do capital, bem como o fluxo de pessoas, mercadorias e informação. Consequentemente, o poder de comando ou o poder dirigente da metrópole será maior, o que contribuirá para estabelecimento de conexões, mesmo que com intensidades diferenciadas, entre os espaços nacionais e globais, além de contribuir para a consolidação das relações desenvolvidas no espaço intra e extrametropolitano.

PENSAR O PAPEL DAS REGIÕES METROPOLITANAS E A METROPOLIZAÇÃO: BASES PARA CONSIDERAÇÕES

Ao se analisar a dinâmica da regionalização metropolitana brasileira, sobretudo as que ocorreram a partir da redemocratização política, observa-se que há uma cisão entre a metropolização institucional

e a socioespacial. A primeira reflete apenas o reconhecimento, por parte do Estado, da existência de uma nova metrópole e, conseqüentemente, de sua região. Já a metropolização socioespacial representa a dinâmica urbana caracterizada por intensas conexões reais (rodovias, aeroportos, hidrovias, etc.) e virtuais que possibilitam uma maior difusão de ideias, mercadorias e pessoas.

Dessa forma, a metropolização socioespacial deve anteceder a institucional, a fim de que a metrópole não se configure apenas como uma estratégia política, na qual o discurso está pautado na melhora da qualidade de vida da população metropolitana, devido ao aumento dos recursos financeiros que se obtêm quando a metropolização institucional é concluída. Vale ressaltar que em países em desenvolvimento, como o Brasil, as regiões metropolitanas, de certa forma, contribuem para ampliar as desigualdades regionais, visto que os investimentos são direcionados ao núcleo metropolitano.

Essa situação fica mais evidente no Brasil quando se analisa o Plano Plurianual Federal (PPF) (BRASIL, 2007), no qual um dos objetivos centrais é realizar a melhora na infraestrutura que caracteriza o espaço urbano, sobretudo das regiões metropolitanas. Essa indicação revela o direcionamento e a conseqüente concentração dos investimentos nesses espaços. A partir do desenvolvimento de políticas federais como o PPF (2008-2011), a instauração de regiões metropolitanas adquire uma dinâmica específica, pois antes era necessário que um conjunto de municípios estivesse conectado por meio de coesão funcional, no qual todos vivenciassem uma intensa urbanização, para que então fosse instituída uma região metropolitana. Atualmente, o processo ocorre de forma contrária, uma vez que se realiza a metropolização institucional, acreditando-se que haverá uma maior quantidade de investimentos do governo federal, o que pode contribuir para que a então região metropolitana, mediante investimentos, possa desempenhar a funcionalidade que caracteriza tal regionalização.

Essa situação corrobora as ideias de Rochefort (2002), quando aponta que a institucionalização de regiões metropolitanas pode contribuir para a ampliação das desigualdades intrarregionais. Do mesmo modo, converge com o posicionamento de Fernandes Júnior (2004), para quem a regionalização em debate adquiriu um forte caráter político. Tal situação tem contribuído para que a dinâmica socioespacial dos municípios que se pretendem metropolitanos seja ignorada no processo que culmina com a criação de uma nova região metropolitana.

No entanto, para que os municípios metropolitanos recebam uma verba diferenciada dos demais, como disposto do PPF, é indispensável que o regimento metropolitano seja aprovado pelo governador do estado, ou seja, não basta apenas aprovar a lei complementar que institui legalmente a nova região metropolitana. É necessária a elaboração de tal regimento, documento que direciona e referenda as ações dessa região. Sem ele, esta existe apenas no papel, não podendo exercer nem gozar nenhuma das atribuições, do ponto de vista institucional, direcionadas à tal regionalização.

No que se refere às regiões metropolitanas já instituídas no Brasil, verifica-se que, até início do ano de 2015, eram 63; a partir da discussão realizada até aqui sabe-se que nem todas resultam da junção entre metropolização institucional e socioespacial. Percebe-se, assim, que a questão metropolitana, no Brasil, tem se mostrado um enigma, afinal, qual o interesse em estabelecer uma região metropolitana através de lei complementar e, em contrapartida, não aprovar o regimento metropolitano que regulariza a sua funcionalidade? Além dessa questão, há a cisão socioespacial e institucional que tem caracterizado as regiões metropolitanas, sobretudo as que foram reconhecidas após a redemocratização, uma vez que a metropolização passou a ser pensada a partir da dinâmica regional, portanto, sob a responsabilidade dos sujeitos locais e regionais.

A partir dessas reflexões, conclui-se que as regionalizações metropolitanas ocorridas pós-redemocratização da política, intensificadas com o

desenvolvimento e a aplicabilidade dos programas previstos no PPF (2008-2011), refletem e ampliam o desenvolvimento desigual relacionado à distribuição dos recursos/investimentos públicos via instituições estadual e federal no território brasileiro. Essa afirmativa justifica-se tanto em razão da forma como tem ocorrido a metropolização institucional no país, quanto da ausência de políticas específicas para essas regiões.

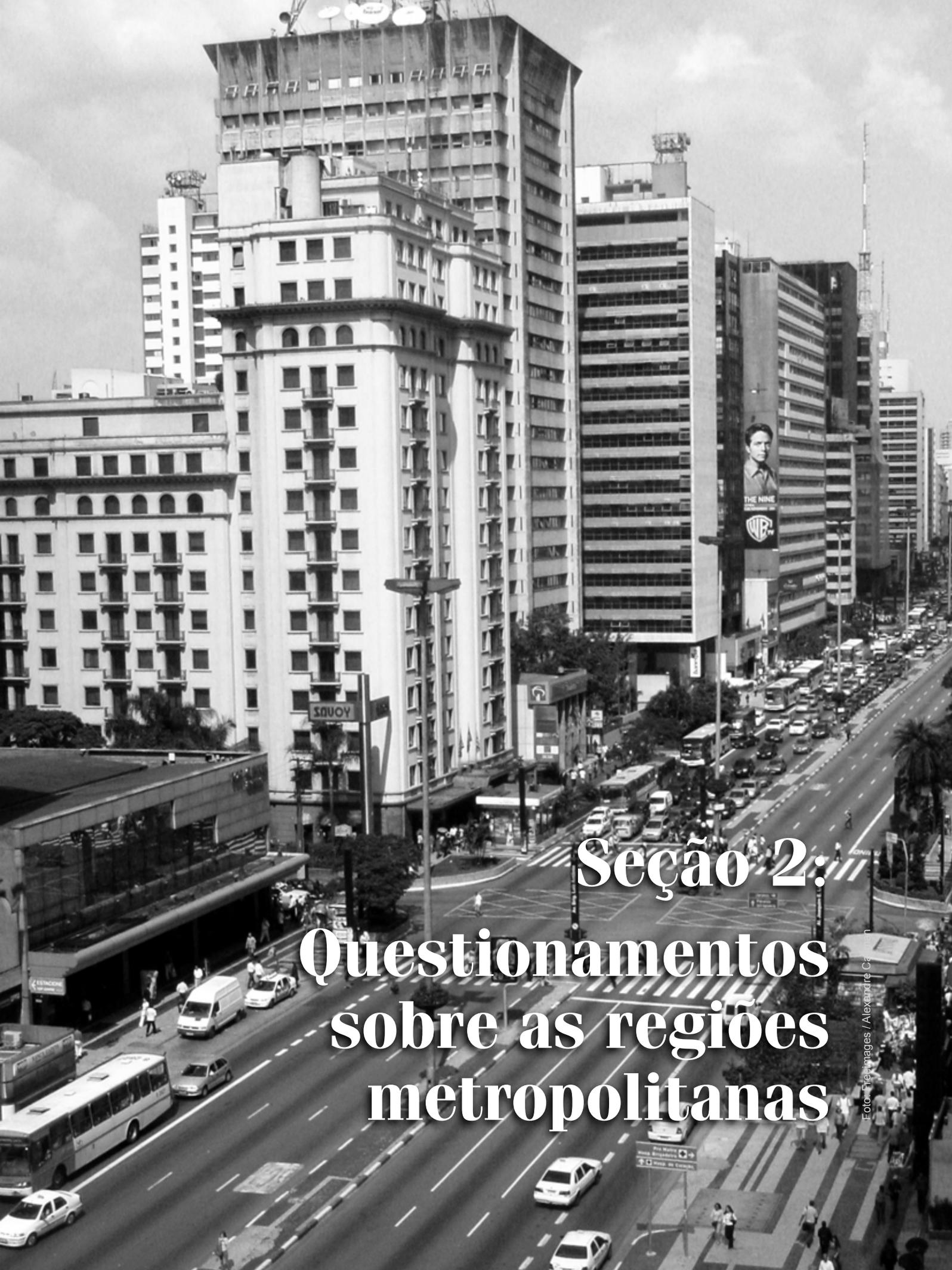
No entanto, é válido ressaltar que, em vista do crescente número de instituições de regiões metropolitanas, em 2004 foi apresentado à Câmara dos Deputados o projeto de lei que direciona tanto critérios para sua implementação quanto diretrizes para ger-las. Tal projeto intitulado Estatuto da Metrópole foi sancionado em 13/01/2015, através da Lei nº 13.089, de 2015. Tem-se, assim, a possibilidade de mais reflexões a respeito da institucionalização e da gestão de uma região metropolitana, indicando a possibilidade de uma nova etapa da metropolização brasileira.

REFERÊNCIAS

- AMBROSIS, Clementina. Regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões. In: FUNDAÇÃO PREFEITO FARIA LIMA (SP). *Estatuto da cidade*. São Paulo: Fundação Prefeito Faria Lima, 2001.
- BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos. *Plano Plurianual 2008-2011: projeto de lei e anexos*. Brasília: MP, 2007. v. 2.
- BRASIL. Lei Complementar Federal nº 14, de 8 de junho. Estabelece as regiões metropolitanas de São Paulo, Belo Horizonte, Porto Alegre, Recife, Salvador, Curitiba, Belém e Fortaleza. *Diário Oficial [da] república Federativa do Brasil*, Brasília, DF, 11 jun. 1973. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/Lcp14.htm>. Acesso em: 9 mar. 2012.
- BRASIL. Lei nº 13.089, de 12 de janeiro de 2015. Institui o Estatuto da Metrópole, altera a Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001, e dá outras providências. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, Brasília, DF, 13 jan. 2015. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2015/Lei/L13089.htm>. Acesso em: 2 fev. 2015.
- BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília, DF: Senado, 2011.
- CARLOS, Ana Fani Alessandri. A metrópole entre o local e o global. In: SILVA, Catia Antonia et al. *Metrópoles em mutação: dinâmicas territoriais, relações de poder e vida coletiva*. Rio de Janeiro, Revan; FAPERJ, 2008.
- CASTELLS, Manuel. *A questão urbana*. Tradução de Arlene Caetano. [Rio de Janeiro]: Paz & Terra, 1983. (Coleção pensamento crítico, v. 48).
- CASTRO, Iná Elias de. Estado e região: considerações sobre regionalismo. *Anuário do Instituto de Geociências*, Rio de Janeiro: UFRJ, 1986.
- CICOLELLA, Manuel. *Metropolis latino americanas: más allá de la globalización*. Quito, Equador: OLACCHI, 2011.
- CORRÊA, Roberto Lobato. Contribuição ao Estudo do Papel Dirigente das Metrópoles Brasileiras. *Revista Brasileira de Geografia*, Rio de Janeiro, v. 30, n. 2, 1986.
- _____. Região: A tradição geográfica. In: CORRÊA, Roberto Lobato (Org.). *Trajetórias geográficas*. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1997.
- DAVIDOVICH, Fany. A propósito da relação global/local: a metrópole do Rio de Janeiro em questão. *Geosul*, Florianópolis, v. 16, n. 31, jan./jun. 2001.
- DICKINSON, Robert E. *Ciudad, region y regionalismo: contribución geográfica a la ecología humana*. Barcelona: Omega, 1961.
- _____. *City, region and regionalism: a geographical contribution to human ecology*. New York: Oxford University Press, 1947.
- FERNANDES JÚNIOR, Edésio. Gestão metropolitana. *Cadernos da Escola do Legislativo*, Belo Horizonte, v. 7, n. 12, jan./jun. 2004.
- HAESBART, Rogério. *Regional e global: dilemas da região e da regionalização na geografia contemporânea*. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2010.
- INSTITUTO DE PLANEJAMENTO ECONÔMICO E SOCIAL. A institucionalização das regiões metropolitanas. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v. 5, n. 1, jan./jun. 1971.
- _____. *Redes urbanas regionais: Norte, Nordeste e Centro-Oeste*. Brasília: IPEA, 2002. v. 4. (Série caracterização e tendências da rede urbana do Brasil).
- INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. *Regiões de influência das cidades - 2007*. Rio de Janeiro: IBGE, 2008. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br/home/geociencias/geografia/regic.shtm>>. Acesso em: 10 ago. 2012.
- IRIZAR, Mikel Zurbano. Las regiones como sujetos de la economía global: Euskadi em la governança multinacional:

- Instituto de Pesquisas e Planejamento Urbano Regional. Universidade Federal do Rio de Janeiro, v. 18, n. 1-2, 2004.
- KAYSER, B. La région comme objet d'étude de la géographie. In: GEORGE, P. et al. *La géographie active*. Paris: Presses Universitaires de France, 1964.
- KLINK, Jeroen Johannes. *A cidade-região: regionalismo e reestruturação no grande ABC paulista*. Rio de Janeiro: DP&A, 2001.
- LENCIONI, Sandra. *Região e Geografia*. São Paulo: EDUSP, 2009.
- LIMONAD, Ester. Brasil século XXI, regionalizar para quê? Para quem? In: LIMONAD, Ester; MOREIRA, Ruy. *Brasil século XXI: por uma nova regionalização? Agentes, processos e escalas*. São Paulo: Max Limonad, 2004.
- LUKÁCS, Georg. *Introdução a uma estética marxista: sobre a categoria da particularidade*. Rio de Janeiro: Civilização brasileira, 1978.
- MAYER, Maria Regina Proserpi. Atributos da metrópole moderna. *São Paulo em Perspectiva*, São Paulo, v. 14, n. 4, out./dez. 2000.
- MOREIRA, Ruy. Da região à rede e ao lugar: a nova realidade e o novo olhar geográfico sobre o mundo. *Revista Eletrônica de Ciências Humanas e Sociais e outras coisas*, v. 1, n. 1, jun. 2007.
- PERROUX, François. *A economia do século XX*. Porto: Herder, 1967.
- RIBEIRO, Luiz Cesar de Queiroz (Org.). *Metrópoles: entre a coesão e a fragmentação, a cooperação e o conflito*. São Paulo: Fundação Perseu Abramo; Rio de Janeiro: Federação de Órgãos para Assistência Social e Educacional, 2004.
- ROCHFORT, Michel. Cidades e globalização. *Mercator, Fortaleza*, v.1, n. 2, 2002.
- SANTOS, Milton. *A natureza do espaço: técnica e tempo – razão e emoção*. São Paulo: Hucitec, 1996.
- _____. *A urbanização brasileira*. 5. ed. São Paulo: Universidade de São Paulo, 2008.
- SILVA, José Afonso da. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. 23. ed. São Paulo: Malheiros, 2004.
- SILVA, Cleonice Moreira da. *A princesinha do sertão agora é metrópole?! Uma análise do processo de 'metropolização' de Feira de Santana-BA*. 2014. 225 f. Dissertação (Mestrado em Geografia)–Instituto de Geociências, Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2014.
- SOUZA, Celina. *Gestão local e gestão metropolitana: um falso dilema?* *Revista Espaço & Debates*, São Paulo, v. 10, n. 30, 1990.
- TRINDADE, Gilmar Alves. *Aglomerção Itabuna-Ilhéus: cidade, região e rede urbana*. 2011. 361 f. Tese (Doutorado em Geografia) – Núcleo de Pós-graduação em Geografia, Universidade Federal de Sergipe, São Cristóvão, AL, 2011.

Artigo recebido em 19 de fevereiro de 2015
e aprovado em 17 de março de 2015.



Seção 2: Questionamentos sobre as regiões metropolitanas

Regiões metropolitanas do Paraná no divã: lacunas, entrelinhas e outras possibilidades de entes de gestão intermunicipal compartilhada

*Angela Maria Endlich**

* Pós-doutora em Geocrítica pela Universitat de Barcelona (UB) e doutora em Geografia pela Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho (Unesp). Professora-associada do Departamento de Geografia da Universidade Estadual de Maringá (UEM). amendlich@uem.br

Resumo

Nos últimos anos aumentaram significativamente as regiões metropolitanas formalizadas no Brasil. A Constituição Federal de 1988 permitiu às unidades da Federação instituírem regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões. Contudo, mesmo com a recente aprovação do Estatuto da MetrÓpole, como não se prevê apoio financeiro e político para as microrregiões, difunde-se, pelo Paraná e por outros estados do Brasil, a reivindicação de institucionalização de regiões metropolitanas. Ocorre um uso exagerado dessa entidade supramunicipal, mas isso revela a falta de políticas territoriais adequadas a essas áreas e ao estímulo à gestão compartilhada de modo mais legítimo e adequado a elas.

Palavras-chave: Regiões metropolitanas. Supramunicipalidade. Gestão compartilhada. Paraná.

Abstract

The metropolitan areas formalized in Brazil had a significant increase through recent years. The Federal Constitution of 1988 allowed the Brazilian states to institute metropolitan areas, urban agglomerations and microregions. However, even with the recent approval of the Metropolis Statute, as financial and political support for microregions is not foreseen, it has been diffused through Paraná and other Brazilian federal unities several claims of metropolitan areas institutionalization. There is an exaggerated use of this supra-municipal entity, but it shows the lack of adequate territorial policies to those areas and the lack of encouragement to the shared management in a more legitimate and proper way.

Keywords: Metropolitan areas. Intermunicipal commonwealth. Shared management. Paraná.

INTRODUÇÃO

Dos 399 municípios do Paraná, 193 compõem regiões metropolitanas formalizadas nesta unidade da Federação. Sete novos projetos, se aprovados, incorporariam mais 126 municípios a regiões metropolitanas, somando-se 319. Assim, apenas 80 municípios paranaenses, do total de 399, estariam fora dessas regiões. Não há dúvida de que se trata de um fato que chama a atenção. Será mesmo que o Paraná é assim tão metropolitano? Se não, as regiões metropolitanas estão sendo usadas como políticas territoriais para diversas áreas, independentemente de seus atributos e processos? Por que isso ocorre? Este artigo traz reflexões acerca desse fato e desses questionamentos. Na trajetória acadêmica do autor deste artigo, não foram estudadas áreas ou regiões metropolitanas. O trabalho compreende o que se denomina como áreas não metropolitanas. Contudo, com esse processo de formação de regiões metropolitanas, as áreas que assim foram consideradas passaram a compor essas várias unidades formalizadas no Paraná. Além disso, estudou-se a necessidade de gestão compartilhada, de formação de entes locais complexos e de cooperações intermunicipais em áreas não metropolitanas, exatamente pelas peculiaridades destas. Essas foram as motivações que levaram à elaboração deste artigo. São reflexões a serem aprimoradas pela continuidade da pesquisa. O que se expressa aqui são alguns passos nesse sentido, embora diversas preocupações afins já tenham permeado este trabalho de pesquisa em momentos anteriores e tenham sido registradas em outras publicações.

O artigo está estruturado em três partes. A primeira traz o perfil dos municípios paranaenses e um pouco da realidade da formalização das regiões metropolitanas no Paraná e no Brasil. Na segunda parte, são apresentadas algumas reflexões sobre esse fato, mostrando-se a necessidade de políticas territoriais e de formas de gestão compartilhada para áreas não metropolitanas. Por fim, a

terceira parte expõe as dinâmicas não metropolitanas e as possibilidades de entes supramunicipais para essas áreas, retomando estudos anteriores sobre as comarcas e mancomunidades de municípios na Espanha, com o objetivo de contribuir para a formalização adequada de gestão compartilhada para áreas polarizadas por pequenas localidades, de modo geral, esquecidas por políticas territoriais que, quando existentes, são marcadas pela primazia urbana.

PARANÁ – PERFIL DE MUNICÍPIOS E AS REGIÕES METROPOLITANAS

No estado do Paraná, como no restante do Brasil, predominam municípios demograficamente pequenos. Com base em dados do Censo de 2010, observa-se que essa tendência prossegue (Tabela 1 e Figura 1). Os municípios com menos de 20 mil habitantes no Paraná correspondem a 78% do total de municípios, sendo que 203 possuem até dez mil habitantes e, destes, 98 não alcançam cinco mil habitantes.

Tabela 1
Municípios de acordo com tamanho demográfico Paraná – 2010

Tamanho demográfico (habitantes)	Número de municípios
Mais de 1 milhão	1
500 a 1 milhão	1
100 a 500 mil	16
50 a 100 mil	14
20 a 50 mil	55
Inferior a 20 mil	312
Total	399

Fonte: Censo Demográfico (2015).

A rede urbana do Paraná é caracterizada pela área metropolitana de Curitiba, mais consolidada como Região Metropolitana de Curitiba (RMC), ainda que entre os municípios que formalmente façam parte dela existam muitas desigualdades, como tem mostrado Firkowski (2011), diversas cidades de porte médio e muitas pequenas cidades

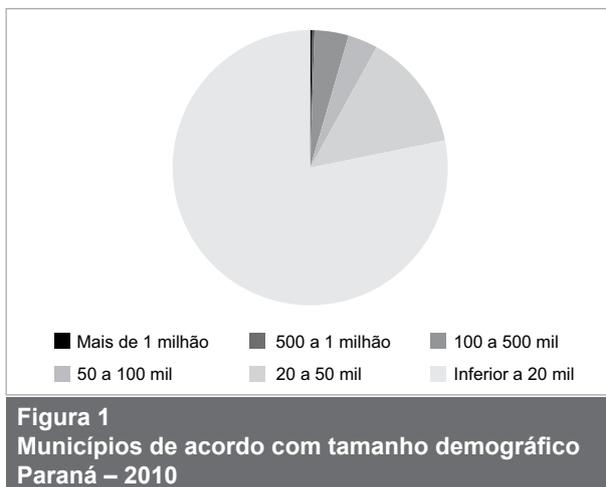


Figura 1
Municípios de acordo com tamanho demográfico
Paraná – 2010

Fonte: Censo Demográfico (2010).

ou localidades¹. Ela reflete, de modo geral, o que tem caracterizado a rede urbana brasileira, mesmo que no estado do Paraná a presença desses pequenos núcleos seja mais intensa, em especial no norte e no sudoeste pela sua formação socioespacial.

Essas pequenas localidades estão presentes em grande número nas oito regiões metropolitanas formalizadas no estado. Na rede urbana paranaense, são 17 municípios com mais de 100 mil habitantes, sendo que destes sete fazem parte da RMC: Curitiba, São José dos Pinhais, Colombo, Araucária, Pinhais, Campo Largo e Almirante Tamandaré. Os demais deste patamar demográfico constituem polo de outras regiões metropolitanas formais, como Londrina, Maringá e Umuarama. Entretanto, dentre as mais recentemente formalizadas, há municípios-polos que não possuem 100 mil habitantes, como é o caso de Campo Mourão.

A Constituição de 1988, no Artigo 25, parágrafo terceiro, afirma que os estados brasileiros

[...] poderão, mediante lei complementar, instituir regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões, constituídas por agrupamentos de municípios limítrofes, para integrar a organização, o planejamento e a

execução de funções públicas de interesse comum. (BRASIL, 2013).

Foi a partir dela que teve origem, no Brasil, a formação de diversas regiões metropolitanas. Deixando a decisão aos estados, cada Assembleia Legislativa pode aprovar, de acordo com seus critérios, a instituição de regiões metropolitanas.

Com essa abertura patrocinada pela Constituição Federal, observa-se que alguns estados fizeram maior uso dessa possibilidade (Quadro 1² e Figura 2).

O estado brasileiro com maior número de regiões metropolitanas é Paraíba, seguido de Santa Catarina e Paraná. Posteriormente estão Alagoas e São Paulo. Este último, que é realmente onde o fenômeno metropolitano está mais presente, é o quinto em número de regiões metropolitanas no Brasil, levando-se em consideração que são mais de 60 no Brasil, sendo que, destas regiões, apenas sete foram criadas antes da Constituição Federal de 1988.

Obviamente existem incongruências nesse processo, como uma das regiões metropolitanas de Roraima cuja soma total da população dos municípios que dela fazem parte não alcança 30 mil habitantes, ou seja, localidades que não deveriam ser consideradas cidades fazem parte de regiões metropolitanas. Henrique (2007) já questionava sobre as regiões metropolitanas em Santa Catarina, se havia realmente um processo de metropolização ou apenas se criavam novos limites territoriais. As indagações acerca das motivações e dos significados dessas institucionalizações são pertinentes. Observa-se com esses dados que, embora o Paraná não esteja sozinho nessa estratégia, ele está entre os estados que mais a utilizam.

¹ O texto se refere a localidades porque conceitualmente algumas não podem ser denominadas de cidades, ainda que no Brasil, do ponto de vista formal, toda sede de município seja considerada assim. Já foram realizados estudos nesse sentido e significativa parte das sedes municipais não possuem complexidade mínima para serem consideradas como cidade.

² Observações sobre a elaboração deste quadro: os dados mostram como são recentes as aprovações das regiões metropolitanas pelo Brasil, e a alteração constante dificulta a sua atualização. Para esta pesquisa, o levantamento foi encerrado em março; foram incluídas as regiões acerca das quais se conseguiu obter minimamente as informações constantes no quadro. Priorizou-se como fonte o Observatório das Metrópoles – em especial material publicado recentemente (OBSERVATÓRIO DAS METRÓPOLES, 2015), mas as informações foram complementadas com outras fontes disponíveis na internet. No referido material aparecem além das regiões metropolitanas três Regiões Integradas de Desenvolvimento (Rides) e quatro aglomerações urbanas, o que justifica menção a fontes diversas.

REGIÕES METROPOLITANAS DO PARANÁ NO DIVÃ: LACUNAS, ENTRELINHAS E OUTRAS POSSIBILIDADES DE ENTES DE GESTÃO INTERMUNICIPAL COMPARTILHADA

(Continua)

Unidade da Federação (número total de RM)	Regiões metropolitanas (número de municípios)	Ano fundação
Amapá (01)	R.M. Macapá (02)	2003
Amazonas (01)	R.M. Manaus (08)	2007
Pará (03)	R.M. Belém (07)	1973
	R.M. Santarém (03)	2012
	R.M. Marabá (05)	2013
Roraima (03)	R.M. Boa Vista (02)	2007
	R.M. Central (02)	2007
Roraima (03)	R.M. Sul Roraima (03)	2007
Tocantins (01)	R.M. Palmas (16)	2013
Alagoas (06)	R.M. Agreste (15)	2009
	R.M. Maceió (14)	1998
	R.M. Médio Sertão (09)	2013
	R.M. Palmeira dos Índios (09)	2012
	R.M. Vale do Paraíba (13)	2011
	R.M. Zona da Mata (15)	2011
Bahia (02)	R.M. Feira de Santana (6)	2011
	R.M. Salvador (13)	1973
Ceará (02)	R.M. Cariri (9)	2009
	R.M. Fortaleza (15)	1973
Paraíba (12)	R.M. São Luís (05)	2003
	R.M. Sudoeste do Maranhão (8)	2005
Paraíba (12)	R.M. Araruna (06)	2013
	R.M. Santa Rosa (08)	2012
	R.M. Cajazeiras (15)	2012
	R.M. Campina Grande (19)	2009
	R.M. Esperança (09)	2012
	R.M. Guarabira (17)	2011
	R.M. Itabaiana (12)	2013
	R.M. João Pessoa (12)	2003
	R.M. Patos (24)	2011
	R.M. Sousa (09)	2013
	R.M. Vale do Mamanguape (09)	2013
	R.M. Vale do Piancó (18)	2012
Pernambuco (01)	R.M. Recife (14)	1973
Rio Grande do Norte (01)	R.M. Natal (10)	1997
Sergipe (01)	R.M. Aracaju (04)	1995
Goiás (01)	R.M. Goiânia (20)	1999
Mato Grosso (01)	R.M. Vale do Rio Cuiabá (04)	2009
Espírito Santo (01)	R.M. Vitória (07)	1995
Minas Gerais (02)	R.M. Belo Horizonte (34)	1973
	R.M. Vale do Aço (04)	2006
Rio de Janeiro (01)	R.M. Rio de Janeiro (21)	1974
São Paulo (05)	R.M. Baixada Santista (09)	1996
	R.M. Campinas (20)	2000
	R.M. São Paulo (39)	1973
	R.M. Sorocaba (26)	2014
	R.M. Vale do Paraíba e Litoral Norte (39)	2012

Quadro 1
Brasil – Unidades da Federação – Número de RM 2015

Acompanhando as tendências assinaladas para o Brasil, no Paraná antes da década de 1980 era apenas uma região metropolitana, a de Curitiba.

(Conclusão)

Unidade da Federação (número total de RM)	Regiões metropolitanas (número de municípios)	Ano fundação
Paraná (08)	R.M. Apucarana (23)	2015
	R.M. Campo Mourão (24)	2015
	R.M. Cascavel (23)	2015
	R.M. Curitiba (29)	1973
	R.M. Londrina (24)	1998
	R.M. Maringá (26)	1998
	R.M. Toledo (18)	2015
Santa Catarina (10)	R.M. Umuarama (24)	2012
	R.M. Carbonífera (26 -7 núcleo/19 área de expansão**)	2002*
	R.M. Chapecó (25 -16/9)	2007
	R.M. Contestado (45)	2012
	R.M. Extremo Oeste (48 -21/27)**	1998
	R.M. Florianópolis (22)	2002*
	R.M. Foz do Rio Itajaí (09)	2010*
	R.M. Lajes (23)	2010*
	R.M. Norte/Nordeste Catarinense (20 - 02/18)**	2010*
	R.M. Tubarão (03)	2010*
Rio Grande do Sul (02)	R.M. Vale do Rio Itajaí (16-05/11)	2010*
	R.M. Porto Alegre (34)	1973
	R.M. Serra Gaúcha (13)	2013

Quadro 1
Brasil – Unidades da Federação – Número de RM 2015

Fonte: Elaboração própria.
Observações sobre as regiões metropolitanas de Santa Catarina:
* Criadas em diferentes anos, extintas em 2007 e recriadas em 2010.
** A apresentação de números de municípios se refere a núcleo metropolitano e áreas de expansão. Na região metropolitana de maior número de municípios do Brasil – a do Extremo Oeste de Santa Catarina – considera-se que 21 sejam do núcleo metropolitano e 27 de área de expansão. Outras RM desse estado usam a mesma estratégia. Alguns municípios são considerados como parte do núcleo metropolitano e os demais são da denominada área de expansão.

Duas foram criadas no final dos anos de 1990 e as demais são muito recentes (Quadro 2 e Figura 3).

Como mencionado antes, Campo Mourão, que é polo de uma dessas novas regiões metropolitanas,

Região metropolitana	Ano de formação
Curitiba	1973
Londrina	1998
Maringá	1998
Umuarama	2012
Cascavel	2015
Toledo	2015
Apucarana	2015
Campo Mourão	2015

Quadro 2
Regiões metropolitanas por ano de formação Paraná

Fonte: Elaboração própria.

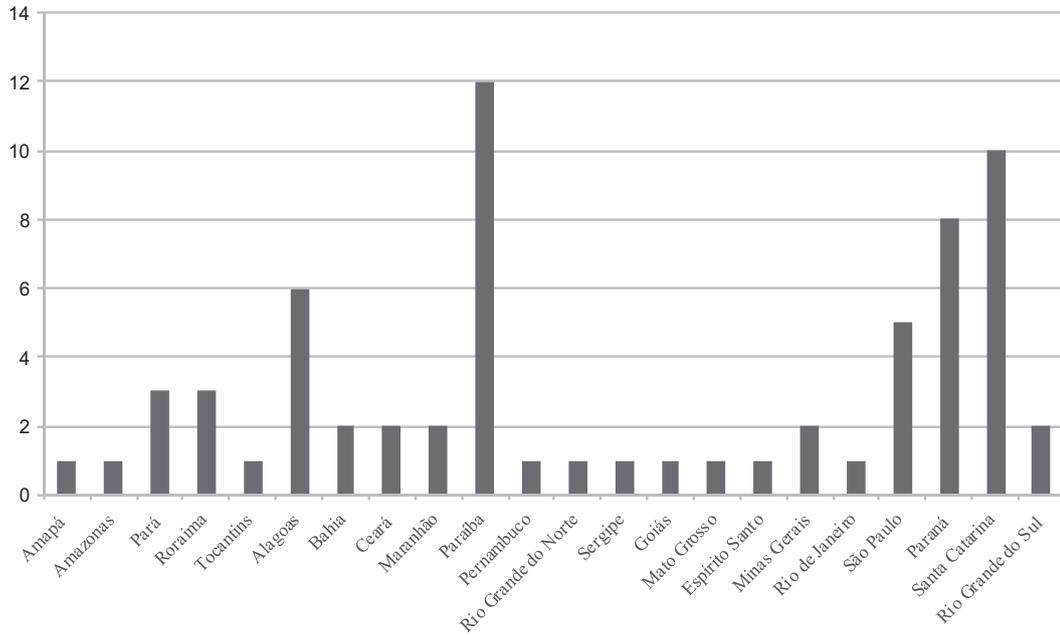


Figura 2
Número de RM por unidade de Federação – Brasil – 2015

Fonte: Elaboração própria.

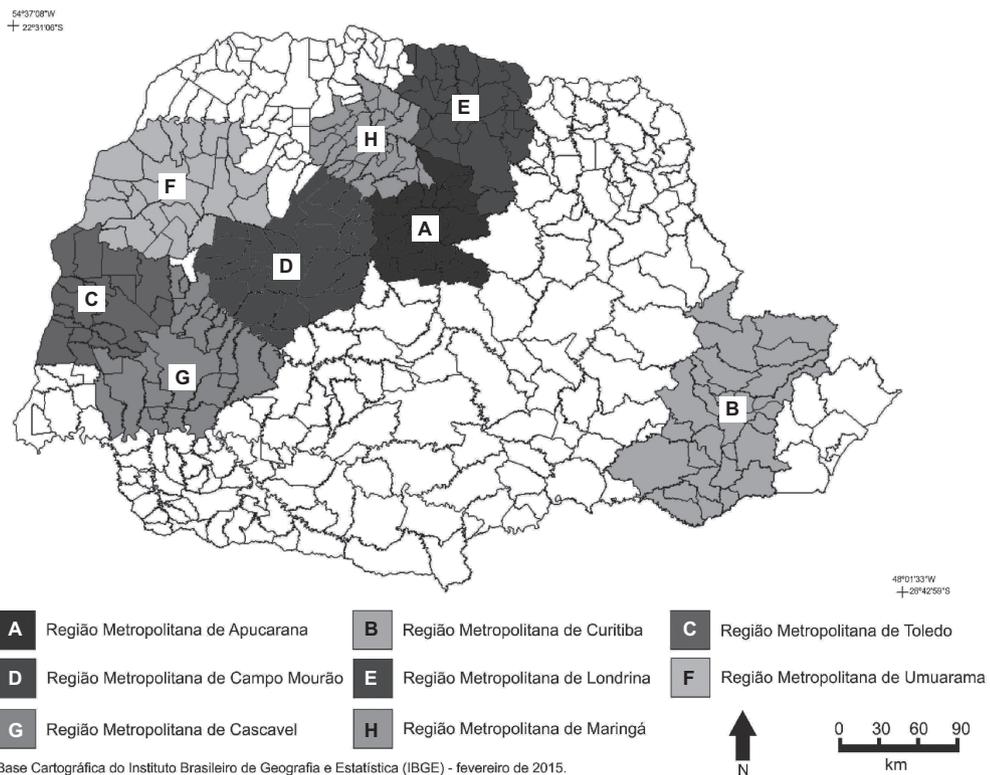


Figura 3
Regiões metropolitanas – Paraná – 2015

Fonte: Elaborado por Pedro Henrique C. Fernandes.

tem população inferior a 100 mil habitantes. Toledo, Umuarama e Apucarana possuem população pouco superior, porém, não há contiguidade territorial entre as sedes desses municípios. Em alguns casos, as distâncias são superiores a 100 quilômetros. Exemplo disso são os municípios que fazem parte da Região Metropolitana de Apucarana, pois alguns estão a quase 150 quilômetros do município-polo (casos de Rio Branco do Ivaí e Rosário do Ivaí).

É notável que as regiões metropolitanas novas já começam com um alto número de municípios, revelando que há um anseio para estejam incluídos nelas (Tabela 2).

Região metropolitana	Total de municípios
Curitiba	29
Londrina	25*
Maringá	26
Umuarama	24
Cascavel	23
Toledo	18
Apucarana	23
Campo Mourão	25*
Total de municípios	193

Fonte: Censo Demográfico (2015).

*Existem divergências de dados – em algumas fontes constam 24 municípios.

É certo que, no debate sobre as novas formas metropolitanas, existem contribuições que mostram uma ampliação do raio, em que se verifica a extensão atual em que suas dinâmicas se instalam. Registram-se alguns desses aportes em autores como Hall (1985), ao considerar que as indústrias de alta tecnologia tendem a se instalar em áreas periféricas das metrópoles, sendo assim consideradas aquelas que distam aproximadamente até 100 quilômetros ou, conforme considera Lencioni (1996, p. 198), no caso de São Paulo, até 150 quilômetros. Não obstante, eles se referem a áreas industrializadas e a metrópoles consolidadas como São Paulo. De modo algum, isso se aplica à realidade das áreas paranaenses.

Além do conjunto de regiões metropolitanas já aprovadas, existem outros sete projetos tramitando

(Tabela 3), o que, uma vez mais, mostra o anseio, por parte dos comandos locais, por fazer parte dessas instituições.

Tabela 3
Projetos de regiões metropolitanas Paraná – 2015

Projeto de região metropolitana	Total de municípios
Cianorte	9
Foz Iguaçu	22
Francisco Beltrão	27
Guarapuava	24
Paranavaí	15
Pato Branco	15
Ponta Grossa	14
Total de municípios	126

Fonte: Elaboração própria.

Como já assinalado, somados os dois quadros, são 319 municípios. Apenas 80 municípios do Paraná não seriam parte de regiões metropolitanas. Não é possível não haver estranheza a esse processo.

Com esse cenário, pode-se dizer que se conforma um Paraná bastante metropolitano, ainda que apenas do ponto de vista formal. Estudo do Observatório das Metrôpoles mostrou o baixo grau de integração das regiões metropolitanas formais brasileiras (OBSERVATÓRIO DAS METRÓPOLES, 2012). Quando esse estudo foi elaborado, ainda não existiam as mencionadas regiões recentemente aprovadas no Paraná, o que certamente acentuaria ainda mais essa característica.

Firkowski (2011), ao desenvolver estudos na perspectiva metropolitana, apresenta preocupações em comum com as assinaladas neste trabalho. Ela mostra que tramitavam no Legislativo do estado do Paraná 14 propostas distintas para formação de regiões metropolitanas, abrangendo aproximadamente metade dos municípios do estado, liderados por: Cascavel, Foz do Iguaçu, Campo Mourão, Cornélio Procopio, Francisco Beltrão, Irati, Pato Branco, Toledo, Guarapuava, Ponta Grossa, Umuarama, Paranavaí e Apucarana, além da Região Metropolitana da Fronteira, composta por municípios lindeiros à fronteira do Brasil com o Paraguai e a Argentina.

Como mencionado, dentre propostas que tramitavam, quatro foram aprovadas e outras sete seguem em tramitação. Cada proposta abrange um grande rol de municípios, como a proposta da Região Metropolitana de Paranavaí, com 28 municípios. Seguramente esses municípios não possuem articulações ou dinâmicas próprias de áreas metropolitanas e nem de aglomerados urbanos. Diferente do que se observa em áreas metropolitanas, muitos municípios perdem população, processo característico de áreas dispersas e polarizadas por pequenas localidades urbanas.

A leitura de alguns projetos de lei que propõem a institucionalização dessas regiões metropolitanas mostra que são recorrentes expressões que destacam a necessidade de oferecer conjuntamente serviços. Os projetos mencionam objetivos quanto a: desenvolvimento econômico e social, saneamento básico, abastecimento de água, esgoto, limpeza, transportes e sistema viário, aproveitamento de recursos hídricos, controle de poluição ambiental etc.

A falta de políticas que promovam a cooperação entre os municípios sem que necessariamente estes constituam regiões metropolitanas é o que parece estar provocando essa situação inadequada. Parece que o elemento motivador das proposições é a falta que faz a constituição de uma gestão intermediária entre a unidade da Federação e os municípios, o que Firkowski (2011) considera como um recorte regional que permitiria a estes estabelecerem uma dinâmica, na qual todos pudessem interagir e ganhar em conjunto.

O USO DAS REGIÕES METROPOLITANAS PARA SUPRIR LACUNAS DE POLÍTICAS TERRITORIAIS

Ainda que a formação de regiões metropolitanas por todo o território e sem a obediência a critérios específicos possa parecer absurda, ela revela, nas entrelinhas e lacunas, pontos relevantes quanto à dinâmica e à gestão do território. Esta parte do texto visa contribuir nesse sentido.

Faltam políticas territoriais explícitas³, especialmente para as áreas polarizadas por pequenas localidades, distantes das metrópoles. Pontes (1983) constatou que há uma primazia urbana na política territorial que se volta com frequência às áreas metropolitanas. Com inspiração no trabalho dessa autora, foram analisados, para esta pesquisa, documentos posteriores ao que ela considerou e reiterado o que ela averiguou (ENDLICH, 2009).

Áreas polarizadas por localidades menores raramente são lembradas na formulação de políticas, embora, em alguns documentos, elas sejam consideradas na problematização que se volta à rede urbana ou ao território brasileiro como um todo. O estudo sobre a rede urbana brasileira foi elaborado pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) e a Universidade Estadual de Campinas (Unicamp) (2000). Ele considera dinâmicas presentes em todo o território nacional e, especificamente quando trata da Região Sul do Brasil, constata a existência de áreas de concentração e extensas áreas de esvaziamento, confirmando a tendência apontada no noroeste do Paraná. O estudo prevê ainda a continuidade de esvaziamento das pequenas cidades na Região Sul, enquanto, nas recomendações para a formulação de políticas, a ênfase das ações recai sobre as áreas metropolitanas e os aglomerados urbanos. Fala-se de espacialidades em esvaziamento, tendo em vista as espacialidades de concentração. Assim, as recomendações estão sempre vinculadas a problemas urbanos mais fortemente evidenciados nos grandes centros, como a questão da habitação irregular e as ameaças ao meio ambiente que ocorrem nessas áreas. A ausência de políticas para as espacialidades em esvaziamento torna intermináveis as ações sobre os problemas das áreas de concentração.

³ São mencionadas políticas territoriais explícitas porque sempre existe uma política territorial. Como já se afirmou em trabalho anterior com base em diversos autores que tratam do tema: “[...] na política e, especialmente, na política territorial, a omissão ou uma política territorial não explicitada assume frequentemente a forma de política territorial efetiva” (ENDLICH, 2009, p. 408).

A falta de políticas territoriais adequadas faz com que a possibilidade trazida pela Constituição Federal quanto à formação de regiões metropolitanas dilate-se pelo território como uma forma de política territorial. Diversas áreas buscam maior visualização política ao se constituírem como regiões metropolitanas.

Observa-se que o Estatuto da Metrópole, lei recentemente aprovada no Brasil (BRASIL, 2015), revela preocupações similares às que se levantam aqui. Ainda que sua denominação se refira à metrópole, ela não se limita a essa área, mesmo porque precisou lidar com a situação concreta sinalizada antes: a constituição de regiões metropolitanas onde não há realmente uma metrópole. Além das metrópoles, a lei considera as aglomerações urbanas e microrregiões e se apresenta como “[...] diretrizes para o planejamento, a gestão e a execução das funções públicas de interesse comum [...]” (BRASIL, 2015).

Sobre as microrregiões, elas são contempladas, pois no corpo desse documento encontra-se a afirmação de que as diretrizes também se aplicam a elas. Contudo, a lei não esclarece se as microrregiões aqui previstas são automaticamente compreendidas, como as criadas pelo IBGE, ou se elas devem decorrer de uma decisão política de reunir um conjunto de municípios para a cooperação intermunicipal. As microrregiões correspondem, no Estatuto da Metrópole, a uma previsão de figura supramunicipal não metropolitana e que possa atender aos anseios desse conjunto de municípios que vêm reivindicando a formação de regiões metropolitanas, sem que possuam os atributos para assim serem consideradas.

Com isso, observa-se que há uma preocupação com a organização racional dos serviços, bem como com o planejamento e a gestão que devem se organizar em escala regional. Isso aparece, com o destaque, nas seguintes definições apresentadas no estatuto (BRASIL, 2015):

a) Função pública de interesse comum: política pública ou ação nela inserida cuja realização

por parte de um município, isoladamente, seja inviável ou cause impacto em municípios limítrofes.

b) Governança interfederativa: compartilhamento de responsabilidades e ações entre entes da Federação em termos de organização, planejamento e execução de funções públicas de interesse comum.

c) Metrópole: espaço urbano com continuidade territorial que, em razão de sua população e relevância política e socioeconômica, tem influência nacional ou sobre uma região que configure, no mínimo, a área de influência de uma capital regional.

d) Região metropolitana: aglomeração urbana que configure uma metrópole. Ou seja, há o claro objetivo de inibir a criação de regiões metropolitanas sem metrópoles, como tem acontecido. A referida lei menciona que serão respeitadas as que foram criadas até o momento, mas que as novas precisarão obedecer ao disposto. Isto é, não deverão ser criadas novas regiões metropolitanas sem predicados que caracterizem uma metrópole. Além disso, as que já foram aprovadas e que não constituem uma metrópole serão consideradas aglomerações urbanas. Por isso, a previsão de outras formas de gestão complexa que poderiam ser dirigidas a áreas não metropolitanas. Todavia, ela é incompleta e vaga quanto ao apoio da União para microrregiões e consórcios.

Enfim, o Estatuto das Metrópoles tenta disciplinar a instituição das regiões metropolitanas, portanto, prevê como pode ser o tratamento de outras áreas que também requerem a gestão compartilhada e os recursos para políticas territoriais. Para isso propõe as microrregiões, mas avança pouco neste sentido em relação ao que já está previsto na Constituição Federal. Ao deixar lacunas quanto ao apoio político e financeiro, não avança suficientemente, deixando, uma vez mais, as áreas não metropolitanas órfãs de políticas territoriais.

Por isso, resta-nos reiterar constatações anteriores de que, no Brasil, a figura supramunicipal apoiada é a região metropolitana. A escassez de experiências supramunicipais fora das áreas metropolitanas explica, ainda que parcialmente, as várias reivindicações por parte dos municípios para fazerem parte de regiões metropolitanas.

É possível afirmar que elas decorrem, ainda que parcialmente, das lacunas deixadas pelas políticas territoriais.

A necessidade é a de viabilizar e incrementar alternativas institucionais supramunicipais, com apoio financeiro e político, tendo em vista o fornecimento de equipamentos e serviços públicos. Isto é o que se lê nas entrelinhas dos projetos que solicitam a implantação de regiões metropolitanas. A necessidade da formação de entes supramunicipais e da gestão compartilhada tem aparecido como um imperativo cada vez maior para áreas não metropolitanas.

ENTES SUPRAMUNICIPAIS E GESTÃO COMPARTILHADA PARA ÁREAS NÃO METROPOLITANAS

A vida contemporânea realiza-se em contextos espaciais alargados. Tal característica também se aplica às demais áreas do território. O aprofundamento da divisão espacial do trabalho e a mobilidade facilitada promovem um cotidiano vivido amplamente na escala da rede urbana. A sociedade desloca-se com frequência para várias atividades: trabalho, estudo, consumo e entretenimento. Portanto, dinâmicas que se reconheciam como metropolitanas passam igualmente a compor a vida distante das metrópoles.

A teoria das localidades centrais sistematizou, há aproximadamente um século, as centralidades diferentes no âmbito da rede urbana. Núcleos mais completos quanto à oferta comercial e de serviços

recebem fluxos maiores quantitativa e qualitativamente. Com as transformações na mobilidade e nas formas comerciais e de prestação de serviços, observa-se, de modo geral, uma perda de centralidade dos núcleos menores, ao passo que os centros regionais a reforçam. Isso não significa que seja um processo metropolitano.

Outra contribuição significativa para compreender novas dinâmicas é a afirmação de Veltz (1998) de que o emprego é mais concentrado que o local de moradia da população. Essa afirmação também não se aplica apenas a áreas metropolitanas concretas e tampouco somente a aglomerados urbanos, é cada vez mais verdadeira para todo o território. É comum em áreas não metropolitanas o deslocamento pendular de trabalhadores para grandes extensões de cultivos agrícolas, para grandes plantas agroindustriais ou de indústria tradicional ou, ainda, para os núcleos regionais, para trabalhar em empresas comerciais ou de prestação de serviços.

Trata-se de uma dinâmica ainda pouco estudada, mas já começam a aparecer alguns trabalhos como o de Silva (2008), que mostra os deslocamentos, para trabalhar, de moradores de quatro pequenas localidades (Peabiru, Araruna, Mamborê e Luiziana) com distâncias entre 18 e 43 quilômetros de Campo Mourão. O cotidiano que eles relatam muito se aproxima da condição de vida metropolitana quanto à qualidade do deslocamento público, como aparece no seguinte excerto de entrevista:

Nos horários de pico, os ônibus andam lotados e isso deixa o trabalhador cansado, tenso. O transporte intermunicipal não ajuda em nada a deixar o trabalhador tranquilo, porque, quando ele pega o ônibus para vir trabalhar de manhã, já vem apertado, vem sofrendo. Antes de começar a trabalhar já está cansado e, no fim do dia quando vai pra casa, é a mesma coisa, aquele ônibus parece uma lata de sardinha. Então, chega em casa com um ní-

vel de estresse alto, além do tempo que perde para ir para o ponto, esperar o ônibus e a própria viagem. (SILVA, 2008, p. 113).

As áreas polarizadas por pequenas localidades, distantes de áreas metropolitanas, apresentam peculiaridades, mas alguns processos as aproximam das questões contemporâneas associadas comumente às metrópoles. O exemplo anterior é apenas um indicador disso.

Neste sentido, estudo recente do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (2015), baseado na mobilidade pendular, mostra a separação crescente entre o local de moradia e o de trabalho, constatando que cerca de 7,4 milhões de brasileiros se deslocam do município onde moram para trabalhar ou estudar em município próximo.

É comum que municípios com pequenos núcleos urbanos apresentem declínio demográfico. Nesse quesito há uma diferença substancial quanto às áreas metropolitanas. Viabilizar serviços e equipamentos em áreas de esvaziamento pode ser parte de uma política territorial com o objetivo de conter concentrações cada vez maiores da população, bem como de evitar que o próprio declínio demográfico dessas áreas fique cada vez mais acentuado.

Em áreas com densidade demográfica mais baixa devido ao esvaziamento populacional, as cooperações intermunicipais são tão ou mais necessárias que em áreas metropolitanas, pois, além de somar recursos, é preciso somar as demandas por esses serviços para uma oferta racional e sem estruturas obsoletas. Por isso é preciso entender como desafios contemporâneos a viabilização da gestão compartilhada entre os entes locais por todo o território e não apenas nas metrópoles.

Para tanto, é preciso propor formas de gestão com entes complexos, com apoio econômico e político equivalente ao das regiões metropolitanas. No Brasil existem os consórcios intermunicipais, mas ainda não de forma suficiente para suprir as

necessidades existentes. Na Constituição Federal e no Estatuto da Metrópole foram previstas as microrregiões, conforme mencionado antes. Contudo, como a lei ainda não se encontra adequadamente regulamentada, não tem sido reivindicada e aplicada.

Com base em estudos anteriores realizados (ENDLICH, 2007, 2014) retomam-se considerações sobre as cooperações intermunicipais na Espanha e possibilidades de entes supramunicipais que poderiam inspirar e contribuir para que se possa avançar no Brasil neste sentido. Na Espanha, além dos consórcios que possuem aplicação mais recente, existem as comarcas e as mancomunidades.

Comarcas

As comarcas na Espanha são bastante diferentes do que se conhece no Brasil com esse nome. Têm origens na Idade Média, quando correspondiam a organizações informais. Precedo Ledo e Míguel Iglesias definem a comarca como:

[...] una unidad territorial de escala intermedia, entre el ámbito local y el regional, dotada de rasgos singulares que la diferencian de otras vecinas y que corresponden sobre todo a la historia y al medio físico, y donde una villa o pequeña ciudad, que se constituyen en cabecera o capital comarcal, actúa como elemento articulador del entorno que configura la comarca (PRECEDO LEDO; MÍGUEL IGLESIAS, 2007, p. 66).

Ela se tornou uma instância de organização para o suprimento de serviços para algumas comunidades autônomas. Quando se decide pela instalação das comarcas, elas se tornam obrigatórias para os municípios nelas elencados. Portanto, não decorrem da iniciativa dos municípios e de suas afinidades visto que estes são agrupados por critérios estabelecidos em instâncias superiores.

Diversos papéis podem ser atribuídos às comarcas: além de representantes de entes locais

e prestação de serviços, as comarcas podem organizar o atendimento de serviços de instâncias superiores, como o fomento agrário (apoio aos agricultores, informação e assessorias) e o atendimento à saúde. Dessa maneira, pode ser providenciado maior número de unidades, menores e próximas às pessoas que delas necessitam, como os hospitais comarcais, a defesa civil, além da manutenção conjunta dos ciclos escolares associada ao transporte escolar, mediante a dificuldade de cada município em manter todos esses níveis (MARTIN MATEO, 1987, p. 158).

Pode-se dizer que a figura da comarca vem sendo retomada na Espanha. Contudo, ainda é realidade em poucas comunidades autônomas, basicamente a Catalunha e, mais recentemente, Aragão. Com o reordenamento do território da Espanha, elas apareceram inicialmente na Catalunha, contudo, a Comunidade de Aragão decidiu institucionalizá-las nos últimos anos. Além dessas duas experiências, elas estão no País Vasco e em Castilha Leão, ainda que com números menos expressivos. A comunidade autônoma da Galícia já teve comarcas, mas elas não aparecem mais na base de dados.

Considerando-se o que se encontra na bibliografia e os números empíricos, deduz-se que se fala muito em comarcas, mas se aplica pouco. Diversos referenciais mencionam o desejo de algumas comunidades autônomas de criarem comarcas.

Na Catalunha, as comarcas foram criadas no final da década de 1980 até os primeiros anos da década de 1990. Em Aragão, as comarcas foram fundadas entre 2001 e 2004, com os seguintes objetivos: ordenamento do território e urbanismo, transportes, proteção ambiental, serviços de coleta e tratamento de resíduos urbanos, saúde e salubridade pública, ação social, agricultura, gado e montes, cultura, patrimônio cultural e tradições populares, esportes, juventude, promoção do turismo, artesanato, proteção dos consumidores e usuários,

As comarcas, como não dependem da voluntariedade dos entes locais, podem ser consideradas como mais estáveis

energia, promoção e gestão industrial, feiras e mercados comarcais, proteção civil e prevenção e extinção de incêndios, ensino, competências delegadas e encomenda de funções, planos e programas de ordenamento do território e zonas de montanha, cooperação e assistência aos municípios. Sobre a experiência de Aragão, existe uma ampla análise já publicada pela Fundación Economía Aragonesa (2007).

Precedo Ledo e Míguez Iglesias (2007) nos ajudam a ampliar o panorama acerca das comarcas, pois as diferenciam em comarcas para ordenamento territorial e comarca como âmbito apenas de prestação de serviços. Destacam que a Galícia havia estabelecido as comarcas em 1996. O segundo tipo de comarca, segundo eles, não possui caráter jurídico e administrativo e limita-se a uma aproximação para prestação de serviços. Como exemplo desses casos, eles mencionam Andalucia, Murcia e La Rioja. Talvez por isso algumas não apareçam em base de dados, o que indica que é possível uma existência mais ampla de comarcas operando do que as que se encontram registradas. No País Vasco elas denominam-se Cuadrillas e, em Navarra, aparecem as Merindades Históricas (PRECEDO LEDO; MÍGUEZ IGLESIAS, 2007).

As comarcas, como não dependem da voluntariedade dos entes locais, podem ser consideradas como mais estáveis. Por sua vez, é preciso ponderar que a persistência da mancomunidade como entidade de cooperação intermunicipal decorre exatamente da sua flexibilidade, fácil adaptação às necessidades dos municípios, que, sem afrontar o mapa municipal, contribuem com a resolução dos problemas de prestação de serviços nos municípios demograficamente menores (RIERA FIGUERAS et al., 2005).

Embora à primeira vista estas figuras possam parecer muito similares, até porque têm como atribuições muitas vezes a prestação dos mesmos tipos de serviços, são bastante diferenciadas na concepção e no funcionamento.

Mancomunidades de municípios

As mancomunidades podem ser definidas como a associação de municípios para a realização de objetivos comuns quanto aos serviços e equipamentos públicos. São voluntárias e compostas por personalidades juridicamente homogêneas, que são os municípios. Os participantes comprometem recursos e

outros esforços em projetos que não poderiam, ou que seriam desvantajosos caso fossem realizados sozinhos. Não é preciso continuidade territorial entre os municípios que decidem formar uma mancomunidade, desde que os objetivos não a exijam. Martin Mateo (1970, p. 60) define as mancomunidades como associações de municípios para a realização de determinados fins, articulando assim a cooperação de várias prefeituras para resolver suas limitações na realização de obras e prestação de serviços.

As mancomunidades são regidas por estatutos, nos quais devem estar definidos os municípios participantes, os objetivos que contemplem obras e serviços de competência municipal, a denominação e o domicílio, os recursos financeiros e compromissos, os direitos e deveres dos municípios afetados, o período de vigência, o funcionamento e outros detalhes.

Não há regularidade na organização das mancomunidades, já que decorrem de iniciativas voluntárias e manifestam situações plurais em relação aos objetivos e ao número de participantes.

Estas experiências não prosperaram até que os cidadãos recuperassem a liberdade pública, após a ditadura. A democratização das estruturas locais e o reconhecimento da autonomia ocorreram na Espanha após a década de 1970, com as primeiras eleições municipais. Os primeiros governos locais tiveram que dotar os municípios de serviços, o que impulsionou a articulação entre eles. Os dados encontrados respaldam essa afirmação, visto que, em 1977, eram 39 mancomunidades e o levantamento realizado para esta pesquisa recentemente mostra que, em 2013, eram 1.022.

As mancomunidades podem ser definidas como a associação de municípios para a realização de objetivos comuns quanto aos serviços e equipamentos públicos

Elas estão distribuídas desigualmente pelo território espanhol, concentradas especialmente em Castilha-Leão e Castilha-La Mancha. Vários fatores estão relacionados a essa diferença, pois existe uma política e uma regulamentação própria para as mancomunidades em cada comunidade autônoma.

As finalidades para as quais se associam os municípios chamam a atenção, pois se observa que muitos problemas podem ser resolvidos ou atenuados por esse caminho. Este é um dos pontos de maior destaque acerca das mancomunidades, que possuem diversas finalidades. Algumas são formadas com objetivo único, enquanto outras possuem diversos objetivos. Vale ressaltar que mais de 400 mancomunidades possuem um só objetivo em sua pauta de cooperação, muito frequentemente o abastecimento de água ou a coleta e o tratamento de resíduos, que são bastante corriqueiros. Contudo, aparecem também recorrentemente as mancomunidades que têm como objetivo um parque de máquinas em comum, o fomento a atividades econômicas ou turismo, atividades esportivas, serviços sociais e aproveitamento florestal.

As tendências mais numerosas quanto a esses objetivos, especialmente a coleta e o tratamento de resíduos, já foram constatadas por outros trabalhos, como *Radiografía actual de las mancomunidades en España* (FEDERACIÓN ESPAÑOLA DE MUNICIPIOS Y PROVINCIAS, 2012) e *Las mancomunidades en España* (RIERA FIGUERAS, 2005). O levantamento realizado para este estudo reitera tais inclinações (Figura 4).

Alguns desses objetivos aparecem nas diversas comunidades autônomas, como o abastecimento de água, a coleta e o tratamento de resíduos e o fomento ao turismo. Por sua vez, determinados objetivos aparecem de modo específico em algumas dessas comunidades, como no País Vasco, que tem mancomunidades com o objetivo de promover

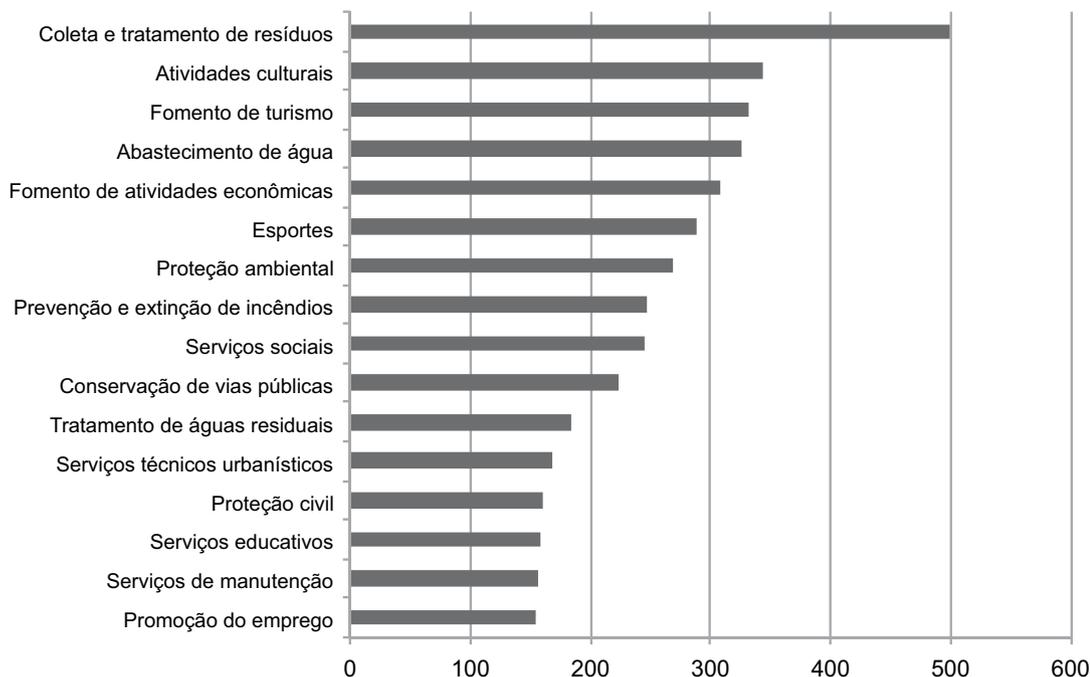


Figura 4
Objetivos das mancomunidades de municípios – Espanha – 2013

Adaptado de: Federación Española de Municipios y Provincias (2012).

sua própria cultura, assim como em áreas de montanha e florestas aparecem algumas para o aproveitamento florestal. Portanto, as mancomunidades estão profundamente vinculadas às características territoriais dos espaços em que estão instaladas.

Na Espanha, ao contrário do Brasil, as regiões metropolitanas formalizadas foram muito pouco aplicadas. De acordo com Toscano Gil (2011), as mancomunidades e os consórcios, ainda que não desenhados para o metropolitano, representam o funcionamento de formas alternativas para as soluções de gestão compartilhada que essas áreas exigem. Ele argumenta que isso ocorre pela voluntariedade e a flexibilidade que têm demonstrado, mais úteis e eficazes que as regiões metropolitanas formais na solução de problemas. Nestes casos, os consórcios têm aparecido como uma fórmula adequada porque integram também outros níveis administrativos.

Sáez Perez (2007) analisa a cooperação em áreas consideradas, na Espanha, como rurais, distantes das grandes cidades e polarizadas por cidades menores. Ele destaca o papel das mancomunidades:

De una manera paralela, en el medio rural la gestión de los bienes públicos comarcales y locales quedaba al amparo de las mancomunidades. [...] En la mayoría las situaciones han sido un elemento que ha contribuido a mejorar la calidad y eficiencia de un amplio conjunto de actuaciones locales, como los suministros de agua y depuración, tratamiento de residuos, transporte, asesoramientos técnicos diversos, etcétera. (SÁEZ PÉREZ, 2007, p. 111).

O autor menciona ainda outras formas, como as comarcas agrárias criadas em 1978 pelo Ministério da Agricultura da Espanha, que estabeleceu um caráter supramunicipal para serviços relacionados à agricultura e à pecuária (SÁEZ PÉREZ, 2007, p. 111).

Tais contribuições indicam a necessidade de se respeitarem as particularidades de cada espaço para a formalização adequada das figuras supramunicipais, tendo em vista especialmente a manutenção da autonomia dos entes participantes, em especial dos municípios.

Independentemente da nomenclatura que recebe o ente decorrente da formação de iniciativas de cooperações intermunicipais, é fundamental que ele seja adequado às necessidades socioespaciais existentes. Não basta a mera formalização política, é preciso que as iniciativas possam resultar efetivamente na melhoria da condição de vida social.

É relevante que os municípios, ao formalizarem um ente de cooperação intermunicipal, não sejam questionados quanto a sua legitimidade ao fazer parte dele, como ocorre com as regiões metropolitanas formalizadas. Existem demandas e justificativas plausíveis para que sejam constituídas formas compartilhadas de gestão em áreas não metropolitanas. Por isso, é preciso refletir sobre outras possibilidades jurídicas e políticas para avançar nesses desafios.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Embora inadequadas, as formalizações exageradas de regiões metropolitanas no Brasil trazem ao debate pontos significativos e que precisam há muito ser contemplados, como a necessidade de políticas territoriais para áreas não metropolitanas e o estímulo à cooperação intermunicipal também nessas áreas, para que ocorra avanço quantitativo e qualitativo na oferta de equipamentos e serviços públicos.

O estado do Paraná abrange formalmente muitos municípios com dinâmicas não metropolitanas nesse ente de gestão territorial. São áreas que precisam contar com a gestão compartilhada, mas de modo adequado e legítimo à sua condição socioespacial. Assim, não será preciso aos municípios pleitearem uma região metropolitana sem metrópole. É necessário criar a possibilidade de formar entes supramunicipais apropriados e que tenham legitimidade. Para isso, deve ser viabilizada a formação de um ente de gestão territorial adequado a essas áreas com apoios similares ao que se oferece às regiões metropolitanas.

A racionalidade econômica da oferta compartilhada de serviços já é razão suficiente para a

implantação da gestão compartilhada pelos municípios. Extrapolando-se a racionalidade econômica, as entidades supramunicipais possuem muitas diferenças do ponto de vista da concepção política: as voluntárias e obrigatórias; as que decorrem das iniciativas das localidades e as impostas por instâncias escalares consideradas superiores; as que são conduzidas por uma gestão técnica; as figuras que se vinculam à vida política partidária e que acabam por interferir na dinâmica das instituições.

Ainda que as obrigatórias possam parecer mais racionais porque abrigam um conjunto de objetivos definidos, bem como determinado agrupamento de municípios, as experiências têm mostrado que os resultados não correspondem às expectativas criadas. Essas entidades podem ser letra morta, ou seja, existirem formalmente, mas não serem operantes.

Parecem defensáveis as formas de cooperação e gestão compartilhada, que decorrem da livre associação entre os municípios pelos objetivos que desejam e com componentes com os quais decidem associar-se. Nestes casos, além da obtenção de melhores resultados na gestão, existem ganhos políticos pela manutenção da autonomia dos entes locais e o aprendizado pela cooperação e gestão compartilhada, ainda que muitos problemas precisem ser superados para que isso se concretize.

REFERÊNCIAS

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil*: texto consolidado até a Emenda Constitucional nº 64, de 04 de fevereiro de 2010. Brasília: Senado Federal, 2013. 61 p. Disponível em: <http://www.senado.gov.br/legislacao/const/con1988/CON1988_04.02.2010/CON1988.pdf>. Acesso em: 19 fev. 2015.

BRASIL. Lei nº 13.089, de 12 de janeiro de 2015. Institui o Estatuto da Metrópole, altera a Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001, e dá outras providências. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, Brasília, DF, 13 jan. 2015. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2015/Lei/L13089.htm>. Acesso em: 20 fev. 2015.

CENSO DEMOGRÁFICO 2010. Disponível em: <<http://censo2010.ibge.gov.br/>>. Acesso em: 10 fev. 2015.

- ENDLICH, A. M. Centralização, concentração e primazia na política urbana. In: MENDONÇA, F.; LOWENSAHR, C. L.; SILVA, M. (Org.). *Espaço e tempo: complexidade e desafios do pensar e do fazer geográfico*. Curitiba: Anpege, 2009. p. 406-421.
- ENDLICH, A. M. Gestão territorial compartilhada em espaços não-metropolitanos. *Scripta Nova* Barcelona, v. 11, n. 245, 2007. Disponível em: <<http://www.ub.es/geocrit/sn/sn-24564.htm>>. Acesso em: 19 fev. 2015.
- _____. Para além de mil mancomunidades na Espanha. *Biblio 3w*, Barcelona, v. 19, n. 1061, 2014. Disponível em: <<http://www.ub.edu/geocrit/b3w-1061.htm>>. Acesso em: 19 fev. 2015
- FEDERACIÓN ESPAÑOLA DE MUNICIPIOS Y PROVINCIAS. *Radiografía actual de las mancomunidades en España: las mancomunidades y otras formas de asociación voluntaria de municipios e el ámbito territorial*. Madrid: Femp, 2012. 40p.
- FIRKOWSKI, O. Região Metropolitana no Brasil: assim é se lhe parece. In: SIMPÓSIO DE ESTUDOS URBANOS, 1., 2011, Campo Mourão, PR. *Anais...* Campo Mourão, PR: Fecilcam, 2011. 13 p.
- FUNDACIÓN ECONOMÍA ARAGONESA. *Innovaciones en política territorial: comarcas y otras experiencias internacionales de Cooperación Intermunicipal*. Zaragoza: Fundear, 2007, 240 p.
- HALL, P. Capitales nacionales, ciudades internacionales y la nueva division del trabajo. *Estudios Territoriales*, Madrid, n. 19, p. 21-30, 1985.
- HENRIQUE, W. A recente metropolização em Santa Catarina: processo geográfico-territorial ou apenas um limite político-administrativo? *Geotextos*, Florianópolis, v. 3, n. 1-2, p. 47-65, 2007.
- INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. *Arranjos populacionais e concentrações urbanas do Brasil*. Rio de Janeiro: IBGE, 2015.
- INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA; INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA; UNICAMP. *Redes urbanas regionais*: Sul. Brasília: IPEA, 2000. 206 p. il. (Série caracterização e tendências da rede urbana do Brasil, v. 6).
- LENCIONI, S. Reestruturação urbano-industrial no estado de São Paulo: a região da metrópole desconcentrada. In: SANTOS, M.; SOUZA, M. A.; SILVEIRA, M. L. (Org.). *Território: globalização e fragmentação*. São Paulo: Hucitec, 1996. p.198-210.
- MARTIN MATEO, R. *Los consorcios locales*. Madrid: Instituto de Estudios de Administración Local, 1970. 160 p. (Manuales Prácticos).
- MARTIN MATEO, R. *Entes locales complejos: mancomunidades, agrupaciones, consorcios, comarcas, areas metropolitanas*. Madrid: Trivium, 1987. 246 p.
- OBSERVATÓRIO DAS METRÓPOLES. *Relatório de pesquisa: níveis de integração dos municípios brasileiros em RMs, RIDEs e AUs à dinâmica da metropolização*. Rio de Janeiro: Observatório das Metrôpoles, 2012. 108 p.
- PONTES, B. S. *O Estado planejador e as políticas nacionais de urbanização: enfoque crítico*. 1983. Tese (Doutorado em Geografia Humana)–Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 1983.
- PRECEDO LEDO, A.; MÍGUEZ IGLESIAS, A. Una nueva perspectiva teórica del desarrollo territorial, como soporte para la cooperación intermunicipal y la comarcalización. In: FUNDACIÓN ECONOMÍA ARAGONESA. *Innovaciones en política territorial: comarcas y otras experiencias internacionales de Cooperación Intermunicipal*. Zaragoza: Fundear, 2007. p. 63-107.
- RIERA FIGUERAS, P. et al. Las mancomunidades en España. *Boletín da A.G.E.*, [S.l.], n. 39, p.151-176, 2005.
- SÁEZ PÉREZ, L. A. *Sobre la cooperación e iniciativas de desarrollo rural*. In: FUNDACIÓN ECONOMÍA ARAGONESA. *Innovaciones en política territorial: comarcas y otras experiencias internacionales de Cooperación Intermunicipal*. Zaragoza: Fundear, 2007. 240 p.
- SILVA, I. P. M. da. *Dinâmica populacional e produção do espaço de Campo Mourão-PR: a espaço temporalidade de um núcleo polarizador*. 2008. 167 f. Dissertação (Mestrado em Geografia)-Programa de Pós-Graduação em Geografia, Universidade Estadual de Maringá, Maringá, PR, 2008.
- TOSCANO GIL, F. El área metropolitana en el ordenamiento jurídico español. *Cuadernos de Derecho Local*, Barcelona, n. 25, p. 112-120, feb. 2011.
- VELTZ, P. *Mondialisation, villes et territoires: l' economie d' archipel*. 2. ed. Paris: Presses Universitaires de France, 1998. 262 p.

Artigo recebido em 23 de fevereiro de 2015

e aprovado em 2 de abril de 2015.

Reconfigurações metropolitanas no século XXI: distribuição da população e urbanização no Brasil

*Rosana Baeninger**

*Roberta Guimarães Peres***

* Doutora em Ciências Sociais e mestre em Sociologia pela Universidade Estadual de Campinas (Unicamp). Professora do Departamento de Demografia do Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, professora livre docente e pesquisadora do Núcleo de Estudos de População Elza Berquó (Nepo) da Unicamp.
baeninger@nepo.unicamp.br

** Doutora e mestre em Demografia pela Universidade Estadual de Campinas (Unicamp). Pesquisadora do Núcleo de Estudos de População Elza Berquó (Nepo) da Unicamp.
roberta@nepo.unicamp.br

Resumo

Este texto contempla a situação do crescimento da população urbana brasileira e suas novas formas de reorganização espacial. Busca-se acompanhar a evolução desta população desde os anos 1940 até 2010, destacando-se o crescimento e a reconfiguração metropolitana no período 1970-2010. O atual processo de urbanização apresenta especificidades regionais, contribuindo para que os aglomerados urbanos, de caráter metropolitano ou não metropolitano, se conformem, se expandam e se consolidem. Nesse cenário, as antigas regiões metropolitanas continuam como as maiores concentrações socioespaciais e urbanas do país, dividindo o crescimento e as migrações com os aglomerados metropolitanos recentes.

Palavras-chave: Urbanização. Metropolização. Migração.

Abstract

This text refers to the situation of the Brazilian urban population growth and its new forms of spatial reorganization. The aim is to follow the evolution of the urban population in the country since the 1940s to 2010, highlighting growth and metropolitan reconfiguration in the period 1970-2010. The current process of urbanization presents regional characteristics, contributing to the urban agglomerations areas, whether metropolitan or non-metropolitan, to conform, expand and consolidate. In this scenario, the old metropolitan areas continue as major socio-spatial and urban areas in the country, dividing the growth and the migration with recent metropolitan agglomerations.

Keywords: Urbanization. Metropolization. Migration.

INTRODUÇÃO

Os processos migratórios e de redistribuição da população, ao longo dos últimos 100 anos, marcaram também a rede urbana brasileira, com expressivas conformações metropolitanas, mas também com o adensamento do sistema de cidades no país (FARIA, 1978). A vertente interpretativa da concentração da urbanização predominou no entendimento da dinâmica econômica, da metropolização e das migrações nos anos 1970, 1980 e parte dos 1990. O padrão concentrador nas metrópoles – expressão espacial desenhada pelo fordismo (HARVEY, 1992) – confluuiu para o olhar apenas em relação ao destino migratório, conduzindo-o à vertente da concentração/explosão urbano-metropolitana associada à chegada de volumosos contingentes migratórios.

Contudo, processos de redistribuição da população já estavam em curso nas últimas duas décadas do século XX em importantes regiões metropolitanas. Assim, destacam-se três eixos importantes para a reconfiguração dos espaços metropolitanos nacionais. O primeiro eixo refere-se ao contexto da formação das próprias metrópoles, em que processos de periferização da população transferiram, desde os anos 1970, enormes contingentes populacionais para a periferia metropolitana (MARTINE, 1994). No século XXI, contudo, esses espaços da migração intrametropolitana marcam as áreas periféricas como espaços de forte absorção migratória em contraposição ao núcleo, o qual, por vezes, se caracteriza como áreas expulsoras de população em direção à periferia. O segundo eixo da nova configuração metropolitana teve sua origem na política nacional de desconcentração das atividades econômicas, a partir dos anos 1970, política essa que, com menor intensidade, verificou-se também em outros estados a partir dos anos 1980 e 1990 (PACHECO, 1998; MATOS, 1995). O terceiro movimento foi marcado por enormes volumes de migração de retorno, a partir dos anos 1980, em particular da Região Metropolitana de São Paulo (RMSP) em

direção aos estados do Nordeste, ao Paraná e a Minas Gerais. Mesmo que a RMSP tenha continuado como o principal destino das migrações oriundas de outros estados, é dela também que partem os maiores volumes de emigração.

A concomitância dessa reconfiguração espacial e populacional das metrópoles brasileiras tem contribuído para “expandir as fronteiras da dispersão populacional” (GOTTDIENER, 1993, p. 14) no contexto nacional, com a reconfiguração de espaços migratórios em metrópoles fora do Sudeste e no interior dos estados. Nesse contexto, vai redefinindo-se a organização social do espaço, com a diferenciação interna das metrópoles e da sua posição no contexto econômico-demográfico estadual e do país. A atual forma de crescimento socioespacial metropolitana assiste à rápida expansão de outras áreas que não o município-sede da metrópole.

Ressalte-se que esta reconfiguração, contudo, não se traduz em uma megalópole ou macrometropole, no sentido de uma expansão metropolitana que ‘engole’ cada vez mais espaços longínquos, onde o *urban sprawl* define territórios periféricos (OJIMA; HOGAN, 2009). No caso brasileiro, as dinâmicas econômica, regional e populacional estão enraizadas em processos históricos, que se ressignificam no contexto atual da reestruturação produtiva e da consequente reestruturação urbana. Assim, a relação metropolização-migração-industrialização, que anteriormente tinha a imigração interestadual como expressão metropolitana, redesenha-se em função das novas espacialidades presentes na rede de cidades no país.

No que se refere às migrações internas e ao crescimento metropolitano, nos anos 2000 registram-se menores volumes migratórios. Duas dimensões migratórias compõem a redefinição da metropolização atual: em primeiro lugar, a própria reversibilidade dos diferentes fluxos migratórios (DOMENACH; PICOUET, 1990), em especial as oscilações nos volumes de emigração e imigração e suas novas modalidades; em segundo lugar, e

consequência da anterior, a forte emigração dos centros metropolitanos e de suas regiões. Nesse contexto, torna-se importante acompanhar a evolução do processo de urbanização no Brasil e as novas configurações da rede urbana brasileira para o entendimento do que se denomina reconfiguração metropolitana no país.

EVOLUÇÃO DA POPULAÇÃO URBANA NO BRASIL: 1940-2010

O processo histórico de formação da sociedade brasileira, incluindo a transição demográfica, interliga-se com as fases e faces da urbanização no país. A intensidade e a forma como se processaram a urbanização e a redistribuição espacial da população acentuou, ao longo de 50 anos, enormes transforma-

de urbanização modificaram-se ao longo do tempo, acompanhando as transformações da sociedade em seu conjunto.

A partir dos anos 1940, tem-se observado no Brasil aumento significativo da população urbana. Em 1940, 12,8 milhões de pessoas residiam no meio urbano, sendo que a população rural ainda representava 69% do total nacional; em 1991, mais de 110 milhões de habitantes residiam em áreas urbanas, passando para 137,9 milhões em 2000 e alcançando 160,9 milhões em 2010 (Tabela 1). Ou seja, em 2000, apenas 18,7% da população nacional vivia em áreas rurais – cerca de 31,8 milhões de pessoas, diminuindo para 29,8 milhões em 2010, o correspondente a 15,6%.

Até os anos 1970, os fenômenos de urbanização e redistribuição espacial da população, marcados por intensos fluxos migratórios, apontavam para o

Tabela 1
População total, urbana e rural e taxas de crescimento – Brasil – 1940-2010

Ano	População (em milhares)			Taxas de crescimento (% a.a.)		
	Total	Urbana	Rural	Total	Urbana	Rural
1940	41.236	12.880	28.356			
				2,33	3,84	1,58
1950	51.994	18.783	33.162			
				3,05	5,32	1,54
1960	70.191	31.534	38.657			
				2,87	5,15	0,60
1970	93.139	52.084	41.054			
				2,48	4,44	-0,62
1980	119.002	80.436	38.566			
				1,93	2,96	-0,66
1991	146.917	110.876	36.042			
				1,63	2,44	-1,30
2000	169.799	137.953	31.845			
				1,17	1,55	-0,65
2010	190.755	160.925	29.830			

Fonte: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (2013).

ções econômicas, sociais, demográficas e políticas; nesse contexto, presenciou-se, do ponto de vista da urbanização, a dinâmica concentradora de determinadas áreas. A dinâmica das cidades e o processo

crescimento progressivo das grandes cidades. O afluxo de pessoas para o meio urbano, particularmente na década de 1970, fez com que tal período fosse marcado pela “explosão do crescimento

urbano”, com a concentração da população em cidades cada vez maiores (MARTINE, 1987). Esse panorama concentrador de redistribuição interna da população ao longo de quase meio século indica a rapidez das transformações urbanas no Brasil. Estima-se que cerca de 50 milhões de pessoas deixaram a área rural em busca de áreas urbanas entre 1950 e 2000 (SAWYER; RIGOTTI, 2001).

Por sua vez, o processo de urbanização no Brasil gerou a criação de uma significativa rede urbana, diferentemente de outros países latino-americanos que se caracterizam por uma primazia urbana (FARIA, 1983; VILLA; RODRÍGUEZ, 1994). O dinamismo e a complexidade dessa rede se expressam na multiplicação do número de cidades no país. Entre 1950 e 2010 passou-se de 1.889 cidades para 5.565.

O enorme esvaziamento do campo, a partir dos anos 50, levou à aceleração do processo de urbanização; a taxa de crescimento da população urbana passou de 3,8% ao ano (a.a.), no período 1940-50, para 5,32% a.a. no decênio 1950-60. O impacto da transferência de população rural para o meio urbano se fez sentir de maneira mais acentuada nos anos 50, uma vez que a base demográfica não era tão extensa; à medida que essa base foi alargando-se, o impacto desse traslado foi diminuindo e acarretando, portanto, taxas menores de crescimento urbano: 5,15% a.a., no período 1960/70; 4,44% a.a. entre 1970 e 1980; 2,96% a.a. de 1980 a 1991, chegando a 2,44% entre 1991 e 2000 e a 1,55% a.a. no intervalo 2000-2010.

Embora tanto a taxa anual de crescimento da população brasileira quanto a taxa de crescimento urbano tenham registrado decréscimos ao longo do período, o acelerado processo de urbanização pode ser evidenciado através do aumento da população urbana no total populacional: 45%, em 1960; 56%, em 1970; 67%, em 1980; 75%, em 1991, 81%, em 2000

e 84,3% em 2010. Tal elevação foi consequência, basicamente, de três fatores: do próprio crescimento vegetativo das áreas urbanas, da migração com destino urbano e da expansão do perímetro urbano de muitas localidades antigamente consideradas rurais. Em contrapartida, a população rural vem apresentando participação cada vez menor no conjunto da população brasileira; os anos 1950 marcaram

uma mudança expressiva na distribuição da população no país: a taxa de crescimento da população rural passara de 1,54% a.a., entre 1950 e 1960, para 0,60% a.a., no período 1960-1970, alcançando taxas negativas, em torno de 0,60% a.a., nos anos 1970 e nos 1980. Em 1980, aliás, a população rural brasileira registrou, pela primeira vez na história desse século, diminuição em números absolutos. Em 2000, a taxa de crescimento alcançou -1,3% a.a. e, em 2010, foi de -0,65% ao ano, essa diminuição em suas perdas refletiu muito mais o crescimento de áreas rurais de expansão urbana.

No que se refere ao crescimento metropolitano, já com os resultados do Censo Demográfico de 1991, pode-se observar que a mudança no processo de urbanização brasileiro iniciou-se justamente com o menor crescimento das áreas metropolitanas (MARTINE, 1994; BAENINGER, 1999) e com enormes transformações na distribuição espacial da população. Os anos 1990 e 2000 consolidaram esta tendência, deixando as regiões metropolitanas, em especial suas sedes, perderem posições no *ranking* das taxas de crescimento do país.

CRESCIMENTO POPULACIONAL DAS ANTIGAS METRÓPOLES BRASILEIRAS

A criação oficial das primeiras metrópoles brasileiras, aqui denominadas de antigas, datam de 1973 (Lei Complementar nº 14 /1973) (RIBEIRO et al.,

O processo de urbanização no Brasil gerou a criação de uma significativa rede urbana, diferentemente de outros países latino-americanos que se caracterizam por uma primazia urbana

2015), tanto em função do modelo desenvolvimentista no país, como pela expressão territorial da dinâmica fordista de concentração da produção e do capital (BAENINGER, 2002); naquele momento foram nove regiões metropolitanas oficialmente estabelecidas: São Paulo, Belo Horizonte, Porto Alegre, Curitiba, Salvador, Recife, Fortaleza, Belém e Rio de Janeiro, esta última em 1974.

Conforme Ribeiro e outros (2015), com a Constituição de 1988, as unidades da Federação passaram a decidir a criação de suas regiões metropolitanas, com a disposição exarada no § 3º do artigo 25, localizado no Título III, da Organização do Estado, Capítulo III, dos Estados Federados. De acordo com o Observatório das Metrôpoles são 73 unidades urbanas institucionalizadas através de leis federais ou estaduais (entre regiões metropolitanas, regiões integradas de desenvolvimento e aglomerações urbanas). Com a expressiva criação dessas configurações urbanas, foi sancionada, no dia 13 de janeiro de 2015, a Lei 13.089, instituindo o Estatuto da Metrôpole (RIBEIRO et al., 2015) que, em seu primeiro artigo,

[...] estabelece diretrizes gerais para o planejamento, a gestão e a execução das funções públicas de interesse comum em regiões metropolitanas e em aglomerações urbanas instituídas pelos Estados, normas gerais sobre o plano de desenvolvimento urbano integrado e outros instrumentos de governança interfederativa, e critérios para o apoio da União a ações que envolvam governança interfederativa no campo do desenvolvimento urbano.

Diante desta nova lei, Ribeiro e outros (2015) analisam que

[...] a busca da definição da metrôpole com base em um conceito elaborado e mensurado empiricamente representa um avanço louvável. A sua aplicação implicaria em assumir que o Brasil não contaria com as atuais 73

unidades urbanas institucionalizadas através de leis federais ou estaduais (entre regiões metropolitanas, regiões integradas de desenvolvimento e aglomerações urbanas), e estas provavelmente não contariam com os 1.248 municípios que atualmente as compõem, mas haveria uma reconfiguração desse quadro, levando à diminuição das regiões metropolitanas e dos municípios que as integram. Inclusive no estado da Paraíba, onde 67% dos municípios fazem parte, hoje, de alguma região metropolitana. Em Santa Catarina, quase 100% dos municípios estão em regiões metropolitanas.

Considerando-se, portanto, a amplitude da discussão e a dificuldade na atual definição territorial das regiões metropolitanas no país, este artigo analisa o crescimento populacional de nove antigas regiões metropolitanas, em especial por terem sido criadas a partir dos mesmos critérios socioeconômicos e territoriais.

A formação das primeiras regiões metropolitanas caracterizou-se pela chegada de grandes contingentes populacionais, em função da concentração e expansão de atividades urbanas, industriais e de serviços. Contudo, no período 1970-1980, já se podia evidenciar um arrefecimento no ritmo de crescimento da população residente nessas áreas: a taxa média de crescimento populacional metropolitano passou de 4,7% a.a., em 1960-1970, para 3,8%, em 1970-1980. Mesmo assim, o volume migratório que havia se dirigido para essas metrôpoles justificava apontar um padrão crescente de concentração populacional: 5.705.021 pessoas se destinaram às regiões metropolitanas no período 1970-1980, correspondendo a 22,5% da migração intermunicipal nacional.

Nos anos 1980 e 1990, no entanto, a taxa de crescimento da população metropolitana nacional apresentou um decréscimo considerável, registrando 1,99% a.a., entre 1980-1991, (contra 3,8% a.a. da década anterior), mantendo-se nesse patamar

(2,00% a.a.) entre 1991-2000 e chegando a 0,99% ao ano entre 2000-2010 (Tabela 2).

Para todas as regiões metropolitanas antigas, as taxas de crescimento vêm registrando ritmos decrescentes. Nos anos 1970, apenas as de Recife (2,7% a.a.) e Rio de Janeiro (2,5% a.a.) registraram taxas inferiores à média do período (que foi de 3,8% a.a.), sendo elevadíssimas as taxas para as regiões metropolitanas de Curitiba (5,8% a.a.), de Belo Horizonte (4,7% a.a.), de São Paulo (4,5% a.a.), de Salvador (4,4% a.a.), de Belém (4,3% a.a.) e de Fortaleza (4,3% a.a.).

No período 1980-1991, a Região Metropolitana do Rio de Janeiro (com taxa de crescimento de 1,3% a.a.), a de Recife (com 1,2% a.a.), e a de São Paulo (com 1,9% a.a.) tiveram ritmo de crescimento abaixo da média metropolitana do período (2,0% a.a.). Para os anos 1990, nota-se a manutenção nos níveis de crescimento verificados nos anos 1980, com algumas áreas metropolitanas elevando ligeiramente suas taxas, próximas às da década anterior (como Recife, Rio de Janeiro e Curitiba), sendo que apenas a Região Metropolitana de Salvador apresentou declínio pronunciado na taxa de crescimento (de 3,0% a.a., entre 1980-1991, para 2,4% a.a., entre 1991-2000). Esta tendência reflete, de um lado, a continuidade do declínio da fecundidade e, por outro lado, a diminuição da participação da migração vinda de fora para essas áreas metropolitanas.

Assim, no período 1991-2000, as regiões metropolitanas com maiores taxas de crescimento foram Curitiba (3,5% a.a.), Belém (3,4% a.a.), Fortaleza (2,6% a.a.), Belo Horizonte (2,5 % a.a.) e Recife (2,3% a.a.). Para os anos 2000-2010, a Região Metropolitana de Fortaleza, com taxa de 2,15% a.a., foi a única que cresceu acima da média do Brasil urbano (1,55% a.a.); as de São Paulo, Rio de Janeiro e Recife exibiram taxa de crescimento inferior a 1% ao ano; somente a de Belo Horizonte (1,34% a.a.) esteve acima da média dessas áreas metropolitanas. Curitiba, com um ritmo de crescimento de 1,57% a.a., e Belém, com 1,59% a.a., acompanharam a média do crescimento urbano do país.

Quanto às metrópoles do Sudeste, a Região Metropolitana de São Paulo passou de um crescimento populacional de 4,5% a.a., no período 1970-1980, para 1,9% a.a., nos anos 80, contabilizando 1,7%, no período 1991-2000 e 0,91% a.a. entre 2000-2010. A Região Metropolitana do Rio de Janeiro, que havia registrado taxa de 2,4% a.a., nos anos 1970, baixou para 1,3% a.a., no período 1980-1991, elevando-se ligeiramente para 1,5% a.a., no intervalo 1991-2000 e baixando para 0,39% a.a. entre 2000 e 2010.

A expansão metropolitana, delineada até os anos 1980/1990 por um marcante processo de periferação da população residente nas metrópoles, redesenhou seu ritmo de crescimento no século XXI. A

Regiões metropolitanas antigas	População total					Taxas de crescimento (% a.a.)			
	1970	1980	1991	2000	2010	1970-1980	1980-1991	1991-2000	2000-2010
Total	23.730.895	34.411.659	42.798.162	51.088.169	56.364.421	3,79	1,99	2	0,99
São Paulo	8.139.730	12.588.725	15.444.941	17.970.634	19.683.975	4,46	1,88	1,7	0,91
Rio de Janeiro	6.891.521	8.772.265	9.814.574	11.257.944	11.703.788	2,45	1,26	1,54	0,39
Recife	1.791.322	2.347.146	2.858.147	3.512.208	3.690.547	2,74	1,22	2,32	0,5
Belo Horizonte	1.658.482	2.309.583	3.536.060	4.277.157	4.883.970	4,7	2,42	2,46	1,34
Porto Alegre	1.574.239	2.285.140	3.038.792	3.544.789	3.978.470	3,84	2,16	1,73	1,16
Salvador	1.147.821	1.766.614	2.496.521	3.090.196	3.531.820	4,43	3,04	2,4	1,34
Fortaleza	1.036.779	1.580.074	2.307.017	2.923.417	3.615.767	4,29	2,67	2,67	2,15
Curitiba	821.233	1.440.626	2.000.805	2.716.288	3.174.201	5,8	3,03	3,46	1,57
Belém	669.768	1.021.486	1.401.305	1.795.536	2.101.883	4,3	3,43	3,37	1,59
Brasil urbano	52.087.092	80.436.409	110.990.990	137.953.959	160.925.792	4,44	2,97	2,44	1,55

Fonte: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (2013).

maioria das regiões havia apresentado no período 1970-1980 taxas de crescimento mais elevadas em seus municípios periféricos. Nos anos 1980, intensificaram-se as periferias das áreas metropolitanas, que continuaram exibindo taxas elevadas e superiores às de seu núcleo. Os anos 90 consolidaram esse processo, com os núcleos metropolitanos de Belém, Recife, Belo Horizonte, São Paulo, Rio de Janeiro e Porto Alegre registrando taxas de crescimento de suas populações inferiores a 1% a.a., diferentemente da tendência de taxas superiores nas periferias metropolitanas. Destacaram-se o crescimento elevado dos municípios periféricos das regiões metropolitanas de Curitiba (5,0% a.a., entre 1991 e 2000), Belo Horizonte (4,3% a.a.) e Salvador, São Paulo e Belém (em torno de 3,0% a.a.), demonstrando o vigor da redistribuição espacial das populações metropolitanas, em especial os deslocamentos intrametropolitanos que partem dos núcleos para as periferias.

Para o período 2000-2010, o ritmo de crescimento dos núcleos metropolitanos foi extremamente pequeno, porém, com expressivo aumento periférico apenas para as metrópoles do Nordeste, com destaque para a Região Metropolitana de Salvador, com uma taxa de 3,01% ao ano. Os diferentes ritmos de crescimento entre núcleo e periferia evidenciam deslocamentos populacionais internos em nível metropolitano, os quais imprimem novas características à redistribuição demográfica: consolidam-se espaços urbanos na periferia nacional, antes incapazes de reter e atrair população, em especial no caso das metrópoles nordestinas. É preciso atentar, contudo, que as “especializações do território” (SANTOS, 1994) traduzem-se em metrópoles diferenciadas e fragmentadas, em que a periferização é, antes de tudo, a expressão do empobrecimento da população¹.

Os resultados do Censo de 2010 sugerem a continuidade da desaceleração do ritmo de crescimento das antigas metrópoles brasileiras, especialmente

as regiões metropolitanas de São Paulo (com taxa de 1,7% a.a), do Rio de Janeiro (1,54% a.a.) e de Porto Alegre (1,7% a.a.); taxas menores que a verificada para o conjunto da população urbana do país (2,44% a.a.) e para as áreas metropolitanas (2,00% a.a.) do Nordeste (Tabela 3).

Tabela 3
População metropolitana e taxas de crescimento
Núcleo e periferia – 2000-2010

Municípios	População		Taxas de crescimento (% a.a.)
	2000	2010	Total
RM Belém	1.838.763	2.101.883	1,35
Belém	1.280.614	1.393.399	0,85
Outros municípios	558.149	708.484	2,41
RM Fortaleza	3.056.769	3.615.767	1,69
Fortaleza	2.141.402	2.452.185	1,36
Outros municípios	915.367	1.163.582	2,43
RM Recife	3.337.565	3.690.547	1,01
Recife	1.422.905	1.537.704	0,78
Outros municípios	1.914.660	2.152.843	1,18
RM Salvador	3.080.343	3.531.820	1,38
Salvador	2.443.107	2.675.656	0,91
Outros municípios	637.236	856.164	3,01
RM Belo Horizonte	4.357.942	4.883.970	1,15
Belo Horizonte	2.238.526	2.375.151	0,59
Outros municípios	2.119.416	2.508.819	1,7
RM Rio de Janeiro	10.894.156	11.703.788	0,72
Rio de Janeiro	5.857.904	6.320.446	0,76
Outros municípios	5.036.252	5.383.342	0,67
RM São Paulo	17.878.703	19.683.975	0,97
São Paulo	10.434.252	11.253.503	0,76
Outros municípios	7.444.451	8.430.472	1,25
RM Curitiba	2.768.394	3.174.201	1,38
Curitiba	1.587.315	1.751.907	0,99
Outros municípios	1.181.079	1.422.294	1,88
RM Porto Alegre	3.736.629	3.978.470	0,63
Porto Alegre	1.360.590	1.409.351	0,35
Outros municípios	2.376.039	2.569.119	0,78

Fonte: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (2013).

O Brasil das nove regiões metropolitanas manteve, entre 2000 e 2010, menor ritmo de crescimento de sua população em comparação com o conjunto

¹ A pesquisa *Características e tendências da rede urbana no Brasil* (INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA; INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA; UNICAMP, 2000) aponta menor renda para os chefes de domicílios nas áreas periféricas que nos núcleos metropolitanos.

da população urbana do país. A importância desse processo de desaceleração metropolitana é revelada pela expressiva perda de participação relativa das populações dessas metrópoles no total da população urbana do país: em 1970, os habitantes das nove regiões metropolitanas respondiam por 45,56% da população urbana brasileira, passando para 37,03% em 2000 e 35,0% em 2010.

O entendimento do atual estágio de urbanização e desaceleração das grandes concentrações metropolitanas está relacionado com a distribuição da população em diferentes espacialidades do sistema urbano brasileiro. A característica do processo de urbanização no século XXI tem sido a intensa interiorização das aglomerações urbanas.

NOVAS ESPACIALIDADES NO PROCESSO DE URBANIZAÇÃO BRASILEIRA: AGLOMERADOS METROPOLITANOS RECENTES

As tendências recentes da urbanização e distribuição espacial da população reforçam o processo de reorganização populacional, com a importância crescente de formação de novas territorialidades e dos movimentos internos de realocação espacial da população.

Considerando-se as novas formas de organização do território, com a possibilidade de criação de novas áreas metropolitanas a partir das Constituições estaduais, verifica-se o crescente número de regiões metropolitanas e de aglomerações urbanas no Brasil (Tabela 4). São 73 unidades urbanas institucionalizadas através de leis federais ou estaduais (entre regiões metropolitanas, regiões integradas de desenvolvimento e aglomerações urbanas), com 1.248 municípios em seu conjunto.

Essas configurações urbano-metropolitanas recentes distinguem-se das antigas metrópoles, tanto por seu papel no contexto do desenvolvimento econômico do país quanto pelo menor poder de sua área de influência, abrangendo espaços regionais bastante restritos. Deve-se considerar que

poucas são as áreas que podem ser consideradas como 'novas metrópoles'; o estudo do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) e da Universidade Estadual de Campinas (Unicamp) (2003) identificou 13 metrópoles nacionais, ou seja, nove regiões antigas e ainda as regiões metropolitanas de Vitória, Florianópolis, entorno de Brasília e Natal.

Desse modo, a maior parte dessas novas aglomerações urbanas, já institucionalizadas como metrópoles, aqui se denomina 'aglomerado metropolitano recente' (em vez de novas regiões metropolitanas) para que se distinga dos espaços de caráter eminentemente metropolitano. Essa distinção faz-se necessária uma vez que a definição sociológica de área metropolitana inclui, dentre outros elementos, a complexidade da interação entre os espaços que compõem essa região, com intensa circulação de capital e de população²; situação nem sempre presente nesses aglomerados.

As taxas de crescimento da população dos aglomerados metropolitanos, no entanto, assemelham-se à dinâmica de crescimento das antigas metrópoles em décadas passadas. No período 1980-1991, a taxa média de crescimento dos aglomerados metropolitanos recentes chegou a 3,3% a.a. e, mesmo diminuindo esse ritmo na década seguinte, situou-se em 2,79% a.a.. No período 2000-2010, esse crescimento passou a ser de 0,74% ao ano, abaixo do ritmo das metrópoles antigas (0,99% a.a.), indicando a estabilidade do crescimento dessas áreas. Essas taxas ficaram bem acima da taxa média nacional nas duas décadas anteriores, bem como do crescimento urbano, indicando o impulso da concentração de população nessas localidades no período.

Verifica-se que esses aglomerados concentravam 9.141.654 habitantes, em 1980, passando para 16.759.231, em 2000, e chegando a 18.048.160 pessoas, ou 11% da população urbana do Brasil.

² Veja-se, entre outros, Villaça (2001).

Tabela 4
População total, taxas de crescimento e incremento absoluto – Regiões metropolitanas antigas e aglomerados metropolitanos recentes selecionados – 1980-2010

Regiões metropolitanas antigas	População total				Taxas de crescimento (% a.a.)			Incremento absoluto		
	1980	1991	2000	2010	1980/1991	1991/2000	2000/2010	1980/1991	1991/2000	2000/2010
Regiões metropolitanas antigas	34.411.656	42.798.162	51.088.169	56.364.421	2,00	1,99	0,99	8.386.506	8.290.007	5.276.252
Belém	1.021.483	1.401.305	1.795.536	2.101.883	2,92	2,79	1,59	379.822	394.231	306.347
Fortaleza	1.580.074	2.307.017	2.923.417	3.615.767	3,5	2,67	2,15	726.943	616.400	692.350
Salvador	1.766.614	2.496.521	3.090.196	3.531.820	3,19	2,4	1,34	729.907	593.675	441.624
Recife	2.347.146	2.858.147	3.512.208	3.690.547	1,81	2,32	0,5	511.001	654.061	178.339
São Paulo	12.588.725	154.444.941	17.970.634	19.683.975	1,88	1,7	0,91	2.856.216	2.525.693	1.713.341
Rio de Janeiro	8.772.265	9.814.574	11.257.944	11.703.788	1,03	1,54	0,39	1.042.309	1.443.370	445.844
Belo Horizonte	2.609.583	3.436.060	4.277.157	4.883.970	2,53	2,46	1,34	826.477	841.097	606.813
Curitiba	1.440.626	2.000.805	2.716.288	3.174.201	3,03	3,46	1,57	560.179	715.483	457.913
Porto Alegre	2.285.140	3.038.792	3.544.789	3.978.470	2,63	1,73	1,16	753.652	505.997	433.681
Aglomerados metropolitanos recentes	9.141.654	13.083.551	16.759.231	18.048.160	3,31	2,79	0,74	3.941.897	3.675.680	1.288.929
Natal	554.223	826.208	1.043.321	1.351.004	3,7	2,63	2,62	271.985	217.113	307.683
Baixada Santista	961.243	1.220.249	1.476.820	1.664.136	2,19	2,14	1,2	259.006	256.571	187.316
Vale do Aço	276.620	325.806	399.580	451.670	1,5	2,29	1,23	49.186	73.774	52.090
Vitória	753.959	1.136.842	1.438.596	1.687.704	3,8	2,65	1,61	382.883	301.754	249.108
Florianópolis	364.334	530.621	709.407	1.012.233	3,48	3,28	3,62	166.287	178.786	302.826
Norte/Nordeste Catarinense	245.477	363.149	453.249	1.094.412	3,62	2,49	9,22	117.672	90.100	641.163
São Luis	498.958	820.137	1.071.688	1.331.181	4,62	3,01	2,2	321.179	250.551	260.493
Tubarão	83.326	103.334	117.830	356.721	1,98	1,47	11,71	20.008	14.496	238.891
Foz do Rio Itajaí	145.841	222.515	319.389	532.771	3,92	4,1	5,25	76.674	96.874	213.382
Entorno de Brasília	1.520.026	2.161.709	2.952.276	3.717.728	3,25	3,52	2,33	641.683	790.567	765.452
Campinas	1.276.801	1.866.025	2.338.148	2.797.137	3,51	2,54	1,81	589.224	472.123	458.989
Goiânia	827.446	1.230.445	1.639.516	2.173.141	3,67	3,24	2,86	402.999	409.071	533.625
Londrina	434.177	553.314	647.854	801.817	2,23	1,77	2,16	119.137	94.540	153.963
Maceió	522.173	786.643	989.182	1.156.364	3,8	2,58	1,57	264.470	202.539	167.182
Maringá	267.587	381.569	474.202	578.740	3,28	2,44	2,01	113.982	92.633	104.538
Região Carbonífera	165.715	234.611	289.272	369.398	3,21	2,35	2,48	68.896	54.661	80.126
Vale do Itajaí	243.748	320.374	399.901	689.731	2,52	2,49	5,6	76.626	79.527	289.830
Total das RMs	43.553.310	55.881.713	67.847.400	74.412.581	2,29	2,18	0,93	12.328.403	11.965.687	6.565.181
Brasil	119.011.052	146.825.475	169.799.170	190.755.799	1,93	1,63	1,17	27.814.423	22.973.695	20.956.629
Brasil urbano	80.437.327	110.990.990	137.953.959	160.925.792	2,97	2,45	1,55	30.553.663	26.962.969	22.971.833

Fonte: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (2013).

Nos períodos 1990-2000 e 2000-2010, vários que registraram elevadas taxas de crescimento, foram os aglomerados metropolitanos recentes dentre eles os sediados por capitais estaduais

– Entorno de Brasília, Goiânia, Florianópolis e São Luis, bem como outros no interior, tais como Foz do Rio Itajaí, Maringá, Campinas, Norte/Nordeste catarinense e Região carbonífera. No decorrer do período 2000-2010, outras aglomerações urbanas foram oficializadas como metropolitanas: Região Metropolitana de Manaus (AM); Região Metropolitana de João Pessoa (PB); Região Metropolitana de Maceió (AL); Região Metropolitana de Aracaju (SE); Região Metropolitana de Campina Grande (PB); Região Metropolitana do Cariri (CE); Região Metropolitana do Agreste (AL); Região Metropolitana de Macapá (AP); Região Metropolitana do Sudoeste Maranhense (MA); Região Metropolitana do Vale do Rio Cuiabá (MT); Região Metropolitana de Chapecó (SC); Região Metropolitana de Lages (SC).

Considerando-se o total da população dessas regiões e aglomerados metropolitanos chega-se, em 2010, a 74.412.581 habitantes, ou seja, cerca de 46% da população urbana do país. Assiste-se, desse modo, à intensificação da reconfiguração metropolitana, quando a rede urbana vai redefinindo-se a partir de novos recortes espaciais e regionais, ao mesmo tempo em que ocorre o espraimento da população em diferentes configurações urbano-metropolitanas.

O sistema urbano brasileiro tende, portanto, a se redesenhar em configurações e aglomerados urbanos metropolitanos e não metropolitanos. Essas espacialidades, por sua vez, ao mesmo tempo em que concentra a população no conjunto da urbanização, apresenta especificidades intrametropolitanas e intra-aglomerações, sobretudo, no que se refere ao processo de redistribuição interna de suas populações, gerando espaços formados por sedes e entornos regionais, bem como centros e periferias. Essas novas reconfigurações definem os espaços migratórios no país, pelos quais as populações se movimentam, se deslocam e circulam diariamente, trazendo novas demandas às políticas sociais e novos desafios para a gestão metropolitana.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Está-se diante de um processo de reestruturação espacial urbana, cuja especificidade é dada pelo espraimento da população, tanto em direção às novas configurações urbanas quanto no interior de cada uma delas, gerando novas reconfigurações metropolitanas no século XXI.

Nesse contexto, vai redefinindo-se a organização social do espaço com mudanças na diferenciação interna da metrópole e dos aglomerados metropolitanos e não metropolitanos, bem como a realocação de população em aglomerados urbanos de diferentes tamanhos.

A atual forma de crescimento socioespacial assiste à rápida expansão de outras áreas que não o município-sede das metrópoles ou dos aglomerados, contribuindo para a menor pressão demográfica em determinadas áreas. Se, de um lado, a reconfiguração metropolitana do processo de urbanização brasileiro contribuiu para frear o caos urbano das antigas metrópoles nacionais, por outro lado, essas novas espacialidades anunciam fortes demandas sociais que têm que ser supridas, para que essas localidades não venham a repetir os problemas que as grandes concentrações metropolitanas experimentam há várias décadas.

Assim, as transformações em curso nos processos de urbanização e de redistribuição espacial da população brasileira marcam novas características, dimensões e trajetórias das metrópoles brasileiras, com o menor ritmo de crescimento demográfico das grandes concentrações metropolitanas. A reconfiguração metropolitana no século XXI tem sido capaz de dividir seu dinamismo com as novas regiões, o que também se reflete no processo de interiorização de novas aglomerações metropolitanas e não metropolitanas.

REFERÊNCIAS

BAENINGER, Rosana. Urbanisation process and spatial redistribution of population in Brazil: recente changes and trends. In: GEYER, Manie. *International handbook of urban*

systems: studies of urbanization and migration in advanced and developing countries. Africa do Sul: University of Potchefstroom, 2002.

BAENINGER, Rosana. *Região, metrópole e interior: espaços ganhadores e espaços perdedores nas migrações recentes*: Brasil, 1980-1996. 1999. Tese (Doutorado)-Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, SP, 1999.

CAFFÉ, Alair Alves. Regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões: novas dimensões constitucionais da organização do estado brasileiro. *Revista da Procuradoria Geral do Estado de São Paulo*, São Paulo, número especial, p. 11-49, 1998.

BAENINGER, R.; PERES, Roberta. Cenário do crescimento populacional das metrópoles brasileiras no século 21. *Cadernos de Estudos Sociais*, Recife, v. 27, n. 2, jul./ago. 2012.

CANO, Wilson. (Coord.). *A interiorização do desenvolvimento econômico no estado de São Paulo (1920-1980)*. São Paulo: Fundação SEADE, 1988. (Coleção Economia Paulista).

CENTRO LATINO-AMERICANO DE DEMOGRAFIA. Dinâmica de la población de las grandes ciudades en América Latina y el Caribe. In: _____. *Grandes ciudades de América Latina*: dos capítulos. Santiago de Chile: CELADE, 1994. (Documentos docentes, serie B, n. 98).

CUNHA, José Marcos. Aspectos demográficos da estruturação das regiões metropolitanas brasileiras. In: HOGAN, Daniel Joseph et al. (Org). *Migração e ambiente nas aglomerações urbanas*. São Paulo: NEPO; PRONEX; UNICAMP, 2001.

DOMENACH, Hervé.; PICOUET, Michel. El carácter de reversibilidad en el estudio de la migración. *Notas de Población*, Santiago de Chile, n. 49, 1990

FARIA, Vilmar. O processo de urbanização no Brasil: algumas notas para seu estudo e interpretação. In: Encontro Nacional de Estudos Populacionais, 1., 1978, [Belo Horizonte]. *Anais...* [Belo Horizonte]: ABEP, 1978.

_____. Desenvolvimento, urbanização e mudanças na estrutura do emprego: a experiência brasileira dos últimos trinta anos. In: SORJ, Bernardo; ALMEIDA, Maria Hermínia Tavares de (Org.). *Sociedade e política no Brasil pós-64*. São Paulo: Brasiliense, 1983.

GOTTDIENER, Mark. *A produção social do espaço*. São Paulo: Edusp, 1993.

HARVEY, David. *A condição pós-moderna*. São Paulo: Loyola, 1992.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. Bancos de dados agregados. Disponível em: <<http://www.sidra.ibge.gov.br/bda/acervo/acervo9.asp?e=c&p=CD&z=t&o=3>>. Acesso em: 5 ago. 2013.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA; INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA; UNICAMP. *Configuração atual e tendências da rede urbana*. Brasília: IPEA, 2002. 396 p. (Série caracterização e tendências da rede urbana do Brasil, v. 1).

MARTINE, George. *A redistribuição espacial da população brasileira durante a década de 80*. Brasília: IPEA, 1994. (Texto para discussão, 329).

MARTINE, George. Migração e metropolização. *Revista São Paulo em Perspectiva*, São Paulo, v. 1, n. 2, p. 7, 1987.

MATOS, Ralfo; BAENINGER, Rosana. Migração e urbanização no Brasil: processos de concentração e desconcentração espacial e o debate recente. In: CONFERÊNCIA NACIONAL DA IUSSP, 23., 2001, Salvador. *Anais...* Salvador: [s.n.], 2001.

MATOS, Ralfo. Questões teóricas acerca dos processos de concentração e desconcentração da população. *Revista Brasileira de Estudos da População*, São Paulo, v. 12, n. 1-2, p. 35-58, 1995.

OJIMA, Ricardo; HOGAN, Daniel. The demographic composition of urban sprawl: local and regional challenges concerning global environmental change in Brazilian metropolitan areas. In: IUSSP INTERNATIONAL POPULATION CONFERENCE, 26., 2009, Marrakech. *Anais...* Marrakech: [s.n.], 2009.

PACHECO, Carlos A. *Fragmentação da nação*. Campinas, SP: IE; UNICAMP, 1998.

RIBEIRO, Luis César Queiróz et al. Estatuto da metrópole: avanços, limites e desafios. *Observatório das Metrópoles*, 2015. Disponível em: <<http://www.observatoriodasmetrolopes.net/>>. Acesso em: 25 mar. 2015.

RIGOTTI, José Irineu. *Fluxos migratórios e distribuição espacial da população na Região Metropolitana de Belo Horizonte – década de 70*. 1994. 119 f. Dissertação (Mestrado)- Centro de Desenvolvimento e Planejamento Regional, Faculdade de Ciências Econômicas, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 1994.

SANTOS, Milton et al. *Território, globalização e fragmentação*. São Paulo: Hucitec, 1994.

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

SAWYER, Donald; RIGOTTI, José Irineu. Migration and spatial distribution of rural population in Brazil, 1950-2050. In: GENERAL POPULATION CONFERENCE, 24., 2001, Salvador. *Anais...* Salvador: ABEP, 2001. p. 1-29.

TORRES, Haroldo. G. Demografia urbana e políticas sociais. *Revista Brasileira de Estudos da População*, Rio de Janeiro, v. 23, p. 27-42, 2006.

VÉRAS, Maura. P. Entre o local e o global: políticas urbanas, espaços e sujeitos da cidade mundial. In: ENCONTRO

ANUAL DA ANPOCS, 20., 1996, Caxambu, MG. *Trabalhos apresentados...* Caxambu, MG: ANPOCS, 1996.

VILLA, Miguel. Urbanización y transición demográfica en América Latina: una reseña del período 1930-1990. *El Poblamiento de las Américas*, Veracruz, v. 2, p. 339-335, 1992.

VILLA, Miguel; RODRIGUEZ, Jorge. Dinámica sociodemográfica de las metrópolis latinoamericanas. *Documentos Docentes*, Santiago de Chile, 1994.

VILLAÇA, Flávio. *Brasil intra-urbano*. São Paulo: Nobel, 2001.

Artigo recebido em 10 de fevereiro de 2015
e aprovado em 13 de março de 2015.

Proposta de criação da Região Metropolitana do Sudoeste da Bahia (RSMB): dos discursos à irreabilidade de uma metrópole

*Gildo Rufino Marques**

*Janio Santos***

* Graduado em Geografia pela Universidade Estadual do Sudoeste da Bahia (UESB).

gildaodabahia@hotmail.com
** Doutor em Geografia pela Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho (Unesp) e mestre em Geografia pela Universidade Federal da Bahia (UFBA). Professor titular da Universidade Estadual de Feira de Santana (UEFS). janiosantos@yahoo.com.br

Resumo

Este texto analisa as implicações e os discursos sobre a criação da Região Metropolitana do Sudoeste da Bahia e se baseia em debates com a sociedade civil, os políticos e a imprensa local. Também considera os conceitos de região metropolitana, metrópole e metropolização. Como procedimentos metodológicos, foram desenvolvidas investigações quantitativas, por meio de dados de órgãos como IBGE e SEI; e análises qualitativas, pautadas em entrevistas com 18 prefeitos, três deputados, um secretário de governo e pronunciamentos direcionados aos meios de comunicação. Percebem-se interesses vinculados a discursos desenvolvimentistas; a região em questão não se configura com caráter metropolitano, portanto, sua instituição seria equivocada, o que, por sua vez, culminaria numa região que existiria apenas no papel, como tantas outras já aprovadas.

Palavras-chave: Região metropolitana. Metrópole. Região Sudoeste. Discursos.

Abstract

This text analyzes the creation of the Bahia Southwest metropolitan area as to its consequences and speeches. It is based on discussions with civil society as well as politicians and local press; it also considers the concepts of metropolitan area, metropolis and metropolization. The methodology developed quantitative investigations, using data from IBGE, SEI and others; and qualitative analysis, using interviews with 18 mayors, three state legislators, one secretary of government and pronouncements directed to the media. Interests linked to developmental discourse have been identified and the metropolitan area in question does not seem to have a real metropolitan character. Therefore, this institution is poorly conceived and is going to result in a false metropolitan area (approved by law but not effective) like many other in Brazil.

Keywords: Metropolitan region. Metropolis. Southwest Region. Speeches.

INTRODUÇÃO

Ao longo da história, o surgimento das regiões metropolitanas causou uma série de mudanças de ordem política, social, econômica e territorial no Brasil, o que incorre em repensar, de maneira abrangente, a gestão e a sustentabilidade das regiões que venham a se constituir a partir de agora. Dito isso, tem-se como necessário analisar o contexto de Vitória da Conquista e áreas de seu entorno para se ter uma ideia mais adequada sobre a viabilidade ou não da criação da Região Metropolitana do Sudoeste da Bahia (RMSB).

A criação de uma região metropolitana atualmente é de responsabilidade do governo estadual, condição dada pela Constituição Federal que, em 1988, passou para os estados da Federação o poder de instituí-la (BRASIL, 1988). Nos últimos anos, houve vários debates para criação da RMSB, cujo projeto foi elaborado pelo consultor Wal Cordeiro, a pedido da Câmara de Vereadores de Vitória da Conquista (VITÓRIA DA CONQUISTA, 2010). Apesar de interesses dos setores públicos e privados para que isso ocorra, é preciso, antes de tudo, analisar critérios, vantagens e limites em torno da criação da referida região.

Nesse intuito, o desenvolvimento deste texto tem como finalidade analisar a cidade de Vitória da Conquista e as áreas circunvizinhas para compreender as possíveis implicações e os discursos sobre a criação da RMSB. Tal reflexão é baseada em debates realizados por setores da sociedade civil, políticos e imprensa local sobre sua viabilidade. São mencionadas todas as propostas apresentadas à comunidade até o momento, e os motivos que levaram à opção, neste texto, por avaliar a que foi elaborada pela Câmara Municipal de Vereadores de Vitória da Conquista e explicar o porquê das polêmicas que envolveram as demais propostas.

Sobre a metodologia, o texto foi feito com base em discussão conceitual sobre região metropolitana, metrópole e metropolização, bem como sobre critérios técnicos, econômicos e sociais, refletindo-se

sobre as vantagens e os limites inerentes à criação de uma região metropolitana. Também foi realizado levantamento de dados demográficos – do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE); do Produto Interno Bruto (PIB), da Superintendência de Estudos Econômicos e Sociais da Bahia (SEI); de Vulnerabilidade à Pobreza e do Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM), do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) – relacionados aos municípios da RMSB. No âmbito qualitativo, foram entrevistados 18 prefeitos, dois deputados estaduais, um deputado federal e um secretário estadual, além da apreciação de pronunciamentos direcionados aos meios de comunicação.

O texto está dividido em quatro partes. Na primeira, são expostos conceitos, origem das regiões metropolitanas brasileiras e aspectos da legislação, com ênfase nas constituições federais de 1967 e 1988. Em seguida, na segunda e terceira partes respectivamente, são consideradas as propostas de criação da região metropolitana em Vitória da Conquista e a realidade econômica e social da área, com base naquela selecionada para investigação. Na última parte, são ponderados os discursos e interesses que permeiam a aprovação da proposta, igualmente às suas implicações, o que expõe a inviabilidade.

ORIGENS DAS REGIÕES METROPOLITANAS BRASILEIRAS

A região metropolitana é uma aglomeração urbana composta por vários municípios que, na maioria das vezes, se interligam fisicamente; ou seja, há limites entre as cidades que formam conurbação. Outra característica é a interação entre os participantes, através de posturas coletivas, na aplicabilidade de funções administrativas tais como: transporte, saúde, limpeza pública, entre outros. O conceito relaciona-se à concentração espacial entre alguns municípios, sendo que um desses se destaca e, automaticamente, exerce influência

sobre os demais. Para Robira (2005, p. 11), “[...] é qualificado como espaço metropolitano aquele território mais ou menos urbanizado que fica em torno de uma grande cidade e depende dela”. As características do espaço metropolitano são suas dimensões espaciais e produtivas.

Para Cruz (2011), região metropolitana reporta-se à área de abrangência da metrópole, que é cidade íntegra, una e indivisível. O autor afirma ainda que “[...] as regiões metropolitanas abrigam metrópoles” (CRUZ, 2011, p. 2), ou seja, são formadas pela “[...] produção de riqueza social, econômica, cultural e política; de circulação e consumo de bens e serviços; de polarização, nas escalas nacional, regional e local; de decisão política; e de soberania intelectual, de concentração de riqueza e de conhecimentos” (CRUZ, 2011, p. 2).

Para compreender a complexidade em torno das regiões metropolitanas é necessário rever conceitos ligados a sua formação, como o de metrópole e o de metropolização. Em relação ao primeiro, sua concepção não é tão simples quanto parece. Isso ocorre, segundo Lencioni (2006), porque, em certos momentos, teve significados diferentes. Mileto, por exemplo, metrópole em 600 a.C., que formou cerca de 60 cidades, de modo algum poderá ter o mesmo significado que a metrópole de São Paulo, pois cada uma tem valor dentro do contexto histórico que lhe cabe”.

O conceito de metrópole é polissêmico. Sejam quais forem as interpretações, alguns pontos são comuns. Um desses é a ideia de que a metrópole se constitui numa forma urbana de tamanho expressivo, quer relativo ao número da população, quer em relação à extensão territorial (LENCIONI, 2006). A autora destaca outros pontos que ajudam a compreender a metrópole, tais como a concentração de serviços de ordem superior, “[...] consiste em um lócus privilegiado de inovações”; é “[...] um ponto de grande densidade de emissão e recepção dos fluxos de informação e comunicação”; e, por fim, “[...] se constitui em um nó significativo de redes, sejam de transportes, informação, comunicação,

cultura, inovação, consumo, poder ou mesmo cidades” (LENCIONI, 2006, p. 45).

Souza (2003) relata que a metrópole surgiu em função do crescimento da aglomeração urbana, onde uma das cidades se destaca em relação às outras e passa a exercer influência econômica, ao menos regional, diante da aglomeração na qual está inserida. O autor define a metrópole como “[...] um ‘minissistema’ urbano em escala local, polarizado, esse sistema, por cidade principal, que abriga o núcleo metropolitano” (SOUZA, 2003, p. 33).

O conceito de metropolização transmite o sentido de ação, de processo e está relacionado ao espaço. Ou seja, trata-se de um fenômeno socioespacial que imprime características metropolitanas ao território, “[...] um processo que transforma as cidades em metrópoles”, ou “[...] que imprime ao espaço características metropolitanas” (LENCIONI, 2006, p. 47).

Para Carlos (2003, p. 7), “A metropolização, hoje, diz respeito à hierarquização do espaço a partir da dominação de centros que exercem sua função administrativa, jurídica, fiscal, policial e de gestão”. Ou seja, estabelece-se na centralidade desigual dos lugares em relação aos centros, motivada pela hierarquização econômica e social de forma regressiva imposta pelas relações de dominação.

A formação de regiões metropolitanas no Brasil iniciou-se com a acelerada urbanização que centralizou alta quantidade populacional nas grandes cidades. Segundo Freitas (2009, p. 46), “A combinação dos processos de urbanização, de metropolização e de conurbação deu origem às regiões metropolitanas, enquanto fenômeno físico e socioeconômico”.

Uma região metropolitana pode ser institucionalizada e reconhecida, independentemente das proporções ou definições socioespaciais prévias, teoricamente com o intuito da administração coletiva em comum, objetivo pelo qual são propostas metas de cooperação entre os gestores. Em função disso, baseados numa ideia de taxas crescentes de urbanização e da polarização entre as cidades de

uma porção da rede urbana, é que os discursos sugerem o reconhecimento. O processo de institucionalização é criado a partir de argumentações que permeiam interesses visando a políticas de ações integradas entre os municípios participantes, que buscam, em tese, a gestão territorial coletiva. No entanto, “[...] a simples criação de regiões metropolitanas não traz essas garantias, justamente pela ausência de legitimidade funcional, social e política” (RIBEIRO et al., 2012, p. 5-6).

Segundo Ribeiro e outros (2012 p. 6), as regiões metropolitanas criadas no Brasil são feitas, em geral, sem nenhum critério, e isso leva ao surgimento de unidades com características distintas, seja pela “[...] natureza dos fenômenos urbanos que implicariam em sua instituição”, pela composição dos municípios ou pela extensão dos limites. Assim, o quadro de regiões metropolitanas sofreu alterações e, conseqüentemente, aumentou gradativamente. Portanto, algumas estão sendo criadas sem critérios claros, objetivos concretos e consistência técnica adequada, principalmente na maneira que são institucionalizadas. E é desse modo que várias cidades brasileiras reivindicam, a cada dia, o direito de se tornarem “metrópoles” e, entre essas, encontra-se Vitória da Conquista.

Na década de 1960, havia no Brasil cidades com intenso crescimento populacional; algumas, inclusive, passavam de um milhão de habitantes, como Rio de Janeiro e São Paulo. Por esta razão, o governo militar deu início ou tentou executar um planejamento espacial de áreas metropolitanas, onde viviam e vivem até hoje grande parte da população do país. A Constituição Federal, promulgada em 1967, durante tal regime, antes mesmo de o Brasil ter uma região metropolitana institucionalizada, no Artigo 157, §10º, já estabelecia a possibilidade de sua criação por parte da União, mediante lei complementar: “A União, mediante lei complementar, poderá estabelecer regiões metropolitanas, constituídas por municípios que, independente de sua vinculação administrativa, integrem a mesma comunidade sócio-econômica, visando à realização

de serviços de interesses em comum” (BRASIL, 1967, p. 411).

Prevvia a possibilidade de se criarem regiões metropolitanas, uma vez que o quadro urbano da época era bastante acentuado. Muitas cidades tinham índices de crescimento demográfico elevados, conforme aponta Santos (2008), e, nos casos de São Paulo e Rio de Janeiro, a metropolização era visível, visto que, nessas cidades e seus entornos, a conurbação densa as evidenciava como regiões metropolitanas, ainda que assim não fossem consideradas.

A criação das primeiras regiões metropolitanas se concretizou em 1973, mediante a Lei Complementar nº 14, do dia 14 de junho, como previa a Constituição de 1967 (BRASIL, 1973), tendo como materialidade São Paulo, Belo Horizonte, Porto Alegre, Recife, Salvador, Curitiba, Belém e Fortaleza. Um ano depois, com a unificação dos estados do Rio de Janeiro e Guanabara, também ficou estabelecida a Região Metropolitana do Rio de Janeiro, mediante a Lei Complementar de nº 20, de 1º de julho de 1974 (BRASIL, 1974).

A lei estabelecia que cada região metropolitana criada até então teria um conselho deliberativo, que ficaria responsável pela elaboração do Plano de Desenvolvimento Integrado e pela programação dos serviços comuns, além de coordenar a execução de programas e projetos de interesse de cada uma, objetivando, sempre que possível, a unificação quanto aos serviços comuns. Já o conselho consultivo opinaria nas solicitações do deliberativo sobre questões de interesse da região metropolitana, sugeriria a elaboração de planos regionais e a adoção de providências relativas à execução dos serviços comuns. A legislação previa ainda que os municípios participantes do planejamento integrado e dos serviços comuns teriam preferência na obtenção de recursos federais e estaduais, além de facilidade em financiamentos e empréstimos (BRASIL, 1973, 1974).

O motivo do reconhecimento formal das metrópoles era tornar mais racional a gestão coletiva dos

serviços em comum entre os municípios integrantes. Por outro lado, havia uma série de interesses 'ocultos' do governo militar, tendo em vista que esses espaços eram a base da vida econômica, social e, principalmente, política do país e, uma vez dominados pelo Estado, ficariam submetidos aos seus interesses (SOUZA, 2006).

A criação das regiões metropolitanas foi prerrogativa do governo federal até 1988, pois, nesse ano, foi promulgada a nova Constituição, que transferiu para os estados da Federação a responsabilidade por instituí-las. No Artigo 25, § 3º, existe a seguinte observação: "Os Estados poderão, mediante lei complementar, instituir regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões, constituídas por agrupamentos de municípios limítrofes" (BRASIL, 1988). Essa instituição, delegada aos estados, possibilitou o aumento na quantidade das regiões metropolitanas, e, pela fragilidade da lei, que ainda não dispunha de regulamentação específica, é que foram apresentadas e aprovadas as novas propostas¹.

SURGIMENTO E IDEIA DA REGIÃO METROPOLITANA DO SUDOESTE DA BAHIA

Por que criar uma região metropolitana em Vitória da Conquista? Seria 'natural' se a cidade e seu entorno passassem por metropolização, se houvesse conurbação entre os municípios, dentre outros aspectos; mas a área estudada não passou por esses processos. Há discursos que envolvem a temática, principalmente, relacionados ao crescimento e ao desenvolvimento regionais. Ademais, o que deve ser levado em consideração é a rivalidade política existente entre as lideranças dos municípios médios da Bahia, pois ser considerada região metropolitana parece garantir 'status' aos políticos envolvidos, sobremodo aos gestores e representantes regionais.

¹ Recentemente foi aprovada a Lei nº 13.089, de 12 de janeiro de 2015, que instituiu o Estatuto da Metrópole (BRASIL, 2015), todavia, sua apreciação não é o objetivo deste texto.

Assim, em 2007, em alguns municípios baianos recomeçou a discussão sobre a possibilidade de formarem regiões metropolitanas, e Ilhéus, Itabuna e Feira de Santana faziam parte disso, o que despertou nos políticos de Vitória da Conquista certa mobilização, principalmente da oposição, que se utilizou do tema para criticar o governo municipal. Joel Fernandes, no mesmo ano, fez o seguinte discurso na Tribuna da Câmara: "Estou pesquisando sobre o assunto e sei que vamos precisar de muita força política e do apoio de todas as lideranças locais e estaduais para que nossa cidade seja declarada região metropolitana." Enfatizou ainda que Feira de Santana e Ilhéus (e Itabuna) lutavam para esse intento, algo legítimo para o vereador, e fez apelo ao poder público local para que Vitória da Conquista também participasse dos debates (VITÓRIA DA CONQUISTA, 2007).

A partir desse contexto, na Câmara Municipal de Vereadores passou-se a realizar audiências públicas com tal intuito. No dia 26 de setembro de 2007 foi realizada a primeira, de iniciativa do então vereador Ataíde Macedo. Na ocasião foram convidados o prefeito José Raimundo Fontes; o deputado estadual Waldenor Pereira; o presidente da Associação dos Municípios da Região do Sudoeste (AMIRS), Gesiel Ribeiro; o presidente da Câmara de Dirigentes Lojista (CDL), George Rodrigues; o presidente da Associação Comercial de Vitória da Conquista, Eliomar Pedro da Silva; o presidente da Associação das Indústrias de Vitória da Conquista (Ainvic), Ronaldo Bulhões; e o presidente da Associação dos Municípios dos Vales do Rio do Antônio e Rio Gavião (Amvagra), Djalma Gusmão (VITÓRIA DA CONQUISTA, 2007).

Ainda em 2007, o vereador Ataíde Macedo defendeu a criação de uma região metropolitana em Vitória da Conquista. Então, disse que elaborara um projeto próprio, que não chegou a ser apresentado, até porque, no ano seguinte, foi derrotado nas urnas, ficando sem mandato. Essa discussão se prolongou, e, em 2009, o então deputado estadual Clóvis Ferraz, do Partido Democrata (DEM),

apresentou o Projeto de Lei Complementar (PLC) nº 96/2009, que visava instituir a região metropolitana de Vitória da Conquista. Mal elaborado, no Artigo 2º afirma: “Os municípios (vinte e dois) componentes do Território de Identidade de Vitória da Conquista passam a compor a Região Metropolitana de Vitória da Conquista”. No entanto, tal território de identidade era composto por 24 municípios e não 22, como citado (BAHIA, 2009).²

A descrição do projeto apresentado por Clóvis Ferraz era genérica, com apenas três artigos, sem nenhuma regulamentação de interesse coletivo entre os municípios envolvidos. Outra falha era a falta da proposição de um conselho deliberativo, consequentemente, dos segmentos que dele seriam participantes. Assim, a proposta foi arquivada na Assembleia Legislativa da Bahia (Alba) e, posteriormente, foram apresentadas outras duas, ambas por Marcelino Galo.

Em 2010, a Câmara de Vereadores de Vitória da Conquista elaborou o esboço de um projeto, dessa vez denominado Região Metropolitana do Sudoeste da Bahia (RMSB), por iniciativa do vereador Joel Fernando. Os municípios incluídos são os mesmos que constituem o Território de Identidade de Vitória da Conquista, acrescidos de outros da região sudoeste da Bahia.

Segundo Wal Cordeiro, responsável pela elaboração da proposta, a criação da RMSB proporcionaria um novo momento para o desenvolvimento regional. Para o autor, 12 seriam os motivos que a viabilizariam: grandes vantagens políticas e econômicas para a região; tarifação telefônica, que passaria a ser local entre as cidades; desenvolvimento regional planejado; mais verbas federais para os municípios integrados; parcerias na destinação ordenada do lixo; segurança pública; construção de um porto seco; novo aeroporto; setores prioritários; turismo sustentável; fórum metropolitano e meio

ambiente. Assim, “Com a transformação de Vitória da Conquista e municípios vizinhos em Região Metropolitana do Sudoeste da Bahia- RMSB, mais de dois milhões de pessoas serão beneficiadas, mais ainda, em diversos aspectos” (VITÓRIA DA CONQUISTA, 2010, p. 5).

Apesar de a Câmara Municipal de Vitória da Conquista propor o projeto, a aprovação dependeria do crivo da Alba. Todavia, em 2011, foram elaborados outros dois PLC, ambos com o mesmo objetivo. Portanto, foram encontrados quatro projetos com o intuito de viabilizar a região metropolitana de Vitória da Conquista: o primeiro, feito por Clóvis Ferraz (BAHIA, 2009), com 22 municípios; o segundo, feito pela Câmara Municipal de Vitória da Conquista, cuja denominação era RMSB, com 29 municípios (VITÓRIA DA CONQUISTA, 2010), e os outros dois feitos pelo deputado estadual Marcelino Galo, do Partido dos Trabalhadores (PT) que, assim como o primeiro, foram denominados Região Metropolitana de Vitória da Conquista (RMVC), através do PLC nº 19.174/2011, de 12 de maio de 2011, e do Projeto de Lei (PL) nº 101/2011. Segundo o Artigo 1º, fica estabelecido que a RMVC será composta por 39 municípios (BAHIA, 2011a, 2011b).

Salienta-se que o segundo PLC foi elaborado em 2010, no momento em que Joel Fernandes era vereador da oposição ao governo municipal, e, de modo algum, o então prefeito, Guilherme Menezes, aceitaria que fosse enviada a Alba um projeto de seu opositor. Por isso, a Marcelino Galo, que foi apoiado pelo prefeito nas eleições de 2010, coube a incumbência de preparar outra proposta de região metropolitana para Vitória da Conquista, e assim foi feito e levado para apreciação dos deputados na Assembleia estadual.

Segundo as justificativas de Marcelino Galo, contidas no PLC e no PL, tal proposta decorria da reivindicação do prefeito Guilherme Menezes, das empresas, dos movimentos sociais e da sociedade em geral. É importante salientar que as principais justificativas eram oriundas do projeto da RMSB, realizado em 2010 (BAHIA, 2011a, 2011b). Para o

² Os territórios de identidade e as regiões econômicas são unidades de planejamento do Governo do Estado da Bahia desenvolvidas em contextos diferentes, que têm por base pressupostos e recortes municipais distintos.

ex-prefeito de Vitória da Conquista e atual deputado estadual José Raimundo Fontes, do PT, sobre a implantação da RMVC, é preciso que haja aprofundamento nas discussões, com participação das autoridades interessadas, a exemplo de prefeitos, vereadores e deputados, e pensar num modelo, em parceria com a Secretaria do Planejamento, que leve ao sucesso do referido projeto³.

Afirma ainda José Raimundo que o projeto apresentado por Marcelino Galo é equivocado, não tem base científica e, conseqüentemente, extrapola o conceito de região metropolitana. O ex-prefeito enfatiza que isso deve ser responsabilidade do Poder Executivo e que cabe a este o papel de apresentar algo ao Legislativo. Ainda segundo ele, Vitória da Conquista tem perfil de cidade polo, o que não é suficiente para designá-la como metrópole, e as distâncias entre a cidade de Vitória da Conquista e os perímetros urbanos das demais são muito grandes⁴.

O projeto apresentado por Marcelino Galo teve forte resistência dos parlamentares de Jequié. O deputado federal e ex-prefeito desse município por dois mandatos, Roberto Britto, do Partido Progressista (PP), deixou claro ser contra. Para ele, tratava-se de uma medida eleitoreira, com o objetivo de ampliar a base de atuação dos políticos conquistenses na região. Ainda conforme o deputado, serviria como manobra para favorecer Vitória da Conquista e nada traria de benefícios para os outros municípios, inclusive Jequié. Nas palavras de Roberto Britto: “Na verdade, o que seguramente poderá resultar dessa fusão, travestida de conglomerado urbano, é a perda de autonomia das respectivas prefeituras [...]” (BRASIL, 2011, p. 53). Ainda em seu pronunciamento, o deputado afirma que Jequié tem condições de ter sua própria região metropolitana e faz apelo para que a proposta de Marcelino Galo não seja levada adiante. No encerramento do discurso, argumenta:

[...] na qualidade de cidadão jequiense, com a vasta experiência adquirida como ex-prefeito, por dois mandatos consecutivos, gostaria de deixar registrada a minha contrariedade à presente proposição, esperando que os ilustres deputados estaduais da Assembleia Legislativa do meu estado da Bahia, inspirados por seu notável espírito público e elevado senso de justiça, rejeitem o malsinado projeto de lei, na certeza de que sua eventual aprovação constituirá um grande e lamentável desserviço à própria região sudoeste da Bahia. (BRASIL, 2011, p. 53).

Além do deputado federal Roberto Britto, outros parlamentares seguiram a mesma linha e foram contra o projeto da RMVC, nos moldes apresentados por Marcelino Galo. São eles: Sandro Régis, do Partido da República (PR); Leur Lomanto Jr., do Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB); Euclides Fernandes, do Partido Democrático Trabalhista (PDT), deputados estaduais, além de vereadores e do prefeito de Jequié na época (NOVAES, 2011). Em 2011, portanto, foi apresentado à Alba o PLC nº 103/2011, visando criar a Região Metropolitana de Jequié (RMJ), de autoria do deputado estadual Mário Negromonte Júnior, que tem como justificativas: o desenvolvimento econômico e social, as parcerias na destinação ordenada do lixo, a redução tarifária de telefone e o aumento de repasse do governo federal. Tudo isso baseado nas características da região em que se situa Jequié, relatadas no Artigo 2º, que “[...] evidencia uma tendência de conurbação, a necessidade de organização, planejamento e execução de funções públicas de interesse comum e a existência de relação de integração de natureza socioeconômica ou de serviços” (BAHIA, 2011c, 2011d).

Ao rebater as críticas, Marcelino Galo afirma que os deputados citados acima “[...] demonstram uma falta de interesse no crescimento da região sudoeste e do interior da Bahia” (NOVAES, 2011). Observa ainda que o projeto não foi imposto, mas sugerido, e é a população quem deve debater o assunto.

³ Informações coletadas em entrevistas, todas realizadas durante o encontro coordenado pelo então secretário da Casa Civil do Governo da Bahia e coordenador do Comitê Estadual para Ações de Convivência com a Seca, Rui Costa, durante a Sétima Reunião Itinerante do Comitê, em Vitória da Conquista, em 12 de abril de 2013.

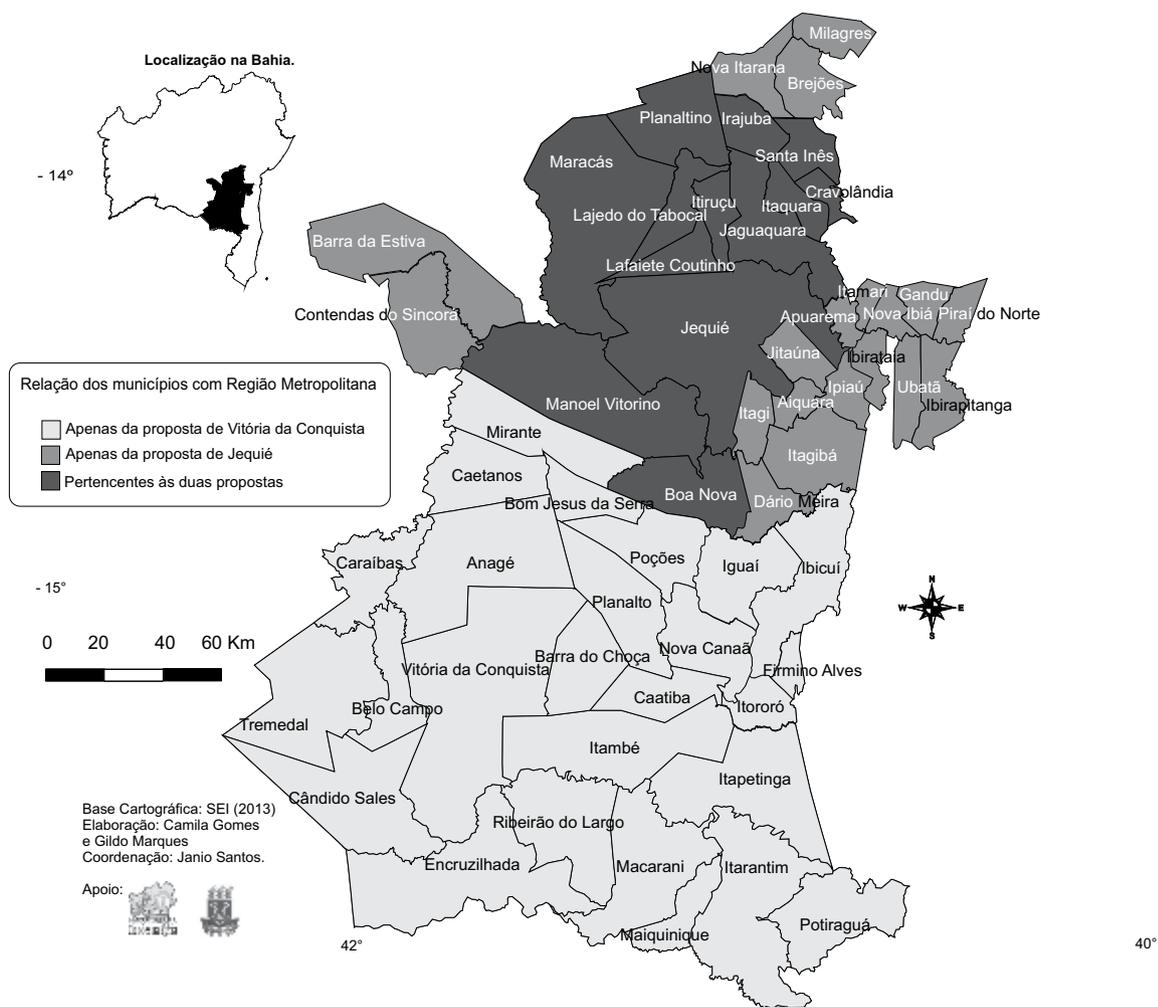
⁴ Idem.

Defendendo sua proposta, Galo enfatiza que conhece todos os municípios da região e que o projeto beneficiará todas as localidades com mais recursos.

Conclui-se, portanto, que o projeto apresentado por Marcelino Galo sofreu rejeições, uma vez que foi apresentada à Alba outra proposta, com o fito de criar a Região Metropolitana de Jequié que, além da cidade polo, contaria com mais 31 municípios, dentre os quais vários comuns aos da RMVC, a exemplo de Boa Nova, Irajuba, Jaguara, Manoel Vitorino, Maracás, Santa Inês etc. (Mapa 1). Entende-se, com

isso, que a proposta feita por Marcelino Galo se tornaria inviável.

Segundo o deputado estadual Jean Fabrício Falcão, do Partido Comunista do Brasil (PCdoB), nos bastidores da Alba fala-se sobre o esboço de outro projeto para a RMVC, com um número menor de municípios, aproximadamente 14; todavia, diz ele, não há nada concreto. Diante do exposto, é possível que possa ser apresentada uma nova proposta, nos próximos anos, com o mesmo objetivo de criar a RMVC⁵.



Mapa 1
Delimitação das propostas de Região Metropolitana de Jequié e Vitória da Conquista, de Marcelino Galo e Mário Negromonte Junior – 2011

Fonte: Bahia (2011a; 2011b).

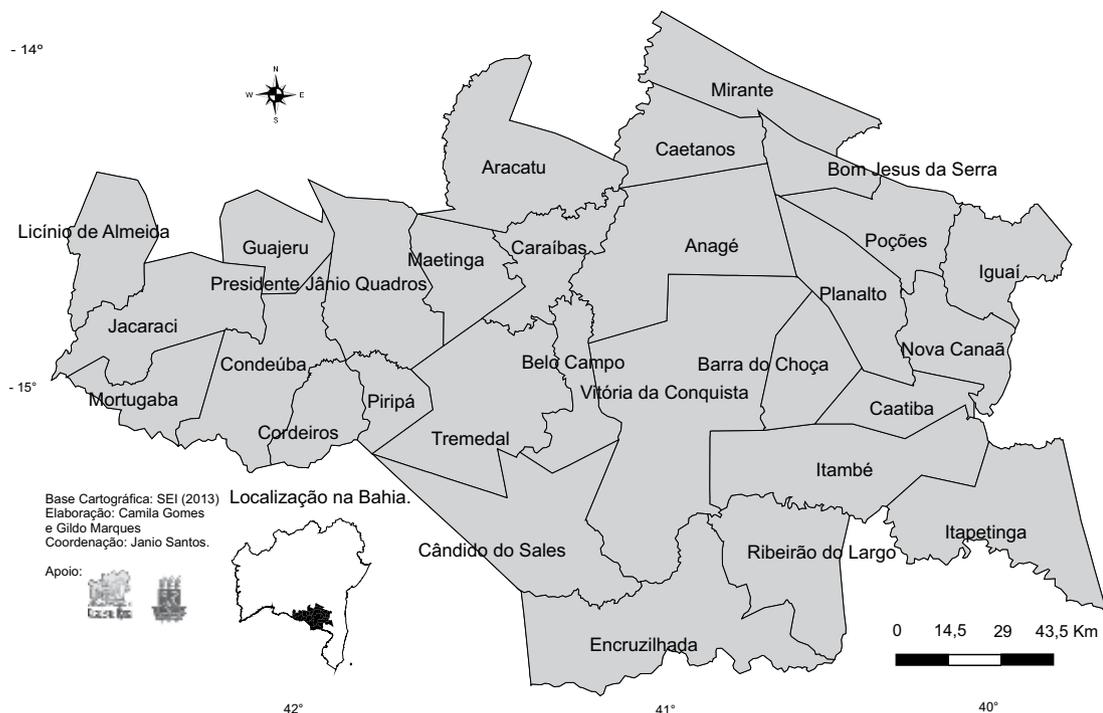
⁵ Informações coletadas em entrevistas feitas em 12 de abril de 2013.

Ao se analisarem as propostas, verifica-se que estas foram elaboradas tendo por base recortes regionais. Na RMSB, foi utilizado o Território de Identidade de Vitória da Conquista, enquanto na RMVC utilizou-se a antiga regionalização da Bahia, denominada de região sudoeste. Em todas são considerados valores regionais, econômicos, sociais e administrativos, sobretudo a influência de Vitória da Conquista na área. Todavia, isso não é suficiente para designar a criação de uma região metropolitana, visto que é necessária uma configuração espacial, dotada de características específicas, em que os municípios estejam interligados fisicamente entre si e/ou tenham relações coletivas em comum, e que haja interação e reciprocidades entre os participantes.

Portanto, ao considerar as propostas apresentadas para viabilização da RMVC e áreas circunvizinhas, chega-se à conclusão de que todas estão distantes daquilo que configura uma realidade metropolitana. No entanto, cabe a sugestão da análise do projeto da RMSB, uma vez que este, em relação aos outros, é o mais plausível e será focado a partir deste momento.

REGIÃO METROPOLITANA DO SUDOESTE DA BAHIA: COMPOSIÇÃO, POPULAÇÃO, PIB, IDH E VULNERABILIDADE À POBREZA

Em 2011, Vitória da Conquista era a sétima economia da Bahia. Todavia, excetuando-se alguns municípios da Região Metropolitana de Salvador (Salvador, Camaçari, São Francisco do Conde e Simões Filho), possuía o segundo maior Produto Interno Bruto (PIB) estadual, atrás apenas de Feira de Santana, sendo que o setor de terciário é responsável por mais de 80% do PIB municipal (SISTEMA DE DADOS ESTATÍSTICOS, 2011). Diariamente, a cidade é destino de muitos habitantes de aproximadamente 40 municípios da Bahia e do norte de Minas Gerais, que a visitam em busca de serviços. São 29 os municípios que fazem parte do projeto da RMSB (como mostram o Mapa 2 e a Tabela 1), os mesmos que constituem o Território de Identidade de Vitória da Conquista, acrescidos de outros cinco localizados na regionalização estadual anterior, intitulada região Sudoeste da Bahia.



Mapa 2
Delimitação da proposta de Região Metropolitana do Sudoeste Baiano – RMSB – 2010

Fonte: IBGE (2010).

PROPOSTA DE CRIAÇÃO DA REGIÃO METROPOLITANA DO SUDOESTE DA BAHIA (RSMB): DOS DISCURSOS À IRREALIDADE DE UMA METRÓPOLE

Tabela 1
Dados absolutos da população rural, urbana e total e taxa de urbanização, por municípios
Região Metropolitana do Sudoeste Baiano (proposta) – Bahia – 2010

Municípios	População rural	População urbana	População total	Taxa de urbanização
Anagé	20.592	4.924	25.516	19,30
Aracatu	9.805	3.938	13.743	28,65
Barra do Choça	12.381	22.407	34.788	64,41
Belo Campo	6.992	9.029	16.021	56,36
Bom Jesus da Serra	7.345	2.768	10.113	27,37
Caatiba	6.022	5.398	11.420	47,27
Caetanos	10.348	3.291	13.639	24,13
Cândido Sales	8.632	19.286	27.918	69,08
Caraíbas	7.709	2.513	10.222	24,58
Condeúba	9.436	7.462	16.898	44,16
Cordeiros	5.617	2.551	8.168	31,23
Encruzilhada	18.636	5.130	23.766	21,59
Guajeru	8.335	2.077	10.412	19,95
Iguaí	11.125	14.580	25.705	56,72
Itambé	3.391	19.698	23.089	85,31
Itapetinga	1.997	66.276	68.273	97,07
Jacaraci	8.728	4.923	13.651	36,06
Licínio de Almeida	6.058	6.253	12.311	50,79
Maetinga	4.221	2.817	7.038	40,03
Mirante	8.698	1.809	10.507	17,22
Mortugaba	6.590	5.887	12.477	47,18
Nova Canaã	9.861	6.852	16.713	41,00
Piripá	6.588	6.195	12.783	48,46
Planalto	9.612	14.869	24.481	60,74
Poções	10.042	34.659	44.701	77,54
Pres. Jânio Quadros	9.454	4.198	13.652	30,75
Ribeirão do Largo	3.955	4.647	8.602	54,02
Tremedal	13.090	3.939	17.029	23,13
Vitória da Conquista	32.127	274.739	306.866	89,53
Total	277.387	563.115	840.502	67,00

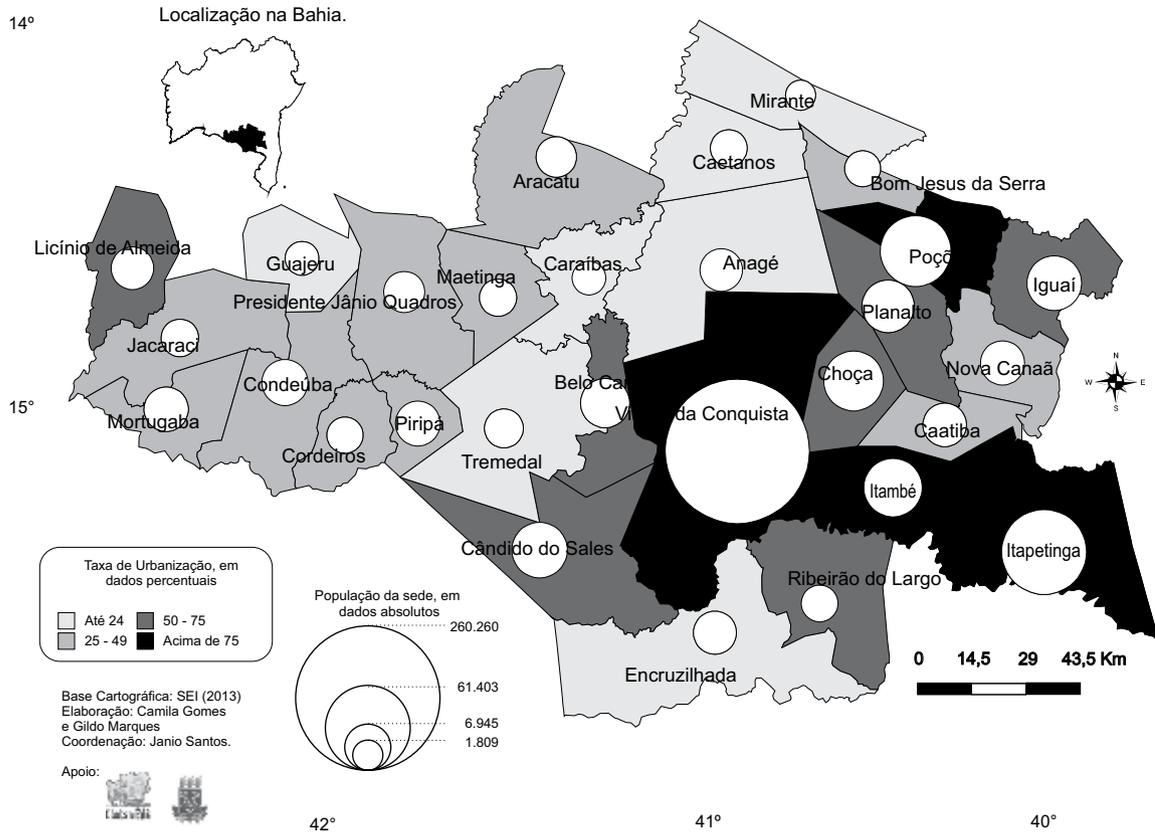
Fonte: Censo Demográfico (2013) e Vitória da Conquista (2010).

A maioria dos municípios da proposta RMSB está na área semiárida, dentro do Polígono das Secas, que é reconhecida pela legislação brasileira como sujeita a períodos críticos e prolongadas estiagens. Esses, durante a maior parte do ano, sofrem com a falta de chuvas. Em decorrência disso, a região passa por sérios problemas de ordem social e econômica, não pelos fatores climáticos em si, mas, sobretudo, pela falta de políticas públicas que busquem sanar as deficiências oriundas da escassez de chuvas.

Dentro da hierarquização proposta pelo estudo Regiões de Influência das Cidades de 2007 (Regic) (INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E

ESTATÍSTICA, 2008), a RMSB tem Vitória da Conquista como a maior cidade, sendo classificada como centro regional B; Itapetinga, centro de zona A; Poções, centro de zona B, enquanto as demais cidades, formadas por pequenos municípios, são caracterizadas como centros locais e possuem população total inferior a 30 mil habitantes, sendo que entre os menores municípios estão: Ribeirão do Largo (8.602 habitantes); Cordeiros (8.168), e Maetinga (7.038), como mostra o Mapa 3.

A RMSB possui forte desigualdade econômica e social entre os municípios. Vitória da Conquista e Itapetinga são os maiores demograficamente e



Mapa 3
Taxa de urbanização e população da cidade
Região Metropolitana do Sudoeste da Bahia (proposta) – 2010

Fonte: IBGE (2010).

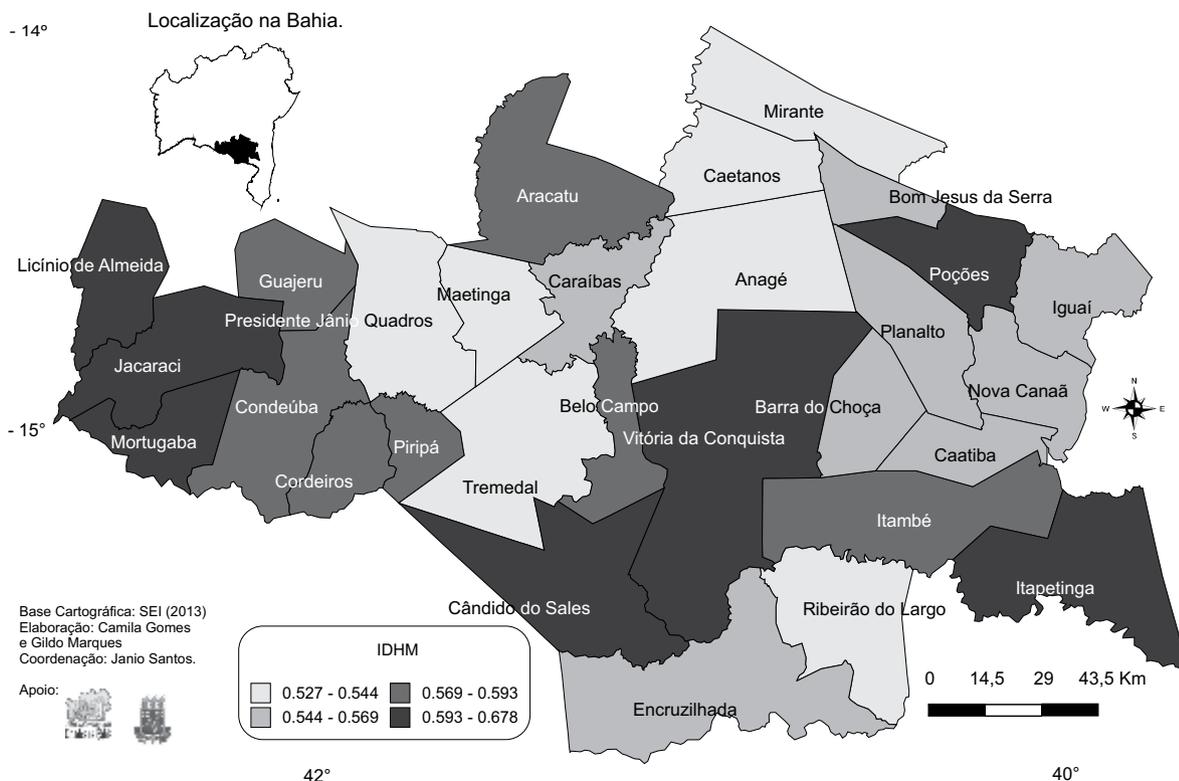
dotados de infraestrutura mais complexa. Possuem maior concentração econômica e de serviços, enquanto os demais são de pequeno porte e pouco estruturados, dependentes em muito do Fundo de Participação dos Municípios (FPM) e de outros repasses dos governos estadual e federal.

A RMSB detém 4,10% do PIB em relação à Bahia, em 2011. Do PIB regional, Vitória da Conquista, enquanto município polo, é responsável por mais da metade desse total, o que representa 54,71%, cerca de R\$ 3,4 bilhões por ano e 2,25%, em comparação ao estado, dados que mostram a concentração econômica mencionada anteriormente. No mesmo ano, outros destaques são Itapetinga e Barra do Choça, em que o primeiro tem PIB de R\$ 826.662 milhões e o segundo tem o terceiro maior PIB da RMSB, com aproximadamente R\$ 245 milhões, significando 4,87 % da produção

na região em questão. Grande parte da riqueza desse último município vem da agricultura, com destaque para a lavoura cafeeira da qual é um dos principais produtores da Bahia (SISTEMA DE DADOS ESTATÍSTICOS, 2011).

Ao analisar o PIB por setor, percebe-se a concentração no terciário quase na sua totalidade, com média regional de 72%, seguido do da agricultura e da indústria. Sobre este último setor, o maior índice é o de Itapetinga, com 37,25%, enquanto Barra do Choça tem na agricultura grande destaque, com participação de 56,48%. Em Vitória da Conquista, o PIB está distribuído da seguinte forma: 83,87% no setor terciário, seguido da indústria, com 12,71%, e da agricultura, com 3,42%. O terciário absorve a maior parte da mão de obra na região, através do comércio e da prestação de serviços, sobretudo em Vitória da Conquista,

PROPOSTA DE CRIAÇÃO DA REGIÃO METROPOLITANA DO SUDOESTE DA BAHIA (RSMB): DOS DISCURSOS À IRREALIDADE DE UMA METRÓPOLE



Mapa 4
Índice de Desenvolvimento Humano Municipal
Região Metropolitana do Sudoeste da Bahia (proposta) – 2013

Fonte: IPEA (2013).

responsável por mais da metade do PIB (SISTEMA DE DADOS ESTATÍSTICOS, 2011).

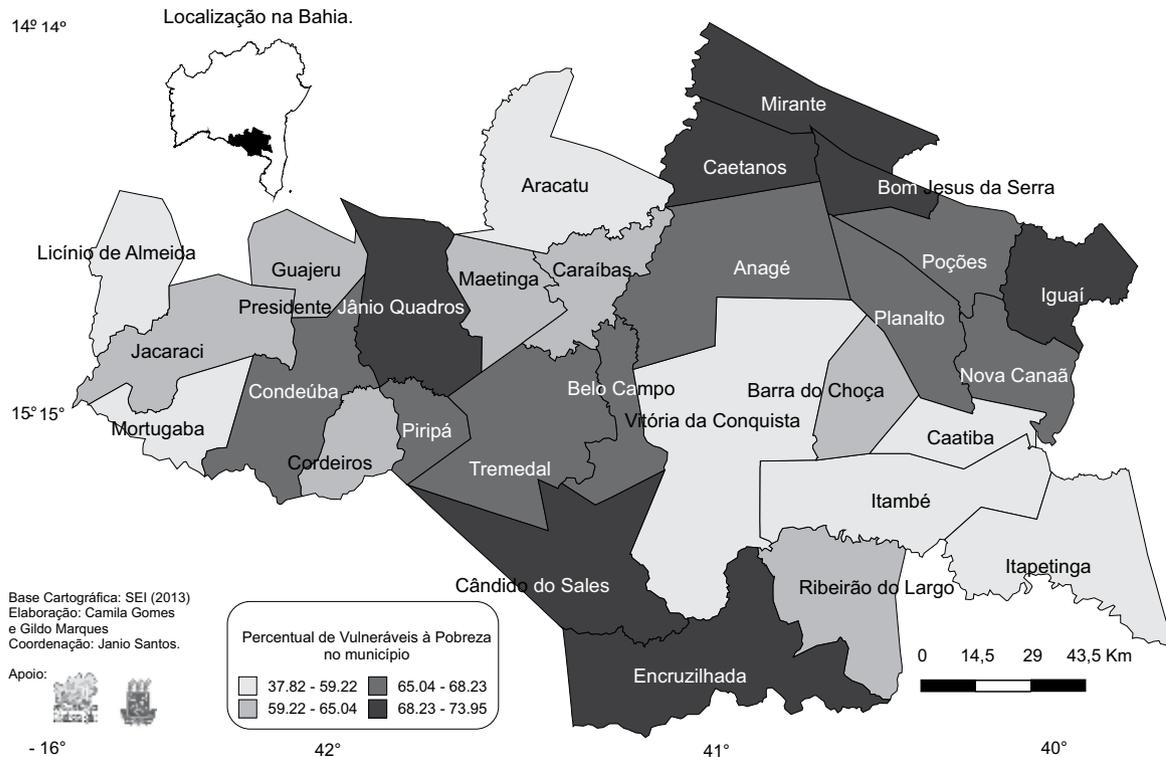
No âmbito social, a média do IDHM da RMSB é de 0,572. Como mostra o Mapa 4, nenhum município da região possui IDHM elevado; destacam-se Vitória da Conquista, com 0,678; Itapetinga, com 0,667; Licínio de Almeida, com 0,621, e Cândido Sales, com 0,601. O município de Mirante possui o menor índice, 0,527.

Em relação à pobreza, os índices são alarmantes. A média da região é de 63,23% da população. Isso quer dizer, em números absolutos, que mais de meio milhão de habitantes estão sujeitos à pobreza⁶. Seis municípios têm vulnerabilidade acima de 70%, são eles: Boa Nova, Bom Jesus da Serra,

Encruzilhada, Iguai, Mirante e Presidente Jânio Quadros. Os menores índices estão em Itapetinga (37,82%) e Vitória da Conquista (41,16%). Acontece que, olhando em dados absolutos, este último representa, aproximadamente, 130 mil habitantes vulneráveis à pobreza, ou seja, supera a população total de Itapetinga e Poções (Mapa 5).

Os dados relatados mostram parte da realidade dos municípios envolvidos na proposta da RMSB, sendo possível analisar duas vertentes: a primeira diz respeito a Vitória da Conquista e Itapetinga, que possuem maior infraestrutura econômica e social em relação à maioria dos outros. Apesar disso, têm graves problemas a serem resolvidos, a exemplo dos mais de 150 mil vulneráveis à pobreza e do IDHM pífio. Do outro lado encontra-se a maioria dos municípios, pobres, com pouca autonomia econômica e com problemas gravíssimos que debilitam e engessam seu crescimento. Entretanto, para ambos

⁶ Vulnerabilidade à Pobreza é um indicador adotado pelo Instituto de Pesquisa Aplicada e Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (2013). Refere-se à proporção dos indivíduos com renda domiciliar per capita igual ou inferior a 1/2 salário mínimo (R\$ 255,00 mensais, em agosto de 2010).



Mapa 5
Índice de Vulnerabilidade a Pobreza
Região Metropolitana do Sudoeste da Bahia (proposta) – 2013

Fonte: IPEA (2013).

os casos, cabe indagar, em que medida a criação da RMSB resolverá esses e outros problemas?

DISCURSOS E INTERESSES ENVOLVIDOS NA CRIAÇÃO DA RMSB

A RMSB surgiu baseada no discurso de desenvolvimento econômico e social, defendido principalmente pela possibilidade de maior arrecadação de recursos federais e estaduais, estabelecidos às regiões metropolitanas brasileiras que, em tese, incentivariam o crescimento. Nos bastidores desses discursos há uma série de interesses, já que, se aprovado o projeto, culminaria em dividendos eleitorais a diversos políticos.

Entre os principais argumentos de desenvolvimento utilizados pelos defensores da RMSB destacam-se: vantagens políticas, que, *a priori*, poderiam

causar impacto eleitoral positivo para parlamentares e gestores envolvidos; benefícios econômicos para a região, com aumento de repasses federal e estadual, através do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) e do Programa Minha Casa Minha Vida, entre outros. Contudo, mesmo institucionalizadas, nem sempre esses recursos são repassados pelo governo, pois ele não reconhece tais regiões. Ilustram essa situação temas como a redução tarifária telefônica, que passaria a ser local de uma cidade para outra, pois, em muitas localidades, esse tipo de ligação é interurbana (isso já acontece com a telefonia móvel, inclusive, ultrapassa a abrangência estadual, sem que precise da região metropolitana⁷); desenvolvimento regional planejado (entretanto estudos apontam que, na prática, só há crescimento nos municípios polo);

⁷ Planos telefônicos, como Oi controle, Vivo Controle e TIM infinity, permitem aos usuários ligações ilimitadas para números da mesma operadora para todo o Brasil.

mais verbas federais para os municípios integrados, idem as vantagens econômicas; a parceria na destinação ordenada do lixo seria inviável, pois ficaria muito oneroso o transporte, por exemplo, do lixo de Licínio de Almeida à Vitória da Conquista, já que a distância ultrapassa 200 km; segurança pública, construção de um porto seco e novo aeroporto só beneficiariam, de fato, o município polo.

Apesar de a proposta da RMSB ser de interesse regional, todos os argumentos citados nesta estão muito voltados para o município de Vitória da Conquista (VITÓRIA DA CONQUISTA, 2010), cuja Câmara Municipal responde pela elaboração do projeto, sem a participação coletiva de outros interessados, precisamente os gestores dos demais municípios envolvidos. A maioria desses, inclusive, só teve conhecimento pelos meios de comunicação, o que é um equívoco, visto que um projeto dessa natureza deveria ser elaborado com a participação dos 29 prefeitos⁸. Porém, mesmo sem participação direta na iniciativa, muitos prefeitos apoiam a ideia na expectativa de angariar recursos. O curioso é que, nos argumentos, afirmam que traria desenvolvimento para Vitória da Conquista o que, por tabela, influenciaria os demais municípios. Ou seja, ainda que a ideia seja de gestão coletiva, visando a interesses comuns, os gestores não se apresentam como protagonistas da proposta⁹. Todavia, há prefeitos que a defendem e que entendem que os investimentos possam ser aplicados na região como um todo, retirando de Vitória da Conquista a concentração dos recursos.

Segundo Oberdan Rocha, prefeito de Barra do Choça, a reivindicação de uma área metropolitana não pode ser somente de Vitória da Conquista, tem que ser da região. Para isso, é necessário que haja um comitê organizador que desenvolva as ações e que estas sejam mais distribuídas, de

Ainda que a ideia seja de gestão coletiva, visando a interesses comuns, os gestores não se apresentam como protagonistas da proposta

modo que não sejam concentradas somente no município polo, que culmine numa migração em sua direção, aumentando os problemas sociais e de segurança.¹⁰

Alan Lacerda Leite, prefeito de Licínio de Almeida e presidente da Amvagra, afirma que, durante os últimos quatro anos (entre 2008 e 2011), em que participou des-

sa associação, a criação da região metropolitana nunca foi pauta das discussões na entidade, mas que poderia vir a ser. Para ele, é preciso aprofundar o debate, discutir os benefícios e compreender dimensões que ainda não são claras, principalmente o que cada município ganharia, caso a proposta fosse aprovada¹¹.

Segundo Hélio Fortunato Pereira, conhecido como Helinho, prefeito de Cândido Sales, a criação da região metropolitana é importante e aumentaria a integração dos municípios. Ele enfatiza que a gestão coletiva “[...] é a solução para chegar aos objetivos rapidamente”¹². Esse gestor está em seu primeiro mandato, assim como outros, e desconhece qualquer reunião coletiva com o objetivo de discutir a proposta.

O prefeito de Condeúba, José Augusto Ribeiro, popularmente conhecido como Guto, declara não ter conhecimento profundo sobre a criação da região metropolitana em Vitória da Conquista e seu entorno, mas afirma que, se depender de Condeúba, o movimento será fortalecido. Ressalta que, apesar de não ter sido procurado nesse sentido, também é um defensor da proposta, que traria muitos benefícios para os municípios envolvidos¹³.

O deputado estadual Jean Fabrício disse que ‘lutará’ para que Vitória da Conquista e região seja a terceira área metropolitana criada na Bahia, uma

⁸ Informações coletadas em entrevistas feitas em 12 de abril de 2013.

⁹ Idem.

¹⁰ Mandatos 2009-2012 e 2013-2016. Informações coletadas em entrevistas feitas em 12 de abril de 2013.

¹¹ Idem.

¹² Mandato 2013-2016. Informações coletadas em entrevistas feitas em 12 de abril de 2013.

¹³ Idem.

vez que duas já existem, Salvador (RMS) e Feira de Santana (RMFS). Ainda segundo o deputado, a proposta foi encaminhada ao governador do estado, esperando-se que o Executivo estadual dê prosseguimento para que seja aprovada e, conseqüentemente, que os recursos venham para a região¹⁴.

Membros do governo estadual enfatizam que a região onde se localiza Vitória da Conquista não se enquadra como área metropolitana e declaram que não há características físicas e demográficas específicas a esse tipo de processo. No entanto, evitam dizer que não será institucionalizada, pois isso causaria desgaste político, uma vez que a pressão é grande sobre a temática¹⁵.

Observa-se que os discursos e interesses a respeito da RMSB são diversos, resta saber se resolverão os problemas dos municípios, principalmente os menores e com reduzida infraestrutura, que necessitam de políticas públicas para sanar problemas antigos, como saneamento, aterros sanitários, estradas, habitação, entre outros.

Após toda explanação, algumas indagações se fazem necessárias: há viabilidade para a implantação da RMSB? A resposta é 'sim' e é 'não'. Sim, porque essa possibilidade é real, tendo em vista exemplos de outras regiões metropolitanas instauradas no país, inclusive na Bahia. Para que isso ocorra, é necessário apenas que o projeto submetido à Alba, através de PLC, seja aprovado e sancionado pelo governador. Isso é admissível, pois passou a ser constante, principalmente pela falta de regulamentação na lei que delega aos estados tal prerrogativa. Dessa forma, caso as pressões contra o governo aumentem futuramente, Vitória da Conquista e áreas circunvizinhas poderiam ser declaradas região metropolitana, ainda que não tenham tais características.

Os discursos e interesses a respeito da RMSB são diversos, resta saber se resolverão os problemas dos municípios, principalmente os menores e com reduzida infraestrutura

Quanto à segunda reposta, Vitória da Conquista e seu entorno não se configuram como área metropolitana. Isso é notório, pois não possuem características específicas que as definam como tal. O fenômeno que acontece em Vitória da Conquista e em outras cidades médias do Brasil é distante daquilo que se configura numa espacialidade metropolitana, uma vez que

essa, independentemente de oficializada, possui densidade de novos fluxos materiais e imateriais enormes, que ultrapassa os limites do colar metropolitano, abrangendo outros municípios, como aponta Santos (2014).

Em relação aos critérios estabelecidos pelo governo estadual para efetivação de novas regiões metropolitanas, baseados na taxa de urbanização, a proposta em si já seria inviável, uma vez que, dos 29 municípios, 19 apresentam taxa de urbanização inferior a 50%. Tal inferência é importante, pois, segundo o secretário Cezar Lisboa, da Secretaria de Relações Institucionais (Serin), um dos critérios para viabilizar a região metropolitana na Bahia é a população urbana, pois todos os municípios envolvidos têm que possuir taxa de urbanização superior à acima mencionada¹⁶. Levando-se em consideração esse parâmetro, somente dez municípios da RMSB estariam enquadrados. Todavia, como argumenta Santos (2014), os critérios demográficos, por si só, são insuficientes.

Outro item apontado pelo secretário de Relações Institucionais está relacionado à conurbação, processo que deveria existir entre municípios pertencentes à região metropolitana, aliás, algo não observável em outras regiões recém-instituídas no Brasil. Não há nas áreas da RMSB nenhum espaço urbano contíguo; pelo contrário, há grandes áreas rurais, inclusive no entorno da cidade polo. A área urbana mais próxima de Vitória da Conquista é

¹⁴ Informações coletadas em entrevistas feitas em 12 de abril de 2013

¹⁵ Informações coletadas em entrevistas feitas em 12 de abril de 2013.

¹⁶ Idem.

Barra do Choça, situada a 27 km, dos quais cerca de 20 km são espaços rurais.

Aos defensores da implantação da RMSB, cabe ainda outra questão: quais consequências traria uma região metropolitana, caso a proposta fosse aprovada? Ou melhor, haveria consequências? Isso é um grande dilema, uma vez que, em outros estados e até mesmo na Bahia, a instituição de uma região metropolitana em nada mudou a realidade local; quer dizer, mudou somente a titulação.

Caso seja aprovada a RMSB, algumas medidas pontuais teriam que ser tomadas pelos seus gestores. Entre elas, a de que todos os municípios pertencentes teriam que apresentar plano diretor¹⁷, a fim de regulamentar o espaço urbano com o intuito de melhor organizá-lo dentro das diretrizes previstas no Estatuto da Cidade. Outra medida ficaria a cargo da gestão coletiva, na qual os objetivos comuns seriam debatidos e postos em prática, através dos conselhos deliberativo e consultivo.

Uma consequência recorrente em muitas regiões metropolitanas institucionalizadas no Brasil é o não reconhecimento dessa condição pelo governo federal. Exemplo disso é o Ministério das Cidades, que só reconhece 12 das 62 regiões existentes¹⁸. Dessa forma, a RMSB corre o risco, caso seja aprovada, de não possuir nenhuma funcionalidade e ficar somente no papel. Note-se que o próprio IBGE, com base no Regic 2007 (INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA, 2008), quando estabelece a hierarquia urbana brasileira, relata que no país existiam 12 metrópoles: São Paulo, Rio de Janeiro, Brasília, Manaus, Belém, Fortaleza, Recife, Salvador, Belo Horizonte, Curitiba, Goiânia e Porto Alegre. As demais são classificadas de outra forma, mesmo sendo reconhecidas em seus estados como regiões metropolitanas.

¹⁷ O Estatuto das Cidades prevê, em seu artigo 41º, a obrigatoriedade do plano diretor urbano para municípios acima de 20 mil habitantes, bem como para os inseridos em regiões metropolitanas (BRASIL, 2001).

¹⁸ Informação coletada durante palestra da representante do Ministério das Cidades, em Vitória da Conquista, durante a Conferência de Encerramento do II Simpósio Cidades Médias e Pequenas da Bahia, em 2011.

Um parlamentar, contrário à ideia da RMSB, enfatiza que essa proposta não mudaria em nada os problemas enfrentados pelos seus municípios e ainda faz a seguinte indagação: “O Estado criou a região metropolitana em Feira de Santana e melhorou o quê? Ou seja, muitas regiões metropolitanas institucionalizadas nos últimos anos não passaram de grandes ‘elefantes brancos’”¹⁹.

A principal questão é: a institucionalização da RMSB resolveria os inúmeros problemas dos municípios que viriam a integrá-la? Ainda pode-se indagar: tal legalização diminuiria as distorções econômicas existentes ou aumentaria ainda mais as atuais? Se forem levadas em conta as articulações preliminares ocorridas para a elaboração do projeto, essas distorções tendem a aumentar, uma vez que os recursos ou a busca deles ficarão ‘limitados’ ao município polo.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Instituir a RMSB com o objetivo de angariar recursos não é uma ação garantida. Outras regiões já se valeram dessa tentativa e não vingaram. É preciso que se promovam ações direcionadas aos problemas das pequenas e médias cidades, com o intuito de resoluções referentes às suas demandas, dentro de suas características, respeitando suas particularidades.

Independentemente da aprovação ou não dessa(s) proposta(s), Vitória da Conquista e municípios circunvizinhos têm problemas graves a serem resolvidos, alguns mesmos antigos, como, por exemplo, estradas sem pavimentação, que dificultam o acesso de pessoas e o escoamento de mercadorias. Alguns municípios, atualmente, encontram-se ‘ilhados’, uma vez que os habitantes não têm acesso a transporte público e, quando têm, esse é muito precário. Essa situação pode ser ilustrada pela situação dos moradores de Mortugaba, que quando precisam

¹⁹ Informações coletadas em entrevistas feitas em 12 de abril de 2013.

dirigir-se à Vitória da Conquista para sanar necessidades básicas cotidianas e dispõem de apenas um ônibus por dia, que trafega por vias precárias e, em época de chuva, fica impedido de se deslocar.

Independentemente da aprovação ou não de uma região metropolitana nessa localidade, os problemas são visíveis. É preciso que se busquem alternativas que garantam mais dignidade aos habitantes dos municípios, sobretudo os desprovidos de recursos, que estão, na maioria das vezes, fincados em áreas periféricas e esquecidos pelos dirigentes. É necessário que haja, principalmente em âmbito nacional, uma nova vertente que resolva os problemas específicos das médias cidades e que sane as reais necessidades dos municípios de pequeno porte.

REFERÊNCIAS

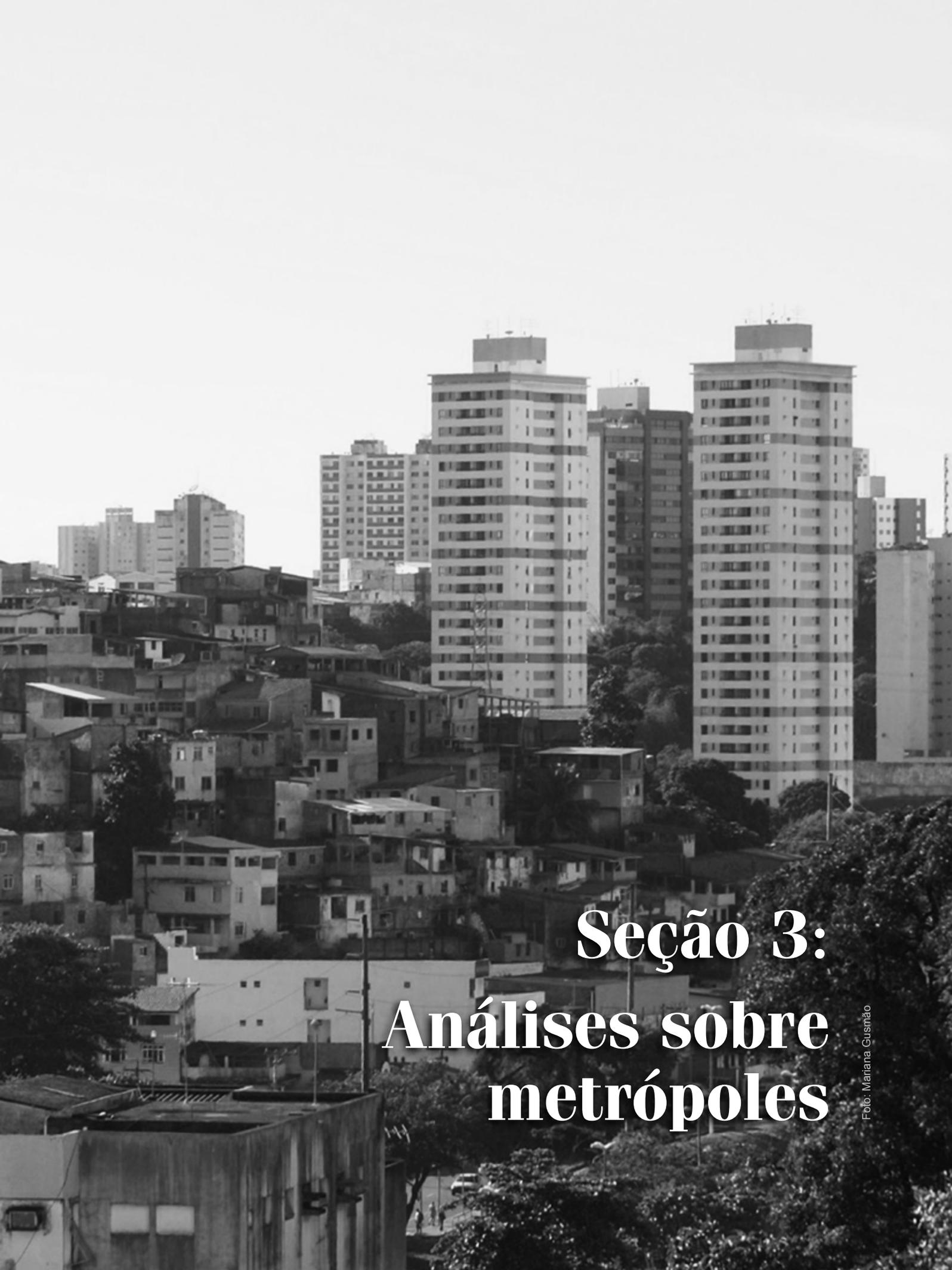
- BAHIA. Projeto de Lei Complementar nº 96, de 08 de julho de 2009. Dispõe sobre a instituição da Região Metropolitana de Vitória da Conquista, conforme o previsto no Art. 6º, Capítulo I da Constituição do Estado. Disponível em: <<http://www.al.ba.gov.br/atividade-parlamentar/proposicoes-resultado.php?cod=PLC/96/2009>>. Acesso em: 14 ago. 2013.
- _____. Projeto de Lei Complementar nº 101, de 16 de maio de 2011. Dispõe sobre a criação da Região Metropolitana de Vitória da Conquista – RMVC, e cria o Conselho de Desenvolvimento e Integração da Região Metropolitana de Vitória da Conquista – CRMVC, e dá outras providências. [Diário Oficial do Estado da Bahia], Salvador, 16 maio 2011a. Disponível em: <<http://www.al.ba.gov.br/atividade-parlamentar/proposicoes-resultado.php?cod=PLC/101/2011>>. Acesso em: 29 ago. 2013.
- _____. Projeto de Lei nº 19.174, de 12 de maio de 2011. Dispõe sobre a criação da Região Metropolitana de Vitória da Conquista – RMVC, e cria o Conselho de Desenvolvimento e Integração da Região Metropolitana de Vitória da Conquista – CRMVC, e dá outras providências. [Diário Oficial do Estado da Bahia], Salvador, 12 maio 2011b. Disponível em: <<http://www.al.ba.gov.br/atividade-parlamentar/proposicoes-resultado.php?cod=PL/19.174/2011>>. Acesso em: 29 ago. 2013.
- BAHIA. Indicação nº 18.674, de 3 de maio de 2011. Indicamos ao Excelentíssimo Governador do Estado da Bahia que encaminhe à Assembleia Legislativa Projeto de Lei Complementar propondo a “Criação da Região Metropolitana de Jequié”. [Diário Oficial do Estado da Bahia], Salvador, 3 maio 2011c. Disponível em: <<http://www.al.ba.gov.br/atividade-parlamentar/proposicoes-resultado.php?cod=IND/18.674/2011>>. Acesso: 29 ago. 2013.
- BAHIA. Projeto de Lei Complementar nº 103, de 30 de maio de 2011. Dispõe sobre a criação da Região Metropolitana de Jequié – RMJ, cria o Conselho de Desenvolvimento e Integração e o Fundo de Desenvolvimento e Integração da Região Metropolitana de Jequié e dá outras providências. [Diário Oficial do Estado da Bahia], Salvador, 30 maio 2011d. Disponível em: <<http://www.al.ba.gov.br/atividade-parlamentar/proposicoes-resultado.php?cod=PLC/103/2011>>. Acesso em: 29 ago. 2013.
- BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1967. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, Brasília, DF, 24 jan. 1967. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao67.htm>. Acesso: 29 ago. 2013.
- _____. Constituição da República Federativa do Brasil de 1969. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, Brasília, DF, 30 out. 1969. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc_anterior1988/emc-01-69.htm>. Acesso em: 29 ago. 2013.
- _____. Lei Complementar nº 14, de 08 de junho de 1973. Estabelece as regiões metropolitanas de São Paulo, Belo Horizonte, Porto Alegre, Recife, Salvador, Curitiba, Belém e Fortaleza. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, Brasília, DF, 11 jun. 1973. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/Lcp14.htm>. Acesso em: 29 ago. 2013.
- _____. Lei Complementar nº 20, de 01 de julho de 1974. Dispõe sobre a criação de Estados e Territórios. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, Brasília, DF, 1º jul. 1974. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/Lcp20.htm>. Acesso em: 29 ago. 2013.
- BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de Federal 1988. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, Brasília, DF, 5 out. 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 29 ago. 2013.
- _____. Câmara dos Deputados. *Discursos e notas taquigráficas do deputado federal Roberto Britto*. 2011. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/internet/sitaqweb/TextoHTML.asp?etapa=3&nuSessao=135.1.54.O&nuQuarto=26&nuOrador=1&nuInsercao=1&dtHorarioQuarto=18:58&sgFaseSessao=OD%20%20%20%20%20%20%20%20&Data=31/05/2011&txApellido=ROBERTO%20BRITTO&txEtapa=Com%20reda%C3%A7%C3%A3o%20final>>. Acesso em: 29 ago. 2013.
- _____. Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, Brasília, DF, 11 jul. 2001. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/l10257.htm>. Acesso em: 15 out. 2013.
- _____. Lei nº 13.089, de 12 de janeiro de 2015. Institui o Estatuto da Metrôpole, altera a Lei no 10.257, de 10 de julho de 2001, e dá outras providências. *Diário Oficial [da] República*

PROPOSTA DE CRIAÇÃO DA REGIÃO METROPOLITANA DO SUDOESTE DA BAHIA (RSMB): DOS DISCURSOS À IRREALIDADE DE UMA METRÓPOLE

- Federativa do Brasil, Brasília, DF, 13 jan. 2015. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2015/Lei/L13089.htm>. Acesso em: 15 fev. 2015.
- CARLOS, A. F. A. São Paulo: dinâmica urbana e metropolização. *Revista Território*, Rio de Janeiro, v. 7, n. 11, 12, 13, set./out. 2003. Disponível em: <http://www.revistaterritorio.com.br/pdf/11_12_13_6_sao_paulo.pdf>. Acesso em: 12 mar. 2013.
- CENSO DEMOGRÁFICO 2010. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br/censo2010/>>. Acesso em: 10 ago. 2013.
- CRUZ, J. *Regiões metropolitanas: compreender para governá-las*. 2011. Disponível em: <<http://www.observatoriodorecife.org.br/?p=2967>>. Acesso em: 12 mar. 2013.
- FREITAS, R. Regiões metropolitanas: uma abordagem conceitual. *Humanae*, Recife, v. 1, n. 3, p. 44-53, dez. 2009. Disponível em: <<http://www.humanae.esuda.com.br/index.php/humanae/article/view/54/>>. Acesso em: 25 nov. 2012.
- INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. *Regiões de influência das cidades - 2007*. Rio de Janeiro: IBGE, 2008. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br/home/geociencias/geografia/regic.shtm>>. Acesso em: 29 ago. 2013.
- INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA; PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO. *Atlas do desenvolvimento humano no Brasil*. Rio de Janeiro: IPEA, 2013.
- LENCIONI, S. Reconhecendo metrópoles: território e sociedade. In: SILVA, C. A. da; FREIRE, D. G.; OLIVEIRA, F. G. de. (Org.). *Metrópole: governo, sociedade e território*. Rio de Janeiro: DP&A, 2006. p. 41-58.
- NOVAES, W. Deputados reagem contra a inclusão de Jequié no projeto que cria Região Metropolitana de Conquista. *Jequié Repórter*, Jequié, BA, 27 maio 2011. Disponível em: <<http://www.jequiereporter.com.br/blog/2011/05/27/deputados-reagem-contra-a-inclusao-de-jequie-no-projeto-que-cria-regiao-metropolitana-de-conquista/>>. Acesso em: 12 nov. 2013.
- RIBEIRO, L. C. de Q. et al. *Níveis de integração dos municípios brasileiros em RMs, Rides e AUs à dinâmica da metropolização*. Rio de Janeiro: Observatório das Metrôpoles; INCT; CNPq; CAPES; FAPERJ, 2012. (Relatório de Pesquisa). Disponível em: <http://observatoriodasmetrolopes.net/download/relatorio_integracao.pdf>. Acesso em: 10 maio 2013.
- ROBIRA, R. T. Áreas metropolitanas: espaços colonizados. In: CARLOS, A. F. A.; CARREIRAS, C. *Urbanização e cidades: estudos sobre a metrópole*. São Paulo: Contexto, 2005. p. 09-20.
- SANTOS, J. Regiões metropolitanas sem metrópoles? Uma análise das novas propostas na Bahia. In: DIAS, P. C.; FERLIN, D. (Org.). *Desafios e possibilidades do planejamento e gestão das cidades médias e pequenas*. Salvador: SEI, 2014. p. 154-190. (Série estudos e pesquisas, 95).
- SANTOS, M. *A urbanização brasileira*. São Paulo: Edusp, 2008.
- SISTEMA DE DADOS ESTATÍSTICOS. *Produto Interno Bruto: 1999 a 2009*. Disponível em: <<http://sei/side/inicio/index.wsp>>. Acesso em: 12 jun. 2011.
- SOUZA, M. L. de. *ABC do desenvolvimento urbano*. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2003.
- SOUZA, M. A. A. Reconstituo a história da região metropolitana: processo, teoria e ação. In: SILVA, C. A. da; FREIRE, D. G.; OLIVEIRA, F. G. de. (Org.). *Metrópole: governo, sociedade e território*. Rio de Janeiro: DP&A, 2006. p. 27-40.
- SUPERINTENDÊNCIA DE ESTUDOS ECONÔMICOS E SOCIAIS DA BAHIA. *Base cartográfica atualizada da Bahia*. Salvador: SEI, 2013. (Arquivo digital).
- VITÓRIA DA CONQUISTA (BA). Câmara Municipal. *Boletim da Sessão Ordinária*. 2007. Disponível em: <<http://camaravc.com.br/arquivo/arquivo.php?pg=noticia&id=1141>>. Acesso em: 12 jan. 2013.
- VITÓRIA DA CONQUISTA (BA). Câmara Municipal. *Transformar Vitória da Conquista e municípios vizinhos em: Região Metropolitana do Sudoeste da Bahia – RMSB*. Vitória da Conquista, BA: Câmara Municipal, 2010 (Projeto mimeo).

Artigo recebido em 23 de fevereiro de 2015

e aprovado em 17 de março de 2015.



**Seção 3:
Análises sobre
metrópoles**

Foto: Mariana Gusmão

Cidades e meio ambiente: percepções da vulnerabilidade socioambiental na Região Metropolitana do Cariri

*Christiane Luci Bezerra Alves**

*Anderson da Silva Rodrigues***

* Mestre em Economia pela Universidade Federal da Paraíba (UFPB) e doutoranda em Desenvolvimento e Meio Ambiente pela Universidade Federal do Ceará (UFC). Professora adjunta do Departamento de Economia da Universidade Regional do Cariri (Urca). chrisluci@gmail.com

** Mestre em Economia e doutorando em Desenvolvimento e Meio Ambiente pela Universidade Federal do Ceará (UFC). Professor adjunto do Departamento de Economia da Universidade Regional do Cariri (Urca). anderson_rodrigues750@hotmail.com

Resumo

Grande parte da literatura recente de estudos sobre cidades tem enfatizado o caráter do desenvolvimento concentrador e excludente observado nas regiões metropolitanas do Brasil, que expõe níveis crescentes de populações a situações de vulnerabilidade. A vulnerabilidade socioambiental ganha importância no contexto em que são repensados os modelos tradicionais de desenvolvimento, no qual se reconhece que os problemas ambientais não podem ser entendidos destituídos do processo de construção social. O trabalho em questão, portanto, propõe a identificação dos níveis de vulnerabilidade ambiental presentes na Região Metropolitana do Cariri, a partir da construção de índices sintéticos de vulnerabilidade. Os resultados obtidos evidenciaram menores vulnerabilidades nos municípios de Juazeiro do Norte e Barbalha, e maiores vulnerabilidades em Farias Brito e Santana do Cariri.

Palavras-chave: Vulnerabilidade urbana. Região metropolitana.

Abstract

A great part of the recent cities literature studies has emphasized the concentrating and excluding character of the development observed in Brazilian metropolitan areas, exposing increasing levels of populations to vulnerable situations. The socio-environmental vulnerability gains importance in a context whose traditional development models have been reevaluated and in which it is has been acknowledged that environmental problems cannot be understood apart from the social construction process. This paper, therefore, proposes the identification of environmental vulnerability levels located in the Cariri Metropolitan Region, based on the construction of synthetic vulnerability rates. The results showed minor vulnerabilities in the cities of Juazeiro do Norte and Barbalha, and greater ones in Farias Brito and Santana do Cariri.

Keywords: Urban vulnerability. Metropolitan region.

INTRODUÇÃO

Grande parte da literatura recente de estudos sobre cidades tem enfatizado o caráter do desenvolvimento concentrador e excludente, observado nas regiões metropolitanas do Brasil, que tem conduzido a níveis crescentes de segregação socioambiental. Nas últimas décadas tem-se constatado que,

[...] com o crescimento acelerado das grandes cidades e com os processos de conurbação que nelas frequentemente ocorrem, certos problemas urbanos são potencializados e adquirem um caráter de vulnerabilidade ambiental, propenso a processos antropogênicos induzidos (BARCELLOS; OLIVEIRA, 2008, p. 2).

Essas contradições são percebidas na própria produção do espaço urbano, que tem impacto na organização socioespacial das cidades. Resultado da dinâmica de acumulação do capital, o espaço urbano capitalista é “fragmentado, articulado, reflexo, condicionante social, cheio de símbolos e campo de lutas”, é um produto social, “resultado de ações acumuladas através do tempo e engendradas por agentes que produzem e consomem espaço” (CORRÊA, 2000, p. 11).

É nesse sentido que, para Costa (2009, p. 147), os espaços da cidade constituem-se como “objetos de interesse econômico, conforto material, de reprodução material ou simbólica e de distinção social. Portanto, eles se identificam com determinados grupos sociais – dominantes ou excluídos”.

A produção desigual do espaço urbano, segundo a lógica do mercado (SANTOS, 2005) expõe níveis crescentes de populações à segregação socioespacial e a situações de vulnerabilidade. Conforme Cardoso (2001 apud COSTA, 2009, p. 147),

A desigualdade de acesso às condições urbanas de vida se expressa também como desigualdade ambiental, pois as populações com menor poder aquisitivo tendem a localizar-se nas chamadas áreas de risco, ou seja, áreas de maior exposição a situações insalubres

(contaminação de água, solo e do ar) e inseguras (riscos de acidentes de diversos tipos).

Como abordagem multidimensional, a vulnerabilidade socioambiental ganha importância no contexto em que são repensados os modelos tradicionais de desenvolvimento, mediante a natureza estrutural e sistêmica que assume a crise na sociedade em fins do século XX, quando se reconhecem a chave e a força de elementos sociais, ambientais, culturais e institucionais, além dos elementos econômicos, na promoção do desenvolvimento. Particularmente, no que diz respeito à variável ambiental, constata-se que “O paradigma ambiental está surgindo cada vez mais como uma mudança de enfoques, abordagens, concepções teóricas e metodológicas não somente de pesquisa, mas também no planejamento e gestão” (RODRIGUEZ; SILVA, 2013, p. 70)¹.

As crises dos sistemas econômicos e sociais são permeadas pela crise ambiental, visto que o modelo de desenvolvimento consolida-se indistintamente, nos países centrais ou periféricos, com a extração crescente de recursos naturais e o aumento significativo de desequilíbrios ambientais. Em parte das novas concepções e interpretações da crise, reconhece-se que os problemas ambientais não podem ser entendidos destituídos do processo de construção social, sendo lugar de operação de forças e disputas materiais e ideológicas, apresentando-se

¹ Vale ressaltar que o relatório do chamado Clube de Roma, intitulado *Os limites do crescimento*, que veio à luz em 1972, é considerado um marco para as discussões que passam a inserir, na avaliação dos processos de crescimento econômico, a variável ambiental, pautada nos impactos da ação humana sobre o meio ambiente. Todavia, tais debates assumem a dimensão global na primeira Conferência Mundial Sobre o Meio Ambiente Humano, realizada em Estocolmo pela Organização das Nações Unidas (ONU), em 1972, onde a partir da qual é criado o Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (PNUMA). Cabe destaque para as contribuições que se sucedem em direção ao conceito de desenvolvimento sustentável, com as sugestões teóricas do ambientalismo científico e a noção de “ecodesenvolvimento” sugerida por Maurice Strong em 1973 e sistematizada e definida por Ignacy Sachs em 1974. É nos anos 1980 que a concepção de desenvolvimento começa a ser associada à de sustentabilidade, por meio do Relatório Brundtland (Nosso Futuro Comum), da Comissão Mundial sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento, que apresenta o desenvolvimento sustentável como aquele capaz de satisfazer as necessidades do presente sem comprometer a capacidade das gerações futuras de satisfazerem as suas próprias (COMISSÃO MUNDIAL SOBRE O MEIO AMBIENTE E DESENVOLVIMENTO, 1988, p. 34).

como um desafio ético para entender os próprios limites e fronteiras do conhecimento. Nesse cenário, portanto, o reconhecimento dos saberes ambientais e, conseqüentemente, da crise ambiental faz parte da construção de um novo paradigma, que considera a intervenção humana na sociedade, na natureza e na subjetividade, em que o pensamento mecanicista dá lugar ao pensamento sistêmico (ALVES, 2013). Os desdobramentos, enquanto campo teórico, colocam em cena pelo menos três importantes matrizes, a saber: impactos ambientais; vulnerabilidade ambiental; planejamento e gestão ambiental.

Na análise das realidades dos municípios brasileiros, vale ressaltar que os dados da Pesquisa de Informações Básicas Municipais (Munic), divulgados pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) em 2005, no que diz respeito à vulnerabilidade ambiental, demonstram que “situações de vulnerabilidade, tanto do meio ambiente, quanto da população, estão associadas, por um lado, à configuração do território e de seus recursos e, por outro, à forma e aos processos pelos quais se dá a ocupação humana” (BARCELLOS; OLIVEIRA, 2008, p. 2). A Munic aponta os principais fatores ambientais que têm afetado as condições de vida da população, segundo os gestores ambientais municipais, sendo os cinco primeiros: presença de esgoto a céu aberto; desmatamento; queimadas; presença de vetor de doença; contaminação de rio, baía, lagoa, açude, represa etc.

A região proposta para estudo, Região Metropolitana do Cariri (RM Cariri), é formada por nove municípios (Barbalha, Cariri, Crato, Farias Brito, Jardim, Juazeiro do Norte, Missão Velha, Nova Olinda e Santana do Cariri) localizados no sul do estado do Ceará e abriga a segunda maior concentração urbana do estado, o triângulo Crato, Juazeiro do Norte e Barbalha (Crajobar), além de apresentar reconhecida diversidade de sistemas e subsistemas naturais.

A vulnerabilidade encontra-se constantemente associada ao grau de susceptibilidade de um sistema a fatores intrínsecos ou extrínsecos que, sobre este, exercem pressão

O trabalho em questão propõe a identificação dos níveis de vulnerabilidade ambiental urbana presentes na RM Cariri, a partir da construção de um índice sintético de vulnerabilidade ambiental, sob três dimensões: habitacional, infraestrutura urbana e pressão sobre o ambiente natural. Reconhece-se que tal diagnóstico pode se constituir em

importante instrumento na geração de subsídios para o planejamento e a gestão ambiental, para a busca da sustentabilidade, de modo geral, e para o fortalecimento de políticas públicas territoriais.

VULNERABILIDADE AMBIENTAL URBANA – ASPECTOS TEÓRICO-CONCEITUAIS

Apesar da multiplicidade de interpretações e das contribuições que envolvem múltiplos campos de conhecimento, as aproximações na literatura reconhecem três vetores que caracterizam a vulnerabilidade ambiental: exposição ao risco; (in) capacidade de reação; dificuldade de adaptação mediante riscos.

A vulnerabilidade encontra-se constantemente associada ao grau de susceptibilidade de um sistema a fatores intrínsecos ou extrínsecos que, sobre este, exercem pressão. Nos fatores intrínsecos incluem-se, por exemplo, as características bióticas do meio. Os fatores extrínsecos relacionam-se à exposição do sistema a pressões ambientais atuais e futuras (VEYRET, 2007). Envolve fatores *ex-ante*, como a possibilidade de um evento catastrófico ocorrer, a presença de riscos e danos potenciais, e fatores *ex-post*, como perdas objetivas de bens materiais ou vidas (GARCÍA-TORNEL, 1997 apud GAMBÁ, 2010), ou seja, de maneira corrente, “denota risco, fragilidade ou dano” (DESCHAMPS, 2004, p. 80).

O debate envolvendo o conceito de vulnerabilidade ambiental nos meios políticos e institucionais, em nível mundial, ocorre diante da multiplicação de

estudos sobre mudanças climáticas e advertências sobre o efeito estufa e nas interpretações de análise de riscos, que ganham corpo a partir da criação, em 1988, do Painel Intergovernamental sobre Mudança do Clima (Intergovernmental Panel on Climate Change – IPCC)². Nessa perspectiva, constata-se a associação da vulnerabilidade à ideia de resiliência, entendida como a capacidade de um sistema, sociedade ou comunidade de resistir e adaptar-se para obter um nível aceitável de estrutura e funcionamento (PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA DESENVOLVIMENTO, 2004, p. 136).

Para Adger (2006, p. 269 apud CONFALONIERI, 2002), trata-se da “exposição de indivíduos ou grupos ao estresse (mudanças inesperadas e rupturas nos sistemas de vida) resultante de mudanças socioambientais”, variando de acordo com as possibilidades culturais, sociais e econômicas das populações. Desta forma, a capacidade de adaptação das populações aos diferentes níveis de estresse encontra-se estreitamente vinculada a fatores como “riqueza, tecnologia, educação, informação, habilidades, infraestrutura, acesso a recursos e capacidade de gestão” (CONFALONIERI, 2002).

A trajetória de vulnerabilidades associa-se intimamente, portanto, à (in)capacidade de reação às dificuldades enfrentadas em diferentes dimensões, sob múltiplos determinantes sociais, econômicos e culturais, e é influenciada, adicionalmente, pela presença efetiva e institucional do Estado na promoção de condições adequadas que interfiram na qualidade de vida e interação das populações com o meio natural. “A vulnerabilidade socioambiental apresenta níveis bastante elevados, por conta da limitada capacidade de adaptação da população frente a eventos extremos adversos, agravada pela vulnerabilidade institucional no sentido de desenvolver planos de gestão dos riscos dirigidos a estes grupos” (GAMBA, 2010, p. 8).

A vulnerabilidade, nesse sentido, está atrelada ao [...] grau de eficácia de um grupo social para adequar sua organização frente a mudanças no meio natural que incorporam risco. A vulnerabilidade aumenta em relação direta com a incapacidade do grupo humano para se adaptar à mudança, e determina a intensidade dos danos que pode produzir. O conceito de vulnerabilidade é, portanto, estritamente de caráter social (GARCÍA-TORNEL, 1997 apud GAMBA, 2010, p. 5).

Conforme a Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (Cepal) (2002 apud ZANELLA et al., 2009, p. 192), vulnerabilidade seria o “resultado da incapacidade de enfrentar riscos ou pela inabilidade de adaptar-se ativamente à situação”. Portanto, pessoas vulneráveis “teriam menos condições de aproveitar as oportunidades oferecidas pelo mercado, o Estado e a sociedade”. Tal capacidade de aproveitamento de oportunidades, a que se referem Kaztman e outros (1999) por “posse ou controle de ativos”, vincula estreitamente a vulnerabilidade à dimensão social das populações. Ou seja, o autor concentra sua análise na “relação ativos/vulnerabilidade/estrutura de oportunidades”, a partir do entendimento de que a disponibilidade de ativos que possibilita o enfrentamento de determinada situação de vulnerabilidade pode ou não ser suficiente, a depender da estrutura de oportunidades que prevalece em determinada área ou região. Essas compreensões refletem o que o Intergovernmental Panel on Climate Change (2001) considera sobre aqueles que possuem menos recursos coincidirem com os que mais dificilmente se adaptam e, portanto, serem os mais vulneráveis.

O caráter social da vulnerabilidade e a sua vinculação com os riscos ambientais também são enfatizados por Deschamps (2004, p. 140), que chama a atenção para a estreita correlação existente “entre a localização espacial dos grupos que apresentam desvantagens sociais e aquelas áreas onde há risco de ocorrer algum evento adverso, ou seja,

² Resultado de conferência conjunta realizada pela Organização Meteorológica Mundial – Word Meteorological Organization (WMO) – e pelo Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente – United Nations Environmental Program (UNEP).

populações socialmente vulneráveis se localizam em áreas ambientalmente vulneráveis”.

Barcellos e Oliveira (2008) também enfatizam que o risco ambiental “não se distribui de forma aleatória entre os diversos grupos sociais, mas obedece aos padrões de desigualdade e segregação social que marcam a estruturação das cidades”. Assim,

O reconhecimento de uma situação de risco tem como pressuposto que os acidentes, em larga medida, são fenômenos sociais, ou seja, decorrem não de um fenômeno natural em si, mas da relação entre este fenômeno e os processos históricos de ocupação de determinados espaços da cidade (TORRES, 2000 apud BARCELLOS; OLIVEIRA, 2008, p. 10).

É nessa orientação que, como campo de pesquisa, “as condições de vida da população passaram a desempenhar importante papel na compreensão dos problemas ambientais urbanos e revelaram, ao mesmo tempo, diferenciações claras entre a cidade formal e a cidade informal” (MENDONÇA, 2004, p. 141).

PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

Delimitação e caracterização da área de estudo

Esse trabalho ocupar-se-á em analisar e mensurar componentes da vulnerabilidade ambiental urbana da RM Cariri, universo, portanto, pertencente à mesorregião sul cearense. A RM Cariri é formada por nove municípios (Barbalha, Cariri, Crato, Farias Brito, Jardim, Juazeiro do Norte, Missão Velha, Nova Olinda e Santana do Cariri), os quais ocupam 5.025,655 km², onde vivem 564.478 habitantes (divididos entre 21,1% de população rural e 78,9% urbana) (CENSO DEMOGRÁFICO, 2011).

A região abriga a segunda maior concentração urbana do estado, o triângulo Crato – Juazeiro do Norte – Barbalha, com uma população de 363.810 habitantes, correspondente a 4,9% do total

populacional do estado do Ceará (CENSO DEMOGRÁFICO, 2011). A área proposta para análise apresenta reconhecida diversidade de sistemas e subsistemas naturais, com amplo potencial de biodiversidade e de riquezas fossilíferas, arqueológicas, geológicas, além de “recursos hídricos, minerais, hipsométricos e edafoclimáticos” (BANCO DO NORDESTE, 2001). Nela se localiza parte da Chapada do Araripe, com aproximadamente 180 km de extensão por 40 km de largura e elevação média de 800m. Na planície, o Vale do Cariri, no sopé da chapada, apresenta desnível médio de 400 metros.

A região dispõe oficialmente de duas unidades de conservação federal: a Floresta Nacional do Araripe (Flona Araripe) e a Área de Proteção do Araripe (APA Araripe), as quais fazem parte atualmente do Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza (SNUC) Lei Federal nº 9.985/00 (BRASIL, 2000). A riqueza de seus ecossistemas levou à criação da Lei nº 9.226, de 02 de junho de 1946 (BRASIL, 1946), da mais antiga floresta nacional, a Flona, que ocupa uma área de 38.626,32 hectares e abrange parte dos municípios de Santana do Cariri, Crato, Barbalha, Missão Velha e Jardim.

Seleção de indicadores e tratamento dos dados

Apesar de reconhecer a multidimensionalidade da vulnerabilidade optou-se, neste trabalho, pela abordagem a partir de três dimensões, a saber: habitacional, infraestrutura urbana e pressão sobre o ambiente natural, de forma a caracterizar um quadro de vulnerabilidade ambiental. A inclusão da dimensão habitacional tem como objetivo inferir sobre a existência de condições adequadas de moradia, considerando-se aspectos sobre condição de ocupação, *número adequado de moradores e o tipo de revestimento do domicílio*, que refletem aspectos sociais da vulnerabilidade. A vulnerabilidade de infraestrutura urbana objetiva investigar a exclusão da população em relação a serviços e bens públicos considerados essenciais à vida urbana, além de variáveis que buscam

medir a vulnerabilidade a partir das condições do entorno e deficiências de infraestrutura que importem em aumento de riscos ambientais (como, por exemplo, enchentes, desmoronamento, etc.). Neste sentido, a vulnerabilidade de infraestrutura ressalta a fragilidade da atuação do Estado na esfera local, o que evidencia maior exposição a riscos e menor capacidade de reação diante de situações adversas. A dimensão pressão sobre o ambiente natural objetiva captar o risco decorrente de pressão das atividades antrópicas sobre o ambiente natural, sobre os processos naturais de reciclagem de recursos e nutrientes, bem como riscos causados por poluição, queimadas, exposição a substâncias químicas ou agentes biológicos, perda de bem-estar pela redução ou ausência de ambientes conservados etc.³

O Quadro 1 apresenta a definição das variáveis utilizadas para a construção do Índice Sintético de Vulnerabilidade Ambiental (ISVA); os dados utilizados são de natureza secundária. Em virtude da necessidade de evitar distorções causadas pela existência de fortes discrepâncias municipais relacionadas à magnitude da população, do número de domicílios e da extensão territorial, utilizaram-se, quando pertinente, variáveis expressas em termos por habitantes, por área e por taxa percentual.

Em virtude da indisponibilidade de dados municipais sobre poluição, optou-se, na presente pesquisa, por trabalhar com quatro variáveis: 1) existência de esgoto a céu aberto (como forma de medir a exposição da população à contaminação por organismos e substâncias nocivas, além da contaminação das fontes de água); 2) número de indústrias por mil habitantes, que representa uma *proxy* para

pressão da atividade industrial sobre os recursos produtivos e a poluição ambiental, nas suas mais diversas formas: sonora, hídrica e atmosférica; 3) emissão de monóxido de carbono veicular, que tem por objetivo captar o efeito da crescente urbanização sobre o ambiente e o bem-estar da população; sua estimativa baseou-se no tamanho e nas características da frota de veículos dos municípios pesquisados, tomando por base os parâmetros de emissão apresentados pelo Ministério do Meio Ambiente (BRASIL, 2011); 4) resíduos industriais, que apresenta a produção em nível municipal de resíduos industriais nas classes I (perigosos), II (não inertes) e III (inertes), busca captar a pressão sobre o ambiente natural das atividades industriais e os riscos de contaminação da população, do solo e dos recursos hídricos.

A variável ‘focos de queimadas’, além de fornecer evidência sobre poluição atmosférica, degradação do solo e perda de biodiversidade, revela aspectos sobre a política ambiental e a infraestrutura de ação dos agentes públicos que atuam em *nível local*. Ademais, a ausência de ambientes ou áreas de preservação objetiva incluir na análise a perda de bem-estar relacionada à deterioração do ambiente natural, inerente ao desenvolvimento da atividade urbana⁴.

A construção de um índice sintético de vulnerabilidade ambiental urbana requer uma padronização das variáveis, de forma que diferenças de escala nestas *não* provoquem distorções na análise. Deste modo, as variáveis são padronizadas numa escala de zero a um. Tal padronização leva em consideração a relação entre os valores dos municípios da RM Cariri, em que o menor valor da variável corresponderia ao valor zero (menor vulnerabilidade)

³ Embora se reconheça a importância econômica e social do turismo religioso no município de Juazeiro do Norte, intrinsecamente ligado à figura de Padre Cícero, e do consequente impacto sobre a estrutura de equipamentos e serviços urbanos, com desdobramentos na vulnerabilidade ambiental urbana, o recorte analítico em nível regional demanda, das variáveis, certa homogeneidade que permita comparações entre os municípios da RM Cariri. Desta forma, a prevalência do fenômeno em Juazeiro do Norte, limita, neste tipo de metodologia, a utilização de medidas do impacto da atividade religiosa para a composição do índice proposto.

⁴ Uma observação pertinente diz respeito à omissão, na presente pesquisa, da variável acesso a energia elétrica. Apesar do uso recorrente em diversos estudos sobre o tema, para a realidade observada mostrou forte homogeneidade, com percentuais de cobertura acima de 97%, refletindo, de modo geral, baixa vulnerabilidade relativa ao indicador. Isso pode indicar que a cobertura de energia elétrica não se constitui um parâmetro eficaz de diferenciação entre as realidades municipais na região, contribuindo assim pouco para a compreensão do tema.

Dimensões e índices	Indicadores	Observações sobre as variáveis	Fonte
Vulnerabilidade Habitacional	Condição de ocupação do imóvel – ICO	Percentual de domicílios que não são próprios ou alugados	Censo Demográfico (2010)
	Densidade de pessoas por dormitório – IDD	Percentual de domicílios com mais de duas pessoas por dormitório	Censo Demográfico (2010)
	Padrão de revestimento dos domicílios – IPRD	Percentual de domicílios com outros revestimentos que não alvenaria	Censo Demográfico (2010)
Vulnerabilidade de Infraestrutura Urbana	Esgotamento sanitário – IES	Percentual da população urbana sem cobertura de esgoto	Anuário Estatístico do Ceará (2011)
	Abastecimento de água – IAA	Percentual de domicílios que obtêm água por poço, nascente ou outra forma	Anuário Estatístico do Ceará (2011)
	Coleta de lixo – ICL	Percentual de domicílios sem lixo coletado	Anuário Estatístico do Ceará (2011)
	Características urbanísticas do entorno dos domicílios – ICUE	Avaliação da existência de arborização urbana, boca de lobo ou bueiro, lixo acumulado no logradouro e esgoto a céu aberto	Censo Demográfico (2010)
	Manejo de águas pluviais – IMAP	Avaliação da existência de: a) apenas drenagem superficial; b) áreas de risco sujeitas a deslizamentos; c) área de risco sem infraestrutura de drenagem; d) áreas de risco que necessitam de drenagem especial; e) dispositivos de amortecimento de águas fluviais	Pesquisa Nacional de Saneamento Básico – (IBGE, 2008)
Pressão sobre o ambiente natural	Emissão de monóxido de carbono – IEMC	Emissão de monóxido de carbono veicular (kg/hab.)	Brasil (2011)
	Resíduos industriais totais – IRI	Resíduos industriais (kg/hectare) no ano de 2001, segundo inventário estadual	Ceará (2004)
	Degradação ambiental – IDA	Focos de queimada (por mil/hectare)	Base de dados – INPE
	Doenças de notificação compulsória causadas por vetor biológico – ID	Número de casos por mil habitantes	Anuário Estatístico do Ceará (2011)
	Preservação de mata nativa – IP	Percentual da área do município reservada para matas ou florestas naturais destinadas à preservação permanente ou à reserva legal	Censo Agropecuário (IBGE, 2006)

Quadro 1
Índice Sintético de Vulnerabilidade Ambiental – Indicadores, dimensões e fontes

Fonte: Elaboração própria.

na escala e o maior valor seria o valor um (maior vulnerabilidade); assim, os valores seriam relativos, construídos a partir da realidade regional, o que os tornaria pouco adequados para a comparação com outras regiões.

Procedimentos para a construção do Índice de Sintético de Vulnerabilidade Ambiental (ISVA)

A construção do Índice de Sintético de Vulnerabilidade Ambiental (ISVA) dos municípios da RM Cariri foi realizada a partir da elaboração de três índices que representam as dimensões relacionadas à vulnerabilidade especificadas anteriormente. Em termos analíticos, o cálculo do ISVA ocorreu a partir da seguinte equação:

$$ISVA = \frac{1}{K} \sum_{p=1}^K I_p \quad (1)$$

Onde: ISVA = Índice Sintético de Vulnerabilidade Ambiental; I_p = valor do p-ésimo índice;

Cada índice, por sua vez, é formado a partir de um conjunto de indicadores, conforme especificado no Quadro 1. Apesar de os indicadores possuírem número diverso de variáveis, optou-se por estabelecer entre eles pesos iguais na composição do respectivo índice. Assim, o valor do p-ésimo índice foi calculado conforme a seguir:

$$I_p = \frac{1}{S} \sum_{q=1}^S C_q \quad (2)$$

$$C_q = \frac{1}{M} \sum_{j=1}^m \left[\frac{1}{N} \left(\sum_{i=1}^n \frac{E_{ij}}{E_{max_i}} \right) \right] \quad (3)$$

Onde: C_q = contribuição do q-ésimo indicador no p-ésimo índice dos municípios; E_{ij} = escore da i-ésima variável do q-ésimo indicador obtida pelo j-ésimo município; E_{max_i} = escore máximo da i-ésima variável do q-ésimo indicador; $i = 1, \dots, n$ (variáveis que compõem o indicador "q"); $j = 1, \dots, m$ (municípios); $q = 1, \dots, s$ (número de indicadores que compõem o p-ésimo índice).

RESULTADOS E DISCUSSÕES

A análise da vulnerabilidade habitacional é particularmente sensível às condições sociais da população. O indicador condições de moradia busca medir, de certa forma, o nível de independência das famílias, a ideia por trás do indicador é que famílias não vulneráveis moram em imóveis próprios ou alugados, e que famílias em condições de vulnerabilidade dispõem de imóveis em outras condições (ocupações irregulares, cedidos etc.). Assim, os menores valores deste indicador encontram-se nos municípios mais urbanizados e com níveis de renda mais elevados (Crato, Juazeiro do Norte e Barbalha), que formam o núcleo central da RM Cariri (Tabela 1). Isso lança indícios para algumas reflexões:

em primeiro lugar, maiores níveis de renda implicam melhores condições sociais da população e maior propensão de gastos com moradia, o que seria um argumento para os baixos percentuais de imóveis cedidos ou em outra condição. Um segundo argumento é que, nas áreas mais urbanizadas, em virtude de forte valorização imobiliária do espaço urbano, é menor a tendência de ceder gratuitamente imóvel para outra família. Um terceiro argumento é que, em áreas urbanas mais populosas, o poder público é muitas vezes pressionado a prover moradia através da construção de conjuntos populares, reduzindo o número de famílias desassistidas. Ainda há que se considerar que, em municípios mais urbanizados, a figura do morador, parceiro, meeiro, posseiro, tão comum nos municípios marcadamente rurais, praticamente desaparece, consolidando uma conjuntura típica de apropriação capitalista do espaço. Assimetricamente, os municípios menos populosos e com menor renda apresentam maiores valores para este indicador, corroborando os argumentos expostos anteriormente.

A análise da densidade dos dormitórios revela baixa vulnerabilidade para quase todos os municípios, apresentando-se elevada apenas para Santana do Cariri, com percentual de domicílios acima de duas pessoas por dormitório em mais de 50%, nos demais municípios este valor está entre 25% e 29,5%, o que pode estar associado ao percentual de população extremamente pobre, em torno de 20%

Tabela 1
RM Cariri – Ceará – Índices de Vulnerabilidade Habitacional e indicadores selecionados

Municípios	ICO	IDD	IPRD	IVH	Pop. urb. (%)	Pop.	RPC
Barbalha	0,154	0,047	0,070	0,090	68,73%	55.323	6.817
Caririaçu	0,871	0,192	0,270	0,444	53,16%	26.393	3.181
Crato	0,115	0,000	0,763	0,293	83,11%	121.428	6.226
Farias Brito	1,000	0,059	0,765	0,608	46,67%	19.007	3.275
Jardim	0,142	0,157	0,000	0,100	33,70%	26.688	3.458
Juazeiro do Norte	0,000	0,148	0,273	0,140	96,07%	249.939	6.386
Missão Velha	0,501	0,059	0,375	0,312	44,99%	34.274	3.898
Nova Olinda	0,566	0,090	0,497	0,384	68,01%	14.256	3.976
Santana do Cariri	0,833	1,000	1,000	0,944	51,38%	29.946	3.557

Fonte: Elaboração própria.

Nota: RPC – renda per capita (a preços de reais de 2009).

(CENSO DEMOGRÁFICO, 2011). Ao serem observados os valores do indicador padrão de revestimento dos domicílios, percebe-se que este parece não estar relacionado nem à condição de urbanização nem ao nível de renda, numa escala municipal; deve-se salientar que as diferenças nos valores percentuais dos dados censitários são pequenas, o que acaba por influenciar em uma grande dispersão do índice quando se padronizam os dados.

Ao se observarem os valores dos índices de vulnerabilidade habitacional, constata-se que se reproduz, em certa medida, o 'padrão segregador' que acompanha a consolidação das regiões metropolitanas, no qual as periferias metropolitanas, e no caso em questão, os municípios de menor expressão urbana e econômica têm grande parte da população com limitado acesso a serviços e equipamentos públicos, aparecendo, portanto, como mais vulneráveis os municípios de Santana do Cariri, Farias Brito e Caririáçu, situação corroborada pela análise de Maciel e outros (2005, p. 6), segundo os quais, o crescimento das zonas periféricas convive com a

[...] escassez de investimentos públicos que, combinada com os baixos níveis de renda, tende a implicar em moradias inadequadas, as quais não apenas ampliam o risco ao sistema ambiental, como também se tornam sujeitas a enchentes, desmoronamentos, doenças etc.

As menores vulnerabilidades encontram-se nos municípios de Barbalha, Jardim, Juazeiro do Norte e Crato. Ressalta-se que, destes quatro municípios, três constituem-se nos principais centros urbanos e econômicos da região, evidenciando forte correlação do referido índice com o processo de urbanização e com as condições sociais e de renda da população.

A segunda dimensão analisada apresenta as deficiências de infraestrutura básica passíveis de expor, direta ou indiretamente, a população a riscos ambientais. Assim, analisam-se diversos aspectos, como as estruturas de abastecimento de água e saneamento básico, as condições no entorno dos domicílios e o manejo de águas pluviais, este último

avaliado sob o prisma da drenagem e da exposição a deslizamento e/ou inundação.

Em relação ao esgotamento sanitário, conforme Índice de Esgotamento Sanitário (IES), diante de baixas taxas de cobertura urbana de esgotos, percebe-se forte exposição ao risco de vários municípios. Com maior vulnerabilidade, destacam-se os municípios de Caririáçu, Farias Brito, Jardim e Nova Olinda (Tabela 2), os quais, segundo dados do Anuário Estatístico do Ceará (2011), não apresentam infraestrutura urbana de esgoto. Ante este cenário preocupante, os municípios da conurbação Crajubar apresentam-se relativamente menos vulneráveis (taxas de 26,5% para Crato, 37,4% para Juazeiro do Norte e 47,8% para Barbalha), porém, com realidades bem inferiores a de regiões com maior padrão de desenvolvimento. Um agravante é que parte significativa dos municípios com maiores vulnerabilidades está localizada na Chapada do Araripe, onde são identificadas áreas de proteção ambiental, e onde grandes obras de saneamento enfrentariam fortes desafios em virtude dos elevados impactos ambientais. Nesse sentido, é importante estar atento ao fato de que, conforme Barcellos e Oliveira (2008, p.8), "a precariedade do saneamento básico em nossas cidades tem sempre a ver com o uso desigual dos recursos disponíveis e com a não universalidade de direitos, evidenciando-se processos de exclusão e de reprodução de desigualdades sociais no próprio espaço urbano".

No serviço de abastecimento de água, de acordo com o Índice de Abastecimento de Água (IAA), reproduz-se a realidade enfrentada no provimento de esgotamento sanitário. Neste sentido, os municípios do Crajubar novamente possuem os melhores índices de abastecimento de água, enquanto os demais apresentam fortes deficiências, com destaque para Jardim e Santana do Cariri, com as piores taxas de abastecimento por rede geral (respectivamente, 56,3% e 46,4% dos domicílios destes municípios não têm acesso a abastecimento por rede geral). Mais uma vez, nas áreas centrais, nas quais se observam a concentração espacial das atividades

Tabela 2
RM Cariri – Ceará – Índice de Vulnerabilidade de Infraestrutura Urbana

Municípios	IES	IAA	ICL	ICUE	IMAP	IVIU
Barbalha	0,522	0,286	0,429	0,602	1,000	0,568
Caririaçu	1,000	0,502	0,740	0,742	0,400	0,677
Crato	0,735	0,152	0,187	0,720	1,000	0,559
Farias Brito	1,000	0,611	0,522	0,383	0,400	0,583
Jardim	1,000	1,000	1,000	0,504	0,800	0,861
Juazeiro do Norte	0,626	0,000	0,000	0,713	0,800	0,428
Missão Velha	0,932	0,426	0,880	0,528	0,800	0,713
Nova Olinda	1,000	0,428	0,478	0,510	0,400	0,563
Santana do Cariri	0,843	0,797	0,731	0,379	0,400	0,630

Fonte: Elaboração própria.

econômicas e os maiores níveis de urbanização e de renda, são encontradas as melhores infraestruturas de abastecimento e saneamento.

Em relação à coleta de lixo, conforme Índice de Coleta de Lixo (ICL), os municípios do Crajubar também dispõem das maiores taxas de cobertura de domicílios atendidos por este serviço. Uma possível explicação estaria no fato de que, em municípios menores, com menor população em áreas urbanas, as taxas de cobertura são, por conseguinte, mais baixas, visto que a coleta de lixo no meio rural, em virtude de maiores distâncias, condições das estradas e menor densidade populacional, apresenta custos mais elevados, tornando pouco viável economicamente a prestação deste serviço.

As condições urbanísticas do entorno⁵, aferidas pelo Índice das Condições Urbanísticas do Entorno (ICUE), compreendem as condições relativas à arborização, à existência de drenagem de água (bueiro ou boca de lobo), ao acúmulo de lixo nos logradouros e a esgoto a céu aberto. Este indicador é importante para a presente análise, ao fornecer informação sobre condições ambientais salutaras à vida urbana, cuja deficiência em algum aspecto pode representar a presença

de vulnerabilidade. Neste sentido, os municípios de Juazeiro do Norte, Crato, Caririaçu e Barbalha apresentam-se mais vulneráveis, principalmente nos aspectos arborização (com exceção do Crato), ausência de drenagem (inexistência de bueiro ou boca de lobo) e presença de esgoto a céu aberto. Assim, apesar de possuir melhores taxas de cobertura de esgoto, conforme comentado anteriormente, nos três municípios que formam o Crajubar, a maioria dos domicílios não possui saneamento básico, o que implica expressivo volume de esgoto a céu aberto (cujo problema é mais grave nos municípios mais populosos) com riscos ambientais significativos para a população, fato que Barcellos e Oliveira (2008, p. 7) enfatizam:

A falta de saneamento produz situações de vulnerabilidade sócio-ambiental, sobretudo em áreas ocupadas por segmentos sociais mais empobrecidos, e representa, eventualmente, risco potencial (presente ou futuro) de degradação do meio ambiente, bem como a possibilidade de contaminação da base de recursos com consequências generalizadas sobre a saúde da população.

Silva e outros (2012, p. 46) ressaltam, ainda, que se soma aos problemas ambientais o fato de, no Brasil, de forma geral, “persistir uma demanda populacional não atendida por serviços adequados de saneamento básico, atingindo de forma mais severa a população de baixa renda, concentrada nos

⁵ Deve-se ressaltar, porém, que os dados fornecidos referem-se apenas às condições do entorno dos domicílios regulares ligados à rede geral de esgoto, cuja fonte é o Censo Demográfico do IBGE; assim, percebe-se uma forte tendência à subestimação destes valores, visto que se excluem justamente aqueles domicílios mais vulneráveis, localizados em áreas de risco, em ocupações irregulares etc.

pequenos municípios e nas periferias dos grandes centros urbanos e regiões metropolitanas”, característica que se reproduz na RM Cariri.

O indicador de manejo de águas pluviais é importante ao fornecer indícios sobre a atuação do poder público local e a existência de infraestrutura para lidar com a drenagem de água pluvial, de forma a evitar ou minimizar os prejuízos e transtornos à população. Deve-se mencionar que, apesar de inserida em uma realidade nordestina, caracterizada pelo clima semiárido, a região do Cariri apresenta condições climáticas que variam do clima tropical quente semiárido ao tropical quente subúmido (ANUÁRIO ESTATÍSTICO DO CEARÁ, 2011), o que implica maior pluviosidade. Tal característica, conjuntamente ao relevo⁶, faz com que o período chuvoso seja marcado por inúmeros casos de deslizamentos, alagamentos etc. Neste sentido, todos os municípios apresentam-se vulneráveis, sem drenagem subterrânea e mecanismos de amortecimento, o que potencializa os prejuízos causados pelas chuvas. Em situação mais vulnerável encontram-se as populações dos municípios de Crato, Barbalha e Juazeiro do Norte, que apresentam o agravante de possuir áreas de risco sujeitas a deslizamentos, e outras que demandam drenagem especial.

Ao se considerarem os aspectos aqui elencados, a vulnerabilidade de infraestrutura urbana é maior

nos municípios de Farias Brito, Missão Velha e Caririçu. Todavia, há que se mencionar que, enquanto os municípios mais urbanizados demonstram menores fragilidades nos indicadores esgotamento sanitário e abastecimento de água, apresentam-se, por sua vez, mais vulneráveis nos indicadores condições do entorno e manejo de águas pluviais, fazendo com que a dispersão na medida de vulnerabilidade seja menor para este índice comparado ao índice de vulnerabilidade habitacional.

A Tabela 3 apresenta o Índice de Pressão sobre o Ambiente Natural, que tem como objetivo captar efeitos das diferentes aglomerações urbanas da região metropolitana sobre o ambiente natural, tanto em termos de extração de recursos, como de deposição de resíduos e redução ou preservação de mata nativa ou floresta.

O indicador de emissão de monóxido de carbono⁷, uma *proxy* para a poluição do ar, está intimamente relacionado à frota de veículos e, conseqüentemente, à população. É necessária uma observação em relação à padronização da escala adotada no presente trabalho. No caso em questão, em virtude da baixa dispersão dos dados em análise, a imposição de uma escala de zero a um ampliou as diferenças entre os municípios. Conforme esperado, os maiores níveis de emissão são encontrados nos municípios mais populosos, a

Tabela 3
RM Cariri – Ceará – Índice de Pressão sobre o Ambiente Natural

Municípios	IEMC	IRI	IDA	ID	IP	IPAN
Barbalha	0,371	1,000	0,000	0,523	0,000	0,379
Caririçu	0,163	0,000	0,557	0,348	0,409	0,295
Crato	0,773	0,267	0,286	0,713	0,837	0,575
Farias Brito	0,000	0,000	1,000	1,000	0,595	0,519
Jardim	0,266	0,000	0,066	0,088	0,857	0,256
Juazeiro do Norte	1,000	0,191	0,110	0,291	1,000	0,519
Missão Velha	0,146	0,000	0,101	0,093	0,340	0,136
Nova Olinda	0,215	0,055	0,619	0,424	0,943	0,451
Santana do Cariri	0,037	0,010	0,058	0,000	0,831	0,187

Fonte: Elaboração própria.

⁶ Muitos municípios encontram-se localizados em áreas de fortes declives ou próximos à encosta da Chapada do Araripe.

⁷ Refere-se à estimativa da emissão de monóxido de carbono veicular segundo o inventário de emissões veiculares do Ministério do Meio Ambiente.

saber, Juazeiro do Norte e Crato e Barbalha, com respectivamente 11,5, 10,2 e 7,9 kg por habitante/ano; os demais municípios apresentam estimativas de emissão inferiores a 6,8 kg por habitante/ano⁸. Assim, percebe-se que o processo de crescimento de Juazeiro do Norte e Crato, enquanto inseridos no processo de crescimento das cidades médias brasileiras, aponta para uma elevação da frota de veículos e, conseqüentemente, para riscos ambientais inerentes ao crescimento populacional e econômico.

O indicador de produção dos resíduos industriais (IRI) confirma os grandes centros urbanos como os maiores geradores de resíduos, sobretudo industriais, com os maiores índices atribuídos aos municípios de Barbalha, Crato e Juazeiro (respectivamente 481 kg/ha, 128 kg/ha, 92 kg/ha), apresentando, portanto, as maiores vulnerabilidades. Porém, não obedece, no Crajubar, a uma relação direta com o número de habitantes e com o nível de industrialização (já que a evidência esperada apontaria para um *ranking* liderado por Juazeiro do Norte, Crato e Barbalha). Um olhar mais atento deve mostrar que tal contradição é apenas aparente. O município de Barbalha ocupa a primeira posição associada à elevada emissão de resíduos derivados das atividades industriais ligadas ao polo de atendimento médico, característico deste município, além da presença de duas grandes unidades industriais com elevado potencial de produção de resíduos: uma fábrica de cimento e uma indústria farmacêutica. O Crato, por sua vez, tem sua elevada produção de resíduos explicada pela presença de uma grande fábrica do setor calçadista.

De modo a inferir sobre a degradação ambiental, foi utilizada como *proxy* a variável focos de queimada. Os maiores valores foram observados para os municípios de Farias Brito, Caririaçu e Nova Olinda,

que compõem área periférica da região metropolitana, todos localizados em serras ou na Chapada do Araripe⁹. A vulnerabilidade, neste caso, ocorre por possíveis problemas de saúde advindos da fuligem e pelo risco de descontrole do fogo, agravado pela proximidade destes municípios com áreas urbanas e com a Área de Proteção Ambiental (APA) Araripe, o que eleva a ameaça de danos ambientais.

O indicador de doenças causadas por vetor biológico (ID) tenta captar reflexos sobre a saúde humana de pressões sobre o ambiente natural, como desmatamento, poluição, acúmulo de lixo, ocupações irregulares em áreas próximas a matas ou florestas etc. São considerados os casos de dengue, leishmaniose, febre tifoide, leptospirose e raiva. Percebe-se, pela análise dos dados, a prevalência dos casos de dengue sobre as demais enfermidades, com percentuais que variam de 50% a 99,5% (com exceção de Jardim). Destaque para este município que, dos 25 casos de doenças destacados na pesquisa, 100% são de leishmaniose, o que se explica por esta localidade encontrar-se em cima da Chapada do Araripe, estando mais exposta, portanto, ao mosquito vetor desta enfermidade. O município de Farias Brito apresenta a maior vulnerabilidade, com quase dez casos por mil habitantes, dos quais 95% correspondem à dengue, o que evidencia no local, além da precariedade de saneamento básico, aspectos de uma crise de gestão municipal de saúde. Com número de casos de dengue ainda mais elevados estão os municípios do Crato e Barbalha (com 7,1 e 5,3 casos por mil habitantes); tais resultados foram influenciados pelos muitos registros da doença no ano de 2010. O município de Juazeiro do Norte apresentou o maior número absoluto de casos da região metropolitana, devendo-se

O indicador de produção dos resíduos industriais (IRI) confirma os grandes centros urbanos como os maiores geradores de resíduos

⁸ Vale ressaltar, ainda, que os níveis encontrados estão significativamente abaixo de Fortaleza (maior valor do estado), que corresponde a 14,5 kg por habitante/ano.

⁹ O maior número de focos de queimada parece estar associado às características marcadamente rurais de sua estrutura produtiva, que mantém o uso de técnicas tradicionais de plantio, nas quais a limpeza do terreno mediante queimada da vegetação ainda representa uma prática muito utilizada.

lembrar que municípios mais populosos tendem a apresentar mais casos de dengue, seja pela maior densidade populacional, propiciando uma alta possibilidade de ocorrência de surtos, seja pelo fato de que, em municípios mais populosos, são registradas maiores produção e acúmulo de lixo, favorecendo a proliferação do vetor da doença.

Em termos de presença de áreas protegidas, a maior vulnerabilidade encontra-se em Juazeiro do Norte, com percentual de área protegida muito restrito (apenas 0,5%), seguido de Nova Olinda (0,9%) e Jardim (1,4%); os maiores percentuais estão atribuídos a Barbalha (6,8%) e Cariri (4,2%). De modo geral, os municípios que exercem maior pressão sobre o meio natural e apresentam-se mais vulneráveis são Crato, Juazeiro do Norte, Farias Brito e Nova Olinda. Crato e Juazeiro do Norte, em virtude da elevada poluição inerente ao crescimento econômico e ao avanço do processo de urbanização. Farias Brito apresenta maiores vulnerabilidades pela maior exposição aos efeitos nocivos da degradação ambiental e pelos consequentes reflexos sobre a saúde da sua população. Nova Olinda tem sua vulnerabilidade atrelada à degradação ambiental, pelo elevado número de queimadas e pela ausência de áreas reservadas à preservação.

A Tabela 4 apresenta o índice sintético de vulnerabilidade ambiental, bem como os índices parciais relativos a cada dimensão. De forma a subsidiar a análise, foi estimado o valor do ISVA para a RM Cariri, a partir da ponderação dos valores municipais pela respectiva população. Assim, da análise dos dados pode-se empreender que apenas os municípios de Barbalha, Juazeiro do Norte, Missão Velha e Jardim apresentam ISVA menor que a RM Cariri. Comparados à região, Barbalha, Jardim e Juazeiro do Norte apresentam as menores vulnerabilidades na dimensão habitacional, e Juazeiro do Norte também se destaca por possuir a menor vulnerabilidade de infraestrutura urbana, possivelmente relacionada

ao perfil de renda mais elevado da população, mas, sobretudo, confirmando o padrão seguido por outras regiões metropolitanas, nas quais se observa a concentração espacial das atividades econômicas em áreas centrais, onde é mais forte a presença do Estado no provimento de infraestrutura urbana e de serviços, revelando a distribuição desigual dos

recursos disponíveis. Missão Velha registra o menor índice IPAN, o que, de certa forma, se espera de um município menos populoso, com pouca emissão de poluentes e menor pressão sobre o meio natural. Em relação às fragilidades, Barbalha e Missão Velha destacam-se pela maior vulnerabilidade de infraestrutura urbana, comparada às demais dimensões, e Juazeiro do Norte vivencia um quadro de forte pressão sobre o meio natural.

Os demais municípios (com exceção de Crato) apresentam características demográficas semelhantes, com baixa população urbana e baixo nível de renda *per capita*, que lhes conferem maiores vulnerabilidades, sobretudo nos aspectos de habitação e infraestrutura urbana, possivelmente relacionados ao baixo nível de renda da população e à inércia ou limitada atuação do setor público nos investimentos em infraestrutura básica. Crato desto da realidade dos outros dois municípios da conurbação Crajubar (Juazeiro do Norte e Barbalha), apresentando vulnerabilidades significativas em infraestrutura urbana e elevada pressão sobre o meio natural, cujos fatores determinantes seriam os riscos derivados da deficiência de estrutura de drenagem de águas pluviais, saneamento básico e elevada emissão de poluentes.

Os municípios mais vulneráveis da região metropolitana, pelos aspectos aqui considerados, são respectivamente Santana do Cariri e Farias Brito, os quais apresentam fragilidades acentuadas, sobretudo nas dimensões habitacional e infraestrutura urbana, revelando um duplo processo de segregação. Por um lado, a dimensão habitacional,

Tabela 4
RM Cariri – Ceará – Índices parciais e Índice Sintético de Vulnerabilidade Ambiental

Municípios	IVH	IVIU	IPAN	ISVA	Ranking
Barbalha	0,090	0,568	0,379	0,346	1
Caririaçu	0,444	0,677	0,295	0,472	6
Crato	0,293	0,559	0,575	0,476	7
Farias Brito	0,608	0,583	0,519	0,570	8
Jardim	0,100	0,861	0,256	0,405	4
Juazeiro do Norte	0,140	0,428	0,519	0,362	2
Missão Velha	0,312	0,713	0,136	0,387	3
Nova Olinda	0,384	0,563	0,451	0,466	5
Santana do Cariri	0,944	0,630	0,187	0,587	9
RM Cariri	0,253	0,536	0,453	0,414	-

Fonte: Elaboração própria.

conforme abordado anteriormente, é particularmente determinada pelas condições sociais das famílias; este destaque negativo em termos de vulnerabilidade urbana estaria relacionado ao baixo nível de renda *per capita* da população destes municípios¹⁰. Tal situação é potencializada em virtude da tendência de concentração de recursos do poder público estadual e federal nas maiores concentrações urbanas.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Em relação aos dados e aos resultados obtidos é necessário tecer algumas considerações importantes. A primeira diz respeito à evidência trazida pela presente pesquisa que indica uma tendência de maior vulnerabilidade ambiental em municípios menores. Nesse sentido, é importante atentar para o fato de que pesam nos índices os aspectos habitacional e de infraestrutura urbana básica, que reproduzem, na região metropolitana aqui observada, os problemas de pequenos municípios, inseridos num quadro de elevada pobreza característico de uma realidade nordestina. Como mencionado, a precariedade na oferta de serviços públicos revela

¹⁰ Farias Brito e Santana do Cariri possuem, respectivamente, a segunda e terceira menor renda per capita da Região Metropolitana do Cariri.

o retrato cruel da distribuição desigual dos recursos disponíveis, que sacrifica, dentro dos centros urbanos, segmentos sociais mais empobrecidos e, entre municípios com níveis de desenvolvimento desiguais, os mais pobres e com menor nível de urbanização, expondo grande faixa da população à fragilidade ambiental e à menor capacidade de resistência a intervenções antrópicas que contribuem para aumentar tal fragilidade.

A segunda observação é que os centros urbanos maiores, ao possuírem menores vulnerabilidades, sobretudo em habitação e infraestrutura (que são aspectos melhor percebidos pela população, comparados aos custos de bem-estar embutidos na elevada pressão que tais aglomerações urbanas exercem sobre o ambiente natural), acabam por exercer forte atração populacional, aspecto já ditado pela concentração das atividades econômicas. Assim, a presença de vulnerabilidades nestes centros, ao não ser percebida pelas populações periféricas, não é capaz de reduzir, por exemplo, o fluxo migratório, pelo menos nesta etapa de urbanização da RM Cariri.

Uma terceira observação a ser feita é que, apesar de os municípios de Crato, Juazeiro do Norte e Barbalha apresentarem um crescimento econômico e populacional significativos nos últimos anos e assim consolidarem uma posição de centralidade em relação aos demais municípios, ainda se apresentam pequenos quando comparados a outras

escalas metropolitanas. Desta forma, uma região metropolitana em formação (com pouco mais de 500 mil habitantes) tende provavelmente a apresentar vulnerabilidades menores em relação a outros centros muito mais populosos do país.

Por fim, há que se considerar que a análise da vulnerabilidade urbana numa escala municipal permite a comparação com as demais realidades da RM Cariri, evidenciando assimetrias municipais e possibilitando também a compreensão da dinâmica e de alguns efeitos do processo de aglomeração urbana. Todavia, essa análise apresenta o inconveniente de mascarar certas assimetrias entre as diversas localidades dentro do mesmo município. Como a vulnerabilidade não se distribui de forma uniforme sobre todos os estratos da população, isto representa certa perda de informação; porém, o enfoque aqui adotado objetiva um olhar em nível regional; por conseguinte, toda ampliação da escala de análise implica perda de nuances que somente seriam perceptíveis em uma escala menor e desagregada, utilizando-se, como exemplo, microdados em nível de domicílios.

REFERÊNCIAS

- ALVES, C. L. B. Crise ambiental e implicações para a emergência de novos paradigmas: perspectivas da economia ecológica e educação ambiental crítica. In: MATOS, K. S. A. L. de. *Educação e sustentabilidade IV*. Fortaleza: UFC, 2013.
- ANUÁRIO ESTATÍSTICO DO CEARÁ. Fortaleza: Ipece, 2011.
- BANCO DO NORDESTE. *Documento referencial do Pólo de Desenvolvimento Integrado Cariri Cearense*. Fortaleza: BN, 2001.
- BARCELLOS, F. C.; OLIVEIRA, S. M. M. C. Nova fonte de dados sobre risco ambiental e vulnerabilidade social. In: ENCONTRO DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PESQUISA E PÓS-GRADUAÇÃO EM AMBIENTE E SOCIEDADE, 4., 2008, Brasília. *Anais...* Brasília: ANPPAS, 2008.
- BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. *Primeiro inventário nacional de emissões atmosféricas por veículos automotores rodoviários: relatório final*. Brasília: MMA, 2011.
- BRASIL. Lei nº 9.985, de 18 de julho de 2000. Regulamenta o art. 225, § 1º, incisos I, II, III e VII da Constituição Federal, institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza e dá outras providências. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, Brasília, DF, 19 jul. 2000. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19985.htm>. Acesso em: 3 maio 2014.
- _____. Decreto Lei nº 9.226, de 02 de junho de 1946. Cria a floresta nacional do Araripe-Apodi. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, Brasília, DF, 4 maio 1946. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Decreto-Lei/1937-1946/Del9226.htm>. Acesso em: 3 maio 2014.
- CEARÁ. Superintendência Estadual do Meio Ambiente. *Inventário estadual de resíduos sólidos industriais - Ceará*. Fortaleza: Superintendência Estadual do Meio Ambiente, 2004. 106 p.
- CENSO DEMOGRÁFICO 2010. Rio de Janeiro: IBGE, [2011].
- CENSO AGROPECUÁRIO 2006. Rio de Janeiro: IBGE, 2006.
- COMISSÃO MUNDIAL PARA O MEIO AMBIENTE E DESENVOLVIMENTO. *Nosso futuro comum*. Rio de Janeiro: FGV, 1988.
- CONFALONIERI, U. E. C. Global environmental change and health in Brazil: review of the present situation and proposal for indicators for monitoring these effects. In: HOGAN, H. J.; TOLMASQUIM, M. T. *Human dimensions of global environmental change: Brazilian perspectives*. Rio de Janeiro: Academia Brasileira de Ciências, 2002.
- CORRÊA, R. L. *O espaço urbano*. São Paulo: Ática, 2000.
- COSTA, M. C. L. Arranjo familiar e a vulnerabilidade na Região Metropolitana de Fortaleza. In: DANTAS, E.; COSTA, M. C. L. (Org.). *Vulnerabilidade socioambiental na Região Metropolitana de Fortaleza*. Fortaleza: UFC, 2009.
- DESCHAMPS, M. V. *Vulnerabilidade socioambiental na Região Metropolitana de Curitiba*. 2004. 215f. Tese (Doutorado em Desenvolvimento e Meio Ambiente)-Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2005.
- GAMBA, C. Avaliação da vulnerabilidade socioambiental de no município de São Paulo. In: ENCONTRO NACIONAL DA ANPPAS, 5., 2010, Florianópolis. *Anais...* Florianópolis: ANPPAS, 2010.
- INTERGOVERNMENTAL PANEL ON CLIMATE CHANGE. *Climate change 2001: impacts, adaptation, and vulnerability*. Geneva: IPCC, 2001. 22 p. Disponível em: <<http://www.ipcc.ch>>. Acesso em: 22 fev. 2014.
- INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. *Pesquisa nacional de saneamento básico*. Rio de Janeiro: IBGE, 2008.
- INSTITUTO NACIONAL DE PESQUISAS ESPACIAIS. *Queimadas: monitoramento de focos*. Disponível em: <<http://www.dpi.inpe.br/proarco/bdqueimadas/>>. Acesso em: 11 dez. 2013.

KAZTMAN, R. et al. *Vulnerabilidad, activos y exclusión social en Argentina y Uruguay*. Santiago do Chile: OIT, 1999. (Documento de trabajo, 107).

MACIEL, V. F. et al. Vulnerabilidade urbanas: uma alternativa de mensuração. In: XXXIII ENCONTRO NACIONAL DE ECONOMIA DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ECONOMIA – ANPEC, 33., 2005, Natal. *Anais...* Natal: ANPEC, 2005.

MENDONÇA, F. Riscos, vulnerabilidade e abordagem socioambiental urbana: uma reflexão a partir da RMC e de Curitiba. *Desenvolvimento e Meio ambiente*, Curitiba, n. 10, p. 139-148, jul./dez. 2004.

PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA DESENVOLVIMENTO. *Reducing disaster risk: a challenge for development – a global report*. Nova Iorque: PNUD, 2004.

RODRIGUEZ, J. M. M.; SILVA, E. V. da. *Planejamento ambiental: subsídios da geoecologia das paisagens e da teoria geossistêmica*. Fortaleza: UFC, 2013.

SANTOS, M. *A urbanização brasileira*. 5. ed. São Paulo: Edusp, 2005. (Coleção Milton Santos, 6).

SILVA, C. A. F. et al. Vulnerabilidade ambiental e social: estudo de caso em um bairro no município de Sales-SP. *Holos*, [S.l.], v. 28. n. 4, 2012.

VEYRET, Y. *Os riscos: o homem como agressor e vítima do meio ambiente*. São Paulo: Contexto, 2007.

ZANELLA, M. E. et al. Vulnerabilidade socioambiental de Fortaleza. In: DANTAS, E.; COSTA, M. C. L. (Org.). *Vulnerabilidade socioambiental na Região Metropolitana de Fortaleza*. Fortaleza: UFC, 2009.

Artigo recebido em 23 de fevereiro de 2015
e aprovado em 26 de março de 2015.

Contribuições ao debate sobre o direito à cidade: reflexões a partir do caso da metrópole do Rio de Janeiro¹

Eloisa Carvalho de Araujo*

* Doutora em Urbanismo e mestre em Geografia pela Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ). Professora adjunta do Departamento de Urbanismo e do Programa de Pós-graduação em Arquitetura e Urbanismo da Universidade Federal Fluminense (UFF). eloisa.araujo@gmail.com

Resumo

O presente artigo propõe discutir a problemática do direito à cidade no contexto da metrópole brasileira, em especial na do Rio de Janeiro. As reflexões apresentadas são resultado de uma abordagem interdisciplinar e interinstitucional e foram orientadas no sentido de explicitar, no diálogo entre o Direito e o Urbanismo¹, conflitos da sociedade contemporânea na gestão metropolitana. Pretende-se contribuir para a discussão de algumas possibilidades que o planejamento e a gestão democrática podem assumir enquanto ferramentas teóricas e práticas a serem aplicadas em prol da adoção de direitos sociais e políticas públicas no espaço regional, em territórios metropolitanos.

Palavras-chave: Direito à cidade. Planejamento. Gestão democrática. Metrôpoles brasileiras.

Abstract

This article aims to discuss the issue of the right to the city in the context of Brazilian cities, mainly in Rio de Janeiro Metropolitan Region. The present reflections are the result of an interdisciplinary and inter-institutional approach, and were geared towards the dialogue between Law and Urbanism conflicts of contemporary society in the metropolitan management. The text aims to contribute to the discussion of some possibilities that planning and democratic management can assume as theoretical and practical tools to be applied in favor of the adoption of social rights and public policies in the regional spaces, in metropolitan areas.

Keywords: Right to the city. Planning. Democratic management. Brazilian metropolitan areas.

¹ Trata-se de pesquisa que vem sendo realizada no âmbito do grupo de pesquisa Direito e Urbanismo: Práticas Sociais Instituintes e Paisagem Consentida, cadastrado no Diretório de Grupos de Pesquisas do CNPq com linhas de pesquisa: Estruturação Espacial Urbana e Eficácia Jurídica e Social da Normativa Urbanística / Gestão Metropolitana nas relações entre Espaço Urbano e Meio Ambiente / Relações de Consumo e Tutela da Cidade, coordenado por Rosângela L. Cavallazzi. Laboratório de Urbanismo – Ladu/PROURB/FAU/UFRJ, no qual a autora é pesquisadora colaboradora.

INTRODUÇÃO

Com o objetivo de compreender e tratar as transformações das metrópoles brasileiras ante o processo de globalização e as novas formas assumidas pelo capitalismo, o presente artigo pretende, ao abordar o tema do direito à cidade, contribuir para a discussão do fato metropolitano, a partir do caso da metrópole do Rio de Janeiro, e do futuro das metrópoles, considerando algumas possibilidades que o planejamento e a gestão democrática podem assumir enquanto ferramentas teóricas e práticas a serem aplicadas em prol da adoção de direitos sociais e políticas públicas em territórios metropolitanos.

Já há algum tempo, o direito à cidade tem sido objeto de muitos estudos e debates acadêmicos. Neste artigo² esse conceito será adotado como expressão do direito à dignidade humana, que constitui o núcleo de um sistema composto por um feixe de direitos, os quais englobam direito à moradia (implícita a regularização fundiária), à educação, ao trabalho, à saúde, aos serviços públicos (implícito o saneamento), ao lazer, à segurança, ao transporte público, à preservação do patrimônio cultural, histórico e paisagístico, ao meio ambiente, à construção equilibrada (implícito o direito a cidades sustentáveis) e à informação³.

A partir de uma abordagem de direito coletivo e difuso⁴, a tutela do direito à cidade pressupõe a necessidade de ampliação do alcance do direito, ou seja, reconhecer ou institucionalizar novos direitos.

Segundo Trindade (2012), o direito à cidade, abordado por Lefebvre (2001), apresenta-se como uma utopia, um programa político a ser construído e conquistado, o que significa que tal construção deverá ser decorrente das lutas populares contra a lógica

capitalista de produção da cidade. Lógica esta que mercantiliza o espaço urbano e o transforma em uma engrenagem a serviço do capital, exigindo capacidade de organização em face das ações do Estado e de agentes capitalistas.

Por sua vez, o reconhecimento de novos direitos sociais leva à reflexão sobre o papel do espaço regional e do espaço metropolitano. O espaço regional deixa de ser o único articulador das políticas de desenvolvimento regional, compartilhando a liderança, principalmente, com as redes de cidades e a estrutura urbana. Esta perspectiva permite que o direito à cidade na metrópole contemporânea seja compreendido a partir do mote das desigualdades. A metrópole contemporânea é o território das desigualdades, onde o conflito é permanente e indissociável do espaço social, portanto, lidar com o conflito é estar atento às transformações necessárias, é ter a capacidade de transformar o ato de governar em ação pública. E tornar legítimo o ato de governar a metrópole é, sobretudo, apoiar-se na capacidade de governabilidade, pois, sem governabilidade não é possível governança.

É nesse contexto e a partir das contribuições de Klink (2009) que é possível compreender que a institucionalização baseada na busca pela legitimidade funcional precisa apoiar-se em atores locais – lideranças públicas e privadas. O autor apresenta, a partir do caso do ABC Paulista, a importância do planejamento na construção de um modelo de governança metropolitana e situa, na atualidade, o planejamento como instrumento de enorme valor governamental, pois possibilita a busca flexível e pragmática de soluções para problemas comuns. A adoção deste instrumento como diretriz de sustentabilidade suscita a construção de consensos, construídos a partir de uma legitimidade político-funcional.

Nessa perspectiva, Harvey (2011) afirma a necessidade de algum tipo de coletivização no enfrentamento dos conflitos e no desejo de mudança. Para o autor, o direito à metrópole democrática, justa, equitativa e sustentável pressupõe o exercício pleno e universal de todos os direitos econômicos, sociais,

² As reflexões que integram este artigo decorrem do trabalho apresentado pela autora no evento Simpurb 2013, sob o título *Problemas urbano-ambientais e o direito à cidade*, em novembro de 2013, na Universidade Estadual do Rio de Janeiro (UERJ), caracterizando-se como um desdobramento deste.

³ Conceito apresentado por Cavallazzi (2011).

⁴ O conceito de direito coletivo difuso é definido em Silva (1997) como de interesse social, coletivo e que amplia o alcance da própria tutela do direito. "Interesses ou direitos difusos, assim entendidos, os transindividuais, de natureza indivisível, de que sejam titulares pessoas indeterminadas e ligadas por circunstâncias de fato".

culturais, civis e políticos. Impõe-se daí a participação dos indivíduos no espaço público.

A partir das considerações acima expostas, e por meio de estudos e práticas, este trabalho se apresenta como uma tentativa de enfrentar o desafio de refletir sobre a metrópole brasileira, na medida em que, ao ser apreendida na sua complexidade, mediante conflitos e problemáticas existentes, suscita a participação coletiva, vislumbrando a adoção de princípios mais democráticos de ação política.

Nesse sentido, o presente artigo encontra-se dividido em mais quatro seções, além desta. A segunda busca, de forma sintética, apresentar a trajetória da Região Metropolitana do Rio de Janeiro (RMRJ) até a sua atualidade, evidenciando nesta um processo revelador de luta intensa em torno dos modos de apropriação de espaço e tempo. A terceira situa, por um lado, a problemática da cidade-metrópole como um fenômeno da atualidade a ser investigado, sobretudo, por reproduzir conflitos e contradições de ordem jurídica, urbanística e socioambiental, e, por outro, aposta no princípio do planejamento de cunho preventivo. A quarta sugere, a partir de casos específicos, que uma legislação adequada pode articular questões e buscar visões mais integradas. E, por último, a quinta enfatiza a necessidade de compatibilizar interesses públicos e privados, a partir de uma coordenação política que incorpore direitos sociais às políticas públicas.

A METRÓPOLE FLUMINENSE: INQUIETUDES COMPARTILHADAS

A RMRJ⁵ reflete o quadro geral das grandes metrópoles brasileiras⁶ pela concentração de

população em determinadas áreas, pela oferta desigual e insuficiente de infraestrutura e serviços urbanos e pela grave carência de infraestrutura em loteamentos semiurbanizados.

Pode-se constatar que a década de 1990 foi marcada por modificações significativas na constituição da RMRJ. A partir da Lei Complementar nº 64 (RIO DE JANEIRO, 1990), o município de Petrópolis deixou de integrar a configuração da região, enquanto o município de Belford Roxo passou a fazer parte desta, considerando-se seu desmembramento do município de Nova Iguaçu. Em 1997, pela Lei Complementar Estadual nº 87 (RIO DE JANEIRO, 1997), também por desmembramento, foram incluídos os municípios de Guapimirim, Japeri, Queimados, Seropédica e Tanguá. E finalmente, também pela Lei Complementar Estadual nºs 97 e 105 (RIO DE JANEIRO, 2001, 2002), deixaram de integrar a RMRJ os municípios de Maricá, Itaguaí e Mangaratiba. Mais recentemente, com a Lei Complementar nº 158 (RIO DE JANEIRO, 2013), os municípios de Cachoeira de Macacu e Rio Bonito foram incorporados à RMRJ.

Atualmente a RMRJ⁷ é oficialmente constituída pelos municípios do Rio de Janeiro, Belford Roxo, Duque de Caxias, Guapimirim, Itaboraí, Japeri, Magé, Maricá, Mesquita, Nilópolis, Niterói, Nova Iguaçu, Paracambi, Queimados, São Gonçalo, São João de Meriti, Seropédica, Tanguá, Itaguaí, Rio Bonito e Cachoeiras de Macacu, conforme pode ser visualizado na Figura 1.

Posto isso, cabe ressaltar que essas alterações não ocorreram com neutralidade, visto que tal configuração evidencia um conflito institucional e espacial. A inexistência de um órgão metropolitano, uma vez que a Fundação para o Desenvolvimento da Região Metropolitana do Rio de Janeiro (Fundrem) foi extinta em 1989, deixou à revelia não só sua delimitação, a partir de características e peculiaridades, mas também o planejamento e o ordenamento do

⁵ A Região Metropolitana do Rio de Janeiro foi instituída pela Lei Complementar nº 20 (RIO DE JANEIRO, 1974), após a fusão dos antigos estados do Rio de Janeiro e da Guanabara.

⁶ Com base em informações do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (2014), o Brasil tem hoje 61 regiões metropolitanas e três regiões integradas de desenvolvimento econômico. Ainda de acordo com esta mesma instituição, pode-se apontar dez metrópoles, conforme hierarquia do governo federal. São elas: Brasília, Rio de Janeiro, Porto Alegre, Recife, São Paulo, Belo Horizonte, Belém, Curitiba, Fortaleza e Salvador

⁷ De acordo com o Censo Demográfico (2015), a população da RMRJ é de 11.835.708 habitantes.

referido território, sobretudo a partir de alterações na sua estrutura espacial e institucional.

A atual RMRJ apresenta-se polinucleada e multifuncional. Estruturada recentemente por uma proposta em consolidação de implantação do Arco Metropolitano⁸, e preparando-se para cumprir missão logística de importância mundial, com investimentos públicos e privados em petroquímica e gás, siderurgia, transportes e portos, dentre outros, a região é merecedora de um elenco articulado de intervenções estruturantes, transversais, abrangentes e integradoras, as quais deverão ser adequadamente avaliadas com vistas a sua articulação, verificação e consecução.

que permitam o desenvolvimento sustentável da região, a necessidade de investimentos complementares em infraestruturas setoriais, as interfaces dos diversos projetos com a realidade local e a necessidade de promover ações que potencializem o objetivo estratégico do conjunto de investimentos. Essas informações e ações devem ser compartilhadas pelos governos estadual e municipais, sobretudo quando se trabalha com a temática metropolitana.

A evolução recente das discussões sobre a problemática da metrópole fluminense alavancou, por parte do Governo do Estado do Rio de Janeiro, a criação da Câmara Metropolitana de Integração Governamental do Rio de Janeiro, através do De-



Figura 1
Região Metropolitana do Rio de Janeiro

Fonte: Fundação Centro Estadual de Estatísticas, Pesquisas e Formação de Servidores Públicos do Rio de Janeiro (2014).

É indispensável conhecer os impactos reais do volume de investimentos previstos sobre a realidade local e regional, as potencialidades econômicas

creto nº 44.905 (RIO DE JANEIRO, 2014). Trata-se de órgão com objetivo de promover políticas urbanas para maior integração entre as 21 cidades que compõem a RMRJ, com enfoque em três aspectos prioritários: o primeiro deles é o chamado Plano Estratégico para a Região Metropolitana, o segundo seria a confecção de uma base cartográfica atualizada,

⁸ O projeto desta rodovia, no âmbito do urbanismo na escala regional, em sua extensão de 142 km, interliga a porção leste à oeste metropolitana. Isto é, liga o Porto de Itaguaí à Itaboraí, onde se localiza o Complexo Petroquímico do Rio de Janeiro (Comperj).

e o terceiro, o desenvolvimento do Sistema de Informações Geográficas, visando, sobretudo, ao georreferenciamento das principais redes de infraestrutura e equipamentos urbanos existentes e das obras de expansão destas.

Sabe-se que, hoje, a construção da metrópole revela a dupla tendência entre a imposição de um espaço que se quer moderno, desenhado como espaço que abriga construções e uma rede de comunicação densa e rápida,

e, de outro lado, as possibilidades que se referem à realização da vida, revelando uma luta intensa em torno dos modos de apropriação do espaço e do tempo na metrópole, processo este extremamente desigual e fragmentado.

O surgimento de agregados supramunicipais, como espécie de consorciamentos de função regional, pode contribuir na formulação de experiências de políticas públicas e intersetoriais, desde que à luz do direito à cidade. Estes arranjos jurídico-institucionais passam a impor uma nova ordem para a concentração urbana e para a região, possibilitando a realização das demandas sociais, na tentativa de construir cidades enquanto espaços de investimentos variados⁹.

Todavia, investimentos variados passam a exigir uma articulação com outros territórios metropolitanos, cuja estrutura está em constante mutação, a partir da presença de vazios urbanos, de ambientes e edificações degradadas, malhas rodoviária, ferroviária, metroriária e hidroviária com potencial utilização e integração, entre outros aspectos.

Neste contexto, fortalecer o papel do Estado, nas suas funções de regular, promover e coordenar

**A construção da metrópole
revela a dupla tendência entre a
imposição de um espaço que se
quer moderno, desenhado como
espaço que abriga construções e
uma rede de comunicação densa
e rápida, e, de outro lado, as
possibilidades que se referem à
realização da vida**

a prestação de serviços sociais, passa, portanto, a ser uma exigência, considerando-se a metrópole um sistema de relações espaciais em constante transformação, em que a governabilidade, com respeito às condições de legalidade, torna-se instrumento fundamental, na perspectiva de dar conta das transformações necessárias. Governabilidade como ato de qualificar o que se entende como governável ou que se pretende governar. Nesse aspecto, Foucault (2004, p. 286)

trata o tema governabilidade, no sentido de regulação do indivíduo, como um “[...] conjunto de práticas pelas quais é possível constituir, definir, organizar, instrumentalizar as estratégias que os indivíduos, em sua liberdade, podem ter uns em relação aos outros”, de onde se presume que no governo da metrópole, num contexto contemporâneo, estão implícitas as noções de democracia e cidadania.

A retomada do planejamento, a valorização de temas de desenvolvimento integrado comprometidos com a sustentabilidade e a formulação de políticas públicas, que potencializem a construção de Arcos de Aliança e que compartilhem valores coletivos à luz do direito à cidade, são, sem dúvida, questões relevantes, merecedoras de reflexão ante o tema em pauta.

As hipóteses acima estariam apoiadas em três vertentes. A primeira delas diz respeito a uma eficiente gestão do espaço regional em sintonia com as cidades às quais esteja associada, considerando-se um possível reordenamento urbano para além da metrópole. A segunda estaria apoiada em um significativo aporte de recursos que viabilizasse as ações programadas e, por último, a terceira refere-se à compreensão de que é fundamental igualar a eficiência produtiva prevista à equidade social indispensável ao desenvolvimento da região.

Estas hipóteses indicam a relevância de um tipo de urbanismo, de caráter regional, mas seu diálogo

⁹ Referências, por exemplo, aos territórios cortados pelo Arco Metropolitano integrado às suas regiões de cabeceira – leste e oeste, conformados por empreendimentos siderúrgicos, portuário e petroquímico e gás. Assim como investimentos na região portuária da cidade do Rio de Janeiro, compreendendo esta área como território emprestado à Região Metropolitana do Rio de Janeiro.

com o campo disciplinar do direito, num contexto do Estado brasileiro do século XXI¹⁰, direciona cada vez mais os seus esforços numa perspectiva de co- operação entre as esferas do público e do privado, a partir de uma coordenação política que incorpore direitos sociais às políticas públicas.

REALIZAÇÕES, DISPUTAS E DESAFIOS IMPOSTOS PELA ESCALA METROPOLITANA

Muitas realizações, no âmbito das metrópoles, não obedeceram a uma ótica de planejamento, o que foi um reflexo da disputa de locais por parte dos diversos usos, operando através de um sistema de preços imposto pelo mercado de terras. Disputa esta, muitas vezes, mais acirrada devido ao impacto provocado pela presença dos setores produtivos, pela injeção de recursos federais e estaduais, pelos investimentos no setor turístico e pelas oportunidades geradas decorrentes desses investimentos.

O desafio que ora se apresenta nas cidades- metrópole¹¹ passa, por exemplo, pelo entendimento de que o zoneamento e a tributação imobiliária, com finalidade de agir sobre o uso do solo e o solo criado, sejam utilizados como mecanismos através dos quais o poder público municipal possa interferir no setor privado, buscando atenuar distorções e procurar assegurar não só uma satisfatória estrutura territorial urbana como uma adequada produção e distribuição de equipamentos. O que assegurará a realização da função social da cidade, na qual a aplicação dos investimentos públicos deverá converter-se para a priorização do bem-estar coletivo, reafirmando o direito à cidade dentro dos princípios

¹⁰ Conceito adotado neste artigo, cuja expressão está voltada mais para o respeito aos direitos fundamentais e à tomada de decisões pautada no consenso. Ver Carmo (2010).

¹¹ Cidade-metrópole – conceito aqui introduzido e adotado, aplicável às cidades que reproduzem os mesmos fenômenos e dinâmicas da metrópole, independentemente de fazer parte ou não da metrópole instituída.

da sustentabilidade, da justiça social e do direito coletivo.

De acordo com Maricato (1996), ao lado do intenso crescimento econômico, o processo de urbanização, com o aumento da desigualdade vivenciada pelas cidades brasileiras a partir dos anos 40, resultou numa enorme concentração espacial da pobreza (MARICATO, 1996, p. 55), que intensificou a exclusão social e espacial¹².

Já aspectos observados no período pós-80 estão relacionados às manifestações de violência urbana, à degradação socioambiental e à enorme concentração de miséria, gerando desigualdade com requintes de segregação espacial. Nos anos 90, a violência urbana foi um dos temas que ganharam a preocupação de todas as camadas sociais e de todos os meios de comunicação. O espaço, o território, o ambiente físico, diretamente relacionado a esse quadro, reproduziu, muitas vezes, conflitos e contradições de ordem jurídica, urbanística e socioambiental.

Em se tratando da cidade formal, o quadro não é diferente. Enquanto um setor da administração elabora planos e leis relativas ao uso e à ocupação do solo, outro(s) setor(es) implementa(m) a legislação ou o plano. A fiscalização e o controle sobre o uso e a ocupação do solo, ou a emissão de alvarás, dificilmente são exercidos pelos que pensam a política urbana.

Outro aspecto diz respeito à inadequação da legislação urbanística, ou melhor, à ineficácia social

¹² Segundo Schwartzman (2004), o conceito de exclusão social traz implícita a problemática da desigualdade. O conceito de exclusão é inseparável do de cidadania, que se refere aos direitos que as pessoas têm de participar da sociedade e usufruir certos benefícios considerados essenciais. No entanto, o tema da exclusão social no Brasil não pode deixar de conter uma análise dos direitos sociais legalmente estabelecidos, como emprego, educação, previdência social, saúde, programas sociais compensatórios, segurança e justiça, participação política e social. O viés principal da análise deve ser o entendimento da exclusão como um processo resultante de processos sociais, em que exclusão impõe uma noção social e dinâmica. Já a exclusão espacial refere-se aos direitos que as pessoas têm de acesso à moradia, implícita a regularização fundiária, ao direito de ir e vir, ao direito a equipamentos urbanos, a áreas de lazer e recreação, à cidade. A exclusão espacial está associada à segregação residencial.

da norma, observando-se dois aspectos ainda a considerar quanto ao desconhecimento da cidade existente e à má gestão da cidade formal. O primeiro diz respeito ao contraste presente entre a informalidade do uso e parcelamento do solo, ou nas edificações, e o nível de detalhamento da referida legislação. O segundo diz respeito ao tratamento genérico que é dado às cidades brasileiras, que apresentam situação bastante diferenciada na ocupação fragmentada do solo (MARICATO, 1993).

Em busca de uma solução que dê conta da enorme diversidade¹³ encontrada na maioria das cidades brasileiras, que se apresentam sem planejamento habitacional e onde as políticas urbanas de meio ambiente tornam-se inócuas, uma questão mostra-se central: como qualificar o processo de produção de cidades a partir dos direitos fundamentais garantidos na Constituição Federal de 1988? Direitos estes que se relacionam aos problemas relativos a saneamento básico, saúde, transporte, risco de vida por desmoronamentos, preservação do meio ambiente, infraestrutura urbana e localização dos equipamentos públicos, entre outros, condicionando uma ação direta na área habitacional.

Ora, o princípio do planejamento, parte integrante do Estatuto da Cidade – Lei Federal nº 10.257/2001 (BRASIL, 2001), ao ressaltar a obtenção do pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana para as gerações presentes e futuras¹⁴, fixa como meta a necessidade de desenvolvimento das cidades. O princípio expressa a importância de solucionar conflitos e demandas,

estabelecendo um processo de equacionamento de cunho preventivo.

Com relação à obrigatoriedade do plano diretor, o artigo 41 do Estatuto da Cidade define que o plano é obrigatório nas cidades para os seguintes cenários: com mais de 20 mil habitantes; integrantes de regiões metropolitanas e de aglomerações urbanas; onde o poder público municipal pretenda utilizar os instrumentos previstos no parágrafo 4 do Art. 182 da Constituição Federal; integrantes de áreas de especial interesse turístico; áreas de influência de empreendimentos ou atividades com significativo impacto ambiental de âmbito regional ou nacional.

A recente aprovação do Estatuto da Metrópole – Lei nº 13.089/2015 – marca uma nova etapa na política urbana brasileira. A referida lei prevê diretrizes para a realização das funções públicas de interesse comum em regiões metropolitanas e em aglomerações urbanas; normas gerais para a elaboração dos instrumentos de governança interfederativa¹⁵; normas gerais para a elaboração do plano de desenvolvimento urbano integrado, e critérios para o apoio da União a ações que envolvam governança interfederativa no campo do desenvolvimento urbano, que remetem ao cumprimento de determinações previstas na Constituição Federal de 1988.

Mas tanto o Estatuto da Metrópole – Lei nº 13.089/2015 (BRASIL, 2015) – como o Estatuto da Cidade – Lei nº 10.257/2001 (BRASIL, 2001) estabelecem diretrizes gerais para o desenvolvimento urbano, conforme apregoa o Art. 182 da Constituição Federal de 1988. No entanto, há diferença entre o âmbito principal de incidência de cada uma delas. O Estatuto da Cidade estabelece normas para regular o uso da propriedade urbana em prol do bem coletivo, da segurança, do bem-estar dos cidadãos

A recente aprovação do Estatuto da Metrópole – Lei nº 13.089/2015 – marca uma nova etapa na política urbana brasileira

¹³ Diversidade decorrente, por um lado, das mudanças ocorridas na ordem socioeconômica brasileira, a partir da década de 1930, quando o crescimento dos núcleos urbanos passou a ser uma constante e o aumento populacional aliado à ausência de um planejamento passa a ser responsável pelo caos que se instala, desencadeando inúmeros conflitos sociais e problemas ambientais. Por outro lado, a diversidade que se apresenta é decorrente de uma série de ações e iniciativas promovidas pelo Estado ou por outros agentes, mas com a anuência do primeiro, revelando paisagens diferenciadas.

¹⁴ Texto que integra o conteúdo do Estatuto da Cidade.

¹⁵ Segundo interpretação da Lei 13.089/2015, governança interfederativa implica a divisão de responsabilidades e ações entre os entes da Federação, de modo que todos participem da organização, do planejamento e da execução das funções públicas de interesse comum.

e do equilíbrio ambiental, e o Estatuto da Metrópole estabelece normas gerais para regular as funções públicas de interesse comum que são realizadas nas regiões metropolitanas e em aglomerações urbanas instituídas pelos estados-membros. E está aí o grande desafio imposto pela escala metropolitana: a execução das funções públicas de interesse comum, as quais, segundo a referida lei, deverão ser compartilhadas, e os custos rateados, conforme prévia pactuação entre os entes envolvidos. Por sua vez, tal decisão pressupõe haver participação de representantes da sociedade civil no planejamento e nas tomadas de decisões, assim como no acompanhamento dos serviços e obras que forem realizadas.

Portanto, esse conteúdo precisa ser melhor discutido, o que torna a prática do planejamento algo que vai muito além da discussão acerca do ordenamento e da gestão do território, algo que pressupõe a incorporação de direitos sociais no contexto da metropolização do espaço.

QUESTÕES PARA UM DEBATE POLÍTICO E SENTIDO DE URGÊNCIA

Diante do cenário acima exposto, seria absurdo afirmar que o plano diretor municipal pode resolver todos os conflitos urbanos, mas uma legislação adequada pode tentar articular questões e buscar visões mais integradas. O caráter dinâmico das cidades, sobretudo as cidades-metrópole, pressupõe a existência de um processo de planejamento para o enfrentamento das questões afetas ao desenvolvimento urbano. O plano diretor municipal, neste contexto, deve ser visto como um instrumento que transcende uma gestão administrativa, tendo em vista os objetivos gerais e específicos que persegue, estabelecendo, dentre outras, diretrizes que garantam a necessária coerência e a continuidade das ações, tanto aquelas que se referem à base econômica do município, mas também as voltadas para a localização de atividades no território

municipal, as relativas à expansão da área urbana e à proteção do patrimônio cultural e natural.

Por sua vez, instrumentos de desenvolvimento urbano integrado, à luz do Estatuto da Metrópole, tais como o plano de desenvolvimento urbano integrado; os planos setoriais interfederativos; os fundos públicos; as operações urbanas consorciadas interfederativas; as zonas para aplicação compartilhada dos instrumentos urbanísticos; os consórcios públicos com base na Lei nº 11.107/ 2005 (BRASIL, 2005); os convênios de cooperação; os contratos de gestão; a compensação por serviços ambientais ou outros serviços prestados pelo município à unidade territorial urbana; as parcerias público-privadas interfederativas, sugerem uma perspectiva de diálogo entre os federados, impondo necessárias discussões e alianças políticas fundamentadas em objetivos e interesses comunitários.

No Brasil, o recente debate sobre as cidades, as metrópoles e a política urbana levanta questões que interessam à temática da metropolização do espaço. Como, por exemplo, quais seriam os novos princípios e valores urbanos para a melhoria socioespacial metropolitana? Como conciliar direitos sociais, políticas públicas e gestão territorial?

Mais recentemente, as cidades-metrópole vêm lidando com o tema Operação Urbana Consorciada (OUC), instrumento de política de desenvolvimento urbano previsto pelos artigos 32, 33 e 34 da Lei Federal nº 10.257/01 (BRASIL, 2001), o Estatuto da Cidade. Veja o caso da cidade de Niterói, por exemplo, localizada na porção leste da RMRJ, que apresenta seu plano à semelhança da OUC do Porto do Rio de Janeiro¹⁶. Constituem sua finalidade precípua, segundo preceitos do Estatuto da Cidade, assegurar as melhorias sociais e a valorização ambiental. Mas o que as ideias inseridas nestas duas propostas têm

¹⁶ A OUC do Porto do Rio de Janeiro é regida pela Lei Complementar nº 101 (RIO DE JANEIRO, 2009a) e pelo Decreto Municipal nº 26.852 (RIO DE JANEIRO, 2006) que cria a Área de Especial Interesse Urbanístico da Região do Porto do Rio de Janeiro. A OUC tem sua administração realizada pela Companhia de Desenvolvimento Urbano da Região do Porto do Rio de Janeiro (CDURP), criada pela Lei Complementar Municipal nº 102 (RIO DE JANEIRO, 2009b), regulamentada pelo Decreto Municipal nº 31.620 (RIO DE JANEIRO, 2009c).

em comum? Entre outros aspectos, um sentido de urgência e determinismo político e tecnológico que situam a OUC como peça jurídica cujo projeto e benefícios urbanísticos vêm sendo direcionados para substituir o plano diretor municipal. O que se percebe é que essa urgência acaba por comprometer a legitimidade e a eficácia social das ações pretendidas. E, de acordo com o Estatuto da Cidade, em seu artigo 33, somente após a adequação do plano diretor, deve ser elaborada lei municipal específica, que aprove e contenha o plano da OUC, introduzindo-o ao ordenamento jurídico municipal.

O processo de aprovação da OUC da Área Central de Niterói¹⁷ caracterizou-se por prazos relativamente curtos para sua devida apreciação e aprovação diante das modificações da cidade e das novas construções impostas. Com ausência de informações mais consistentes e detalhes do projeto, a destinação dos respectivos recursos públicos tem sido percebida como uma 'caixa preta'. Por sua vez, fica evidenciada no processo em curso uma preocupação com a cidade espetáculo, a cidade imagem, com prejuízo da atenção aos problemas sociais e econômicos, com concessão de gestão do 'novo espaço' à iniciativa privada.

A OUC, com base em contribuições de vários autores sobre o tema (MARICATO; FERREIRA, 2002), como instrumento jurídico-urbanístico, não necessariamente gera exclusão social, mas, ao trazer inovações significativas, não constantes do plano diretor, a OUC da Área Central de Niterói institui um novo plano para a cidade, não apenas no âmbito dos bairros abrangidos por ela, com impacto em todo o perímetro urbano municipal, mas também nas regiões de fronteira metropolitana.

A referida OUC leva ao questionamento sobre como será compatibilizada a intersecção dos

interesses do estado com os do município, já que a área abrangida pela OUC da Área Central de Niterói integra a RMRJ, instituída pela Lei Estadual n° 87/97 (RIO DE JANEIRO, 1997)¹⁸.

Sob a perspectiva ambiental, por exemplo, a OUC apoia-se na iniciativa estadual Programa de Saneamento dos Municípios do Entorno da Baía de Guanabara (PSAM). Sob a perspectiva urbanística e de mobilidade, a proposta de mobilidade anunciada pelos dirigentes municipais apoia-se na melhoria dos serviços de transporte hidroviário, na leitura de racionalização das linhas intermunicipais metropolitanas, na implantação da Linha 3 do metrô ou monorail e na racionalização das linhas de ônibus que hoje operam o corredor Niterói-São Gonçalo-Itaboraí. Ainda que tenha sido esquecido o corredor Maricá-Niterói, no que diz respeito à articulação no âmbito estadual dos modais previstos para as linhas municipais, a proposta apoia-se também na implantação de corredores de integração BRT (*bus rapid transit*) e VLT (*veículo leve sobre trilho*) para reduzir o volume de ônibus nos principais eixos viários, e, sob a perspectiva institucional, na implantação de uma empresa de economia mista, que a partir de parceria público-privada ficará responsável pela requalificação de uma área de 3,8 milhões de metros quadrados.

Diante de tamanha complexidade, muitas são as preocupações geradas, como, por exemplo, como se dará a migração do sistema BRT para VLT? As obras físicas que visam trazer o automóvel para a área central da cidade estão na contramão dos projetos urbanos contemporâneos. Como equacionar os efeitos dos corredores de passagem oriundos dos municípios vizinhos? Sem falar de programas de locação sociais ou alternativos para garantir a permanência, na área central, da população de menor renda. O conjunto dessas considerações e premissas anunciadas no corpo da OUC da Área Central de Niterói precisa ser mensurado e discutido.

¹⁷ A área de abrangência da referida OUC é composta pelos bairros Centro, São Domingos, Gragoatá, Boa Viagem, Morro do Estado e parte da Ponta D'Areia e de São Lourenço, e está contida na Área de Especial Interesse Urbanístico da Área Central (AEIU), criada pelo Decreto Municipal n° 11.379 (NITERÓI, 2013a). A partir da aprovação do PL n° 143/2013 NITERÓI, 2013b), a OUC permitirá que a iniciativa privada invista na recuperação de áreas urbanas degradadas na região central de Niterói – Lei n° 142/2013 (NITERÓI, 2013c).

¹⁸ A Lei Estadual n° 87/97 considera como interesse metropolitano o planejamento integrado do desenvolvimento econômico e social da RMRJ.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Os processos de urbanização e metropolização no âmbito do modo de produção capitalista, além de contribuir para gerar e modificar os usos do solo, produzem localização sob uma lógica desigual de valorização.

A propósito, Harvey (1994) chama a atenção em relação aos projetos e planos atualmente capitaneados por cidades e lugares. Para o autor, estes se preocupam com a valorização e a criação de imagens positivas e de alta qualidade, no sentido de criar oportunidades de atração de capital e pessoas, numa frenética e contínua competição interurbana. Já para Damiani (2010), a produção do espaço urbano geralmente está sustentada em uma agenda de investimentos imobiliários, viários e produtivos que incluem uma reconfiguração constante do urbano na metrópole.

Cidades-metrópole, na sua maioria, depositam nas ações do poder público a obrigação de suprir seus ambientes urbanos e tecnológicos de sistemas de infraestrutura sanitária, viária, energética e de telecomunicações, que vão beneficiar, sobretudo, os empreendimentos privados, contribuindo para a produção de um processo cada vez mais visível de segregação socioespacial, em que a população com menos qualificação profissional tende a ocupar de forma mais densa os espaços menos valorizados, à margem do processo de urbanização e com precária infraestrutura.

Na realidade, este contexto indica uma legitimidade virtual, obtida pelo exercício efetivo do poder público, demonstrando uma aparente execução por parte deste setor. Isto é, na visão do cidadão, é o poder público que executa obras e serviços que buscam promover uma melhor qualidade de vida urbana. Segundo esta mesma visão, apesar de muitas dessas ações não estarem apoiadas nos princípios de planejamento e de gestão democrática, que constam da Constituição Federal de 1988 (BRASIL, 1988) e na Lei Federal nº 10.257/01 (BRASIL, 2001) – Estatuto da Cidade, e, mais recentemente, na Lei

Federal nº 13.089/2015 (BRASIL, 2015) – Estatuto da Metrópole, estas podem ter eficácia social da norma.

No contexto do campo da legalidade, sua interferência é pautada não só na formulação de políticas públicas, mas também nos atos normativos expedidos pelas agências reguladoras dos serviços públicos, na elaboração das leis ordinárias e complementares das organizações sociais, das parcerias público-privadas, nos consorciamentos municipais, caracterizando, entre outros, um enorme esforço de compatibilizar interesses públicos e privados, imprimindo continuidades e descontinuidades.

O exemplo da OUC da Área Central de Niterói, onde as diretrizes apresentadas pelo poder público municipal, como transformações urbanísticas estruturais, melhorias sociais e aumento de mobilidade, nortearam a concepção do projeto de lei e documentos consequentes, contrasta com a falta de iniciativa da atual gestão para iniciar um processo de revisão do plano diretor municipal e dos planos urbanísticos regionais.

Neste contexto, a regulação dos serviços públicos passa a exercer relevante função na fiscalização e no controle destes concedidos à iniciativa privada, a fim de garantir, dentre outras finalidades, a eficiência, a qualidade e a segurança dos serviços prestados. De tal forma que se verifique nesta regulação não só o estímulo ao desenvolvimento, à ampliação da cobertura e à modernização dos serviços, mas também a proteção do cidadão e das áreas servidas, uma cobrança tarifária mais justa, bem como a preservação dos direitos dos usuários.

Por fim, as ideias aqui expressas constituem-se em contribuições a um debate sobre o direito à cidade na metrópole brasileira que pretende não se esgotar neste documento. Há muitas questões a serem ainda aprofundadas e, para isso, deve-se avançar nas análises, sobretudo na discussão de formas de planejamento institucional. Talvez o debate que se imponha, nesse momento, gire em torno das repercussões sobre a institucionalização do Estatuto das Metrôpoles, o quanto ele poderá

contribuir para o desenvolvimento de um projeto para a metrópole brasileira à luz do direito à cidade, como um ideal político a ser perseguido.

REFERÊNCIAS

- ARAÚJO, Eloisa C. *Paisagem da utopia: novas formas espaciais instituintes no ambiente urbano e tecnológico da Baía de Campos*. 2006. Tese. 247 f. (Doutorado em Urbanismo)-Programa de Pós-Graduação em Urbanismo, Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2006.
- ARLANCH, Leila Cristina. A tutela dos interesses difusos e intervenção administrativa. In: DALLARI, Adilson Abreu; FIGUEIREDO, Lúcia Valle (Org.). *Temas de direito urbanístico* 2. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1991.
- ARAÚJO, Eloisa C. *Problemas urbano-ambientais e o direito à cidade*. In: SIMPÓSIO NACIONAL DE GEOGRAFIA URBANA, 13., Rio de Janeiro. *Anais...* Rio de Janeiro: UERJ, 2013.
- BRASIL. Lei Federal nº 10.257, de 10 de julho de 2001. Regulamenta os artigos 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, Brasília, DF, 11 jul. 2001. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/110257.htm>. Acesso em: 25 nov. 2014.
- BRASIL. Lei Federal nº 13.089, de 12 de janeiro de 2015. Institui o Estatuto da Metrópole, altera a Lei nº-10.257, de 10 de julho de 2001, e dá outras providências. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, Brasília, DF, 13 jan. 2015. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2015/Lei/L13089.htm>. Acesso em: 2 fev. 2015.
- _____. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, Brasília, DF, 5 out. 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaoconsolidado.htm>. Acesso em: 2 fev. 2015.
- _____. Lei Federal nº 11.107, de 6 de abril de 2005. Dispõe sobre normas gerais de contratação de consórcios públicos e dá outras providências. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, Brasília, DF, 7 abr. 2005. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/lei/111107.htm>. Acesso em: 2 nov. 2014.
- CARLOS, Ana Fani Alessandri. *Espaço-tempo na metrópole*. São Paulo, Contexto, 2001.
- CARMO, Thiago Gomes do. Novos rumos da dicotomia entre o público e o privado no Estado brasileiro do século XXI. *Âmbito Jurídico*, Rio Grande, RS, v. 13, n. 76, maio 2010. Disponível em: <http://www.ambito-juridico.com.br/site/index.php?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=7784>. Acesso em: 14 out. 2014.
- CARTA Mundial pelo Direito à Cidade. In: FÓRUM SOCIAL MUNDIAL, 5., 2005, Porto Alegre. *Anais...* Porto Alegre: [s.n.], 2005.
- CAVALLAZZI, R. Direito e Cidade: paisagem urbana, construções normativas e direito à cidade. In: ENCONTRO NACIONAL DA ANPUR, 14., 2011, Rio de Janeiro. *Anais...* Rio de Janeiro: ANPUR, 2011.
- _____. Novas fronteiras do direito urbanístico. In: TEPEDINO, Gustavo; FACHIN, Luiz Edson. *O direito e o tempo: embates jurídicos e utopias contemporâneas*. Rio de Janeiro: Renovar, 2008.
- CENSO DEMOGRÁFICO 2010. Disponível em: <<http://www.censo2010.ibge.gov.br>>. Acesso em: 10 jan. 2015.
- DAMIANI, Amélia Luisa. A geografia e a produção do espaço da metrópole: entre o público e o privado. In: CARLOS, Ana Fani A.; CARRERAS, Carlos (Org.). *Urbanização e mundialização: estudos sobre a metrópole*. São Paulo: Contexto, 2010.
- FERREIRA, Alvaro et al. *Metropolização do espaço: gestão territorial e relações urbano-rurais*. Rio de Janeiro: Consequência, 2013.
- FOUCAULT, Michael. A ética do cuidado de si como prática de liberdade. In: MOTTA, M. B. Ética, sexualidade, política. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2004.
- FUNDAÇÃO CENTRO ESTADUAL DE ESTATÍSTICAS, PESQUISAS E FORMAÇÃO DE SERVIDORES PÚBLICOS DO RIO DE JANEIRO. *Mapa da Região Metropolitana do Rio de Janeiro*. Disponível em: <http://www.ceperj.rj.gov.br/ceep/info_territorios/RMRJ2013.pdf>. Acesso em: 2 out. 2014.
- HARVEY, David. *Condição pós-moderna*. São Paulo: Edições Loyola, 1994.
- _____. *Espaços de esperança*. 4. ed. São Paulo: Loyola, 2011.
- INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. *Dados estatísticos*. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br>>. Acesso em: 28 nov. 2014.
- INSTITUTO PÓLIS. *Guia para implementação do Estatuto da Cidade*. São Paulo: Instituto Polis; Caixa Econômica Federal, 2001.
- KLINK, Joroen. Regionalismo e reestruturação urbana: uma perspectiva brasileira de governança metropolitana. *Educação*, Porto Alegre, v. 32, n.2, p. 217-226, maio/ago. 2009. Disponível em: <<http://revistaseletronicas.pucrs.br/ojs/index.php/faced/article/viewFile/5524/4019>>. Acesso em: 8 set. 2014.
- LEFEBVRE, Henri. *O direito à cidade*. São Paulo: Centauro, 2001.
- MANCUSO, Rodolfo de Camargo. *Interesses difusos: conceito e legitimação para agir*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1998.

MARICATO, Ermínia. *Metrópole na periferia do capitalismo*. In: RIBEIRO, Luiz César de Queiroz; SANTOS JÚNIOR, Orlando Alves dos (Org.) *Globalização, fragmentação e reforma urbana: o futuro das cidades brasileiras*. Minas Gerais: FASE, 1996.

_____. *Reforma urbana: limites e possibilidades: uma trajetória incompleta*. In: RIBEIRO, Luiz César de Queiroz; SANTOS JÚNIOR, Orlando Alves dos (Org.) *Globalização, fragmentação e reforma urbana: o futuro das cidades brasileiras*. Minas Gerais: FASE, 1993.

MARICATO, Ermínia; FERREIRA, João Sete Whitaker. *Operação urbana consorciada: diversificação urbanística participativa ou aprofundamento da desigualdade?* In: OSÓRIO, Leticia Marques (Org.) *Estatuto da cidade e reforma urbana: as novas perspectivas para as cidades brasileiras*. São Paulo: Sergio Fabris, 2002.

MATTOS, Liana Portilho. *Estatuto da cidade comentado*. Belo Horizonte: Mandamentos, 2002.

MOREIRA, José Carlos Barbosa. *A legitimação para a defesa dos interesses difusos no direito brasileiro*. In: _____. *Temas de Direito Processual*. São Paulo: Saraiva, 1984.

NITERÓI (RJ). Prefeitura. Decreto Municipal nº 11.379, de 11 de abril de 2013. Cria e delimita a Área de Especial Interesse Urbanístico da Área Central, bem como determina a suspensão temporária do licenciamento de obras de edificações e acréscimos, de abertura de logradouros, de parcelamento e remembramento do solo, nas condições em que especifica. [Diário Oficial do Município de Niterói], Niterói, RJ, 11 abr. 2013. Disponível em: <<http://www.leismunicipais.com.br/al/rj/n/niteroi/decreto/2013/1137/11379/decreto-n-11379-2013-cria-e-delimita-a-area-de-especial-interesse-urbanistico-da-area-central-bem-como-determina-a-suspensao-temporaria-do-licenciamento-de-obras-de-edificacoes-e-acrescimos-de-abertura-de-logradouros-de-parcelamento-e-remembramento-do-solo-nas-condicoes-em-que-especifica.html>>. Acesso em: 20 nov. 2014.

NITERÓI (RJ). Prefeitura. Projeto de Lei nº 143/2013. *Mensagem Executiva*. Disponível em: <<https://docs.google.com/file/d/0B5iJ3diSkd20YnJETUowZ3VrZkU/edit?pli=1>>. Acesso em: 20 nov. 2014.

_____. Projeto de Lei nº 142/2013. Autoriza a criação da Companhia de Desenvolvimento Urbano de Niterói (NIT-URB) e dá outras providências. [Diário Oficial do Município de Niterói], Niterói, RJ, 19-21 nov. 2013. Disponível em: <<http://camaraniteroi.rj.gov.br/wp-content/plugins/website/widgets/ordem-do-dia-ajax.php?popup=ordem-do-dia&seq=274&ano=2013>>. Acesso em: 20 nov. 2014.

RIBEIRO, Wagner Costa. *Cidades ou sociedades sustentáveis*. In: CARLOS, Ana Fani A.; CARRERAS, Carlos (Org.) *Urbanização e mundialização: estudos sobre a metrópole*. São Paulo: Contexto, 2010.

RIO DE JANEIRO. Assembléia Legislativa. Lei Complementar nº 64, de 21 de setembro de 1990. Dispõe sobre a Região Metropolitana do Rio de Janeiro, sua composição, organização

e gestão, define as funções públicas e serviços de interesse comum e dá outras providências. [Diário Oficial do Estado do Rio de Janeiro], Rio de Janeiro, 21 set. 1990. Disponível em: <<http://alerjln1.alerj.rj.gov.br/contlei.nsf/bc008ecb13dcfc6e03256827006dbbf5/2cab890ebb25be95032565d00064342b?OpenDocument>>. Acesso em: 20 nov. 2014.

_____. Lei Complementar Estadual nº 87, de 16 de dezembro de 1997. Dispõe sobre a Região Metropolitana do Rio de Janeiro, sua composição, organização e gestão, e sobre a microrregião dos lagos, define as funções públicas e serviços de interesse comum e dá outras providências. [Diário Oficial do Estado do Rio de Janeiro], Rio de Janeiro, 16 dez. 1997. Disponível em: <<http://alerjln1.alerj.rj.gov.br/contlei.nsf/bff0b82192929c2303256bc30052cb1c/eb26342129c7ae9203256571007be153?OpenDocument>>. Acesso em: 20 nov. 2014.

_____. Lei Complementar Estadual nº 97, de 02 de outubro de 2001. Altera o Artigo 1º e o Artigo 2º, da Lei Complementar nº 87, de 16 de dezembro de 1997, na forma que menciona. [Diário Oficial do Estado do Rio de Janeiro], Rio de Janeiro, 2 out. 2001. Disponível em: <<http://gov-rj.jusbrasil.com.br/legislacao/87475/lei-complementar-97-01>>. Acesso em: 20 nov. 2014.

_____. Lei Complementar Estadual nº 105, de 04 de julho de 2002. Altera a Lei Complementar nº 87, de 16 de dezembro de 1997, com a nova redação dada pela Lei Complementar nº 97, de 02 de outubro de 2001, e a Lei Complementar nº 89, de 17 de julho de 1998, e dá outras providências, na forma que menciona. [Diário Oficial do Estado do Rio de Janeiro], Rio de Janeiro, 4 jul. 2002. Disponível em: <<http://alerjln1.alerj.rj.gov.br/contlei.nsf/f25571cac4a61011032564fe0052c89c/623fa9ce62b1c36683256ca6005b080d?OpenDocument>>. Acesso em: 20 nov. 2014.

RIO DE JANEIRO. Assembléia Legislativa. Lei Complementar nº 158, de 26 de dezembro de 2013. Altera o Artigo 1º da Lei Complementar nº 87, de 16 de dezembro de 1997, com a nova redação dada pela Lei Complementar nº 97, de 02 de outubro de 2001, a Lei Complementar nº 105, de 04 de julho de 2002, a Lei Complementar nº 130, de 21 de outubro de 2009, e a Lei Complementar nº 133, de 15 de dezembro de 2009. [Diário Oficial do Estado do Rio de Janeiro], Rio de Janeiro, 26 dez. 2013. Disponível em: <<http://alerjln1.alerj.rj.gov.br/CONTLEI.NSF/F/573ad0b372ea8c96032564ff00629eae/5974f1e5bb1f499483257cd000646480?OpenDocument>>. Acesso em: 20 nov. 2014.

_____. Lei Complementar nº 20, de 1º de julho de 1974. Dispõe sobre a criação de Estados e Territórios. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, Brasília, DF, 1 jul. 1974. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/Lcp20.htm>. Acesso em: 20 nov. 2014.

RIO DE JANEIRO. Assembléia Legislativa. Decreto nº 44.905, de 11 de agosto de 2014. Institui a Câmara Metropolitana de Integração Governamental do Rio de Janeiro e o Grupo Executivo de Gestão Metropolitana e dá outras providências. [Diário Oficial do Estado do Rio de Janeiro], Rio de Janeiro, 11 ago. 2014. Disponível em: <<http://www.rj.gov.br/web/segov>>. Acesso em: 22 nov. 2014.

RIO DE JANEIRO. Prefeitura. Lei Complementar nº 101, de 23 de novembro de 2009. Modifica o Plano Diretor, autoriza o Poder Executivo a instituir a Operação Urbana Consorciada da Região do Porto do Rio e dá outras providências. [*Diário Oficial do Município do Rio de Janeiro*], Rio de Janeiro, 23 nov. 2009. Disponível em: <<http://portomaravilha.com.br/web/sup/clnvLeg.aspx>>. Acesso em: 20 nov. 2014.

RIO DE JANEIRO. Prefeitura. Decreto Municipal nº 26.852, de 08 de agosto de 2006. Cria e delimita a área de especial interesse da Região Portuária do Rio de Janeiro para fins que indica, declara de utilidade pública imóveis, estabelece condições para parceria com o setor privado e autoriza a constituição de grupo de trabalho. [*Diário Oficial do Município do Rio de Janeiro*], Rio de Janeiro, 8 ago. 2006. Disponível em: <<http://portomaravilha.com.br/web/sup/clnvLeg.aspx>>. Acesso em: 20 nov. 2014.

RIO DE JANEIRO. Prefeitura. Lei Complementar Municipal nº 102, de 23 de novembro de 2009. Cria a Companhia de Desenvolvimento Urbano da Região do Porto do Rio de Janeiro

– CDURP. [*Diário Oficial do Município do Rio de Janeiro*], Rio de Janeiro, 23 nov. 2009. Disponível em: <<http://portomaravilha.com.br/web/sup/clnvLeg.aspx>>. Acesso em: 20 nov. 2014.

_____. Decreto Municipal nº 31.620/2009. Institui a Companhia de Desenvolvimento Urbano da Região do Porto do Rio de Janeiro s/a – CDURP e aprova o seu estatuto social. [*Diário Oficial do Município do Rio de Janeiro*], Rio de Janeiro, 21 dez. 2009. Disponível em: <<http://portomaravilha.com.br/web/sup/clnvLeg.aspx>>. Acesso em: 20 nov. 2014.

SCHWARTZMAN, Simon. *As causas da pobreza*. Rio de Janeiro: FGV, 2004.

SILVA, José Afonso da. *Direito urbanístico brasileiro*. 3. ed. São Paulo: Malheiros, 1997.

TRINDADE, Thiago Aparecido. Direitos e cidadania: reflexões sobre o direito à cidade. *Lua Nova*, São Paulo, n. 87, 2012. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0102-64452012000300007&script=sci_arttext>. Acesso em: 21 fev. 2014.

Artigo recebido em 23 de fevereiro de 2015
e aprovado em 27 de março de 2015.

Salvador, metrópole dividida: análise de uma via de alta velocidade como barreira urbana

As cidades apresentam preocupações econômicas e sociais muito mais complicadas do que o trânsito de automóveis. Como saber que solução dar ao trânsito antes de saber como funciona a própria cidade e de que mais ela necessita nas ruas? É impossível

Jane Jacobs

*Henrique Oliveira de Azevedo**

*Gardênia Oliveira David de Azevedo***

*Gilton Alves Aragão****

- * Especialista em Planejamento Urbano e Gestão de Cidades e mestrando em Desenvolvimento Regional e Urbano pela Universidade Salvador (Unifacs).
arquitetohenrique@gmail.com
- ** Mestre em Engenharia Ambiental Urbana pela Universidade Federal da Bahia (UFBA) e especialista em Formação em Consultoria Organizacional pela Universidade Católica do Salvador (UcSal). Arquiteta e urbanista da Companhia de Desenvolvimento Urbano do Estado da Bahia (Conder) e trabalha atualmente na Secretaria do Planejamento da Bahia (Seplan).
gardazevedo@gmail.com
- *** Doutor em Desenvolvimento Regional e Urbano pela Universidade Salvador (Unifacs) e mestre em Economia pela Universidade Federal da Bahia (UFBA). Professor-assistente da Universidade Estadual de Feira de Santana (UEFS).
gilton@terra.com.br

Resumo

Salvador, com 2,9 milhões de habitantes em 2010, abrigava a maior parte da população negra ou parda da região metropolitana. Suas vias de alta velocidade priorizam os veículos individuais motorizados, com muitas faixas de rolamento e poucos pontos de travessia para pedestres. Este artigo pretende estudar o eixo viário que parte do Túnel Américo Simas até a divisa do município de Salvador com Lauro de Freitas, para investigar até que ponto as estruturas viárias acentuam as disparidades sociais e dividem a cidade em espaços distintos e segregados. Para isso foram avaliadas e mapeadas as informações sociais, os serviços de saneamento básico, a mobilidade urbana e as prioridades de investimento público municipal. Por fim foi percorrido e fotografado o eixo em estudo, avaliando-se as barreiras urbanas existentes para o pedestre.

Palavras-chave: Segregação racial. Mobilidade urbana. Pedestres. Barreira urbana.

Abstract

With 2.9 million inhabitants in 2010, Salvador housed the majority of black or mixed population of the metropolitan area. Its high-speed routes give priority to individual motorized vehicles, with many lanes, and few crossing points for pedestrians. The article seeks to discuss the existing road axis from the Américo Simas tunnel to the borders of the cities of Salvador and Lauro de Freitas, to investigate the extent to which road structures accentuate social disparities and divide the city into distinct and segregated spaces. We evaluated and mapped the social, sanitation services, urban mobility and the priorities of municipal public investment. Finally, the axis was covered and photographed in order to assess the urban barriers for pedestrians.

Keywords: Racial segregation. Urban mobility. Pedestrians. Urban barrier.

INTRODUÇÃO

O crescimento urbano desordenado tem gerado uma série de conflitos nas cidades, o que se torna mais evidente quando se observam as vias de circulação nas quais veículos motorizados de todo tipo, pedestres e ciclistas disputam o mesmo espaço. O estímulo ao transporte motorizado no Brasil, a partir da década de 1950, privilegiou a circulação de automóveis e passou a pautar o planejamento urbano. As cidades começaram a ser planejadas e construídas para os automóveis, buscando reduzir as grandes distâncias e dar vencimento aos fluxos urbanos e interurbanos. Logo, vias expressas foram também construídas dentro das cidades, criando barreiras e fazendo “com que pedestres e ciclistas, os mais frágeis na disputa pelo espaço de circulação e tradicionalmente prejudicados pelas políticas conservadoras do planejamento de transportes, tenham dificultado o usufruto adequado dos espaços da cidade” (SILVA JÚNIOR, 2008).

Mais de 50 anos após o *boom* automobilístico brasileiro, a discussão a respeito da mobilidade urbana nas grandes metrópoles ganha relevância ainda maiorante a necessidade de se construir cidades com melhor qualidade de vida, a partir de um enfoque mais humano e menos segregador, racial e espacialmente.

Salvador, por exemplo, que comanda a sexta maior região metropolitana brasileira (ENTIDADE METROPOLITANA DA REGIÃO METROPOLITANA DE SALVADOR, 2015), apresenta precariedade em relação ao transporte público e às condições de circulação de pedestres, além de um sistema viário voltado quase que exclusivamente para o transporte individual. Terceira cidade mais populosa do Brasil, Salvador abrigava em 2010 uma população de 2,9 milhões de habitantes e a maior parte da população negra ou parda do total da região metropolitana (BANCÁRIO ONLINE, 2015), ou seja, 51,7% dos negros e pardos da RMS, em sua maioria desfavorecidos socialmente e segregados por barreiras urbanísticas como a apresentada no presente estudo.

Com relação à ocupação, Salvador caracterizava-se, inicialmente, como uma cidade que se desenvolveu, predominantemente, nas cumeadas, pois está localizada em uma espécie de planalto erodido, no qual ocorreu a ocupação inicial, deixando preservados os vales verdes. Com o crescimento urbano e a valorização dos modos individuais motorizados de deslocamento, novas vertentes foram criadas, com a construção das avenidas de vale e, em muitos casos, a ocupação das encostas por moradias precárias. Nesse processo de crescimento, pode-se perceber hoje uma cidade dividida: duas regiões com características sociais muito distintas, marcadas por uma zona nobre na orla oceânica, pontuada por alguns bolsões de pobreza, e uma zona pobre no Miolo e na orla da Baía de Todos os Santos (BTS).

Fernandes e Regina (2005, p. 40) confirmam assim a divisão na forma de desenvolvimento da cidade: “O Miolo era praticamente rural até finais dos anos 1940, mas, nos anos 1950, começaram a expansão horizontal e a segregação urbana em Salvador, transformando-o na área de maior expressão do processo de periferização sócio-espacial da cidade”.

O sistema viário principal de Salvador é formado por avenidas de vale de alta velocidade que, muitas vezes, dividem cumeadas e bairros, facilitando a vida de quem tem carro, visto que os proprietários de carro individual, quando não enfrentam congestionamento, deslocam-se rapidamente por todo o perímetro urbano, ao menos de ponto a ponto de seus principais interesses, que normalmente estão na faixa atlântica da cidade.

A parte do Miolo e a orla da BTS, por sua vez, não estão estruturadas da mesma forma, apresentam ocupação e arruamentos mais precários. O deslocamento da maioria de sua população é feito por ônibus e a pé; as calçadas não atendem a um padrão mínimo de qualidade e o serviço de transporte coletivo tem preços altos, serviço ruim, irregularidade de horários e rotas muito longas com voltas excessivas, aumentando a dificuldade, principalmente, de pessoas menos favorecidas.

Como afirma Jales (2014, p. 1), “os estudos que justificam a construção de grandes intervenções viárias não devem se limitar a resolver apenas os problemas operacionais do tráfego de veículos, mas sim considerar quais impactos tais intervenções provocarão no (re)ordenamento do território”. Assim, consideram-se imprescindíveis a *análise dos impactos causados pelas vias* existentes em suas vizinhanças, buscando minorar seus efeitos, e outra avaliação ainda mais aprofundada, através de estudos de impacto de vizinhança, antes da construção de novas vias para as cidades. O presente artigo pretende contribuir nesse sentido, alertando para aspectos ainda pouco explorados por estudos de impactos em Salvador.

As avenidas de vale, com muitas faixas de trânsito, altas velocidades, poucas passarelas e insuficientes equipamentos que interrompem o contínuo fluxo de carros, muitas vezes dividem áreas da cidade com características sociais e econômicas diferentes. É muito importante saber se tais vias acentuam ainda mais essa discrepância, pois a Constituição brasileira, no parágrafo III do Art. 3º (BRASIL, 1988), considera fundamental a erradicação da pobreza e da marginalização, com redução das desigualdades sociais e regionais. Nesse sentido, as vias com essas características podem ser consideradas agravantes porque dificultam a implementação dos objetivos constitucionais, reforçados ainda nos artigos 182 e 183, regulamentados pelo Estatuto da Cidade (BRASIL, 2001), que possui entre suas diretrizes “corrigir as distorções do crescimento urbano”.

O presente trabalho parte, assim, da seguinte questão: as vias de alta velocidade que priorizam a fluidez do trânsito de veículos individuais motorizados, com muitas faixas de rolamento e poucos pontos de travessia para os pedestres, podem significar uma barreira urbana que diminui o acesso das pessoas e acentua a segregação?

Com o objetivo de responder à pergunta acima, apresenta-se o eixo viário, divisor de duas cidades, que parte do Túnel Américo Simas até a divisa do município de Salvador com Lauro de Freitas, nas

imediações do aeroporto, passando pelas avenidas Castelo Branco (Vale de Nazaré) e Mário Leal Ferreira (Bonocô) e seguindo pela Ligação Iguaçu-Paralela (LIP) e a Avenida Luiz Viana Filho, esta última mais conhecida como Avenida Paralela (Figura 1). Esse eixo, que representa uma via de alta velocidade, causa uma cisão urbana, dificulta o acesso das pessoas de um lado para outro e acentua a segregação social e racial.

Em estudo semelhante a este, realizado na cidade de Maringá, Fontana e Valotta (2013, p. 13) concluem que:

Uma obra tal como a do Contorno Norte nega a uma determinada população os seus direitos à cidade, criando e ressaltando, assim, uma dimensão altamente segregadora. No caso de Maringá, o contorno literalmente separa uma determinada parte da população do resto e do centro da cidade, dificultando em muito o acesso de uma parte da população maringaense, dentre outras coisas, a aparelhos públicos (escolas, postos de saúde, hospitais etc), eixos de serviços (mercados, bancos etc) e o centro da cidade (espaço que concentra locais de lazer, eventos culturais e serviços fundamentais para a população).

Nesse sentido, em Salvador, a identificação das duas realidades urbanas não é hipótese nova, como afirma Delgado (2015, p. 1):

Como produto da segregação urbana, observamos a coexistência de duas cidades. A orla atlântica configura os melhores indicadores de renda e qualidade de vida, pelo acúmulo histórico de investimentos, configurando neste setor, a cidade moderna e dinâmica na qual predomina a propriedade e uso do automóvel. Por outro lado, as regiões denominadas como Subúrbio Ferroviário e Miolo apresentam os piores indicadores ambientais e socioeconômicos, assim como, carência de empregos, serviços e lazer próximos, constituindo a demanda cativa do transporte coletivo por ônibus em Salvador.



Figura 1
Salvador com a via a ser estudada

Fonte: Google Earth (2014).

Assim, o objetivo deste artigo é estudar o eixo viário que parte do Túnel Américo Simas até a divisa do município de Salvador com Lauro de Freitas, para investigar até que ponto as estruturas viárias acentuam as disparidades sociais e dividem a cidade em espaços distintos e segregados.

ABORDAGEM METODOLÓGICA

Para comprovar a hipótese de que a cidade de Salvador caracteriza-se por uma grande concentração de infraestrutura e renda na faixa oceânica e uma grande pobreza sem infraestrutura na região do Miolo e na orla da BTS, foi realizada a análise dos dados disponíveis por setor censitário, através de mapas, estudos preexistentes e informações levantadas para o presente trabalho.

O mapeamento de indicadores socioeconômicos, raciais e de qualidade ambiental demonstrou as diferenças sociais e comprovou a diferença entre as duas cidades.

Foram avaliados ainda os dados da Pesquisa de Mobilidade Urbana 2012 (BAHIA, 2013), por meio da elaboração de mapas comparativos com informações sociais, tempo de deslocamento para o trabalho, polos atrativos de viagem, viagens realizadas pelos diversos modos de transporte etc.

Com intuito de identificar a qualidade de vida das populações da região em estudo, foram analisados alguns serviços, como abastecimento de água, saneamento e coleta de lixo. Por sua vez, foram pesquisadas informações do orçamento público municipal, identificando as prioridades de investimento e suas consequências para a segregação espacial e social, além de ter sido examinada a estrutura viária

de Salvador para verificar se as ruas e avenidas da cidade contribuem para o acirramento social.

Por fim, em todo o eixo em análise, foram avaliadas as barreiras urbanas existentes para o pedestre, que se encontram ao norte do eixo. Essas barreiras foram, preliminarmente, levantadas por meio dos aplicativos Google Maps e Google Street View e pela percepção pessoal dos autores, a partir de visitas a campo, conjugadas com a própria vivência da cidade. Todos os elementos, que podem facilitar a travessia da via em questão, foram levantados, assim como pontos evidentes de demanda por travessias e os equipamentos que ocasionam uma travessia precária.

A REALIDADE SOCIORACIAL DE SALVADOR

Quando se analisa a situação social dos bairros, percebe-se que a concentração de pessoas com

menos de um salário mínimo é maior nas regiões acima do eixo viário (Vale de Nazaré – Bonocô – Paralela). A legenda da Figura 2 indica a existência de grandes manchas escuras na parte norte do eixo e poucas áreas escuras na parte sul. É importante notar também que, ao se comparar o mapa da Figura 2 com o da Figura 3 (com a distribuição residencial dos negros), percebe-se que as áreas escuras são coincidentes e, quando ocorrem ao sul do eixo viário, são exatamente as mais carentes nessa parte da cidade, tais como Calabar, Nordeste de Amaralina e Stiep, evidenciando que a questão social também é racial, ou seja, a elite branca vive de um lado da cidade e o povo negro e pobre, do outro.

Já a Figura 4 mostra que a concentração de pessoas brancas ao sul do eixo também coincide com a de pessoas com renda entre cinco e dez salários mínimos, confirmando a 'branquitude' da classe média. Comparando-se os dois mapas

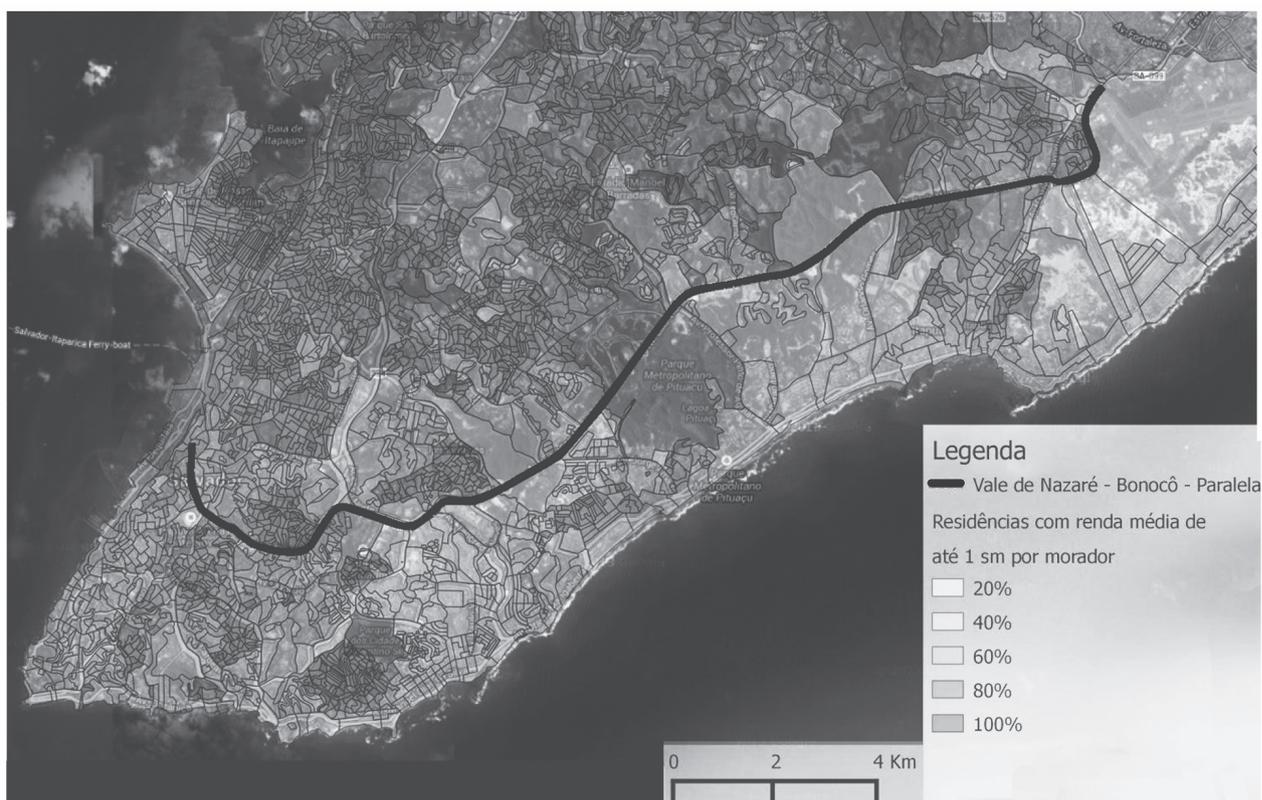


Figura 2
Residências com renda mensal de até um salário mínimo por morador – Salvador – 2010

Fonte: Elaboração própria.

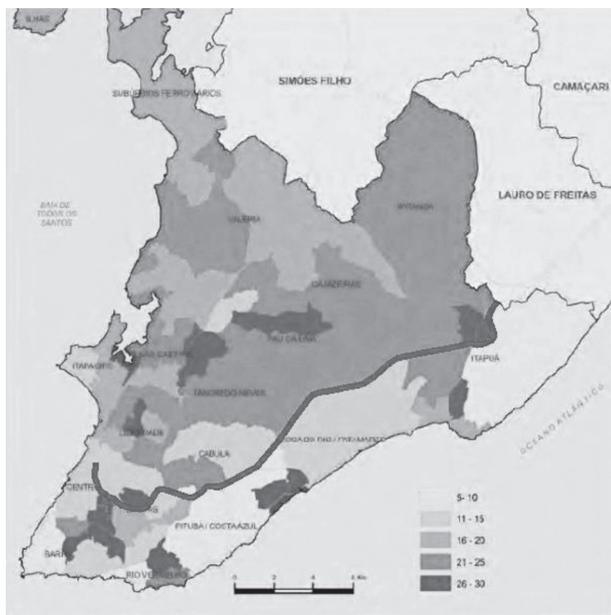


Figura 3
Distribuição residencial dos negros
Salvador – 2000

Fonte: Carvalho e outros (2008).

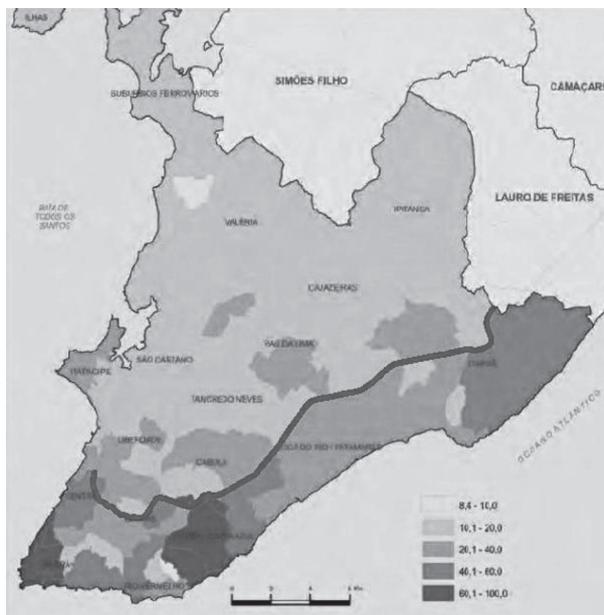


Figura 4
Distribuição residencial dos brancos
Salvador – 2000

Fonte: Carvalho e outros (2008).

apresentados a seguir, vê-se que a disparidade de renda e raça é bem marcada nas duas regiões, o que vem demonstrar que a parte da orla atlântica da cidade tem um maior poder aquisitivo e é mais branca, já no Miolo reside a parte pobre e negra da cidade, e o divisor dessas duas partes é o eixo estudado.

A tipologia das casas nas áreas mais carentes e mais negras da cidade (Figura 5) mostra a qualidade construtiva das residências e, mais uma vez, evidencia a situação de fragilidade econômica e social das famílias do eixo norte.

INFRAESTRUTURA E QUALIDADE DE VIDA

As Figuras 6, 7 e 8 apresentam mapas com o panorama das condições de saneamento básico em relação ao abastecimento de água, esgotamento sanitário e coleta de lixo em Salvador, em 2008. É possível concluir, a partir da Figura 6, que o abastecimento de água na cidade é relativamente

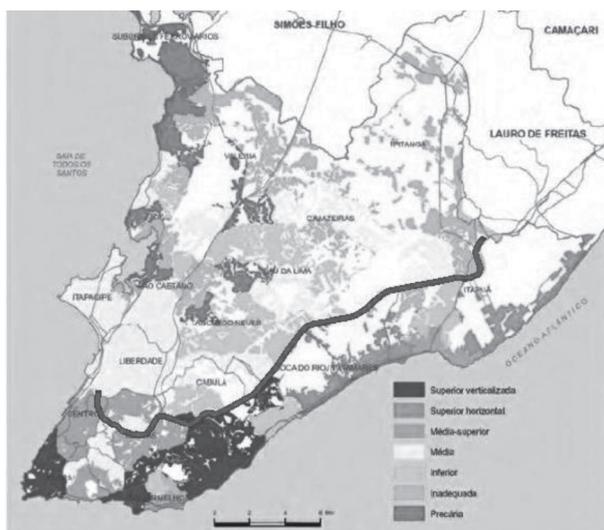


Figura 5
Tipologia habitacional – Salvador – 2000

Fonte: Carvalho e outros (2008).

uniforme, mas apresenta deficiência na parte norte e em alguns outros pontos.

As condições de esgotamento sanitário e a coleta de lixo apresentam configurações semelhantes entre si, porém não são homogêneas como o abastecimento de água, muito por conta das



Figura 6
Abastecimento de água – Salvador – 2000

Fonte: Carvalho e outros (2008).

dificuldades de acessibilidade nas regiões acima do eixo viário, devido às vias estreitas e de alta declividade, o que é agravado pelo baixo investimento público nesses locais.

A Figura 9 ilustra o percentual de residências que não têm calçadas para deslocamento dos pedestres e, mais uma vez, confirma as condições precárias da área norte, bem semelhante à distribuição de renda *per capita* e à precariedade das ofertas dos serviços de saneamento básico. A concentração das manchas mais escuras (menor oferta de infraestrutura) ocorre no setor acima do eixo de tráfego, exatamente nos mesmos bairros de predominância negra e pobre.

Seguindo essa mesma linha, a Figura 10 identifica os equipamentos urbanos, parques e pontos de referências comerciais e turísticas disponíveis para a população.

Constata-se que existe uma elevada concentração de equipamentos públicos na região abaixo do eixo viário. Logo, a população que reside acima

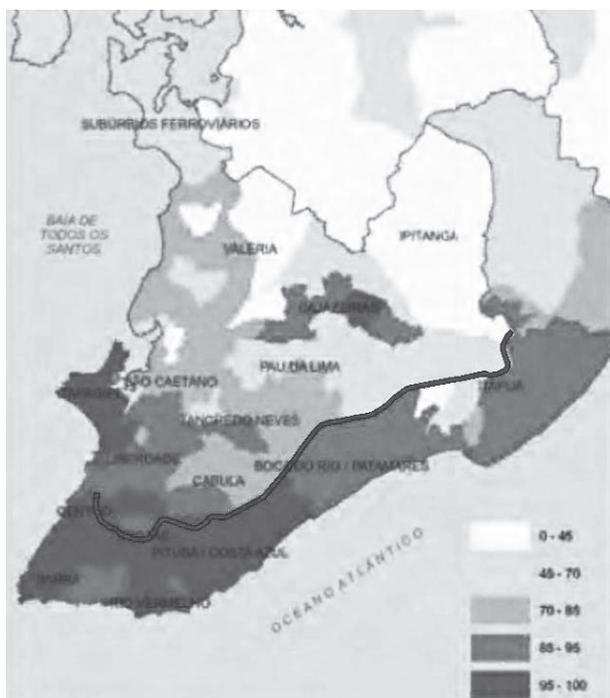


Figura 7
Mapa das regiões com rede de esgotamento
Salvador – 2000

Fonte: Carvalho e outros (2008).

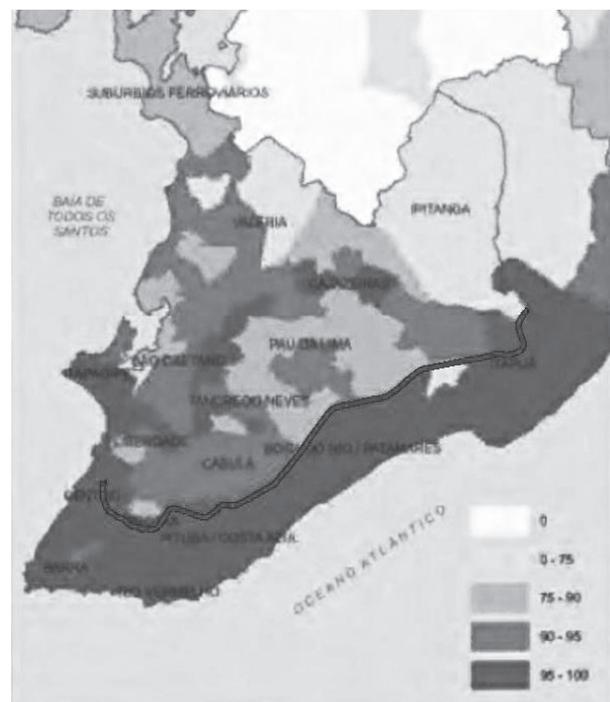


Figura 8
Regularidade do serviço de coleta de lixo
Salvador – 2000

Fonte: Carvalho e outros (2008).



Figura 9
Ruas sem calçada para deslocamento dos pedestres – Salvador – 2010

Fonte: Elaboração própria.

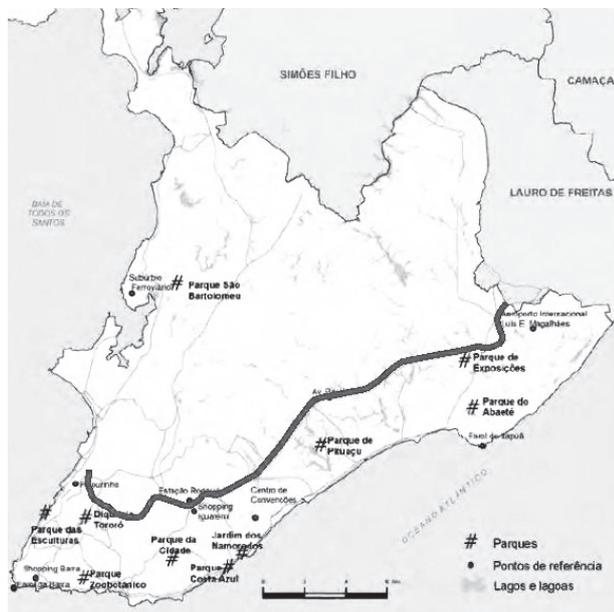


Figura 10
Localização dos equipamentos públicos
Salvador – 2000

Fonte: Carvalho e outros (2008).

deste eixo precisa vencer uma grande distância para usufruir desses equipamentos.

MOBILIDADE URBANA

Segundo a pesquisa de mobilidade urbana da RMS, realizada em 2012, em torno de 20% dos deslocamentos realizados na região em estudo são feitos por veículos motorizados individuais (Figura 11). Os demais usuários de meios não motorizados (a pé, bicicleta) e de transporte público representam cerca de 80% dos deslocamentos (BAHIA, 2013).

No momento em que uma via prioriza o deslocamento dos usuários de automóveis, atende, satisfatoriamente, a apenas 20% dos deslocamentos, em detrimento dos 80% que são prejudicados, pois mesmo os usuários de transporte público precisam realizar parte de seu deslocamento a pé

para chegar até o ponto de ônibus ou seu destino. Muitas vezes, isso inclui atravessar vias e, nesses casos, o deslocamento é aumentado ou dificultado por equipamentos que não facilitam a travessia, como, por exemplo, passarelas elevadas.

Em contrapartida, há grandes investimentos realizados na cidade para a mobilidade por veículos individuais, como grandes avenidas estruturantes e recapeamento asfáltico. Entretanto, questiona-se se estão sendo realizados, também, investimentos significativos para beneficiar outros meios de deslocamento (a pé, de bicicleta) para aumentar o acesso das pessoas menos favorecidas à cidade. E os investimentos para viabilizar a mobilidade dessas pessoas (metrô e BRT) estão geograficamente localizados onde a maioria dos usuários desses meios de transporte mora e trabalha? E os poderes públicos incentivam a realização de outros investimentos de estruturação urbana para diminuir a necessidade de deslocamentos, com a geração de postos de trabalho nas proximidades das moradias?

Com o objetivo de reforçar a hipótese inicial de que o eixo viário em questão não é só uma avenida de alta velocidade, mas uma barreira urbana que diminui a mobilidade das pessoas que vivem a norte desse eixo, foram elaborados alguns mapas, baseados na pesquisa de Mobilidade Urbana da Região Metropolitana de Salvador/2012, identificada

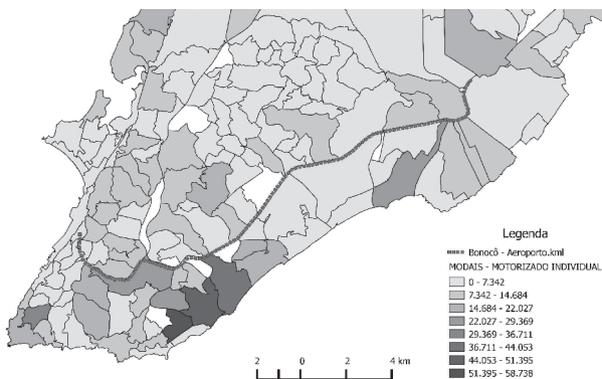


Figura 12
Viagens realizadas por modos individuais motorizados – carro particular e táxi Salvador – 2012

Fonte: Bahia (2013). Elaboração própria.

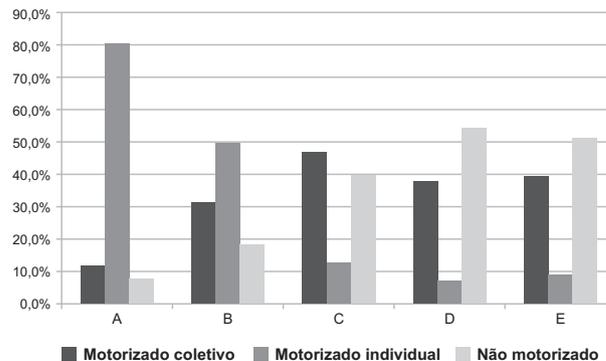


Figura 11
Divisão modal das viagens por classe RMS – 2012

Fonte: Bahia (2013).

com a abreviação O/D 2012 – Pesquisa Origem Destino (BAHIA, 2013). As análises demonstram que o tempo médio dos deslocamentos diários das pessoas para o trabalho é mais demorado para quem reside ao norte, em comparação com quem reside ao sul do eixo estudado, independentemente do meio de transporte utilizado (Figura 12).

Esse fato é agravado pela grande concentração das ofertas de trabalho nos centros tradicionais e em Camaragipe, conforme pode ser observado na Figura 12, verificando a concentração dos destinos por motivo de trabalho. Entretanto, isso não pode ser visto como fator único, pois regiões com distâncias relativamente equivalentes para

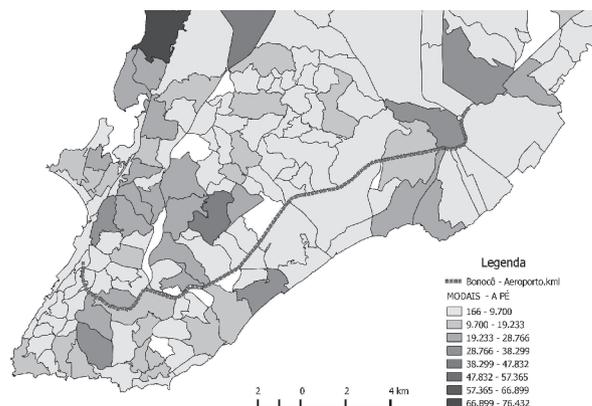


Figura 13
Viagens maiores que 500m realizadas a pé Salvador – 2012

Fonte: Bahia (2013). Elaboração própria.

os centros, como os bordos da Avenida Paralela, apresentam tempos de deslocamento distintos.

Esta situação pode ser potencializada pela realidade social e o modal de transporte utilizado para o deslocamento das pessoas de um lado e do outro da avenida, como apresentado nas figuras 11, 12, 13, 14 e 15.

A concentração das viagens motorizadas na cidade tem origem predominante na parte sul do eixo em estudo, com uma marcante centralidade na região da Pituba e adjacências, destacada em vermelho mais intenso na Figura 14.

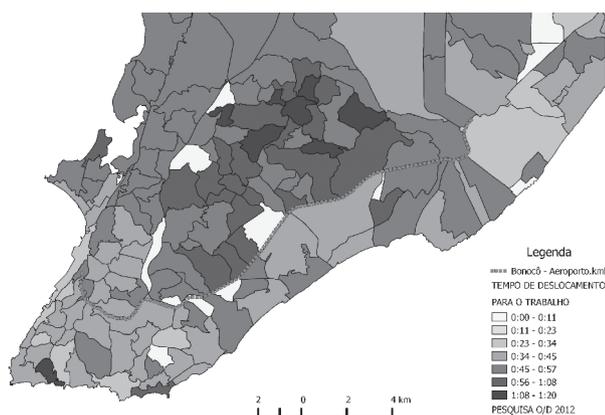


Figura 14
Tempo de deslocamento para o trabalho Salvador – 2012

Fonte: Bahia (2013). Elaboração própria.

INVESTIMENTO MUNICIPAL PARA O ANO DE 2014

Entendendo-se que a disparidade econômica, verificada nos mapas anteriores, está diretamente ligada à problemática da segregação social e, principalmente, relacionada à desigualdade racial advinda do processo de colonização do país, considera-se que este é um problema que urge ser combatido pelas autoridades municipais e que deveria ganhar prioridade no orçamento público.

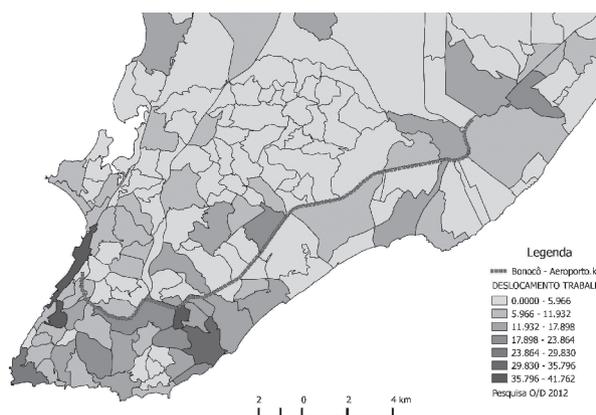


Figura 15
Polos atrativos de viagem por motivo de trabalho Salvador – 2015

Fonte: Bahia (2013). Elaboração própria.

A Figura 15 mostra que o deslocamento a pé é mais uniforme, mesmo a cidade não oferecendo infraestrutura adequada para esse tipo de mobilidade. No entanto, trata-se do modo mais natural de o ser humano se deslocar e, por isso, deveria ser valorizado e priorizado, com calçadas adequadas em largura, regularidade, conservação, padronização, sombreamento, entre outras características que podem facilitar o deslocamento a pé das pessoas pela cidade.

Já a Figura 16 apresenta uma predominância maior dos deslocamentos por modo coletivo nas áreas do Miolo e do Subúrbio, demonstrando que as pessoas nessas regiões usam o transporte público para se deslocar pela cidade.

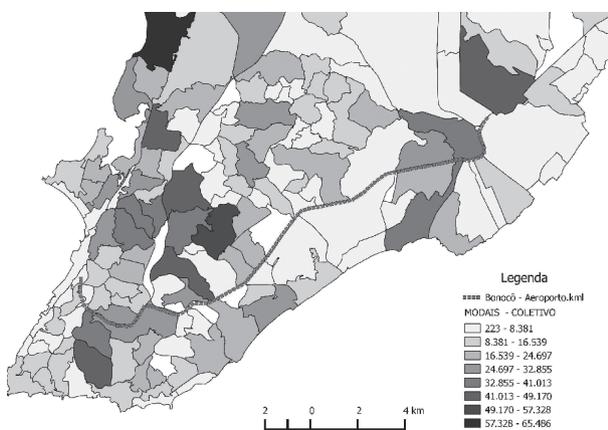


Figura 16
Viagens realizadas por modos coletivos, incluindo ônibus fretado e escolar Salvador – 2012

Fonte: Bahia (2013). Elaboração própria.

A redução das disparidades regionais deveria ser um objetivo da prefeitura, por meio de um maior investimento público nas áreas mais precárias, promovendo mais equidade nas condições de vida e acesso da população, reduzindo as diferenças físicas de oferta de infraestrutura, o que poderia refletir na melhoria das condições de vida e, eventualmente, de mobilidade.

Desse modo, analisa-se se o planejamento orçamentário da cidade de Salvador busca atender às diretrizes de política urbana previstas no Estatuto da Cidade, sobretudo quanto ao planejamento em prol do bem coletivo – garantia do direito à infraestrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, bem como a justa distribuição dos benefícios (Lei 10.257, Art. 2), principalmente, no seu parágrafo X: “adequação dos instrumentos de política econômica, tributária e financeira e dos gastos públicos aos objetivos do desenvolvimento urbano, de modo a privilegiar os investimentos geradores de bem-estar geral e a fruição dos bens pelos diferentes segmentos sociais” (BRASIL, 2001).

No levantamento do Orçamento Fiscal de 2014, só foram considerados os investimentos públicos referenciados por prefeitura-bairro, não sendo considerados investimentos classificados como inter-regionais, mesmo os que priorizam uma determinada região da cidade, como o investimento de R\$ 330 milhões na implantação do corredor Iguatemi-Lapa, que beneficia claramente as prefeituras-bairros Pituba/Barra e Centro/Brotas, ambas localizadas ao sul do eixo proposto, em detrimento das demais, e representa um percentual de 14% sobre o total dos investimentos previstos para a capital.

A maior parte dos recursos (92,54%, dos R\$ 2,35 bilhões previstos em programas complementares e estratégicos) não tem sua localização contemplada (Tabela 1), o que seria muito importante para a análise deste trabalho. Por exemplo, na Secretaria Municipal de Educação são destinados mais de R\$ 604 milhões de recursos para a construção de equipamentos esportivos, escolas e programas educacionais e essa verba está alocada para investimentos inter-regionais.

Tabela 1
Investimento da prefeitura de Salvador por prefeitura-bairro – Salvador – 2014

Prefeitura-bairro	Investimento	%
Barra/Pituba	17.764.000,00	0,75%
Cabula/Tancredo Neves	2.132.000,00	0,09%
Cajazeiras	4.124.000,00	0,18%
Centro/Brotas	116.642.000,00	4,95%
Cidade Baixa	7.940.000,00	0,34%
Inter-Regionais	2.179.052.266,00	92,54%
Itapuã/Ipitanga	3.162.000,00	0,13%
Liberdade/São Caetano	7.539.000,00	0,32%
Pau da Lima	13.474.000,00	0,57%
Subúrbio/Ilhas	1.889.000,00	0,08%
Valéria	932.000,00	0,04%
Total	2.354.650.266,00	100,00%

Fonte: Salvador (2014).

Analisando-se os 7,46% restantes para verificar se os princípios de equidade e justiça social estão sendo aplicados nesse pequeno percentual, que pode ser geolocalizado, percebe-se (Tabela 2) claramente uma desproporção geográfica na distribuição do investimento dos recursos públicos – 66,43% estão destinados à prefeitura-bairro de Brotas-Centro, restando 33,57% para serem destinados ao restante da cidade. Somando-se a isso os investimentos direcionados à prefeitura-bairro da Barra/Pituba, que concentra as áreas mais nobres da cidade, verifica-se que a situação se agrava e o total chega a

Tabela 2
Investimento por prefeitura-bairro, excluindo-se os investimentos inter-regionais – Salvador – 2014

Prefeitura-bairro	Investimento	%
Barra/Pituba	17.764.000,00	10,12%
Cabula/Tancredo Neves	2.132.000,00	1,21%
Cajazeiras	4.124.000,00	2,35%
Centro/Brotas	116.642.000,00	66,43%
Cidade Baixa	7.940.000,00	4,52%
Itapuã/Ipitanga	3.162.000,00	1,80%
Liberdade/São Caetano	7.539.000,00	4,29%
Pau da Lima	13.474.000,00	7,67%
Subúrbio/Ilhas	1.889.000,00	1,08%
Valéria	932.000,00	0,53%
Total	175.598.000,00	100,00%

Fonte: Salvador (2014).

76,54% do investimento público. Restam, então, para os bairros mais carentes da cidade, 23,43% dos recursos identificados por região. Essa realidade pode ser verificada, também, na Figura 17.

A VIA EM QUESTÃO

A via em estudo é um dos principais eixos viários de Salvador; corta a cidade em seu sentido longitudinal, tem 23,5 km de extensão e permite o desenvolvimento de velocidades máximas entre 70 km/h e 80 km/h, a depender do trecho. São avenidas situadas em vales e caracterizam-se por muitas faixas de rolamento para deslocamento de veículos, a maior parte, sem segregação para o transporte público e nenhum trecho de ciclovia.

As avenidas de alta velocidade, como esta em estudo, caracterizam-se como barreiras urbanas,

principalmente para as pessoas que utilizam os modos de deslocamento a pé e coletivo, pois a falta de equipamentos que facilitem a travessia é evidente e será demonstrada neste estudo.

A necessidade evidente de equipamentos para facilitar o trânsito dos pedestres é identificada por marcas no chão e outros sinais que demonstram que existe demanda de uma parcela significativa de pessoas que precisam atravessar a via naquele ponto, demanda essa que, por alguma razão, não está sendo atendida por um equipamento eletrônico ou passarela a menos de 100 metros.

Consideram-se também equipamentos precários todos os viadutos que, de alguma forma, possibilitam a travessia, mas, por causa da grande altura ou por não proporcionar a travessia completa da via ou não dispor de rampa e demais características de acessibilidade universal, ficam a desejar no atendimento ao pedestre.



Figura 17
Mapa com a distribuição geográfica dos investimentos públicos por prefeitura-bairro – Salvador – 2014

Fonte: Elaboração própria.

O levantamento realizado identificou todas as passarelas, sinalleiras e equipamentos que promovem a travessia precária, além de identificar demandas evidentes, a partir da anotação dos problemas e das dificuldades encontradas. A Tabela 3 resume, em números, a situação encontrada.

Tabela 3 Resumo do levantamento no eixo em estudo	
Tipo	Quantidade
Passarela	19
Sinalleira	5
Travessia precária	12
Demanda evidente	42

Fonte: Pesquisa realizada entre julho e dezembro de 2014.

As fotos, que fazem parte do levantamento realizado, mostram alguns exemplos das situações que acontecem, atualmente, com o pedestre em Salvador (Fotos 1 a 5).



Foto 1
O caminho preferencial dos pedestres, que dá acesso ao ponto de ônibus, não é pavimentado

Fonte: Google Earth (2014).

Alguns pontos no percurso do eixo merecem destaque, tais como:

Fonte Nova – a obra da nova arena resultou numa piora significativa do espaço de circulação do pedestre (Foto 6), conforme o artigo *Obras de 'imobilidade' urbana para a Copa em Salvador* (AZEVEDO, 2013).

Destacam-se aqui apenas dois dos inúmeros problemas que estão diretamente relacionados à



Foto 2
Caminhos de pedestre sem pavimentação

Fonte: Google Earth (2014).



Foto 3
Trecho da Av. Bonocô não atendido por passarela ou sinalleira

Fonte: Google Earth (2014).



Foto 4
Viaduto de Nazaré, lado voltado para a Fonte Nova, nem mesmo existe a opção de acesso para a parte superior

Fonte: Google Earth (2014).

via em questão: na descida para o Dique do Tororó, a calçada é “embarreirada” pela entrada da nova Arena (Foto 7). Na parte inferior do viaduto, há placas de proibição à circulação de pedestres (Foto 8).



Foto 5
Pedestres esperando oportunidade para atravessar

Fonte: Google Earth (2014).



Foto 8
Na parte inferior do viaduto há placas de proibição à circulação de pedestres

Fonte: Henrique Oliveira de Azevedo (2014).



Foto 6
A obra da nova Fonte Nova ocasionou muitos problemas

Fonte: Google Earth (2014).



Foto 7
Na ladeira do Bonocô para o Dique, a calçada é embarbeirada pela entrada da nova Arena

Fonte: Google Street View (2014).

Av. Bonocô – a partir do Vale do Ogunjá, a Avenida Bonocô passa a ter uma configuração diferenciada em relação ao pedestre, constituída de

uma série de passarelas. São quatro nesse trecho. Trata-se de uma região densamente ocupada, em ambos os lados da avenida, e que mereceria outras opções de travessia.

As passarelas não se caracterizam como equipamentos ideais do ponto de vista do pedestre, pois limitam a travessia a pontos específicos e obrigam os usuários a subirem rampas que não atendem à Norma de Acessibilidade a Edificações, Mobiliário, Espaços e Equipamentos Urbanos (ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE NORMAS TÉCNICAS, 2004), pois apresentam inclinações maiores que 12%, enquanto a norma prevê 8,33%, no máximo. A norma determina também a instalação de patamares para diminuir o esforço na subida a cada 80 cm de desnível, o que não é atendido em nenhuma dessas passarelas. A Foto 9 mostra as passarelas deste trecho do estudo.

No trecho em que a Avenida Bonocô se liga à Avenida Antônio Carlos Magalhães, fica evidenciada a falta de prioridade ao pedestre (Foto 10): o diminuto espaço do passeio, comparado à grande dimensão das faixas de rolamento reservadas para os carros, contradiz o que prevê a Política Nacional de Mobilidade Urbana (Lei nº 12.587/2012), que estabelece, nos parágrafos VII e VIII do Art. 5º, a justa distribuição dos benefícios e ônus decorrentes do uso dos diferentes modos e serviços e a equidade no uso do espaço público de circulação, vias e logradouros. Se



Foto 9
Passarelas e demandas evidentes do Vale do Bonocô

Fonte: Google Earth (2014).

35% (BAHIA, 2013) dos deslocamentos realizados em Salvador ocorrem a pé, seria necessária a disponibilidade de mais espaço para esse modo.

Região do Iguatemi – o Centro Municipal Camaragibe, nome estabelecido para esta área no Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano (PDDU)

(SALVADOR, 2008), é um polo gerador de tráfego, mas com poucas opções de travessia e péssimas condições para a circulação do pedestre. Trata-se de um trecho de 2.800 metros, que conta com três passarelas e uma sinaleira, quatro demandas evidentes identificadas e muitos problemas para a acessibilidade dos pedestres: ausência de sinalleiras, passarelas ou mesmo faixas de pedestre (Foto 11). Nem mesmo há calçada, mostrando um imenso descaso do poder público com as pessoas.

A falta de acessibilidade e de pontos de travessia gera uma sobrecarga na passarela em frente ao Shopping da Bahia (antigo Shopping Iguatemi). No dia 5 de abril de 2012, conforme noticiado no portal Metro 1, aconteceu um congestionamento de transeuntes na passarela que causou uma espera de até 15 minutos para que estes conseguissem atravessá-la, a ponto de levar pedestres desesperados a se pendurarem pela parte de fora do equipamento.

No sistema de mobilidade urbana da cidade, a falta de equipamentos para a travessia aumenta



Foto 10
A ligação da Avenida Bonocô com a Avenida Tancredo Neves, em direção ao Iguatemi, mostra a desproporcionalidade entre as larguras da via e da calçada

Fonte: Google Earth (2014).

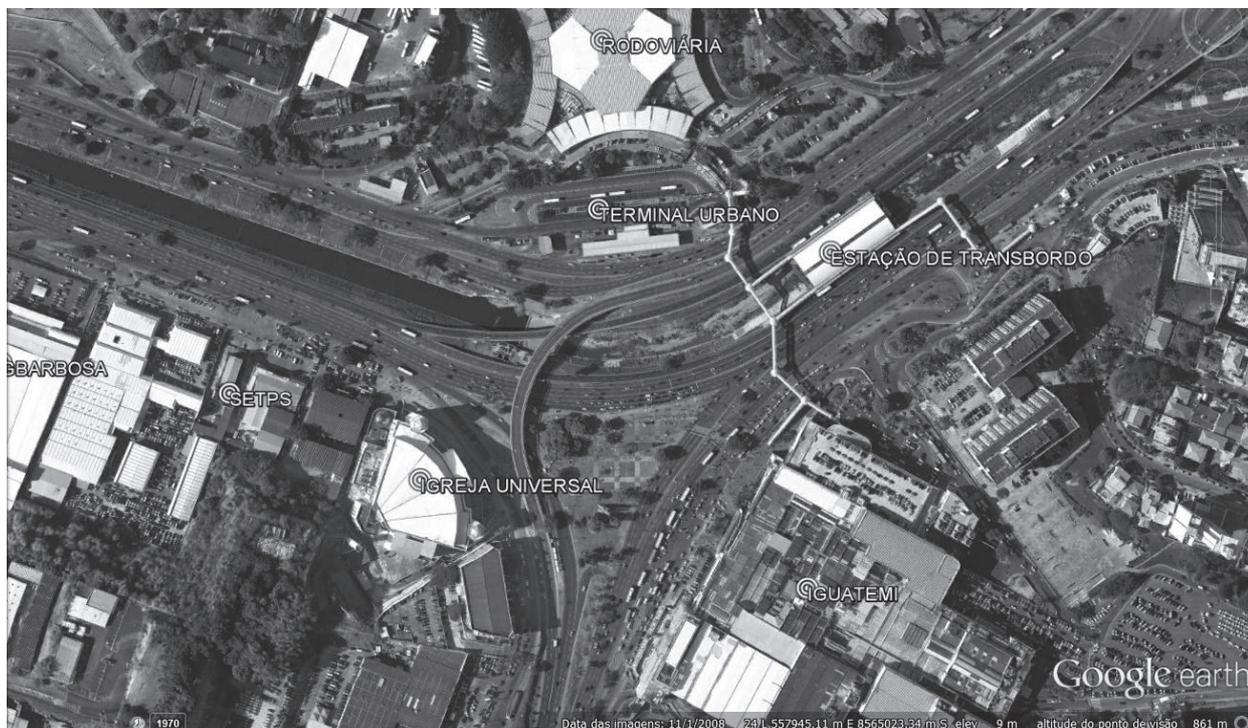


Foto 11
Centro Municipal Camaragibe/Iguatemi, com seus diversos polos geradores de tráfego e poucas opções para os pedestres

Fonte: Google Earth (2014).

muito o percurso do pedestre, a exemplo do que enfrentam centenas de estudantes que desembarcam no Terminal Rodoviário e precisam atravessar a passarela do Shopping da Bahia e depois as sinalizadas para chegarem ao Sindicato das Empresas de Transporte Público de Salvador (SETPS) para comprar seus vales estudantis de meia passagem nos coletivos. Esse mesmo percurso é realizado, por exemplo, pelos fiéis da Igreja Universal.

As calçadas do Shopping da Bahia não privilegiam o pedestre, visto que, em muitos casos, os canteiros são cercados por correntes que dificultam o trânsito das pessoas (Foto 12). Pouco mais adiante, se o pedestre tiver a intenção de atravessar entre o supermercado Makro e a concessionária da Fiat Americar, terá de enfrentar 17 faixas de rolamento, sendo três da via de acesso, três em direção à Paralela, duas exclusivas de ônibus e nove em direção à região do Iguatemi (Foto 13).

Avenida Paralela – Gehl (2013), arquiteto dinamarquês, em seu mais conhecido livro (*Cidades*

para Pessoas), incluiu um capítulo especial quando da sua publicação em português, chamado “Síndrome de Brasília”, que resume uma tendência modernista de projeto urbano que, em Salvador, teve como principais exemplares a Avenida Paralela e o Centro Administrativo da Bahia (CAB), em que a escala de projeto é do alto e distante e, em planta ou maquete, revela-se à primeira vista interessante, porém bastante disfuncional quando se tratam das condições concretas para habitação, convivência e trabalho humanos.

A passarela do Salvador Shopping marca o início da Paralela, uma avenida larga, com aproximadamente 15 quilômetros, com canteiro central extenso e largura média de pista mais canteiro de 100 metros, o que em si já é uma distância considerável para os pedestres. Conta com apenas 11 passarelas, ou seja, se fossem equidistantes teriam mais de 1.300 metros entre elas. O Código de Trânsito (BRASIL, 1997), em seu Art. 69, estabelece que o pedestre só é obrigado a utilizar a “faixa ou passagens a ele



Foto 12
Em frente ao Shopping da Bahia, os canteiros são separados por correntes para dificultar o acesso do pedestre, e as calçadas não têm continuidade

Fonte: Henrique Oliveira de Azevedo (2014).



Foto 13
Dezessete faixas de rolamento separam o Makro da Fiat Amicar

Fonte: Google Earth (2014).

destinadas sempre que estas existirem numa distância de até cinquenta metros”. Entende-se que uma passarela é uma passagem destinada ao pedestre, no entanto, muitas vezes, só a rampa já possui 50 metros. Exigir que o pedestre caminhe mais de 500 metros para encontrar uma opção de travessia contraria a regulamentação, pior ainda se consideradas as condições das calçadas da cidade (Foto 14).

Manutenção das passarelas – muitas dessas passarelas apresentam problemas de manutenção, como buracos no piso, ferragens expostas, ferrugem na estrutura, falta de iluminação e pouca proteção



Foto 14
Passarela do Imbuí

Fonte: Google Earth (2014).

lateral, pois seu guarda-corpo é composto simplesmente por três barras horizontais baixas, que podem facilmente ser escaladas por crianças, contrariando a NBR 14.718 (ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE NORMAS TÉCNICAS, 2001), entre outros elementos que proporcionam insegurança, ainda mais para pessoas que apresentam fobia de altura.

Condições precárias das calçadas em Salvador – trata-se de um problema recorrente, tanto que, na recente Pesquisa OD da RMS 2012, registrou-se uma surpreendente quantidade de acidentes de trânsito nas calçadas, 25% deles ocasionados por quedas durante caminhadas nas calçadas.

Há ainda vários pontos de ônibus, assim como passarelas, que ficam ilhados e sem calçadas. As marcas no chão mostram a intensidade dos deslocamentos das pessoas, sem que exista pavimentação adequada. Próximo à Unijorge, por exemplo, o ponto de ônibus fica em frente à universidade, mas a passarela leva para o outro lado. Para diminuir o percurso, as pessoas adotam, então, uma trilha que, até a presente data, não foi urbanizada para atender às necessidades de quem transita pela área, causando perigo de acidentes, pois entre a passarela e a trilha formou-se, pela erosão, um buraco. Mesmo assim, as pessoas continuam usando o caminho, que é mais lógico e mais curto para o percurso desejado (Fotos 15 e 16).

Sinaleiras – a instalação de sinaleiras atende prioritariamente à necessidade dos motoristas, pois



Foto 15
Distância e buraco existentes entre a passarela e a trilha adotada pelos transeuntes

Fonte: Henrique Oliveira de Azevedo (2014).



Foto 16
Ponto de ônibus e passarela, sem calçada para pedestres chegarem ao equipamento

Fonte: Google Street View (2014).

são instaladas longe das linhas de pedestre, mantendo-se abertas por longo tempo para os carros e por pouco tempo para o pedestre. Isso é agravado pela distância de percurso, ocasionado pela grande largura da avenida. Quando o sinal abre para o pedestre, é necessário realizar rapidamente a travessia, para não correr o risco de acidentes, ocasionados por motoristas apressados, que desrespeitam as normas de trânsito ao acelerar ao máximo seus veículos para desobstruir a via. Após a travessia, o pedestre percorre o extenso canteiro central para esperar durante longo tempo o sinal verde da via oposta, que permanece fechado para pedestres por cerca de cinco minutos.

De todos os equipamentos urbanos, as sinaleiras são as mais adequadas do ponto de vista dos pedestres, desde que bem instaladas e com real prioridade para transeuntes a pé, o que não é o caso da maioria das sinaleiras instaladas em Salvador. As consideradas bem instaladas interrompem o fluxo de veículos ao longo da avenida e possibilitam a travessia na faixa localizada abaixo do equipamento e mesmo por um trecho após a faixa, se não existirem confluências de veículos de outras vias. São sinaleiras pouco utilizadas na cidade, principalmente porque ainda se priorizam os carros, como disse o ex-prefeito da capital colombiana, Enrique Peñalosa, em palestra em Salvador, no dia 1º de outubro de 2013. Para ele, não priorizar as pessoas e o transporte público é como quando as mulheres

não podiam votar. Retiram-se as sinaleiras em nome de uma maior “fluidez” do tráfego, numa concepção de trânsito relacionada à quantidade de carros que passam pelas vias, e não se prioriza a qualidade de vida urbana para todas as pessoas. Essa é uma situação em que as classes dominantes continuam determinando as prioridades da cidade, com foco nos usuários de automóvel individual em detrimento da maioria das pessoas que andam a pé e utilizam o transporte público.

Por fim, o cenário segregacionista fica ainda mais evidente na continuação da Avenida Paralela, construída na década de 1990, contornando o bairro de São Cristóvão, o que, na época, já era considerado um bairro popular. Nessa obra, foi erguido um muro para segregar ainda mais a população carente da área nobre, oferecendo aos moradores do bairro uma única saída por uma passarela (Foto 17).

As obras mais recentes ainda não se desvencilharam dos velhos hábitos de se construir a cidade com o foco no automóvel. A obra mais recente em prol da “carrocracia” baiana é o complexo de viadutos do Imbuí/Narandiba. Nesses viadutos, recentemente inaugurados, não foi previsto espaço para o pedestre nem para o ciclista. Eles estão localizados em um dos pontos considerados como “demanda evidente” neste trabalho, o que revela o desinteresse de projetistas e governantes para as questões de mobilidade urbana que ultrapassem o trânsito de veículos individuais motorizados.



Foto 17
Passarela de São Cristóvão: muro segrega a parte mais pobre da cidade

Fonte: Google Street View (2014).

CONCLUSÃO

A partir da espacialização dos dados demonstra-se que há uma marcante diferença entre os dois lados do eixo estudado, nos aspectos social, racial, de infraestrutura implantada e disponível para suas populações, oferta de oportunidades de trabalho, entre outras diferenças, e que isso resulta em um menor acesso à cidade por parte das pessoas que vivem ao norte do eixo viário analisado, na área do Miolo e do Subúrbio Ferroviário.

Existem poucos equipamentos para facilitar a vida dos pedestres na travessia dessas vias de alta velocidade, contabilizando-se apenas cinco sinalizadas, 19 passarelas e 12 “travessias precárias”, que poderiam melhorar a vida do pedestre, se tivessem sido concebidas com essa intenção. Ao lado disso, foram identificados 42 pontos de demanda evidente, que não são atendidos por nenhum equipamento que facilite a travessia da via estudada, que tem 23,5 km de extensão.

Assim, conclui-se que os equipamentos existentes estão muito aquém das necessidades das pessoas que vivem na cidade, e a dificuldade criada para o pedestre resulta em um incentivo ao uso, cada vez maior, do veículo motorizado individual, único modo franco de se deslocar por uma cidade tão agressiva ao pedestre e ao ciclista, estando as pessoas menos favorecidas e que não possuem carro com menos direito de acesso aos benefícios de se viver em um grande centro urbano.

As políticas públicas ainda não incorporaram essa prioridade, pois o orçamento financeiro da cidade não reflete medidas que visem reduzir essa desproporção. Assim, o presente estudo pretende ser um alerta para todos os envolvidos com as questões relacionadas à mobilidade urbana e à justiça social.

Nesse sentido, o trabalho alinha-se a uma visão de mobilidade urbana que enfoca o deslocamento das pessoas, e não apenas dos veículos, o que atualmente predomina na maioria das cidades brasileiras e causa muitas distorções. Pretende-se disseminar uma cultura mais humana, numa perspectiva em que a pessoa seja tratada como prioridade, dando à rua a sua real dimensão e uso social, priorizando o transporte não motorizado e o transporte público, conforme as diretrizes da Política Nacional da Mobilidade Urbana, expressas na Lei nº 12.587/12.

REFERÊNCIAS

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE NORMAS TÉCNICAS. *NBR 9050: Acessibilidade a edificações, mobiliário, espaços e equipamentos urbanos*. Rio de Janeiro, 2004.

_____. *NBR 14.718: Guarda-corpos para edificações*. Rio de Janeiro, 2001.

AZEVEDO, Henrique Oliveira de. *Obras de “imobilidade” urbana para a Copa em Salvador*. Ago. 2013. Disponível em: <<http://ruadegente.blogspot.com.br/2013/08/obras-de-imobilidade-urbana-para-copa.html>>. Acesso em: 30 abr. 2015.

BAHIA. Secretaria de Infraestrutura da Bahia. *Síntese dos resultados da pesquisa domiciliar: pesquisa de mobilidade na Região Metropolitana de Salvador – 2012*. Salvador: Seinfra, 2013.

BANCARIO ONLINE. *Salvador tem maior população negra do país e é a mais discriminada*. Disponível em: <<http://www.bancariosrio.org.br/2013/ultimas-noticias/item/25008-salvador-tem-maior-populacao-negra-do-pais-e-e-a-mais-discriminada>>. Acesso em: 27 fev. 2015.

BRASIL. Lei nº 9.503, de 23 de setembro de 1997. Institui o Código de Trânsito Brasileiro *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*. Brasília, DF, 24 set. 1997. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19503.htm>. Acesso em: 30 abr. 2015.

BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil: Emendas Constitucionais de Revisão. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*. Brasília, DF, 5 out. 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 30 abr. 2015.

BRASIL. Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, Brasília, DF, 11 jul. 2001. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/l10257.htm>. Acesso em: 30 abr. 2015.

BRASIL. Lei nº 12.587 de 3 de janeiro de 2012. Institui as diretrizes da Política Nacional de Mobilidade Urbana; revoga dispositivos dos Decretos-leis nº 3.326, de 3 de junho de 1941, e nº 5.405, de 13 de abril de 1943, da Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), aprovada pelo Decreto-lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943, e das leis nº 5.917, de 10 de setembro de 1973, e nº 6.261, de 14 de novembro de 1975; e dá outras providências. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, Brasília, DF, 3 jan. 2012. Seção 1, p. 2. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/l12587.htm>. Acesso em: 30 abr. 2015.

CARVALHO, Inaiá Maria Moreira de; PEREIRA, Gilberto Corso (Coord.). *Como anda Salvador e sua região metropolitana*. 2 ed. Salvador: Edufba, 2008.

DELGADO, Juan Pedro Moreno. *Mobilidade urbana*. Disponível em: <<http://cirandas.net/redeprosolidarios/conteudo-seminario-vozes-de-salvador/mobilidade-urbana>>. Acesso em: 30 abr. 2015.

ENTIDADE METROPOLITANA DA REGIÃO METROPOLITANA DE SALVADOR. *Região Metropolitana de Salvador é a 6ª mais populosa do país, diz IBGE*. Disponível em: <<http://www.rms.ba.gov.br/regiao-metropolitana-de-salvador-e-a-6a-mais-populosa-do-pais-diz-ibge>>. Acesso em: 27 fev. 2015.

FERNANDES, Rosali Braga; REGINA, Maria Emilia. A segregação residencial em Salvador no contexto do miolo da cidade. *Cadernos do Logepa*, João Pessoa, PB, v. 4, n. 1, p. 39-46, 2005.

FERNANDES, R. B. *Periferização sócio-espacial em Salvador: análise do Cabula, uma área representativa*. 1992. Dissertação (Mestrado)-Faculdade de Arquitetura Urbanismo, Universidade Federal da Bahia, Salvador, 1992.

FONTANA, Felipe; VALOTTA, Fernanda Martins. Pac "Contorno Norte": a cidade brasileira de Maringá e o aumento do processo de segregação socioespacial de sua região metropolitana. In: CONGRESSO LATINOAMERICANO DE SOCIOLOGIA, 29., 2013, Santiago do Chile. *Anais...* Santiago do Chile, 2013. p. 1-15.

GEHL, Jan. *Cidades para pessoas*. São Paulo: Perspectiva, 2013.

GOOGLE EARTH. Disponível em: <<http://www.google.com.br/intl/pt-BR/earth/index.html>>. Acesso em: 26 dez. 2014.

GOOGLE STREET VIEW. Disponível em: <<http://maps.google.com.br/intl/pt-BR/help/maps/streetview/>>. Acesso em: 26 dez. 2014.

JACOBS, Jane. *Morte e vida das grandes cidades*. São Paulo: Martins Fontes, 2011.

JALES, Antonio Wagner Lopes. Os impactos urbanos de uma intervenção viária: avaliação da implantação da via expressa em São Luís usando a sintaxe espacial. *Vitruvius Arqtextos*, São Paulo, v. 15, n. 171, ago. 2014. Disponível em: <<http://www.vitruvius.com.br/revistas/read/arqtextos/15.171/5289>>. Acesso em: 26 dez. 2014.

SALVADOR. Prefeitura Municipal. *Programas Complementares e estratégicos: projetos e atividades por prefeituras: bairro orçamento fiscal*. Salvador: SEFAZ, 2014. Disponível em: <<http://transparencia.sefaz.salvador.ba.gov.br/Arquivos/Planejamento/LOA/2014/Or%C3%A7amento%20Fiscal/Programas%20Complementares%20e%20Estrat%C3%A9gicos.pdf>>. Acesso em: 24 out. 2014.

SALVADOR. Secretaria Municipal de Urbanismo. *Plano Diretor (PDDU – 7.400/2008)*. Salvador: Sucom, 2008. Disponível em: <<http://salvador.ba.gov.br/>>. Acesso em: 24 out. 2012.

SILVA JUNIOR, Sílvio Barbosa da; FERREIRA, Marcos Antonio Garcia. Rodovias em áreas urbanizadas e seus impactos na percepção dos pedestres. *Sociedade & Natureza*, Uberlândia, v. 20, n. 1, jun. 2008. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S198245132008000100015&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 30 mar. 2015.

Os autores agradecem a Nísia Rizzo de Azevedo pelas contribuições na revisão redacional deste artigo e a Pablo Vieira Florentino pela ideia inicial do tema e importantes contribuições

Artigo recebido em 23 de fevereiro de 2015

e aprovado em 1 de abril de 2015.

O direito à cidade: considerações iniciais sobre a Linha 1 do metrô de Salvador e a valorização do solo urbano no entorno das estações

*Elielton Souza Silva**

*Júnio de Jesus dos Santos***

*James Amorim Araújo****

* Graduando em Geografia pela Universidade do Estado da Bahia (Uneb). Bolsista de Iniciação Científica da Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado da Bahia (Fapesb).

elielton_works@hotmail.com

** Graduado em Geografia pela Universidade do Estado da Bahia (Uneb). Bolsista de Iniciação Científica do Programa de Iniciação Científica (Picin).

juniogeo@hotmail.com

*** Doutor em Geografia pela Universidade de São Paulo (USP) e mestre em Geografia pela Universidade Federal da Bahia (UFBA). Professor da Universidade do Estado da Bahia (Uneb).
jaraujo@uneb.br

Resumo

O presente trabalho discute a relação entre o metrô e a valorização do solo urbano no entorno de estações. Tal sistema de transporte é um fenômeno urbano novo na cidade de Salvador e, portanto, são necessários estudos sobre as transformações socioespaciais que ele provocará. Neste sentido, o objetivo central foi o de demonstrar os prováveis contextos de valorização do solo urbano no entorno de cinco estações do primeiro tramo de metrô da Linha 1 (Lapa-Acesso Norte) em Salvador-Bahia e a susceptibilidade econômica da população residente. Os procedimentos metodológicos empregados foram de levantamentos de gabinete e de campo. Dos dados coletados e interpretados constatou-se que a valorização do solo urbano no entorno das estações de metrô provocará a descentralização de população. Portanto, confirma-se a tese de que o metrô é um fenômeno que reitera a valorização do solo urbano e intensifica a segregação socioespacial em detrimento ao direito à cidade.

Palavras-chave: Metrô. Valorização do solo urbano. Descentralização populacional. Salvador.

Abstract

This paper discusses the relationship between the subway and the urban land appreciation around the stations. This transportation system is a new urban phenomenon in the city of Salvador and therefore, studies are needed on the socio-spatial transformations to be caused by it. In this sense, the central objective of this paper is to demonstrate the likely urban land valuation contexts surrounding five stations of the subway first line - Line 1 (Lapa-Access North) in Salvador-Bahia and the economic susceptibility of the resident population. The methodological procedures used were of office and field survey to obtain data. The collected and interpreted data found that the recovery of urban land value in the vicinity of metro stations will cause a population decentralization. Therefore, this confirms the thesis that the subway is a phenomenon that reiterates the urban land value and intensifies socio-spatial segregation over the right to the city.

Keywords: Subway. Enhancement of urban land. Decentralization population. Salvador.

INTRODUÇÃO

Salvador encaminha-se para atingir o contingente de três milhões de habitantes. Desde sua origem até os dias atuais foram muitas as transformações na configuração espacial da cidade, mas um fato é inegável: desde o final da década de 1960, Salvador alcançou a escala de metrópole e se configurou, conseqüentemente, em uma vasta mancha urbana.

Como consequência do nível metropolitano alcançado por Salvador, houve um crescimento exponencial da circulação de pessoas, veículos e mercadorias pelas vias da cidade, no entanto, as condições desta circulação nunca acompanharam, em oferta e qualidade, tal crescimento. Por exemplo, segundo um estudo de Miranda (2010), no ano de 2010 circulavam, em média, cerca de 1,5 milhão de pessoas em ônibus coletivos todos os dias. Porém, segundo este mesmo estudo, este contingente de usuários tem decrescido ano após ano, a partir da constatação de um levantamento sistemático feito, de 1999 a 2009, pela Superintendência de Trânsito e Transporte de Salvador (Transalvador), o que indica que este sistema de transporte está deixando de atender a uma parte da população soteropolitana.

Ainda como mais um agravante para as condições de transporte coletivo existentes em Salvador, pode-se citar o caso do metrô. Este começou a ser construído no final da década de 1990, mais exatamente em 1999, a partir das ações de um programa de desenvolvimento de infraestrutura do país intitulado “Avança Brasil”, do governo do presidente Fernando Henrique Cardoso. Desde então, iniciou-se a construção de um sistema de transporte de massa sobre trilhos, assim como mais uma história de desvios de recursos públicos do país¹. Contudo, após 13 anos de construção e problemas de todas as ordens decorrentes de um viciado planejamento

urbano, a Linha 1 do metrô de Salvador pareceu finalmente apontar para uma solução. Afinal houve a transferência dos ativos pertencentes, primeiramente, ao município de Salvador para o governo do estado e, deste, em formato de concessão patrocinada, para a Companhia de Participações em Concessões (CPC)² (Figura 1).

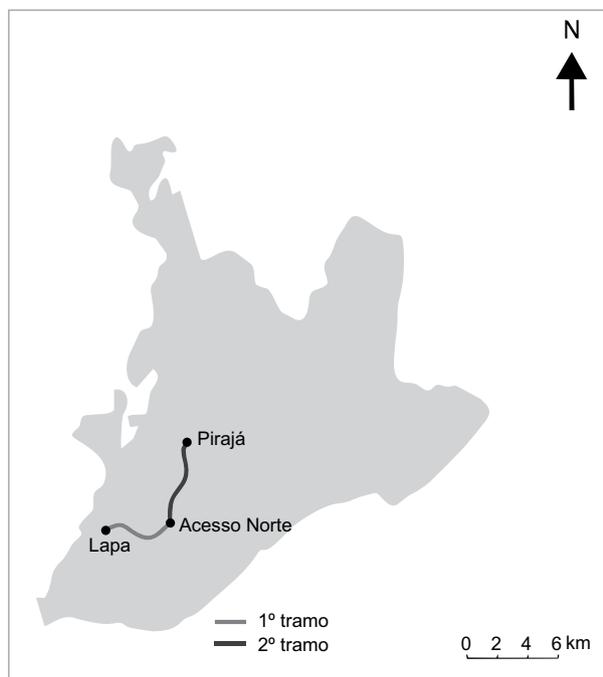


Figura 1
Metrô de Salvador - Linha 1 (Lapa/Pirajá)

Fonte: Secretaria de Desenvolvimento Urbano – Sedur, 2012.

Foi com base nesse contexto que se propôs esta pesquisa³. Partiu-se de um objeto virtual, isto é, a efetiva operação do metrô e as possíveis transformações socioespaciais como: a elevação do valor do solo e as mudanças de perfil socioeconômico da população residente no entorno das estações de metrô do primeiro tramo.

¹ Segundo informações do fornecidas pelo Ministério Público Federal (BRASIL, 2010), três acórdãos foram realizados pelo Tribunal de Contas da União (TCU) em 2013, pois foram identificadas diversas irregularidades nas fases licitatória e contratual (obras civis) e na de implantação do sistema de energia do metrô de Salvador. Número da ação para consulta processual: 2010.33.00.000364-1.

² A Prefeitura Municipal de Salvador transferiu os ativos do metrô de Salvador para o Governo do Estado da Bahia por meio do Convênio de Cooperação Intrafederativo nº 01/2012. O governo estadual, por sua vez, concedeu à Companhia CPC os direitos de usufruto dos ativos do referido sistema metroviário por meio do Contrato nº 01/2013. A CPC é uma das empresas do grupo Companhia de Concessões Rodoviárias (CCR).

³ Projeto de pesquisa em nível de Iniciação Científica (2013/14), sob o título “A implantação da Linha 1 do metrô de Salvador e suas consequências urbanas: a valorização do solo urbano”.

A produção científica que trata da implantação de sistema de transporte de massa em metrópoles tem destacado esta problemática, isto é, onde se implantou uma infraestrutura de mobilidade como essa ocorreu um significativo impacto no valor do solo urbano e, conseqüentemente, uma mudança no perfil da população residente no entorno das estações⁴. Dito em outras palavras, o que os estudos têm demonstrado sobre o perfil da população residente no entorno das estações de metrô é uma tendência à sucessão de população de estrato social mais baixo por estratos de renda média e alta. Óbvio que há outras mudanças como também a depreciação dos entornos e a substituição da população residente pela atividade comercial, no entanto, este não é o foco desta pesquisa.

O delineamento desta problemática encerra questões importantes, tais como: qual é o perfil socioeconômico da população residente no entorno das estações? Qual é o valor do solo no entorno das estações de metrô? Que contextos de valorização do solo podem ser antevistos? Quais entornos estão mais suscetíveis à valorização imobiliária e, conseqüentemente, à perda de população residente? Foi a partir destas questões que a hipótese deste trabalho deduziu contextos futuros de valorização imobiliária, induzidos pelo metrô no entorno das estações do primeiro tramo da Linha 1, os quais implicarão na descentralização de população residente.

Um caso recente desta problemática aconteceu com a Linha 4 do metrô (amarela) em São Paulo, construída pela mesma empresa que opera a Linha 1 de Salvador. A linha amarela liga parte da zona oeste ao centro da capital paulista e provocou, desde o início da sua construção (2004), um efetivo aumento do valor dos imóveis (venda e aluguel) nas mediações próximas à estação homônima ao bairro

do Butantã. Conseqüentemente, parte da população residente no entorno desta estação teve que se realocar em locais mais distantes, pois os preços praticados pelo mercado imobiliário estavam além de sua possibilidade orçamentária; com isso, iniciou-se um processo de sucessão de estratos populacionais na área.

No caso de Salvador, tais fenômenos – isto é, a elevação do preço do solo urbano e a sucessão efetiva da população – não ocorreram. No entanto, quando a Linha 1 do metrô estiver em operação plena, é provável que ocorram. Afirma-se isto porque o capital fixo redefine a forma e o conteúdo das relações socioespaciais, ao realizar a reprodução desigual da sociedade. Dessa maneira, objetiva-se indicar o grau de susceptibilidade econômica da população residente no entorno das estações à descentralização. Neste enfoque, os autores buscaram caracterizar o perfil da população residente, o valor do solo e o mercado de aluguel de imóveis em um raio de 300 metros das estações de metrô, no trecho entre a Estação da Lapa e a Estação do Acesso Norte.

A justificativa para a realização deste artigo é a de que, enquanto fenômeno novo para a cidade de Salvador, o metrô provocará tantas transformações socioespaciais que se faz necessária a produção de conhecimentos acerca de tais mudanças. Afinal, busca-se uma contribuição ao planejamento urbano da cidade e, por extensão, da região metropolitana, assim como um instrumento de informações referenciadas cientificamente aos cidadãos soteropolitanos, sobretudo aqueles que planejam usar o metrô. Dessa forma, pretende-se auxiliar no estabelecimento de uma agenda de controle social, tal como preconizado pelo Estatuto das Cidades (2002).

Este artigo está, portanto, subdividido em mais quatro partes: uma reflexão teórica crítica e de legislação sobre o objeto em questão, a base de dados e os procedimentos metodológicos, os resultados e discussões e, por fim, as considerações finais.

O metrô provocará tantas transformações socioespaciais que se faz necessária a produção de conhecimentos acerca de tais mudanças

⁴ Alguns trabalhos significativos nacionais que tratam da correlação entre transporte de massa e valorização do espaço são os seguintes: Ulian (2008), Reis (2011), Lima Neto (2006) e Ramalho (2013).

APONTAMENTOS TEÓRICOS E LEGAIS

Pensar a relação entre meio/sistema de transporte⁵ e espaço urbano, no caso a cidade, significa refletir sobre as seguintes condições espaciais: a centralidade e a descentralidade, a mobilidade e a imobilidade e as desigualdades socioespaciais. Com base nos teóricos doravante relacionados, as supracitadas condições espaciais realizam-se no espaço urbano de acordo com a (re) produção social. Entretanto, antes de discutir tais condições, é fundamental evidenciar, no plano do pensamento, os conceitos de produção e reprodução espacial e as escalas de análise, pois tais conceitos circunscrevem o campo de entendimento da totalidade social, enquanto as escalas conformam a estratégia de apreensão do objeto de pesquisa.

A produção do espaço é um conceito definido por Lefebvre (2000) e aceito por vários geógrafos, entre eles, Carlos (2011, 2001, 1994), Damiani (1999) e Santos (1997). Este conceito superou, histórica e epistemologicamente, o de organização do espaço, pois permitiu resolver uma querela teórica que se arrastava há longos anos, visto que, com o conceito de organização do espaço, não se conseguia inter-relacionar a sociedade e o espaço enquanto dimensões da totalidade social, pois se pensava em ambos como entes separados, ontológica e teoricamente. Com a contribuição fundamental de Lefebvre sobre a questão, entendeu-se que o espaço é produto, condição e meio da reprodução social, ou seja, o ato da reprodução da vida, entendida aqui em sua totalidade, é um ato de produção e uso do espaço, o que levou,

⁵ Segundo Setti e Widmer (1998 apud LIMA NETO, 2006, p. 27), um sistema de transporte consiste em quatro componentes funcionais: veículos: utilizados para movimentar pessoas e cargas entre localidades; vias: conexões que unem dois ou mais pontos; terminais: pontos onde as viagens se iniciam e terminam; plano de operações: um conjunto de procedimentos usados para se obter um funcionamento adequado e eficaz do sistema.

portanto, à compreensão de que a organização do espaço é apenas o aspecto visível dessa relação. Sobre isto, Carlos (2011, p. 62-63) diz:

O espaço e a reprodução social realizam-se em, pelo menos, três planos (níveis) da totalidade social: no cotidiano, na cidade e nas relações sociais (Estado)

O pressuposto de uma compreensão da produção do espaço, a partir da Geografia, permite concebê-lo como produto, condição e meio da reprodução da sociedade, definindo-o como processo/movimento em constituição,

como o da própria sociedade. Sintetizando os argumentos, é possível constatar que as relações sociais realizam-se como relações reais e práticas, isto é, como relações espaço-temporais.

O espaço e a reprodução social realizam-se em, pelo menos, três planos (níveis) da totalidade social: no cotidiano, na cidade e nas relações sociais (Estado). O plano do cotidiano ou da vida cotidiana é o da proximidade e de curtas distâncias, do corpo, da casa e vizinhança. A cidade é o plano da simultaneidade de eventos, dos encontros e desencontros, das trocas etc. Por fim, o plano geral do controle social é o estabelecido pelas relações sociais e realizado pelo Estado e também pelas classes dirigentes, portanto, envolvente àqueles planos⁶.

Ao se considerar um meio/sistema de transporte de massa, como é o metrô, pode-se vislumbrar os três planos acima descritos em interação (realização) porque a circulação de pessoas e objetos é uma prática essencial de reprodução da sociedade, em especial na capitalista. Portanto, esta prática (dimensão sintagmática) tornou-se objeto de controle do Estado e do capital privado.

Ainda no nível da cidade, pois é onde se encontram muitas das ações estratégicas dos sujeitos oriundos do plano geral de controle social, é nele que se realizam as contradições e os conflitos com os cidadãos, afinal a circulação é um direito, por um

⁶ Sobre a escala espacial deste nível, tanto Henri Lefebvre quanto Milton Santos concordam que se deve considerar o Estado-nação e seu território. Para tanto, comparar Santos (2002, 1985) e Lefebvre (1978).

lado, e mercadoria, por outro. É, logo, deste complexo de planos da totalidade social que se passa a circunscrever empiricamente o objeto em tela e a problemática da pesquisa.

Nesse sentido, à pesquisa científica cabe objetividade através de uma escala de análise que busque apreender o movimento da realidade a partir da dimensão do

habitante, de seu cotidiano, com seus conflitos de centralidade/descentralidade, mobilidade e imobilidade, assim como de valorização/desvalorização do espaço. Desse modo, entra-se em contato com a realidade a partir de um plano de proximidade, cotidiano, prático-sensível, porque a cidade realiza-se dessa maneira, ainda mais quando o que se estuda é um meio/sistema de transporte.

A respeito da centralidade enquanto processo socioespacial, foi Lefebvre (2004) que passou a considerar a centralidade como um movimento dialético que constrói e destrói os centros e seu conteúdo: a simultaneidade. Na centralidade estão o poder e o mercado; “nenhuma criação, mas todas as criações”. Materialmente, a centralidade realiza-se como centro, por isso, o papel que os sistemas de transporte “jogam” na indução de centros/subcentros é fundamental, pois reforçam os conteúdos do centro.

Na metrópole, não existe apenas um centro, mas vários, e ainda assim a lógica de reprodução da centralidade baseada em sistemas de transporte é a mesma. Estudos realizados por Villaça (1998, p. 80) confirmam esta correlação, pois, ao estudar a cidade de São Paulo, este autor afirma que os sistemas de transporte intraurbanos são “os maiores determinantes das transformações dos pontos, assim como as vias influenciam tanto no arranjo interno das cidades como nos diferenciais de expansão urbana”.

No caso específico do sistema de metrô da cidade de São Paulo, este favoreceu claramente os estratos das classes média e alta da população, por isso, Santos (1990), em *Metrópole Corporativa*

Implantação e a expansão do metrô provocaram diretamente a valorização do espaço, o qual induziu a formação de centros/subcentros

Fragmentada, afirma ser a valorização espacial um processo diretamente correlacionado às inversões de capital na expansão do metrô. Consequentemente, a implantação e a expansão do metrô provocaram diretamente a valorização do espaço, o qual induziu a formação de centros/subcentros onde ocorre a reprodução social de classes mais

abastadas. Por sua vez, para as classes menos favorecidas, o processo de valorização e centralidade induzido pelo metrô conduziu ao seu contrário, isto é, à descentralidade.

De acordo com o estudo de Lima Neto (2006), a valorização do solo urbano está em relação direta com a implantação de um sistema de transporte de massa por causa do desenvolvimento que passa a ocorrer gerado pelas externalidades positivas. Estas, em termos práticos, significam a valorização do solo em um duplo movimento: primeiro a inversão de capital fixo produz infraestruturas como: saneamento, eletrificação, rede de transporte, vias de acesso, dentre outras, e, nesse momento, inicia-se a valorização indicada pelo aumento do valor venal do solo urbano e, conseqüentemente, há aumento dos preços médios de aluguel e venda de imóveis; em um segundo momento, a valorização do espaço tende a atrair equipamentos como *shopping centers*, condomínios das classes média e alta, centros de negócios etc., o que conduz novamente ao aumento dos preços médios de aluguel e venda de imóveis.

Um dos estudos mais interessantes sobre a valorização do solo urbano provocada pela implantação de metrô foi realizado por Cervero (1998) na cidade de São Francisco (EUA). Segundo o autor, a valorização média dos imóveis no entorno das estações (raio de 400 metros) foi de 15%, fato corroborado por outros estudos citados por Cervero, tais como os de Armstrong (1994), em Boston, e Voith (1991), em Nova Jersey.

A efetivação da centralidade provoca o afastamento de segmentos de camadas populares

de áreas sob (re)valorização imobiliária. Este movimento é, sob uma leitura lefebvriana, denominado de descentralização. Na reflexão de Lefebvre (2004) sobre o outro da centralidade, a análise formal não basta porque pode ocultar a dialética entre ambos. Não basta descrever, comparar, tipificar, é essencial explicar como se relacionam. O sentido efetivo da noção de descentralidade é frisar que esta realiza imobilizações, enquanto a centralidade gera simultaneidades.

O que é a descentralidade então? No plano prático-sensível da cidade, a descentralidade realiza-se como tudo que circunda e envolve os centros da metrópole. Em uma palavra: periferias. Nesses “descentros” estão os trabalhadores formais e não formais com o cotidiano imposto, rotinizado e roteirizado. Em São Paulo, os descentralizados são os moradores que, geralmente, não têm acesso direto ao metrô e precisam tomar um trem, ou um ônibus ou qualquer outro meio de transporte para acessá-lo. Dados recentes do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (PEREIRA; SCHWANEN, 2013) indicam que o tempo médio de deslocamento de casa para o trabalho, na Região Metropolitana de São Paulo, era mais de 40 minutos em 2010. Em Salvador, segundo o mesmo estudo, o tempo médio era de aproximadamente 34 minutos.

Pensada em outra perspectiva, a relação centralidade/descentralidade efetiva-se enquanto escalas de espaço-tempo cotidianas. Disso decorre, então, que os meios e sistemas de transporte expressam temporalidades urbanas numa variação que vai das mais centralizadas até as mais descentralizadas, ou seja, no plano cotidiano, a descentralidade realiza-se como um dispêndio enorme de tempo diário em deslocamentos do tipo casa-trabalho-casa. Sobre isto, Salgueiro (2003, p. 100) diz que “[...] afirmam-se tempos e espaços hegemônicos e persistem espaços e tempos dominados”. Na cidade, os tempos e espaços hegemônicos são sempre reelaborados

por mecanismos diversos de (re)valorização de espaços, sobretudo, quando novos sistemas de transporte são implantados.

O sentido efetivo da noção de descentralidade é frisar que esta realiza imobilizações, enquanto a centralidade gera simultaneidades

Os sistemas de transporte nas grandes cidades são uma densa rede que interconecta centros e periferias. Eles fazem parte da dimensão sintagmática do espaço (LEFEBVRE, 2004), pois controlam os fluxos (a circulação) e realizam a mobilidade da população, mas somente se esta se insere nas redes, caso contrário, ocorrem situações (contextos) que chegam à imobilidade. Em um recente artigo, Alves (2011) discute esse duplo mobilidade/imobilidade em função da relação do Estado com o capital privado, a chamada Parceria Público-Privada (PPP). Ela afirma que tal relação intensificou a mobilidade com mais sistemas de transporte (rodoviário, ferroviário e metroviário), contudo, também provocou a expansão das periferias em escala geométrica. E quanto mais distantes do trabalho, menores as condições financeiras/monetárias para outras atividades porque o custo com transporte exaure os ganhos.

O fenômeno da mobilidade urbana, entendida aqui como o “resultado da interação dos deslocamentos de pessoas e bens entre si e com a cidade” (MCid, 2011 apud SILVA, 2011, p. 115), envolve diferentes mas interligadas escalas espaciais, desde aquela do plano da vida, cotidiana, a qual se relaciona com as atividades de trabalho, lazer, moradia, até as mais amplas e abstratas. Em Salvador, este duplo processo mobilidade/imobilidade sempre existiu, mas com suas formas históricas próprias, isto é, muitas pessoas deslocam-se de bicicleta ou a pé por falta de recursos. Este é um fenômeno corriqueiro e antigo em Salvador e torna evidente o quanto é custosa a mobilidade dos descentralizados.

O capitalismo é um modo de reprodução social no qual a dimensão sintagmática tende a ser mais hipertrofiada por conta do controle social exercido nos meios e sistemas dos quais se faz parte ou não. Por derivação lógica, o planejamento e a

gestão dos sistemas de transporte e a implantação de infraestruturas estão condicionados ou tutelados à desigual distribuição de inversões de capital, seja do poder público, seja do capital privado. Maricato (2001) é enfática ao afirmar, com base em um amplo conhecimento da realidade paulistana, que o resultado do planejamento e da gestão da cidade consiste “em justamente promover mais desigualdades ou segregação”. Por sua vez, as lutas travadas em diversas esferas da vida social, envolvendo a problemática da mobilidade, dentre tantas outras do parciodelurbano no Brasil, conduziram recentemente à instituição de legislações de lastro democrático, a exemplo do Estatuto da Cidade (BRASIL, 2002) e da Lei de Mobilidade Urbana (BRASIL, 2012).

A política urbana instituída pelo Estatuto da Cidade (BRASIL, 2002) confere “as diretrizes do desenvolvimento urbano ao poder municipal, tendo por objetivações o ordenamento territorial, mediante o planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano para garantir as funções sociais da cidade e garantir o bem-estar das pessoas” (p. 17). Este estatuto orienta como deve ocorrer a oferta dos serviços públicos, inclusive o de transporte coletivo, mesmo sob regime de concessão ou permissão.

No mesmo sentido, a Lei de Mobilidade Urbana (BRASIL, 2012), ao instituir uma política nacional de mobilidade urbana, coloca-a na condição de instrumento da política de desenvolvimento urbano. Então, para que ocorra desenvolvimento urbano, é necessário dar acesso universal à cidade, senão ocorre a segregação socioespacial tal como Maricato (2001) constatou.

Pensar no direito à cidade, como Lefebvre (1991) propõe em seus argumentos, implica necessariamente participar do debate de como se quer a cidade. O direito à cidade significa o “direito à vida urbana”, justificando que “[...] o urbano, lugar de encontro, prioridade do valor de uso, inscrição no espaço de um tempo promovido à

posição de supremo bem entre os bens, encontre sua base morfológica, sua realização prático-sensível” (LEFEBVRE, 1991, p. 117).

O direito à cidade significa o “direito à vida urbana”

BASE DE DADOS E PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

Para a realização desta pesquisa foram elaboradas diferentes bases de dados a partir de diversos procedimentos metodológicos.

A primeira base a ser elaborada foi a proveniente dos dados do perfil socioeconômico da população residente em Salvador no entorno das estações de metrô da Linha 1. Esta base foi obtida acessando os dados primários do Censo Demográfico do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) de 2010 por meio de dois programas diferentes – o Startcart (informações gerais dos setores) e o Statistical Package for the Social Sciences (SPSS) para os microdados dos setores.

Os setores eleitos foram: Estação da Lapa (setor 292740805200007), Estação Campo da Pólvora (setor 292740805200011), Estação Brotas (setor 292740805070046), Estação Bonocô (setor 29274085070026) e Estação Acesso Norte (setor 292740805210159). A escolha destes setores baseou-se em critérios simples, mas fundamentais: cada setor deveria ser contíguo a cada estação de metrô e seus limites territoriais deveriam estar dentro de um raio de, no máximo, 300 metros, contados a partir da estação. Por que um raio de 300 metros? Porque, de acordo com a maioria dos estudos sobre a valorização espacial, esta “ocorre até certo limite de influência da estação de acesso ao sistema, normalmente variando conforme a uma distância confortável de caminhada – variando entre 300 – 500 metros” (LIMA NETO, 2006, p. 22).

As variáveis pesquisadas em cada setor para esta base de dados foram as seguintes: total de domicílios particulares, total de domicílios próprios, infraestrutura existente (rede de abastecimento de

água, rede de esgotamento sanitário, coleta de lixo, rede de energia elétrica (iluminação pública e residencial), total da população e renda mediana mensal domiciliar.

Em seguida, foi elaborada uma segunda base de dados referente ao valor do solo urbano no entorno das estações, também dentro de um raio de 300 metros. A mensuração do valor do solo urbano foi feita tomando-se como base o Valor Unitário Padrão (VUP), definido anualmente pela Prefeitura Municipal de Salvador (PMS) e publicado no Diário Oficial⁷. Há dois tipos de VUP: o do terreno, calculado basicamente a partir de informações da infraestrutura disponível no logradouro (iluminação pública, rede de água, rede de esgoto etc.), e o da construção e/ou potencial construtivo (tamanho da área construída, material empregado, instalações especiais). Além desses tipos, há ainda um “fator de localização” que reflete a valorização ou desvalorização de um terreno. Sua variação é de 0,7 para localidades descentralizadas como Paripe e Mata Escura, dentre outras até 1,1, encontradas em bairros ditos nobres, como Horto Florestal, Itaipara, Vitória etc. Dessa forma, é possível saber quanto vale o metro quadrado em qualquer logradouro na cidade. A partir somente dos dados do VUP do terreno e do fator de localização, foi calculado o valor médio do solo urbano no entorno de cada estação de metrô.

A terceira base de dados referiu-se ao valor de mercado de imóveis alugados (casa ou apartamento com dois quartos, sala e cozinha) situados no entorno das estações de metrô. Para a elaboração desta base foram utilizadas duas fontes: a pesquisa anual de mercado imobiliário, realizada pela Incorporadora Lopes Imobiliária e publicada em formato de Anuário (ANUÁRIO DO MERCADO IMOBILIÁRIO BRASILEIRO, 2014), e os classificados de anúncio imobiliário do Jornal A Tarde dos meses de fevereiro e março de 2014.

⁷ Neste trabalho, foi utilizado o VUP publicado no Diário Oficial do Município de Salvador de 28 a 30 de setembro de 2013, Lei 8473/2013 (SALVADOR, 2013).

Finalmente, elaborou-se a quarta base de dados oriunda de um trabalho campo com a aplicação de um questionário aos moradores residentes no entorno das estações. O levantamento de dados em campo teve início em 12 de fevereiro e se estendeu até 23 de março de 2014. Ao todo foram quatro idas a campo, 96 questionários respondidos ou, aproximadamente, 44% de uma amostra planejada de 223⁸. Buscou-se levantar, com este procedimento, a percepção dos moradores sobre as transformações que o funcionamento do metrô traria para as suas vidas, sobretudo, quanto ao valor de mercado dos imóveis. Apesar de certa “frustração” com a participação de moradores na pesquisa, pois muito se recusaram a responder o questionário, os dados obtidos serviram para a verificação de várias evidências do objeto em tela.

As etapas seguintes foram relativas ao tratamento estatístico/cartográfico dos dados coletados. Dessa forma, foram utilizados programas, a exemplo de planilhas eletrônicas, para a organização das bases de dados acima descritas, e do Spring, para a elaboração da cartografia de base⁹. Após isto, os dados foram sumarizados com a aplicação de medidas estatísticas de tendência central e, por fim, usou-se o programa Corel para a editoração final dos mapas elaborados e demais figuras.

RESULTADOS E DISCUSSÕES

O primeiro resultado a ser apresentado refere-se ao perfil socioeconômico da população residente no entorno das estações de metrô. Nesta caracterização de perfil, primeiramente destaca-se a infraestrutura das áreas pesquisadas, depois a descrição da população residente.

⁸ Nos 96 domicílios em que os questionários foram aplicados, o contingente total de população foi de 307 pessoas, o que dá uma média de 3,2 pessoas por domicílio.

⁹ A base digital da área de pesquisa foi obtida junto à Companhia de Desenvolvimento Urbano do Estado da Bahia (Conder) que gentilmente nos disponibilizou. Quanto ao programa Spring, este é um software livre, disponibilizado via web pelo Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais (INPE).

De maneira geral, a infraestrutura urbana de serviços está universalizada nas áreas pesquisadas, sobretudo as redes de abastecimento de água e de energia elétrica, o que pode ser usado como indicador de generalização para o entorno das estações de metrô (Tabela 1). No entanto, destacam-se dois outros aspectos: a rede esgotamento sanitário ainda não cobre 100% dos domicílios, embora estes estejam localizados próximos ao centro tradicional da cidade. Também a coleta de lixo é deficitária, sobretudo no entorno da projetada Estação Bonocô e também no Acesso Norte. Tal deficiência na coleta de lixo é um dos aspectos relativos à infraestrutura urbana sobre os quais os cidadãos entrevistados mais chamaram a atenção.

O acesso e o uso da infraestrutura acima descrita interpõem à população custos expressos em forma de tarifas e taxas. Neste sentido, há um impacto mensal e permanente, o qual não pode

ser negligenciado, sobre as condições de vida da população, o que pode representar o comprometimento médio de 10% da renda domiciliar (INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA, 2010).

A renda mediana domiciliar mensal é outra variável muito importante na caracterização do perfil da população residente no entorno das estações de metrô. A escolha desta medida e não da usualmente empregada – renda *per capita* – deve-se à distorção que esta última pode induzir nas análises, uma vez que renda *per capita* é uma média. Também é importante frisar que, ao se estabelecer a renda mediana como medida, metade dos domicílios apresentou-se tecnicamente abaixo do valor mediano. Com base nos dados disponíveis do Censo Demográfico de 2010, chegou-se aos seguintes valores de renda mediana domiciliar por entorno de estação (Tabela 2).

Tabela 1
Perfil de infraestrutura no entorno das estações de metrô – Salvador – 2010

Local/setor	Total de domicílios particulares	Domicílios com acesso a			
		rede de abastecimento de água	rede de esgotamento sanitário	coleta de lixo	rede de energia elétrica (*)
Lapa	280	275	253	267	276
Campo da Pólvora	181	178	161	178	181
Brotas	231	231	229	231	231
Bonocô	203	203	201	70	201
Acesso Norte	257	252	251	200	256
Total	1152	1139	1095	946	1145

Fonte: Censo Demográfico (2011).

Nota: (*) Iluminação pública e residencial.

Tabela 2
Rendimento mediano domiciliar mensal da população residente no entorno das estações de metrô Salvador – 2010

Local/setor	Total de domicílios particulares	População do setor	Média de habitantes por domicílio	Rendimento mediano domiciliar mensal (R\$)
Lapa	280	823	2,9	2.500,00
Campo da Pólvora	181	525	2,9	2.250,00
Brotas	231	700	3,0	2.800,00
Bonocô	203	687	3,4	1.110,00
Acesso Norte	257	790	3,1	2.350,00
Total	1152	3478	3,0	----

Fonte: Censo Demográfico (2011).

A partir desses resultados podem-se indicar três situações: uma relativa homogeneidade espacial da renda mediana mensal no entorno das estações Lapa, Campo da Pólvora e Brotas, com características de uma classe de renda média; uma população com renda mediana mensal que a caracteriza como uma classe de renda baixa que habita o entorno da Estação Bonocô; e, quanto aos moradores do entorno da Estação Acesso Norte, os dados do Censo Demográfico de 2010 ficaram acima do esperado, o que caracterizou a população da área como pertencente à classe de renda média.

Estação Acesso Norte o fator de localização tem peso médio de 0,7 (o mais baixo), no entorno da Estação da Lapa este fator vale 0,9 (intermediário).

Os dados sobre valor do solo urbano contribuem para a observação de outro aspecto importante: o quantitativo de imóveis alugados no entorno das estações. Em todos os setores pesquisados, encontraram-se as seguintes quantidades de imóveis alugados: na Lapa: 27%, no Campo da Pólvora: 39%, em Brotas: 25%, no Bonocô: 32% e no Acesso Norte: 28%, o que dá uma média de 28% dos imóveis nesta condição. Estes dados já são indicadores de que há um mercado de renda do solo urbano consolidado¹⁰.

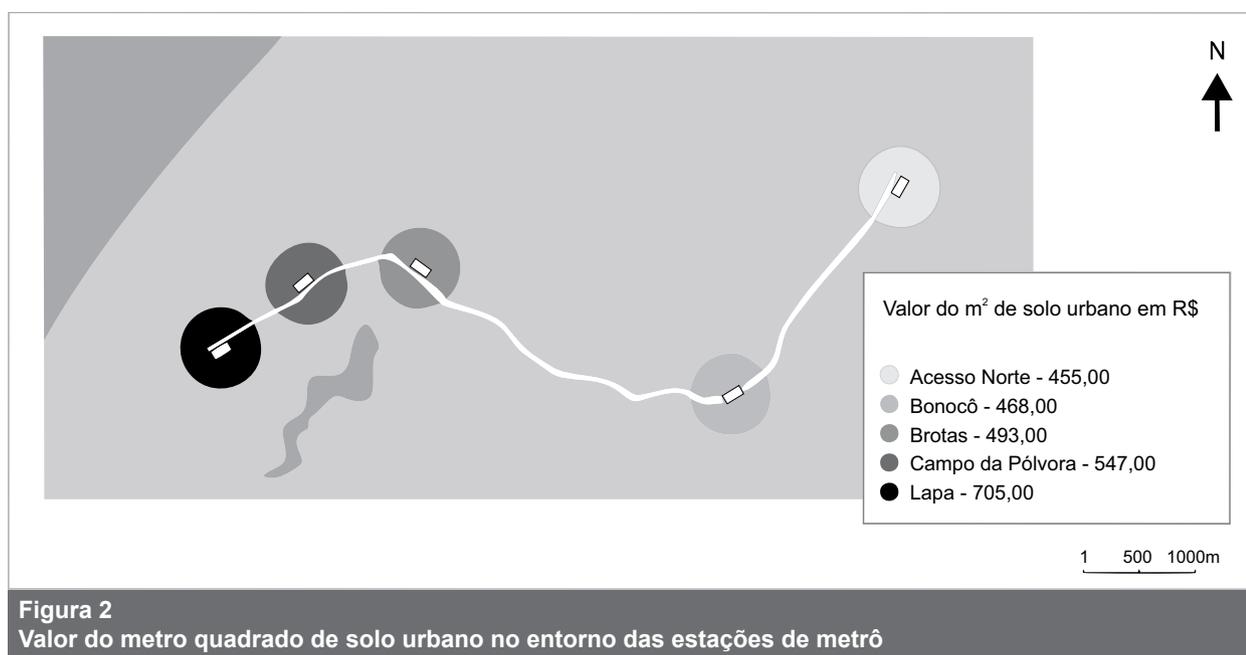


Figura 2
Valor do metro quadrado de solo urbano no entorno das estações de metrô

Fonte: Salvador (2013).

Após o levantamento de dados sobre a renda domiciliar, a próxima etapa foi caracterizar o valor do solo no entorno das estações. Os dados obtidos estão representados na Figura 2.

Como é possível interpretar na Figura 2, o valor do metro quadrado de solo urbano aumenta, progressivamente, da Estação Acesso Norte em direção à Estação da Lapa. Isto se deve a uma maior cobertura de redes de infraestrutura, mas também ao “fator de localização” da PMS na definição do VUP do terreno, afinal, enquanto no entorno da

Conforme aponta a Tabela 3, o valor médio de aluguel de imóveis¹¹ é maior na Estação de Brotas, seguindo pelo Campo da Pólvora e Lapa, nesta ordem. A análise também indica que, à exceção do Acesso Norte, em todos os demais entornos, o

¹⁰ Na realidade, o mercado rentista de Salvador sempre existiu. Há um grande contingente de estudos que confirmam este fato como, por exemplo, o trabalho de referência de Brandão (1978).

¹¹ A escolha por um domicílio configurado com dois quartos, sala e cozinha (casa ou apartamento) é resultado da média geral de habitantes por domicílio. Total de população dos setores (3.478 hab.), dividido pelo total de domicílios (1.152 dom.), que resulta em 3,0 hab./dom.

Tabela 3
Média de valor de aluguel no entorno das estações de metrô – 2014

Local/setor	Total de domicílios particulares	Total de domicílios próprios	Domicílios alugados (%)	Média de valor do aluguel (R\$)	Comprometimento da renda com o aluguel (%)
Lapa	280	177	27	1.200,00	48
Campo da Pólvora	181	181	111	1.380,00	61
Brotas	231	171	25	1.580,00	56
Bonocô	203	139	32	680,00	61
Acesso Norte	257	184	28	750,00	32
Total	1152	782	---	---	---

Fonte: Censo Demográfico (2011), Anuário do Mercado Imobiliário Brasileiro (2014) e A Tarde (2014).

Nota: O jornal A Tarde, seção de classificados imobiliários (imóveis a alugar). Salvador, ano 102, de 21 de fevereiro a 20 de março de 2014. Edições nº 34652 a 34679.

comprometimento do rendimento mediano domiciliar com o aluguel é bastante elevado.

Outra consideração analítica possível de ser feita é a da susceptibilidade econômica à sucessão populacional, isto é, a substituição da população de menor poder aquisitivo por outra mais abastada. O peso do valor médio de aluguel sobre a renda mediana é um fator determinante para a expulsão de determinada população de uma área e uma provável sucessão por um estrato social com

maior poder aquisitivo. Neste sentido é possível estabelecer uma relação comparativa entre renda domiciliar e valor médio de aluguel, tendo como parâmetro de fixação da população em um lugar o limite crítico de comprometimento de renda domiciliar com o pagamento de aluguel em até 65% e, assim, indicar os contextos futuros nos quais se vislumbrem áreas mais vulneráveis à perda de população residente. Tal relação está representada na Figura 3.

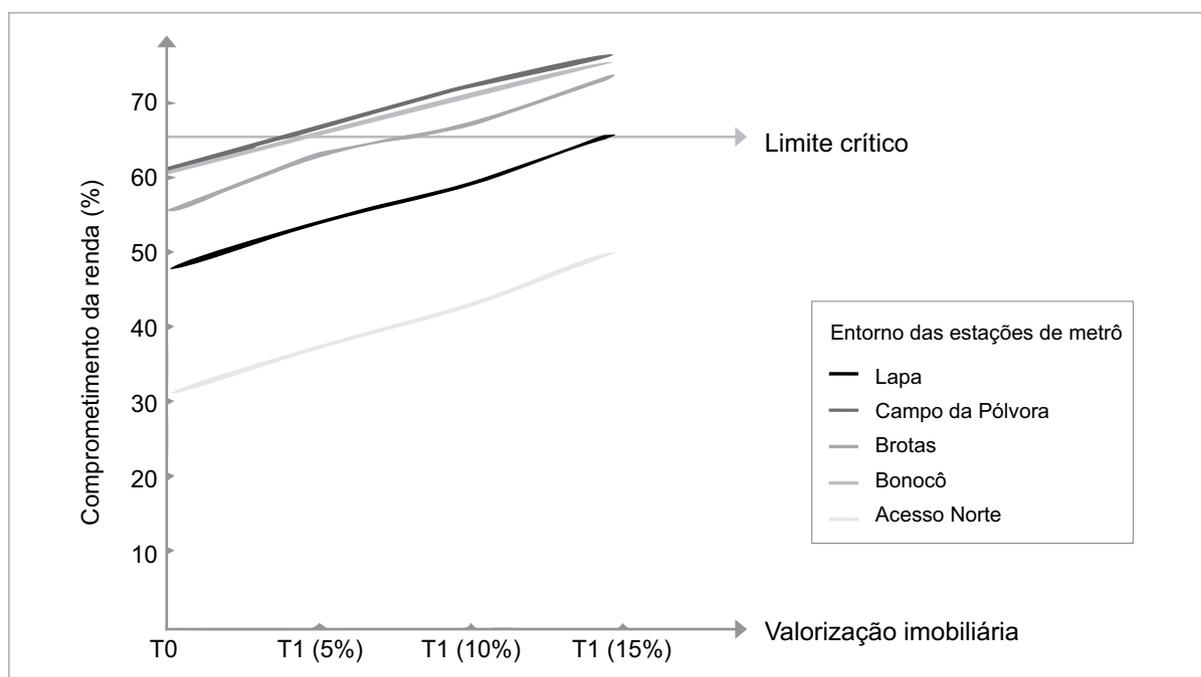


Figura 3
Valorização imobiliária e susceptibilidade à sucessão populacional

Fonte: Elaboração própria.

A análise da Figura 3 indica que, nos entornos das estações Campo da Pólvora e Bonocô, a descentralização populacional ocorrerá em um contexto/momento (T1) de valorização imobiliária de apenas 5%, portanto, são as áreas mais susceptíveis. Já em um contexto (T3) de 15% de valorização, praticamente em todos os entornos haverá perda populacional, à exceção do Acesso Norte. Surpreenderam os dados coletados deste último entorno, pois estavam acima do esperado. Por sua vez, a pesquisa de campo levantou várias evidências que corroboram com os dados de renda, dentre elas, a de que cerca de 27% dos entrevistados afirmaram que o metrô não provocaria nenhuma mudança em seu cotidiano por não necessitarem de transporte público, uma vez que possuem veículos próprios; outra evidência se refere ao grande contingente de imóveis próprios, mais de 70% dos entrevistados identificaram-se como proprietários.

Se a correlação expressa na Figura 3 estiver correta, a partir do momento T2 em diante, os entornos do Campo da Pólvora, de Brotas e do Bonocô serão os que mais perderão população residente. Entretanto, não é possível afirmar se um estrato populacional de maior poder aquisitivo ocupará tais locais, implicando valorização, ou se acontecerá o esvaziamento de população residente e a substituição por atividades comerciais e de serviços, como assim temem os moradores entrevistados no entorno da Estação de Brotas.

Diante das mudanças que o metrô provocará nos valores imobiliários, levantam-se as expectativas das pessoas referentes às transformações dos lugares. Ao serem questionadas se pretendem continuar morando mesmo local com a valorização do solo urbano, 72% das pessoas responderam que sim, pois são, em sua maioria, proprietárias dos imóveis ou pretendem adquiri-los. Os outros 28% responderam que pretendem migrar caso o valor do aluguel sofra um aumento com o funcionamento da linha do metrô, principalmente os moradores do entorno das estações Brotas e Campo da Pólvora.

Como exemplo mais notório da percepção da valorização das áreas estudadas, cita-se aqui, mais uma vez, o caso do entorno da Estação Acesso Norte. No levantamento de campo, foram colhidas informações aparentemente díspares das transformações em curso, isto é, linhas de ônibus, relocação de serviços de uso coletivo, instalação de um *shopping center*, implantação de condomínios de apartamento que destoam do estrato social do lugar, criação de ruas e avenidas etc., que criam a sensação de estranhamento (perda de intimidade) com o lugar e, em uma perspectiva concreta, o aumento do preço do valor do aluguel. Todos esses fatos indicam que uma reconfiguração do espaço está ocorrendo e que os cidadãos que nele habitam, percebem isso, mas não compreendem bem o que está “em jogo”.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

No início deste trabalho, definiu-se uma hipótese, ou seja, deduziu-se que a valorização do solo urbano induzida pelo sistema metroviário de Salvador ocorrerá no entorno das estações de metrô do primeiro tramo e, por conseguinte, uma parte da população se verá forçada a migrar. Pois bem, foi deduzida a susceptibilidade econômica dos entornos diante da perda de população, através dos dados de renda mediana, valores médios do solo urbano e aluguel de domicílios. Então, a hipótese é uma virtualidade que indica, em momentos futuros, os horizontes prováveis de perda de população nos entornos das estações. Por sua vez, com que ritmo, intensidade e características socioespaciais tais transformações ocorrerão, somente novas pesquisas poderão apontar.

As transformações espaciais no entorno das estações tornaram-se nítidas logo no início da implantação do metrô. Todavia, com o inclassificável atraso das obras, essas transformações, outrora vistas como indicadoras de valorização, foram, ao longo dos anos, perdendo seu magnetismo. Mesmo

assim conduziram as áreas que seriam atendidas diretamente pelo metrô a uma posição de centralidade potencial. Com efeito, uma provável sucessão de classes de renda (população) será praticamente inevitável por conta da valorização do solo urbano, mesmo considerando-se as diferenças entre Salvador e outras metrópoles citadas neste artigo. Este fato reafirma processos contraditórios como mobilidade e imobilidade, centralidade e descentralidade, sob a égide de relações sociais pautadas no valor de troca.

Ainda sobre esses processos socioespaciais contraditórios, reitera-se que a tendência, com a expansão do metrô, é a de provocar uma intensificação de fluxos em escala metropolitana, então, tais processos precisam ser urgentemente pensados também nesta escala, senão qualquer plano ou projeto de mobilidade urbana já será anacrônico na origem.

O que ocorrerá em Salvador não é inusitado, pois, como já se afirmou no início deste trabalho, a implantação de um sistema de transporte de massa, como é o metroviário, tende a gerar processos de centralidade que se realizam, materialmente, como subcentros. Uma vez que a metrópole é espaço urbano e reproduz a vida, também acaba por reproduzi-la desigualmente, porque a estrutura social segrega por meio de um mecanismo óbvio, isto é, a posse do capital em suas diferentes expressões concretas. Na dimensão espacial, tal efeito conduz os menos possuídos às situações de descentralização e, no limite, de imobilidade.

Então, se a descentralização é um fato, mesmo que em potencial, faz-se necessário lembrar e defender as diretrizes preconizadas pelo Estatuto das Cidades e não perder de vista que uma cidade é de usufruto de todos, portanto, uma mediação possível é integrar o metrô aos sistemas já existentes como ônibus e bicicletas (já existem estações do metrô em que isto é possível). Em relação às bicicletas, é importante destacar que já existe projeto da Conder intitulado Cidade Bicicleta, logo, cabe aos gestores da mobilidade de Salvador integrá-lo ao metrô.

Enfim, defende-se aqui o direito de Salvador possuir um sistema de transporte de massa, afinal é preciso que o transporte público prevaleça sobre o transporte privado. Uma cidade abarrotada de veículos não é indicador de desenvolvimento, muito pelo contrário; uma vez que a mobilidade se reduz com o excesso de veículos nas vias, a tendência da cidade e, em um contexto metropolitano, da Região Metropolitana de Salvador (RMS), é a de ir em direção à estagnação econômica, com consequências nefastas à reprodução social.

E, finalmente, quem vai se beneficiar do metrô? Enquanto meio/sistema de transporte, este deve servir aos cidadãos, mas, ao ser efetivamente implantado, tende a descentralizar uma parte da população. Cabe então aos cidadãos atuarem no sentido de um controle social sobre esse meio/sistema de transporte, pois o que está “em jogo” é o direito à cidade.

REFERÊNCIAS

- ALVES, Glória da Anunciação. A mobilidade/imobilidade na produção do espaço metropolitano. In: CARLOS, Ana Fani Alessandri. SOUZA, Marcelo Lopes de; SPOSITO, Maria Encarnação Beltrão. *A produção do espaço urbano: agentes e processos, escalas e desafios*. São Paulo: Contexto, 2011.
- ANUÁRIO DO MERCADO IMOBILIÁRIO BRASILEIRO 2013. São Paulo: Grupo Lopes. Disponível em: <<https://www.lopes.com.br/dados-mercado-imobiliario/anuario-2013>>. Acesso em: 5 fev. 2014.
- BRANDÃO, Maria de Azevedo R. Origens da expansão periférica de Salvador. *Planejamento*, Salvador, v. 6, n. 2, p. 155-172, abr./jun. 1978.
- BRASIL. Lei nº 10.257 de 10 de julho de 2001. *Estatuto da Cidade e Legislação Correlata*. 2. ed. Brasília: Senado Federal; Subsecretaria de Edições Técnicas, 2002.
- BRASIL. Lei nº 12.587, de 3 de janeiro de 2012. Institui as diretrizes da Política Nacional de Mobilidade Urbana; revoga dispositivos dos Decretos-leis nºs 3.326, de 3 de junho de 1941, e 5.405, de 13 de abril de 1943, da Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), aprovada pelo Decreto-lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943, e das Leis nºs 5.917, de 10 de setembro de 1973, e 6.261, de 14 de novembro de 1975; e dá outras providências. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, Brasília, DF, 3 jan. 2012. Seção 1, p. 2.

O DIREITO À CIDADE: CONSIDERAÇÕES INICIAIS SOBRE A LINHA 1 DO METRÔ DE SALVADOR E A VALORIZAÇÃO DO SOLO URBANO NO ENTORNO DAS ESTAÇÕES

BRASIL. Ministério Público Federal. *Metrol: MPF propõe ação de improbidade contra construtoras e funcionários da Prefeitura de Salvador*. 22 jan. 2010. Disponível em: <<http://www.prba.mpf.mp.br/mpf-noticias/patrimonio-publico-e-social/metro-mpf-propoe-acao-de-improbidade-contra>>. Acesso em: 14 abr. 2014.

CARLOS, Ana Fani Alessandri. Da "organização" à "produção" do espaço no movimento do pensamento geográfico. In: CARLOS, Ana Fani Alessandri; SOUZA, Marcelo Lopes de; SPOSITO, Maria Encarnação Beltrão. *A produção do espaço urbano: agentes e processos, escalas e desafios*. São Paulo: Contexto, 2011.

_____. *Espaço-tempo na metrópole: a fragmentação da vida cotidiana*. São Paulo: Contexto, 2001.

_____. *A (re)produção do espaço urbano*. São Paulo: Edusp, 1994.

CENSO DEMOGRÁFICO 2010. Brasília: IBGE, 2011.

CERVERO, R. *The transit metropolis: a global inquiry*. Washington: Island Press, 1998.

DAMIANI, Amélia Luisa. As contradições do espaço: da lógica (formal) à (lógica) dialética, a propósito do espaço. In: DAMIANI, Amélia Luisa; CARLOS, Ana Fani Alessandri; SEABRA, Odette Carvalho de Lima. *O espaço no fim de século: a nova raridade*. São Paulo: Contexto, 1999.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. *Pesquisa de orçamento familiar 2009*. Rio de Janeiro: IBGE, 2010.

LEFEBVRE, Henri. *A revolução urbana*. Belo Horizonte: UFMG, 2004.

_____. *La production de l'espace*. Paris: Anthropos, 2000.

_____. *O direito à cidade*. São Paulo: Moraes, 1991.

LEFEBVRE, Henri. *De l'Etat 1. L'Etat dans le monde moderne*. Paris: UGE, 1978.

LIMA NETO, Vicente Correia. *Uma metodologia para estimar a mais-valia imobiliária decorrente de intervenções em infraestrutura de transporte público*. 2006. 140 f. Dissertação (Mestrado)-Faculdade de Tecnologia, Universidade de Brasília, 2006.

MARICATO, Ermínia. *Brasil, cidades: alternativas para a crise urbana*. 3. ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 2001.

MIRANDA, Sílvia Camargo Fernandes. *Como está o transporte em Salvador? Análise da qualidade do sistema de transporte*

coletivo por ônibus através da percepção das pessoas com deficiência. 2010. 178. Dissertação (Mestrado em Engenharia Ambiental Urbana)-Escola Politécnica, Universidade Federal da Bahia, 2010.

PEREIRA, Rafael Rodrigues Moraes; SCHWANEN, Tim. *Tempo de deslocamento casa-trabalho no Brasil (1992-2009): diferenças entre regiões metropolitanas, níveis de renda e sexo*. Brasília, DF: IPEA, 2013. (Texto para discussão, 1813).

RAMALHOSO, Wellington. *Destino Itaquera: o metrô rumo aos conjuntos habitacionais da COHAB-SP*. 2013. 157 f. Dissertação (Mestrado) – Instituto de Arquitetura e Urbanismo, São Carlos, 2013.

REIS, Cristiane Marques Alves dos. *O impacto do metrô do Porto na valorização imobiliária*. 2011. 151 f. Tese (Doutorado)-Universidade do Porto, Porto, 2011.

SALGUEIRO, Teresa Barata. Espacialidades e temporalidades urbanas. In: CARLOS, Ana Fani Alessandri; LEMOS, Amália Inês Garaines (Org.). *Dilemas urbanos: novas abordagens sobre a cidade*. São Paulo: Contexto, 2003.

_____. *Metrópole corporativa fragmentada: o caso de São Paulo*. São Paulo: Nobel, Secretaria de Estado da Cultura, 1990.

SALVADOR. Lei nº 8473, de 28 a 30 de setembro de 2013. Aprova os Valores Unitários Padrão – VUP de terrenos e edificações. *Diário Oficial do Município da Bahia*, Salvador, BA, 28 a 30 set. 2013, v. 25, n. 5946.

SANTOS, Milton. *A natureza do espaço: técnica e tempo, razão e emoção*. 2. ed. São Paulo: Hucitec, 1997.

_____. *Espaço e método*. São Paulo: Nobel, 1985.

_____. *Por uma geografia nova: da crítica da geografia a uma geografia crítica*. São Paulo: EDUSP, 2002.

SILVA, Claudio Oliveira. Mobilidade e acessibilidade urbana e regional, e o papel do transporte público na gestão municipal. In: FARIA, Rodrigo de; SCHVARBERG, Benny (Org.). *Políticas urbanas e regionais no Brasil*. Brasília: Universidade de Brasília, 2011.

ULIAN, Flávia. *Sistema de transportes terrestres de passageiros em tempos de reestruturação produtiva na Região Metropolitana de São Paulo*. 2008. 322 f. Tese (Doutorado)-Universidade de São Paulo, Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, São Paulo, 2008.

VILLAÇA, Francisco. *Espaço intraurbano no Brasil*. São Paulo: Studio Nobel; FAPESP, 1998.

Artigo recebido em 23 de fevereiro de 2015

e aprovado em 24 de março de 2015.

Comércio de rua X poder público: o caso da cidade de Salvador (BA)¹

Ana Cláudia Nogueira Maia*

* Mestre em Geografia pela Universidade Federal da Bahia (UFBA) e doutoranda em Geografia pela Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho (Unesp).
maia.anaclaudia@gmail.com

Resumo

Este trabalho traz uma análise da relação (in)existente entre o comércio de rua e o poder público, a partir do estudo de caso realizado em duas centralidades de Salvador (BA): a do Iguatemi e a do bairro da Liberdade. Estuda a ação governamental ante os espaços públicos do urbano, assim como esta sob divergentes pontos de vista: do poder público, que tem o dever de planejar e ordenar tais espaços; do trabalhador, que se apropria desse espaço para exercer a atividade que é sua fonte de renda, e, por fim, dos cidadãos, que circulam cotidianamente, com dificuldades, por essas áreas. Na relação entre o poder público e o comércio de rua, são grandes as chances de se estabelecerem confrontos e descontentamentos. Porém, é necessário regulamentar, organizar o comércio de rua e ordenar os espaços públicos.

Palavras-chave: Comércio de rua. Poder público. Espaço público. Ação governamental. Salvador.

Abstract

This paper presents an analysis of the (in)existing relationship between the street commerce and government, based on the case study conducted in two centralities of Salvador (BA): the ones of Iguatemi and Liberdade. It brings into question the government action within the city public areas, from divergent points of view: the public authority, which has the responsibility to plan and order such spaces; the worker who uses that space to perform activities as a source of income and, finally, citizens, who face problems to circulate these areas daily. Conflicts and grievances have great chances of settling in the relationship between the public power and the street trading. However, it is necessary to regulate, organize street trading and order the public spaces.

Keywords: Street trading. Public authorities. Public space. Governmental action. Salvador.

¹ Este trabalho é resultado da dissertação de Mestrado defendida em março de 2013, o Programa de Pós-graduação em Geografia, da Universidade Federal da Bahia, Instituto de Geociências, sob a orientação do Prof. Dr. Angelo Szaniecki Perret Serpa.

INTRODUÇÃO

O modelo de crescimento econômico adotado pelo Brasil, combinado com o aumento populacional, resultou num processo de urbanização acelerado e de grandes proporções. Tal modelo de crescimento econômico tem sido responsável por uma distribuição de rendimentos muito desigual, respondendo pelo surgimento de uma série de problemas sociais como a segregação socioespacial e o desemprego, entre outros.

Quando teve início o processo de industrialização brasileiro, pensava-se que a indústria poderia trazer uma ‘solução’ para a crise social, pela qual uma porcentagem significativa da população vinha passando. Logo se tornou evidente, porém, que isto não ocorreria, pois os problemas socioeconômicos só aumentaram, atingindo a habitação, a educação e a saúde e provocando o que se tornou cada vez mais preocupante: um grande número de trabalhadores desempregados.

Além do grande contingente de mão de obra já existente nos centros urbanos, a prosperidade com a industrialização fez com que as migrações aumentassem significativamente: pessoas vindas de todos os cantos do país à procura de uma chance na ‘cidade grande’ para poder melhorar sua qualidade de vida, o que, na maioria das vezes, não ocorria. Tal contexto também colaborou com o aumento do número de subempregos e de pessoas desempregadas.

Diante desta situação, uma categoria de trabalhadores voltou a crescer – os trabalhadores informais –, cuja face mais visível é a composta por camelôs e ambulantes, integrados por migrantes e/ou pessoas que perderam o emprego, o que faz notar um aumento significativo desse contingente na composição do mercado de trabalho. De acordo com dados da Superintendência de Estudos Econômicos e Sociais da Bahia, (SEI) (PESQUISA EMPREGO E DESEMPREGO DA REGIÃO METROPOLITANA DE SALVADOR, 2010), pode-se ter uma ideia da quantidade de trabalhadores que

possivelmente fazem parte da economia informal se forem somados os trabalhadores subcontratados (5,7%), os que não possuem carteira assinada (8,8%) e os que se autodeclararam autônomos (20,3%), o que resulta num percentual de 34,8% de ocupados fazendo parte deste setor. Vale lembrar que nem todos os trabalhadores que se declararam autônomos fazem parte da ‘informalidade’, muitos pagam impostos e possuem carteira assinada. Esta análise vale como uma possível amostragem do contingente que está em situação irregular.

O chamado comércio de rua², em parte, é integrante deste setor e vem funcionando como fator de estabilização social para o indivíduo desempregado, ou seja, pode estar associado a uma elevação do bem-estar já que, desta maneira, o indivíduo pode participar do consumo, o que reforça a ideia de ascensão social pelo consumo e a ideologia do trabalho autônomo (SANTOS, 1987). Tal atividade é também uma forma de a população menos favorecida inserir-se no que se chama ‘cultura do consumo’, pois, de certa forma, permite que essa camada da sociedade tenha acesso a bens de consumo que parecem ser essenciais na sociedade contemporânea, em que o ter vale mais que o ser. Pode-se dizer, então, que o comércio de rua realiza diversos papéis no contexto social e econômico. Assim, as diferentes situações criadas pelo comércio de rua “[...] por um lado respondem às demandas legítimas e encaminham possíveis soluções no âmbito da nova ordem econômica e social [...]” (CACCIAMALI, 2000, p. 153).

Na paisagem urbana, o comércio ambulante exerce um papel essencial e explicitador das características do(s) centro(s) das cidades, criando uma série de símbolos capazes de atrair consumidores e reforçando a característica do centro enquanto *locus* de consumo.

Porém, este comércio também possui um poder repulsivo, ou seja, pode afastar as pessoas da

² Neste trabalho, por comércio de rua entende-se o comércio exercido no espaço público e que foge às regras do comércio oficial, independentemente de sua maior ou menor permanência num determinado espaço.

rua. Ao se instalarem em vias públicas, calçadas, praças e passarelas, estes comerciantes atrapalham a circulação dos pedestres e dos automóveis, poluem visualmente estes lugares, fazem estardalhaços para atrair consumidores, dificultando, assim, o vaivém dos cidadãos que podem escolher outros lugares, bem como evitar a passagem por estes locais. Então, ao mesmo tempo, o comércio de rua funciona como fator atrativo e repulsivo nas áreas públicas, atraindo e afastando a população destes lugares.

Pode-se dizer, então, que os centros urbanos perderam a função do lugar do encontro e se transformaram em *locus* de consumo. Os eventuais contatos são aqueles impostos pelas trocas que transformam a cidade em vitrines e imagens. As vitrines encantam e as mercadorias reinam absolutas; sem contestação, determinam comportamentos, gestos, sonhos. Impõe-se uma nova ordem de troca, e as mercadorias transformam-se em símbolos que criam um novo modo de vida (CARLOS; PINTAUDI, 1994).

Assim, os espaços urbanos modificam-se devido ao uso que os indivíduos deles fazem; são remontados e passam a ter características peculiares que, por fim, representam a própria essência da cidade, mostrando sua história, suas condições e necessidades.

O vendedor de rua precisa ser notado. Dessa forma, os melhores lugares para instalar sua atividade são os logradouros, as praças, de preferência localizados no(s) centro(s) da cidade, onde há uma grande concentração de atividades comerciais e serviços, ou, também, em locais de grandes aglomerações, quer dizer, que exercem centralidades, onde ocorre um grande fluxo de pessoas, os possíveis consumidoras. De acordo com Gomes (2006, p. 177), “[...] o chamado setor informal se desenvolve quase sempre nos locais públicos de maior circulação ou de grande valorização comercial [...]”. Pode-se dizer, então, que tal atividade exerce um papel significativo na (re)organização das formas e conteúdos urbanos.

Os centros urbanos perderam a função do lugar do encontro e se transformaram em *locus* de consumo

Ambulantes pelas ruas, nas paradas de ônibus, nas praças, espalhados pelos centros das cidades não são um fenômeno atual, tampouco exclusivo dos países periféricos. O comércio de rua está presente nas cidades (re)definindo espaços, dando-lhes novos usos, novas funções, fazendo parte do cotidiano urbano.

Em Salvador, o cenário é bastante conhecido: ambulantes tomam os passeios, pedestres abandonam as calçadas e invadem as ruas à procura de trânsito livre. Barracas, isopores, bancas coloridas e, muitas vezes, milhares de pés espremidos tornam pequeno o chão público, cinzento e sujo. De acordo com dados da Secretaria de Serviços Públicos (Sesp), em toda a cidade são quase 150 mil trabalhadores informais, sendo que apenas 15 mil estão cadastrados e licenciados pela prefeitura de Salvador, lembrando que isso não os exime da informalidade (BRITO, 2010). Evidencia-se, assim, a pertinência dos estudos acerca do trabalho informal na cidade de Salvador, dada a importância e o volume desta, visto que a intensa transformação da estrutura produtiva não foi capaz de incorporar o conjunto dos trabalhadores, criando um espaço significativo para a informalidade.

Percebe-se a presença marcante do comércio de rua pelos espaços públicos de Salvador. Desta forma, a ação governamental é fundamental no ordenamento e na organização destes espaços e da atividade comercial. Assim como em muitas outras cidades, a relação entre poder público e trabalhadores do comércio de rua ocorre com bastante dificuldade em meio a muitos entraves.

Enquanto responsável pela manutenção do local e por sua adequação para o uso de todos os habitantes do lugar, o poder público se vê diante do fato de que não pode permitir sua apropriação de maneira privada. Ao mesmo tempo e não menos importante, para uma pessoa sem trabalho, ingressar no comércio de rua permite também acesso imediato ao consumo.

O objetivo deste trabalho é demonstrar as várias faces do comércio de rua e sua apropriação do espaço público. Busca-se ainda mostrar quais as principais ações do poder público soteropolitano para manter o ordenamento do espaço público ocupado por tal atividade, quais as consequências dessas ações para o trabalhador e, também, qual a percepção dos cidadãos sobre o comércio de rua e a apropriação dos espaços em que estes circulam no dia a dia.

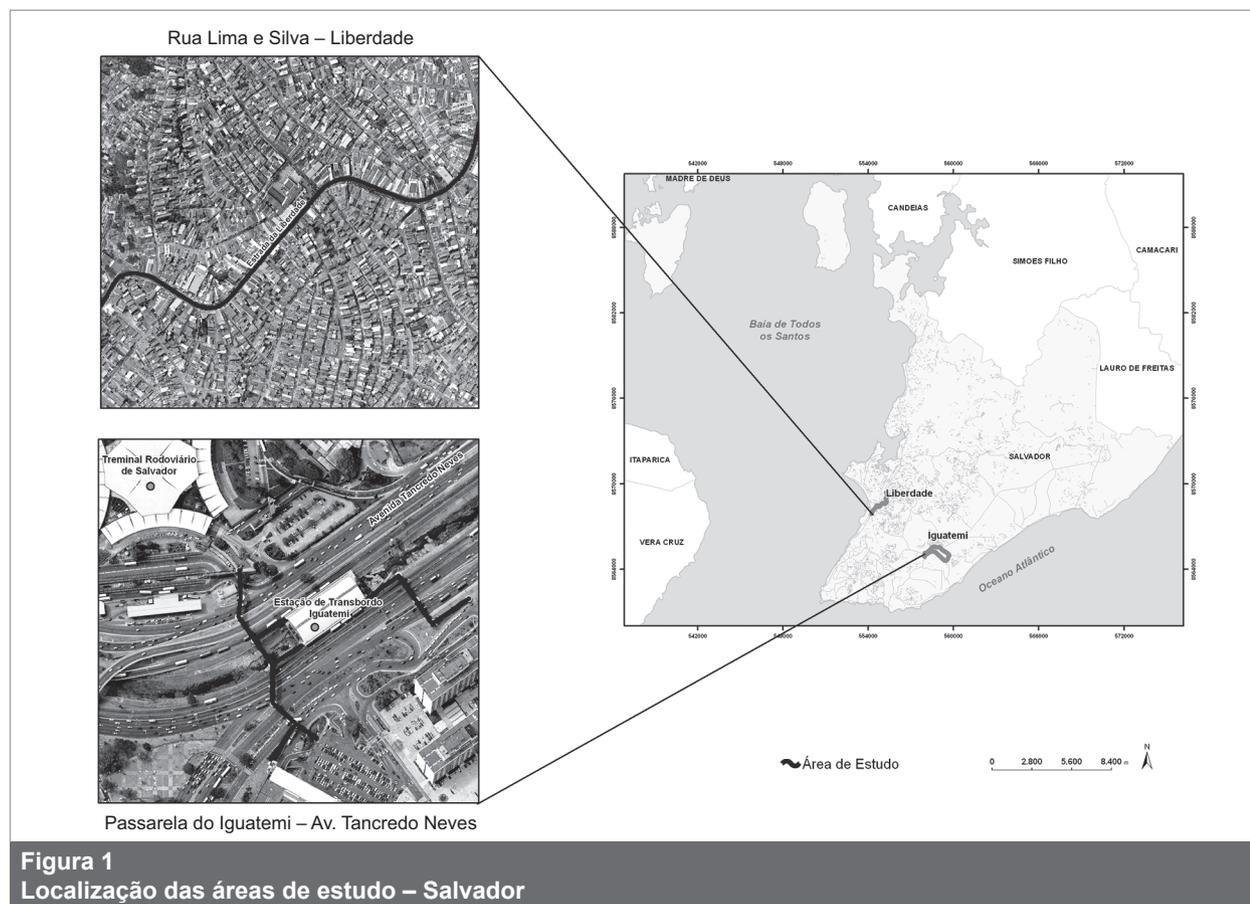
AS CENTRALIDADES: IGUATEMI E LIBERDADE

Quando se trabalha com o comércio de rua, o que se faz presente em diversos locais da cidade, as dificuldades de se estabelecerem limites tornam-se reais e se intensificam quando se refere a uma

cidade policêntrica como Salvador, onde existem diversos centros, desempenhando diferentes papéis em diferentes escalas.

Para a escolha do recorte estudado neste trabalho, foram levadas em consideração a relevância, a organização e a influência do comércio de rua em duas localidades. Além disso, considerou-se que as duas áreas escolhidas dividem a função de polarização dos fluxos de pessoas e de captação de recursos, na forma de circulação de capital, caracterizadas, assim, como centralidades, porém apresentam diferenças em relação à hierarquia. Para Lefebvre (1999, p. 110), “[...] descobrimos o essencial do fenômeno urbano na centralidade [...]”, o que nos leva a dizer, então, que é nas centralidades do urbano que se configuram as mais importantes características da cidade.

Assim, para este trabalho, estabeleceram-se como recortes espaciais para análise: 1) o que será



Fonte: PMS, Levantamento aerofotogramétrico, 2006.
PMS, logradouro, 2009.

chamado de centralidade do Iguatemi, restringindo-se, para o estudo do comércio de rua, à área de uma passarela de pedestres que liga dois terminais de ônibus ao equipamento urbano que dá nome à centralidade – Shopping Iguatemi. Nesta passarela tem-se garantida a grande circulação de pessoas, lugar adequado para a instalação do comércio de rua; 2) a área do bairro da Liberdade, onde, para a análise do comércio de rua, utilizou-se um trecho da principal avenida do bairro, a Lima e Silva, na qual encontra-se a presença marcante das relações comerciais, e, ao lado delas, as realizadas pelo comércio de rua (Figura 1).

A centralidade do Iguatemi

A região do Iguatemi começou a ser arquitetada a partir da década de 1970, podendo, hoje, ser reconhecida como um novo centro de Salvador. O desenvolvimento dessa área fez parte do processo de reestruturação urbana de Salvador, que gerou uma descentralização centralizada, dando nova configuração ao tecido urbano de Salvador e ao cotidiano das relações intraurbanas e interurbanas, fazendo surgir novos equipamentos urbanos que contribuíram para a alteração daquela estrutura. Segundo Santos (2007, p. 16),

[...] a reestruturação do espaço urbano, impondo uma nova lógica na centralidade urbana, provocou o surgimento de áreas com o papel de satisfazer novos desejos e novas necessidades da população soteropolitana. A materialidade deste processo evidencia-se na formação de um novo centro, o Iguatemi.

Tal processo teve a participação do Estado, nas esferas estadual e municipal, o que trouxe para a área alguns fatores de atração, como, por exemplo, a construção da Estação Rodoviária em 1970, a criação do Centro Administrativo da Bahia, em 1972, e do Departamento Estadual de Trânsito (Detran),

em 1973, e o Terminal Rodoviário de Salvador, em 1980. Em conjunto com a ação do Estado, a iniciativa privada também teve papel importante no desenvolvimento desse, então, novo centro, uma vez que grandes mercados, lojas e escritórios dos mais variados serviços começaram a se instalar nos novos espaços produzidos com a expansão do tecido urbano da cidade.

Além disso, não se pode esquecer do equipamento urbano que dá nome a este centro, o Shopping Center Iguatemi³, inaugurado em 1975, o qual, sem dúvida, representou não somente um marco na expansão da cidade, mas também um elemento (re) estruturador da economia local, projetando suas influências no mercado de trabalho, na composição e no peso do setor terciário soteropolitano. Pode-se dizer que o *shopping center* é o elemento mais expressivo de reestruturação do espaço (SOUZA, 1984).

O recorte espacial desta pesquisa, denominado de centralidade do Iguatemi, abrange o polo de nucleação compreendido pelo entorno do Vale do Rio Camurugipe, essencialmente em trechos que margeiam as avenidas Tancredo Neves, Professor Magalhães Neto, Antonio Carlos Magalhães e Juracy Magalhães Junior, e particularmente na área classificada pela Prefeitura Municipal de Salvador como Subcentro do Camurugipe ZT10 – Zona de Uso Terciário (OLIVEIRA, 2003).

Entretanto, como base para este estudo de caso, será abordado o comércio de rua que se estabelece na passarela de pedestres, a maior de Salvador, inaugurada em dezembro de 1988, que faz a ligação do Shopping Iguatemi, um dos maiores centros comerciais da cidade, a dois grandes terminais urbanos: a Estação de Transbordo do Iguatemi e a Estação Rodoviária. A escolha da área justifica-se pela intensa concentração da

O Shopping Center Iguatemi representou não somente um marco na expansão da cidade, mas também um elemento (re) estruturador da economia local

³ Vale ressaltar que, em comemoração aos 40 anos deste shopping, houve a alteração do seu nome, que passou a ser Shopping da Bahia. O novo nome começou a valer a partir do dia 08 de janeiro de 2015.

atividade comercial e devido ao grande fluxo diário de pessoas pelo local.

Segundo dados estatísticos do Shopping Center Iguatemi, são cerca de 100 mil pessoas circulando, de segunda à sexta-feira. Outra pesquisa, realizada em 2005 pela Superintendência de Engenharia de Tráfego (SET), para saber a movimentação na região do Iguatemi e estabelecer medidas que facilitassem a circulação naquela área, mostrou que 73.271 pedestres transitam das 7h às 20h no local, diariamente. Já entre 17h45 e 18h45, no espaço de uma hora apenas, circulam pela passarela 7.392 pedestres (JORNAL A TARDE, 2006), ou seja, são mais de 70 mil possíveis consumidores para as mercadorias que estão ali expostas, ao alcance de um passo, dividindo o mesmo espaço.

Bairro da Liberdade: Avenida Lima e Silva

Segundo Ramos (2007), o bairro da Liberdade surgiu no século XVIII, através das trilhas denominadas Estrada das Boiadas (ou Estrada dos Bois), utilizadas para locomover o gado do interior para a cidade, ou seja, eram rotas que ligavam o interior ao Recôncavo Baiano. Teriam sido instalados também nesta região, conforme Ramos (2007), alguns quilombos que, *a posteriori*, deram origem, no final do século XIX, a alguns núcleos habitacionais como o bairro da Liberdade.

Foram surgindo diversos outros núcleos habitacionais na área, e a fixação das primeiras famílias ocorreu até as décadas iniciais do século XX. No entanto, somente a partir da década de 1940 é que a Liberdade passou a ser entendida como bairro. Outro motivo que levou a isso foram as ocupações coletivas de migrantes vindos, principalmente, do interior da Bahia, das quais pode-se destacar a invasão da Mata do Corta-Braço, em 1946, local onde hoje está o bairro Pero Vaz. Houve, também nesse período, a expulsão de moradores das áreas

centrais da cidade que acabaram alojando-se nas áreas circunvizinhas (RAMOS, 2007). De acordo com Vasconcelos (2002, p. 387), na Liberdade desenvolveu-se como “ligação do Centro Histórico de Salvador à Península de Itapagipe – a partir da via de cumeada, antes dos aterros realizados que permitiram o acesso direto à Cidade Baixa”.

Nota-se que a forma como ocorreu a ocupação desse bairro determinou sua geografia e as hierarquias entre as localidades, dadas pelo seu grau de importância no bairro, entre outros fatores.

A Liberdade apresenta diversos trechos, localidades e comunidades, fazendo com que apareçam características bem distintas em toda sua extensão. Estas distinções se apresentam a partir do Largo da Soledade e, seguindo ao longo da Avenida Lima e Silva (Estrada da Liberdade), surgem as entradas para Sieiro, Feira do Japão, Duque de Caxias, Pero Vaz, Curuzu, São Cristóvão, Guarani, Alegria, São Lourenço, chegando-se até o Largo do Tanque e a Baixa do Fiscal.

O bairro da Liberdade situa-se na Região Administrativa (RA-IV) composta por sete Unidades de Desenvolvimento Urbano (UDH)⁴ e apresenta uma das maiores densidades demográficas da cidade de Salvador, cerca de 261 hab./ha⁵. Segundo o censo do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), a área concentra um total aproximado de 190 mil habitantes, e é no bairro da Liberdade, cuja população é de 43.461 num perímetro de 6,50 km (COMPANHIA DE DESENVOLVIMENTO HUMANO DA REGIÃO METROPOLITANA DE SALVADOR, 2006), que se desenvolveu esta pesquisa. Outro ponto importante para o desenvolvimento deste estudo foi a intensificação do comércio local do bairro. Além do comércio formal, que vem fortalecendo-se, está presente

⁴ O conjunto RA-IV é composto pelos bairros: Liberdade, Pau Miúdo, Pero Vaz, Caixa D' água, IAPI, Santa Mônica e Cidade Nova.

⁵ Região Administrativa da Liberdade (RA-IV) Área: 720 hectares/habitantes 188.027 - densidade habitacional 261 hab/ha.

o comércio de rua, atividade que já existe há muito tempo na Liberdade, refletindo, *a priori*, a herança africana nos produtos comercializados e na forma de comercialização. Cabe ressaltar que a população do bairro tem origem nos descendentes africanos, sendo composta de aproximadamente 98% de afrodescendentes autodeclarados, entre pretos e pardos, segundo o censo do IBGE (RAMOS; CUNHA, 2006 apud MAIA, 2013).

Atualmente, mais que o chamado comércio ambulante que circula pela cidade, destaca-se, no bairro, o comércio informal que possui pontos fixos e ocupa, principalmente, as calçadas e outros espaços públicos.

Segundo dados da Secretaria de Serviços Públicos (Sesp), a área de estudo é um dos pontos críticos do comércio de rua e foi alvo de uma ação específica da Sesp para licenciamento – 253 trabalhadores de rua estão, atualmente, devidamente cadastrados e licenciados pela prefeitura (IBAHIA, 2009). Estes aspectos justificam, em parte, a escolha deste estudo de caso.

Apesar das dificuldades de se delimitar uma área para o estudo do comércio de rua, isto foi necessário para melhor delinear o desenvolvimento da pesquisa e alcançar os resultados propostos. Para tanto, determinou-se, no bairro da Liberdade, a área onde esta atividade tem maior expressão; assim, este estudo concentrou-se em um trecho da Estrada da Liberdade, atualmente denominada Avenida Lima e Silva, mais precisamente a partir do plano inclinado em direção à Lapinha, o que, no entanto, não significa dizer que o estudo ficou restrito a esta área da avenida.

A Estrada da Liberdade ou Avenida Lima e Silva é a principal via de acesso ao bairro; foi a primeira a receber infraestrutura, tendo sido reurbanizada entre 1947 e 1951 (VASCONCELOS, 2002, p. 333). Sua localização é bastante estratégica, pois está situada na cumeada da encosta de Salvador, percorre toda a extensão do bairro, estendendo-se do Largo do Tanque até a Lapinha, numa extensão de 2.460 m (COMPANHIA DE DESENVOLVIMENTO HUMANO

DA REGIÃO METROPOLITANA DE SALVADOR, 2006). Por se localizar na parte mais elevada, proporciona uma vista panorâmica da cidade e da Baía de Todos os Santos.

Na avenida estão concentradas as atividades econômicas do bairro, o que atrai um número elevado de pessoas ao comércio local e aos serviços ali oferecidos, situação que favorece o comércio de rua. Além disso, nota-se a presença de alguns equipamentos urbanos, como escolas, restaurantes, posto de saúde, centro social, centro cultural, igrejas, plano inclinado Liberdade-Calçada, o que dinamiza ainda mais as atividades da avenida.

O RETRATO DO COMÉRCIO DE RUA

O comércio de rua é um fator de intervenção constante no urbano e torna-se essencial na produção desses espaços, desempenhando um papel significativo no cotidiano da cidade. De acordo com Costa (1989, p. 44), “[...] redefine espaços, projeta e monta seus equipamentos; burla leis e acaba por inspirar criação de novas; cria suas próprias regras, impõe-se”.

Braudel (1985, p. 60), referindo-se a este tipo de trabalhador no século XIV, comenta que,

[...] os ambulante ou bufarinheiros são mercadores, geralmente miseráveis, que “transportam ao pescoço” ou simplesmente às costas, mercadorias modestíssimas. No entanto, não deixam de constituir relativamente às trocas uma massa de manobra apreciável. Preenchem nas próprias cidades, e mais ainda nas vilas e nas aldeias, os vazios das redes vulgares de abastecimento.

Essa atividade está presente nas cidades brasileiras desde o início do século XIX, pode-se comprovar isso através dos registros feitos por artistas como Debret, cujos quadros retratam a venda de produtos por escravos que iam de casa em casa oferecer leite, frutas, refrescos, linguiça, além da prestação de serviços, no Rio de Janeiro do século XIX.

Em Salvador, tal atividade teve início no século XVIII, com os chamados escravos de ganho – cativos que exerciam diversas atividades no centro da cidade; no final do dia ou da semana, parte do dinheiro ganho era entregue aos seus senhores, ficando para os escravos pequena quantia. Houve uma intensificação, durante o século XIX, do trabalho ambulante em Salvador, com a formação dos “cantos”, que eram esquinas específicas, onde os negros se concentravam, de acordo com sua origem e atividade, para conseguir serviço (ANDRADE, 1988).

Atualmente, o comércio de rua é parte integrante da economia da cidade de Salvador e, como tal, já não pode mais ser visto como uma presença de “mau agouro” no urbano, como se tirasse a boa imagem da cidade, ou, ainda, dela representasse uma estética favelizada⁶. Tal atividade é, antes de tudo, um comércio e como tal não pode ser, em princípio, visto como um fator de desqualificação da cidade. Como afirma Oliveira (2005, p. 149), “O trabalho informal na cidade de Salvador é um labirinto social e complexo, heterogêneo, antagônico, tradicional e moderno que exige uma vigilância (talvez epistemológica) sobre as diversas pistas que encontramos constantemente pelos seus caminhos”.

O comércio de rua pode ser, em grande parte, uma economia de sobrevivência, uma alternativa imediata ao desemprego, ou uma opção, uma escolha. É, também, um sinal de vitalidade comercial não aproveitada.

Ambulantes, camelôs ou marreteiros, trabalhadores da economia informal, barraqueiros ou paraquedistas, a denominação não importa muito, sendo uma coisa ou outra, estão espalhados pelas praças, calçadas, pelos pontos de ônibus, por toda a cidade: Calçada, Subúrbio Ferroviário, Piedade,

Centro Antigo, Liberdade, até alcançarem nova centralidade, o Iguatemi, sendo que esses dois últimos lugares constituem a área enfocada neste estudo, como já explicitado anteriormente.

O comércio de rua é parte integrante da economia da cidade de Salvador e, como tal, já não pode mais ser visto como uma presença de “mau agouro” no urbano

AVENIDA LIMA E SILVA E PASSARELA DO IGUATEMI: SEMELHANÇAS E DIFERENÇAS DO COMÉRCIO DE RUA⁷

As barracas do comércio de rua, na centralidade de Iguatemi, ocupam, além da área da passarela, o seu entorno: calçadas, pontos de ônibus e pequenas praças. Nota-se uma maior concentração de barracas no trecho que liga a Rodoviária à passarela. Além disso, aqueles que fazem jus à definição de ambulante, ou seja, vendedores que carregam suas mercadorias, circulam de um lado para o outro da passarela e não possuem barracas em um ponto fixo. De qualquer forma, fixos ou ambulantes estão ali para atender a todos que passam por esse polo de pedestres.

Na Avenida Lima e Silva, na Liberdade, as barracas ocupam todas as calçadas, não existem vendedores que circulam com as mercadorias, todos possuem ponto fixo. Há uma concentração de barracas no trecho que vai da Escola Estadual Duque de Caxias e se estende por mais uns 500 m até alcançar a Rua Pero Vaz. A explicação para esse aglomerado está no comércio, incluindo grandes lojas como Ricardo Eletro, Casas Bahia e Insinuate, que estão localizadas nessa faixa, além de um grande número de paradas de ônibus, cujo terminal está no final desse mesmo trecho.

De acordo com Santos e Serpa (2000, p. 57), nas centralidades de bairros “[...] as atividades de

⁶ Termo utilizado pelo então superintendente de Controle e Ordenamento do Solo, Cláudio Silva, quando falava da permanência de barracas do comércio de rua nos espaços públicos (BRITO, 2012).

⁷ A coleta dos dados foi realizada no primeiro semestre do ano de 2012; foram realizadas 50 entrevistas com os trabalhadores do comércio de rua de cada uma das centralidades analisadas.

bairro não ficam dispersas; apesar de haver grande distribuição por toda área, elas concentram-se em pontos estratégicos. É muito comum concentrarem-se nas grandes praças dos bairros, próximos a importantes áreas de lazer, em terminais de ônibus, etc.”

Nas duas áreas, encontra-se um universo bastante heterogêneo com relação às características dos vendedores ambulantes. A maioria é do sexo masculino, e a faixa etária majoritária é de até 30 anos, o que pode estar ligado às dificuldades que os jovens vêm encontrando para ingressar no mercado de trabalho, cada vez mais exigente. Também está articulado ao nível de escolaridade desses jovens vendedores. Na centralidade do Iguatemi, entre os entrevistados, a maioria possui Ensino Médio completo, porém, não deu continuidade aos estudos; apenas um dos entrevistados está cursando o Ensino Superior, enquanto outro já completou o Ensino Superior em Turismo.

Na Avenida Lima e Silva, as condições são mais precárias, a maioria não concluiu o ensino fundamental II (antigo ginásio: 5ª a 8ª série) e existem muitos deles que não completaram o ensino fundamental I (antigo primário: 1ª a 4ª série). Acredita-se que essa heterogeneidade esteja ligada às diferentes condições de vida e de oportunidades de estudo entre os entrevistados, prejudicadas ainda pelas dificuldades e falta de infraestrutura dos locais de moradia.

O trabalho no comércio de rua em Salvador, como dito anteriormente, teve início com os escravos de ganho que, quando libertos, continuaram a desenvolver tal atividade, já que a viam, nesse momento da História, como uma forma de sobrevivência. A Avenida Lima e Silva encontra-se no bairro mais ‘negro’ de Salvador, a Liberdade e, desta forma, a maior parte dos trabalhadores do comércio de rua dessa localidade é de negros, predominando aqueles que residem no próprio bairro; o restante mora no entorno da Liberdade, como Pero Vaz e Curuzu. Na centralidade do Iguatemi encontram-se negros, pardos e brancos

na mesma proporção: de acordo com o resultado desta pesquisa, não há diferença quantitativa de negros em relação a pardos e brancos. A maioria dos trabalhadores dessa centralidade reside em de Pernambués, localizado nas proximidades do Iguatemi e considerado um dos bairros mais populosos de Salvador.

Porém, quando se faz a junção dos dados das duas áreas de estudo, tem-se uma maioria negra. Segundo Oliveira (2005, p. 160), “O trabalho nas ruas de Salvador historicamente carrega as marcas das desigualdades raciais, dos escravos do passado aos trabalhadores ‘libertos’ de hoje, da escravidão à exclusão social, a condição social dos negros continua a mesma”. Quando se somam negros e pardos, 70% dos trabalhadores dessas áreas estão nestas categorias.

Ao se analisar a renda desses vendedores, percebe-se a falta de organização da atividade, pois muitos deles não sabem dizer quanto obtêm mensalmente de lucro, nem de quanto é o investimento em mercadorias na barraca.

Apesar das dificuldades em obter esse tipo de informação nas entrevistas, consegue-se chegar a alguns números: na centralidade do Iguatemi, a maioria deles obtém na barraca uma renda mensal de mais de um a dois salários mínimos (quando as entrevistas foram realizadas, o valor do salário mínimo era de R\$ 622,00). No entanto, de acordo com as respostas, há trabalhadores que ganham menos de um salário mínimo. Surpreendentemente, um trabalhador declarou conseguir com a venda das mercadorias na barraca mais de dez a 20 salários mínimos, ou seja, mais de R\$ 6.220,00 a R\$ 12.440,00 mensais. Esse vendedor é Julian, de 20 anos, com Ensino Médio completo, que trabalha vendendo óculos e bijuterias, e que costuma comprar na Rua 25 de Março na cidade de São Paulo. Julian declarou ter apenas uma barraca, mas, durante a conversa, verificou-se que ele controlava pelo menos três barracas e dispunha da ajuda de duas pessoas que trabalhavam com ele, certamente de forma irregular.



Figura 2
Trabalhador do comércio de rua da Avenida Lima e Silva

Fonte: Maia (2013).

Na Avenida Lima e Silva (Figura 2), a situação é um pouco mais precária, a maioria ganha até um salário mínimo (R\$ 622,00); a menor renda citada foi de R\$ 200,00 mensais, existindo, também, uma concentração na faixa que varia de três a cinco salários mínimos; no entanto, apareceu ainda quem ganhasse mais de dez a 20 salários mínimos.

Este último entrevistado é Fábio, de 35 anos, com Ensino Médio incompleto, que trabalha há mais de dez anos na Avenida Lima e Silva e investe em sua barraca cerca de R\$ 5 mil por mês. Fábio trabalha com a venda de lingerie, que compra na Feira de Caruaru, onde costuma ir mensalmente com excursões. Além dele e da esposa, sua sócia, outras três pessoas da família dividem o trabalho diário. Fábio possui duas barracas – apesar de ter dito possuir apenas uma, com mais ou menos três metros de comprimento cada uma –, que estão localizadas em uma das esquinas mais movimentadas da avenida. Esse trabalhador está regular em relação à prefeitura, porém, evidentemente, não possui carteira assinada, assim como as outras quatro pessoas que trabalham com ele.

É interessante que esses dois trabalhadores, Julian e Fábio, apesar de declararem uma renda mensal relativamente alta, diante dos salários da maioria dos trabalhadores brasileiros, afirmaram

que sua atuação no comércio de rua é provisória e que, se conseguirem trabalho melhor, abandonarão as barracas. Nota-se que Julian está há pouco tempo, há mais ou menos cinco anos, porém Fábio já está há 15 anos e, mesmo assim, ainda tem o discurso de situação provisória.

A maioria dos vendedores do comércio de rua da Passarela do Iguatemi e da Avenida Lima e Silva está nesta atividade há mais de dez anos, sempre no mesmo ponto: estes são, em grande parte, os que possuem autorização da prefeitura para realizar tal atividade no local. Assim, os que estão há menos tempo no local são os que não possuem o cadastro municipal e se encontram em situação irregular perante o poder público. Vale lembrar que, na Avenida Lima e Silva, foi realizado um “mutirão” para cadastrar todos os vendedores do comércio de rua instalados naquela localidade.

Verificou-se, também, que estar trabalhando no comércio de rua é uma opção: primeiro, ocasionada pela falta de emprego e, depois, uma escolha pessoal. Dessa forma, a atividade que seria provisória passa a ser permanente. Se anteriormente o permanente era representado sob o signo de provisório, atualmente esses trabalhadores admitem sua condição permanente na atividade.

De acordo com Oliveira (2005, p. 169),

Do ponto de vista das elaborações e representações dos sujeitos, a inserção na informalidade é concebida como uma solução “provisória” para o drama do desemprego, é uma forma plausível de assegurar a reprodução social, mas o próprio tempo de permanência é a negação de suas elaborações, demonstrando que os sujeitos já fincaram raízes no trabalho informal.

Uma diferença entre as duas localidades estudadas é a articulação do comércio de rua com as demais atividades comerciais do entorno: na centralidade do Iguatemi, não se nota a presença desta relação. Na Avenida Lima e Silva, barracas e lojas dividem o mesmo espaço, muitos lojistas aderem às barracas na calçada, ou seja, em frente a suas lojas

montam barracas semelhantes às do comércio de rua para exibir suas mercadorias com preços promocionais, e essas se somam com as do comércio de rua, a ponto de não se saber diferenciá-las. De outro ponto de vista, se o lojista ocupa a calçada com sua própria barraca, impede que o comércio de rua se aproprie desse espaço e, de certa forma, afasta um pouco esse tipo de concorrência.

Outro aspecto interessante dessa Avenida é a concentração de barracas em frente a lojas de grandes redes como Insinuante, Casas Bahia e Ricardo Eletro. Ali, o 'amontoado' de barracas é tanto, que se torna difícil identificar onde está a loja. Assim, nas suas calçadas, ocorre a justaposição de lojas e barracas em uma escala muito pequena, a do corpo a corpo.

Já a passarela do Iguatemi, por conta do grande número de barracas e da enorme diversidade de mercadorias, ficou popularmente conhecida como "Shopping Passarela", apelido relacionado, também, ao grandioso Shopping Center Iguatemi, localizado em um dos pontos de acesso da passarela⁸.

Essas características remetem às diferenças existentes na composição e nas relações de centralidades distintas como as do Iguatemi e da Liberdade, esta última, uma centralidade pobre.

⁸ Sabidamente, os shopping centers são uma forma comercial moderna que vai muito além do simples consumo de mercadorias, possui uma estrutura com estabelecimentos comerciais como lojas, lanchonetes, restaurantes, cinemas, área de lazer, entre outros. Pode-se dizer que reproduzem os espaços das cidades, inclusive o de comércio de rua que, representado pelas pequenas 'ilhas' de vendas de mercadorias que ficam localizadas nos seus corredores e espaços de circulação, reforçando que esta atividade comercial, o comércio de rua, faz parte do cotidiano do urbano. De acordo com Pintaudi (1992, p. 157), "[...] os shopping centers são verdadeiras 'ilhas da fantasia', um mundo mágico, que oferece conforto e segurança". As características da passarela do Iguatemi estão bastante distantes das de um shopping center, porém, o lugar ficou conhecido e foi assim denominado pela população usuária do "Shopping Passarela": por conta da popularidade do termo é que este foi incorporado a este trabalho.

ESPAÇO PÚBLICO: CONCEITO

A discussão sobre espaço público, principalmente nos últimos anos, tem aparecido em diversos trabalhos. Esta pesquisa está baseada no trabalho de dois autores que se debruçaram sobre esse tema e, mesmo partindo de perspectivas distintas, seus trabalhos dialogam na direção da compreensão do tema.

Angelo Serpa coloca o espaço público em discussão em seu livro *O Espaço Público na Cidade Contemporânea*, lançado em 2007, no qual demonstra que tal espaço vem sendo privatizado. Para além deste debate, o autor lança alguns questionamentos: "Qual é o papel desempenhado pelo espaço público na cidade contemporânea? Como definir o espaço público na contemporaneidade? Que variáveis analisar? E a partir de que teorias e conceitos?" (SERPA, 2007, p. 9).

Para Serpa (2007, p. 9), o espaço público deve ser compreendido como "[...] espaço de ação política na contemporaneidade, além de ser analisado sob a perspectiva crítica de sua incorporação como mercadoria para consumo de poucos [...]". Ainda de acordo com o autor, citando Habermas, "o espaço público seria o lugar *par excellence* do agir comunicacional, o domínio historicamente constituído da controvérsia democrática e do uso livre e público da razão" (SERPA, 2007, p. 16).

O autor apresenta, também, a contribuição de outros pensadores, tais como Hannah Arendt, em cujas obras o espaço público aparece como lugar da ação política e de expressão de modos de subjetivação não identitários, em contraponto aos territórios familiares, além de Henri Lefebvre, que também tem importante contribuição nas reflexões sobre o papel do espaço público na cidade contemporânea. Serpa (2007), baseado no pensamento de Lefebvre, considera que se o espaço público é social, ele representa as relações de produção, que vão

imprimir nesse mesmo espaço – e também nos edifícios monumentos e nas obras de arte – as relações de poder. Com base nesses estudiosos, refere-se ao conceito de espaço público como sendo, em si mesmo, o espaço da ação política ou, pelo menos, da possibilidade da ação política na contemporaneidade (SERPA, 2007).

Paulo César da Costa Gomes coloca o espaço público em discussão em seu livro *A condição urbana: ensaios de geopolítica da cidade*, lançado em 2002. Apresenta uma discussão sobre o espaço público urbano utilizando-se de três estudos de caso: “Rio-Paris-Rio: ida e volta com escalas”; “O futebol e sua dimensão estética: entre a geopolítica da bola e a geopolítica dos torcedores” e, por fim, “Viva o Quebec livre! Os paradoxos de uma democracia”; e de três noções básicas: território, política e cidade.

Gomes (2006, p. 21) afirma que “[...] a Geografia tem condições de demonstrar que as práticas e representações do poder têm uma incontornável dimensão espacial e que as formas de controle social e do direito se situam em uma posição de dependência direta em relação às disposições territoriais”. Diz ainda que o espaço geográfico “[...] é, simultaneamente, o terreno onde as práticas sociais se exercem, a condição necessária para que elas existam e o quadro que as delimita e lhes dá sentido” (GOMES, 2006, p. 172).

Partindo desse ponto de vista, acredita que

[...] um olhar geográfico sobre o espaço público deve considerar, por um lado, sua configuração física e, por outro, o tipo de práticas e dinâmicas sociais que aí se desenvolve. Ele passa então, a ser visto como um conjunto indissociável das formas com as práticas sociais. (GOMES, 2006, p. 172).

No que diz respeito à relação espaço público e comércio de rua, Gomes (2006) fala da ocupação dessa atividade das principais vias de circulação de pedestres, além do fato de as praças se transformarem em mercados. Afirma que

[...] lugares da vida pública, da deambulação, do passeio, do espetáculo da coabitação,

da ideia de vida urbana [...] dão lugar a um emaranhado de balcões de mercadorias. A dimensão do homem público se estreita, restringindo-se a um mero passante ou, no máximo, se limitando à de um eventual consumidor. (GOMES, 2006, p. 177-8).

O comércio de rua transforma áreas públicas em importantes pontos de troca e venda de mercadorias, tornando o que é público, privado. O camelô ou ambulante, para realizar sua atividade, necessita de espaços com grande fluxo de pessoas, e, para atrair esses consumidores, cria uma série de signos, capazes de transformar os usos e as formas do espaço (COSTA, 1989, p. 33). Assim,

[...] os usos e as formas de apropriação dos espaços sobrepõem-se as suas características físicas, onde, através desse uso, a sociedade vive e produz, revela seus anseios, temores e rejeições, selecionando, reorganizando e transformando os espaços, que são também geradores de informações e não somente receptores.

Desse modo, o comércio de rua torna-se um exemplo claro de fortalecimento dos processos de apropriação privada do espaço público. Essa situação resulta das próprias estratégias que visam a reprodução dessa atividade, a comercialização que ocorre com o estabelecimento de relações mediadas pela mercadoria. Isso reforça a ideia, trazida por Pintaudi (2005, p. 231), de que “O espaço é a dimensão mais material da realidade social, produto e condição de reprodução da sociedade”. O camelô, para exercer sua atividade, necessita cada vez mais de lugares com grande fluxo de pessoas e, para atrair tais consumidores, cria uma série de signos, assim, tal atividade é um fator de intervenção constante na paisagem urbana e vem tornando-se essencial na produção desses espaços.

Pode-se dizer, então, que esta atividade comercial desempenha um papel significativo no cotidiano urbano. Segundo Costa (1989, p. 44), “[...] redefine espaços, projeta e monta seus equipamentos; burla leis e acaba por inspirar a criação de novas; cria suas próprias regras, impõe-se”.

Além disso, a irregularidade da apropriação privada do espaço público não seria também cometida, em grau, às vezes, até maior, por outras classes sociais e categorias que detêm a propriedade do espaço urbano? Pode-se partir do pressuposto de que a apropriação abusiva e predatória do espaço público realizada pelo comércio de rua está na mesma linha da daquela feita pelas chamadas classes dominantes, que residem em grandes condomínios construídos em áreas irregulares, uma vez que, em Salvador, muitos empreendimentos na Avenida Paralela avançam sua área construída sobre os remanescentes da Mata Atlântica e de seus recursos hídricos (Áreas de Preservação Permanente) (HENRIQUE, 2009). Lembre-se também, dos grandes *shoppings centers* que se apoderam de grandes terrenos, geralmente doados pelo poder público.

Entende-se, assim, que a questão da apropriação do espaço público pelo comércio de rua é bastante complexa e envolve diversos e divergentes interesses.

O COMÉRCIO DE RUA E O ESPAÇO PÚBLICO SOTEROPOLITANO

O comércio de rua passa a comprometer e a prejudicar o urbano a partir de certos limites de localização, tipo, escala e relações com a administração pública e as instituições.

A escala em que se apresenta o comércio de rua nos casos em estudos já imprime uma mudança na paisagem e no cotidiano da sociedade que circula por essas localidades. Em ambos os casos, dificulta a circulação dos pedestres, ocupa áreas irregularmente, dificulta o trânsito de veículos, entre outros.

Em relação a esse aspecto, na Avenida Lima e Silva (Figura 3), o problema da circulação tem outros agravantes: o trânsito é perigoso e indisciplinado, as calçadas, além de serem ocupadas pelas barracas, são, também, esburacadas e supercongestionadas pelas pessoas que circulam ou se amontoam nos pontos de ônibus. Há uma disputa constante por espaço entre barraqueiros, pedestres e consumidores.



Figura 3
Vista da Avenida Lima e Silva (Liberdade)

Fonte: Professorweb (2010).

Na passarela do Iguatemi (Figura 4), também existe um amontoado de pessoas e coisas 'brigando' por um pedacinho de espaço; há um grande fluxo de pessoas, uma grande quantidade de barracas, além dos vendedores ambulantes que circulam pra lá e pra cá. Nos pontos de ônibus, nos quais é proibida a presença desses vendedores, eles nem têm ou nem tomam conhecimento dessa proibição: há um número considerável deles espalhados por pontos no entorno do Shopping Center Iguatemi.

De acordo com análise realizada através de questionários aplicados aos pedestres que circulam pela passarela e pela avenida, sobre a instalação do comércio de rua nestes locais, verifica-se que a sociedade entende a necessidade que estes vendedores têm de trabalhar, mas também percebem que eles atrapalham a circulação e sujam o local; entre outras coisas, acham que o poder público deveria organizar a atividade e criar locais próprios para a instalação das barracas.

Nota-se que existe, por parte desse mesmo poder, uma diferença na forma de ordenar e organizar o comércio de rua nas duas centralidades, merecendo destaque a presença dos fiscais na passarela do Iguatemi e a ausência deles na Avenida Lima e Silva, como será reafirmado mais adiante.

Para o estudo de caso, optou-se por duas áreas da cidade que, embora apresentem semelhanças no que tange centralidade, a região do Iguatemi e da Avenida Lima e Silva, na Liberdade, possuem

peculiaridades que as distinguem e as tornam diferentes.

Lefebvre (1991) insere a centralidade no contexto da produção e da reprodução das relações de produção, pela representação do consumo, seja através da circulação de mercadorias, seja pelo consumo do espaço urbano:

[...] nesses lugares privilegiados, o consumidor também vem consumir o espaço; o aglomerado dos objetos nas lojas, vitrines, mostras, torna-se razão e pretexto para a reunião de pessoas; elas veem, olham, falam, falam-se. É o lugar do encontro, a partir do aglomerado das coisas. Aquilo que se diz e se escreve é, antes de mais nada, o mundo da mercadoria, a linguagem das mercadorias, a glória e a extensão do valor de troca. (LEFEBVRE, 1991, p. 131).



Figura 4
Vista de algumas barracas na centralidade do Iguatemi

Fonte: Maia (2013).

Pode-se afirmar que essa diferenciação na relação com essas centralidades por parte do poder público está articulada com a ‘hierarquia social’ das duas áreas.

A centralidade do Iguatemi, por muitos autores denominada de “Novo Centro”, é marcada pela forte presença das classes sociais média e alta, como consumidoras, por se tratar de uma área

moderna e que oferece maior conteúdo de *status*. Assim, recebe maior visibilidade por parte do poder público, reforçando o movimento de segregação e fragmentação da cidade. Segundo Santos (2007, p. 15), “[...] o processo de reestruturação urbana emerge como movimento de reprodução da segregação e fragmentação da cidade, na medida em que reproduz espaços de consumo voltados para determinadas camadas sociais”.

A Avenida Lima e Silva, no bairro da Liberdade, é um velho subcentro urbano, que se denomina aqui de uma ‘centralidade pobre’, expressão utilizada neste estudo para melhor representá-la, pois tal bairro está localizado, praticamente, no Centro antigo de Salvador, e ficaria inadequado o uso da expressão centralidade de periferia. De acordo com Vasconcelos (2002), a Liberdade passou, simultaneamente, por um processo de transformação e de permanência. Mudou seu conteúdo, incorporou serviços que se descentralizaram do Centro antigo e também aqueles que foram implantados para atender à população que ali reside (SANTOS, 2007). A avenida, no entanto, mantém suas principais especificidades e é vista e tratada pelo poder público como um subcentro pobre, assim, não precisa de fiscais para controlar o comércio de rua, apenas um ‘mutirão’ para cadastrar todos os vendedores e atender às necessidades de consumo da população de baixa renda que por ali circula, não importando se este comércio se instala nos pontos de ônibus ou atravança as calçadas.

A nova estruturação urbana de Salvador é marcada pelas contradições “[...] entre o velho e o novo, entre o moderno e o atrasado, entre os espaços de consumo e o consumo dos espaços” (SANTOS, 2007, p. 18). Nesse sentido, as diferenças na organização e no ordenamento do comércio de rua fazem parte das características de ‘novo centro’ e ‘subcentro’ (pobre) das áreas estudadas, confirmando o pressuposto de que, apesar de constituírem duas centralidades – e provavelmente por isso mesmo –, apresentam diferenças substanciais, as quais também se refletem no comércio de rua.

AÇÃO GOVERNAMENTAL

Os vendedores do comércio de rua das áreas de estudo não recebem nenhuma ajuda do governo e, não raras vezes, acabam sendo perseguidos e culpabilizados pelos agentes públicos: levam a culpa pela cidade mal organizada, suja e barulhenta.

A Secretaria de Serviços Públicos (Sesp), o órgão municipal de Salvador responsável pela fiscalização e o ordenamento das vias públicas, decide onde podem se instalar as barracas do comércio de rua. Nela foi criado, visando à gestão e ao controle do comércio de rua na cidade, um sistema de cadastro para a autorização e a organização do uso do espaço público pelo comércio de rua. O vendedor precisa comparecer à secretaria, com seus documentos pessoais (RG e CPF), preencher um cadastro no qual deve indicar três lugares onde gostaria de se instalar; é necessário levar fotos do local e as medidas da barraca, além de declarar qual tipo de mercadoria pretende comercializar. É necessário, também, o pagamento de uma taxa cujo valor varia de acordo com o local e o tamanho da barraca. Após a indicação, a secretaria realiza a análise desses locais e decide onde a barraca ficará, podendo, inclusive, indeferir os três locais solicitados; assim, o local onde o vendedor vai locar sua barraca acaba ficando à escolha do órgão, ação esta que pode ser realizada em cerca de 30 dias.

Nas entrevistas, muitos dos vendedores criticam este fato, pois escolhem os lugares de acordo com suas necessidades, às vezes próximos às residências ou onde acham que existe um maior fluxo de pessoas; enfim, muitas vezes acabam não fazendo o cadastro por essas dificuldades e colocam sua barraca em qualquer local, sem seguir regra alguma, ficando também à mercê da fiscalização que pode, inclusive, apreender a barraca e as mercadorias. A secretaria, por sua vez, está cumprindo seu papel normativo, com o intuito de ordenar os espaços públicos da cidade. Porém, a situação lembra um 'cabo de guerra': cada um puxa a corda para seu lado, sem a tentativa de se chegar a um

consenso, e quem sofre os danos dessa batalha é a população que circula mal pela cidade, disputando espaços com as barracas.

Na passarela do Iguatemi, já houve a proibição da instalação das barracas, porém os vendedores invadiram o local. Atualmente, entre os entrevistados desta pesquisa, 60% não estão regularizados pela prefeitura, pois esta não mais autoriza as barracas nesse local. Muitos vendedores alegam dificuldades com documentação e com as mercadorias comercializadas. Já na Avenida Lima e Silva acontece o inverso: 64,2% dos entrevistados possuem o cadastro na Sesp, pois o órgão realizou um mutirão para regularizar a situação de todos os vendedores do comércio de rua da avenida. Vale lembrar que os vendedores cadastrados em ambas as áreas estão, em sua maioria, inseridos na atividade há mais de dez anos. As maiores dificuldades são encontradas pelos novos trabalhadores da atividade, devido ao saturamento dos espaços públicos apropriados pelas barracas do comércio de rua.

Os fiscais da Sesp, na linguagem dos vendedores, os "rapa", são os responsáveis por observar o tamanho das barracas, as áreas que estão sendo ocupadas, as mercadorias e, principalmente, se os vendedores estão cadastrados regularmente pelo órgão. Conforme se verifica pelo trabalho de campo, a presença desses fiscais na passarela é constante e, segundo um deles, também entrevistado para este estudo, são 12 os fiscais responsáveis pelo controle e pela organização do comércio de rua no local (MAIA, 2013). No entanto, não se presenciou nenhuma abordagem a vendedores, nem mesmo àqueles que comercializam CD e DVD piratas, mercadorias proibidas para o comércio; pelo contrário, os fiscais, antes de qualquer coisa, mostraram-se também consumidores. De acordo com o entrevistado, a fiscalização torna-se complicada devido à grande quantidade de vendedores que tumultuam o fluxo de pessoas.

Na Avenida Lima e Silva, não foi encontrado nenhum fiscal; os vendedores entrevistados disseram que eles nunca apareceram por lá. Isso mostra que

a atuação da Sesp é seletiva na cidade: na centralidade do Iguatemi é atuante, mas, na Liberdade, é escassa (MAIA, 2013).

Além da dificuldade de se conseguir a licença da prefeitura para ocupar os espaços públicos, existem outros percalços para o comércio de rua. Um deles está associado ao aluguel, que varia de R\$ 200 a R\$ 300, e ao repasse, que pode chegar a R\$ 5 mil, dos pontos onde estão algumas barracas já licenciadas. Este “esquema” de repasse de pontos licenciados envolve pessoas ligadas às associações da classe; atualmente existem sete, e a funcionários da prefeitura. No “esquema”, o vendedor que possui a licença recebe o dinheiro para que outro desenvolva a atividade em seu lugar, este ficaria livre da fiscalização porque funcionários da Sesp estariam envolvidos na “máfia”. Surge então outra questão que envolve o comércio de rua e sua ordenação, a corrupção dos fiscais que seriam responsáveis por essas ações de organização (WENDEL, 2013).

É interessante verificar a imagem que se tem do comércio de rua. Uma reportagem traz a imagem de um vendedor do comércio de rua e chama a atenção para a seguinte notícia: “Presentes importados precisam de selo do Inmetro” (Figura 5), a qual se refere ao cuidado ao se comprar produtos chineses (BAHIA..., 2012). A crítica recai, principalmente, sobre os produtos vendidos pelos ambulantes, esquecendo-se de que muitas lojas também estão repletas dos mesmos produtos. Outra reportagem que anuncia uma das medidas da nova administração municipal de Salvador (iniciada em 2013): apesar de a matéria não se referir a nenhuma das áreas deste estudo, o jornal menciona que a passarela do Iguatemi, entre outras áreas da cidade, sofrerá a mesma ação.

Faz ainda referência a uma ação da prefeitura para amenizar o problema de circulação causado pela ocupação das calçadas pelo comércio de rua, em que o poder municipal se compromete a retirar os trabalhadores ilegais desses espaços. De acordo com a notícia, a ação ficará a cargo de 20 fiscais da Sesp e de 30 policiais civis e militares.

O que chama a atenção é a fala da secretária de Ordem Pública, Rosemma Maluf, quando associa a atividade dos trabalhadores à violência e ao tráfico de drogas. Segundo ela, “[...] onde há excesso de ambulantes surgem problemas relacionados com o abuso e venda de drogas, como brigas confusões e crimes [...]”. Já os moradores se dizem aliviados, porém, acreditam que é preciso organizar a atividade e não simplesmente retirar esses trabalhadores do local: “Pode ter ambulante, só não pode tomar todo o espaço” (LYRIO, 2013).



COMPRAS Segundo pesquisa recente da Comunidade Europeia, produtos fabricados na China e sem garantia de procedência podem oferecer riscos à saúde

Presentes importados precisam ter selo do Inmetro

Figura 5
Vendedor ambulante

Fonte: Bahia (2012).

Nota-se, assim, que a representação do comércio de rua, estruturada nessa reportagem, o caracteriza como algo irregular, ilegal e que atrapalha a circulação de pedestres e veículos pela cidade, além de comercializar produtos de má qualidade e origem duvidosa e de gerar um aumento da violência e do tráfico de drogas. E, ao se tratar do trabalhador, este é, geralmente, alguém que não teve oportunidade de estudar e ir além na sua formação

“O IPEA ressaltou ainda que o nível de informalidade média da população ocupada nos 5 primeiros meses de 2012 ficou em 34,1%, uma queda de 4,2 pontos percentuais em comparação ao mesmo período de 2011” (Trecho do artigo População ocupada cresceu 2% de janeiro a maio. Fernanda Nunes. Jornal Estado de São Paulo 30/08/2012).

“Aumento da escolaridade reduz trabalho informal, aponta FGV” (Vinícius Neder, Jornal Estado de São Paulo, 22/08/2012).

“Na Avenida Sete, camelôs na calçada e transeuntes na rua”. (BRITO, 2010).

“Ambulantes vendem remédios proibidos em São Joaquim” (Franco Adailton e George Brito, Jornal A Tarde,

Figura 6 Notícias de jornais que fazem referência ao comércio de rua*

Fonte: Maia (2013).

Nota: (*) Citações extraídas dos jornais A Tarde e Estado de São Paulo.

e, também, aquele que não consegue se inserir no mercado de trabalho formal (Figura 6).

A amostra aqui apresentada é pequena, porém já indica, em parte, o que faz com que esses trabalhadores, mesmo possuindo carteira assinada e cadastro na prefeitura para fazer uso do espaço público para exercer a atividade, ainda se vejam como “informais”. Assim, a representação do trabalho na rua está articulada com o olhar que a mídia e a sociedade constroem sobre esses trabalhadores e sua atividade. Definir e caracterizar este ou aquele como informal vai muito além do conceito: é preciso estar atento para a realidade do trabalhador, da atividade e do seu espaço vivido.

PONTO DE VISTA DOS CIDADÃOS/ CONSUMIDORES⁹

Para os cidadãos/consumidores, as barracas representam, paradoxalmente, incômodo e comodidade. As entrevistas¹⁰ com os consumidores revelaram opiniões bastante divergentes. Alguns salientam os problemas que esta atividade traz para o

espaço público: dificuldades na circulação, sujeira, aumento dos pequenos furtos, “feiúra do ambiente”, aumento do lixo e da desorganização. Outros salientam a necessidade de esses trabalhadores sobreviverem e veem nessa atividade uma alternativa ao desemprego e à criminalidade. Nota-se uma carga de preconceito nas falas dos entrevistados, como se só restasse ao trabalhador do comércio de rua duas alternativas: trabalhar no comércio de rua ou entrar na criminalidade (Figura 7).

“É uma opção de trabalho, é necessário legalizar” (64 anos).

“É uma forma de sobrevivência” (30 anos).

“É uma atividade desorganizada, bagunçada” (51 anos).

“Eles precisam de trabalho” (42 anos).

“Acho bom, é uma forma de trabalho e diminui a criminalidade” (28 anos).

Figura 7 Leitura de alguns pedestres sobre o comércio de rua*

Fonte: Maia (2013).

Nota: (*) Entrevistas e questionários aplicados aos pedestres na Avenida Lima e Silva e na passarela do Iguatemi e seu entorno.

Conclui-se que o cidadão/consumidor que circula por essas áreas cotidianamente é, ao mesmo tempo, o maior prejudicado pelo comércio de rua, pela obstrução das áreas de circulação e por todos os outros males que acompanham tal atividade,

⁹ Este termo é utilizado por se partir do pressuposto de que não existem mais cidadãos, mas sim consumidores mais que perfeitos (SANTOS, 1987).

¹⁰ As entrevistas foram realizadas no primeiro semestre do ano de 2012, foram aplicados questionários em 60 pedestres que circulavam pelas áreas estudadas em alternados dias da semana e horários.

como poluição sonora, poluição visual e lixo. Por outro lado, é também quem mais se beneficia com as mercadorias que são vendidas nessas barracas, já que movimentam grande parte desse comércio. Assim, verifica-se que estes cidadãos/consumidores, muitas vezes, não corroboram com a ótica do poder público, a exemplo da opinião do superintendente Cláudio Silva, ao afirmar que o comércio de rua compromete “a boa imagem da cidade” (LIRYO, 2013).

É necessário desvincular o cidadão do consumidor, pois enquanto o cidadão preza por uma cidade organizada e limpa, o consumidor deseja ter acesso a bens e serviços. Será que é necessário sacrificar os espaços públicos da cidade, a circulação de pedestres e automóveis, entre outras coisas, em troca do consumo de algumas “bugigangas”? Esta sociedade estaria apenas tendo a visão econômica das coisas e, de fato, merecendo a nomenclatura de “sociedade do consumo”? Tudo é possível de ser vendido e comprado? A comodidade da sociedade e a organização dos espaços públicos da cidade têm um preço?

Não se trata de se excluírem as barracas do comércio de rua, mais existe a necessidade de se organizar a atividade e cuidar dos espaços públicos para que se tenham as duas opções: acesso aos bens e serviços e espaços públicos dignos de serem ocupados e usados pelos cidadãos.

Na Avenida Lima e Silva e na passarela do Igua-temi são comuns pisões no pé, empurrões, e dificuldades para transitar. Por sua vez, é grande a quantidade de mercadorias que circula por essas barracas, bem como de pessoas que compram essas mercadorias: roupas, calçados, lanches, material escolar e bugigangas, o que significa que muitos trabalhadores tiram seu sustento do trabalho nas ruas.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

De acordo com Silvana Pintaudi, quando diretora de Planejamento, Desenvolvimento e Habitação da Prefeitura Municipal de Rio Claro, “[...] em cada

cidade que se analisa a situação dos camelôs são encontradas semelhanças, e as diferenças ficam por conta das especificidades do lugar e do tratamento que o poder público lhe confere” (MAIA, 1998).

Atualmente o tratamento que se quer imprimir aos centros urbanos, onde geralmente se concentra a maioria dos trabalhadores do comércio de rua, é homogeneizante quanto à solução adotada, frequentemente expulsam esses trabalhadores desses locais de grande circulação de pessoas e transferem o problema para outros pontos da cidade.

Aos olhos do poder público soteropolitano, o comércio de rua é um grande e complexo problema a ser solucionado, pois tira a boa imagem da cidade, causa aumento da violência e do tráfico de drogas, entre outros transtornos citados anteriormente. Porém, a solução para esse impasse ainda está muito distante, visto que a administração municipal continua empenhada apenas na retirada desses trabalhadores dos locais públicos da cidade. Esta será uma solução imediata e aparente; é preciso ir além, buscar meios de resolver a questão da informalidade sem prejudicar nenhuma das partes envolvidas. A atual administração, iniciada em janeiro de 2013, tem abordado o problema da mesma forma, ou seja, retirando os trabalhadores não cadastrados das ruas, inclusive nas duas centralidades aqui estudadas.

O comércio de rua é parte integrante da economia da cidade de Salvador, revela-se como um fenômeno complexo e autêntico e deve ser visto e tratado da maneira que merece.

REFERÊNCIAS

ANDRADE, Maria José de S. *A mão de obra escrava em Salvador (1811-1860)*. São Paulo: Corrupio, 1988.

BAHIA cria 3.071 empregos formais em maio. *A Tarde*, Salvador, p. B3, 22 jun. 2012.

BRAUDEL, Fernand. *Os jogos das trocas: civilização material, economia e capitalismo nos séculos XIV-XVIII*. Lisboa; Rio de Janeiro: Edições Cosmos, 1985. Tomo II.

BRITO, George. Na avenida sete, camelôs na calçada e transeuntes na rua. *A Tarde*, Salvador, p. A 5, 12 out. 2010.

- BRITO, George. Ambulantes favelizam o espaço do carnaval. *A Tarde*, Salvador, p. A 10, 9 fev. 2012.
- CACCIAMALI, Maria C. Globalização e processo de informalidade. *Economia e Sociedade*, Campinas, SP, v. 14, p. 153-174, jun. 2000.
- CARLOS, Ana F. A.; PINTAUDI, Silvana M. O comércio do centro da cidade de São Paulo. In: MEDINA, C. (Org.). *São Paulo de perfil*. São Paulo: CJE; ECA; USP, 1994. v. 15.
- CENSO DEMOGRÁFICO 2000. Rio de Janeiro, 2000.
- COMPANHIA DE DESENVOLVIMENTO HUMANO DA REGIÃO METROPOLITANA DE SALVADOR (BA). *Atlas do desenvolvimento humano da Região Metropolitana de Salvador*. Salvador: Conder, 2006.
- COSTA, Elizabeth G. *Anel, cordão, perfume barato: uma leitura do comércio ambulante na cidade de São Paulo*. São Paulo: Nova Stella; EDUSP, 1989.
- GOMES, Paulo César Gomes. *A condição urbana: ensaios de geopolítica da cidade*. 2. ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2006.
- HENRIQUE, Wendel. *O direito à natureza na cidade*. Salvador: EDUFBA, 2009.
- IBAHIA. *Liberdade: camelôs tomam espaço de pedestres*. Salvador, 19 mar. 2009. Disponível em: <<http://ibahia.globo.com>>. Acesso em: 10 out. 2011.
- LEFEBVRE, Henri. *O direito à cidade*. São Paulo: Moraes, 1991.
- _____. *A revolução urbana*. Belo Horizonte: UFMG, 1999.
- LYRIO, Alexandre. *Calçada livre. Correio da Bahia*, Salvador, p. 3, 13 jan. 2013.
- MAIA, Ana C. N. *Uma leitura do comércio de rua do município de Rio Claro*. 1998. 62 f. Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Geografia)-Departamento de Desenvolvimento Regional, Instituto de Geociências e Ciências Exatas, Universidade Estadual Paulista, Rio Claro, SP, 1998.
- _____. *Circuitos e redes do comércio de rua em Salvador, Bahia: uma análise geográfica*. 2013. 140 f. Dissertação (Mestrado)-Universidade Federal da Bahia, Instituto de Geociências, Salvador, 2013.
- OLIVEIRA, Luiz Paulo J. de. *A condição "provisória - permanente" dos trabalhadores informais: o caso dos trabalhadores de rua na cidade de Salvador*. 2005. 236 f. Dissertação (Mestrado)-Universidade Federal da Bahia, Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas, Salvador, 2005.
- OLIVEIRA, Margarete R. N. *A área do Iguatemi: o novo centro econômico da cidade de Salvador - uma análise da produção espacial de novas centralidades*. 2003. 125 f. Dissertação (Mestrado em Geografia)-Instituto de Geociências, Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2003.
- PASSARELA do Iguatemi não comporta volume de pedestres. *A Tarde*. Salvador, 18 nov. 2006.
- PESQUISA EMPREGO E DESEMPREGO DA REGIÃO METROPOLITANA DE SALVADOR. Salvador: SEI; DIEESE, 2010.
- PINTAUDI, Silvana M; FRUGOLI JUNIOR, Heitor. Os shopping centers brasileiros. In: PINTAUDI, Silvana M; FRUGOLI JUNIOR, Heitor (Org.). *Shopping centers: espaço, cultura e modernidade nas cidades brasileiras*. São Paulo: Unesp, 1992. p.15-43.
- PINTAUDI, Silvana M. Camelôs e poder público: uma discussão sobre o espaço. In: SPÓSITO, Maria Encarnação B. (Org.). *As contradições do espaço urbano*. Presidente Prudente, SP: [s.n.], 2001.
- PINTAUDI, Silvana M. Espaço e estado: políticas urbanas em discussão. In: CARLOS, Ana F. A.; LEMOS, Amália I. G. (Org.). *Dilemas urbanos: novas abordagens sobre a cidade*. 2. ed. São Paulo: Contexto, 2005. p.231-240.
- PROFESSORWEB. *Origens dos bairros de Salvador e bairro da Liberdade*. 28 out. 2010. Disponível em: <<http://www.oprofessorweb.wordpress.com>>. Acesso em: 8 out. 2012.
- RAMOS, Maria Estela R. *Território afrodescendente: uma leitura da cidade através do bairro da Liberdade, Salvador (Bahia)*. 2007. 190 f. Dissertação (Mestrado em Arquitetura e Urbanismo)-Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2007.
- SANTOS, Jânio. Centro, subcentros e novas centralidades na metrópole soteroopolitana. In: ENCONTRO DE GEÓGRAFOS DA AMÉRICA LATINA - GEOPOLÍTICA, GLOBALIZAÇÃO E MUDANÇA AMBIENTAL: DESAFIOS NO DESENVOLVIMENTO LATINO-AMERICANO 11., 2007, Bogotá. *Anais...* Bogotá: [s.n.], 2007.
- SANTOS, Jânio; SERPA, Angelo. A produção espacial do comércio e dos serviços nas periferias urbanas: um estudo de caso em Salvador. *GEOUSP*, São Paulo, n. 8, p. 45-65, 2000.
- SANTOS, Milton. *Espaço e método*. São Paulo: Nobel, 1985.
- _____. *O espaço do cidadão*. São Paulo: Nobel, 1987.
- SERPA, Angelo. *O espaço público na cidade contemporânea*. São Paulo: Contexto, 2007.
- SOUZA, Luiz Antonio de. *Configuração espacial de Salvador*. 1984. 164 f. Dissertação (Mestrado)-Programa de Pós-Graduação em Planejamento Urbano e Regional, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 1984.

COMÉRCIO DE RUA X PODER PÚBLICO: O CASO DA CIDADE DE SALVADOR (BA)

VASCONCELOS, Pedro de A. *Salvador: transformações e permanências* (1549-1999). Ilhéus: Editus, 2002.

WENDEL, Bruno. O ponto é R\$ 5 mil. *Correio da Bahia*. Salvador, p. 22-23, 17 jan. 2013.

Artigo recebido em 2 de fevereiro de 2015
e aprovado em 16 março de 2015.

A dinâmica espacial do mercado imobiliário de Salvador

*Yuri Paiva Vila Nova**

*Daniela Lima Ramos***

- * Graduado em Economia pela Universidade Federal da Bahia (UFBA). yurivilanova@gmail.com
- ** Mestre e doutoranda em Economia pela Universidade Federal da Bahia (UFBA). dlimaramos@gmail.com

Resumo

O objetivo do presente trabalho é analisar o padrão de concentração (desconcentração) espacial dos lançamentos imobiliários na cidade de Salvador. O mercado imobiliário da cidade experimentou, nos últimos anos, um crescimento acelerado na oferta de novos imóveis residenciais, acompanhando uma tendência também vista nacionalmente. Diante disso, cabe analisar os fatores que influenciaram esse crescimento, assim como as características desse mercado e sua influência na dinâmica espacial urbana de Salvador. Para isso foram aplicadas técnicas de análise exploratória de dados para os lançamentos imobiliários na cidade entre 2003 e 2013, de modo a determinar a associação espacial global (Índice de Moran) e local (LISA) para os lançamentos por bairro. Os resultados mostram que existe um padrão de concentração espacial, demonstrando a existência de clusters residenciais nos lançamentos imobiliários de Salvador.

Palavras-chave: Mercado imobiliário. Salvador. Cluster. Teoria dos centros. Autocorrelação espacial.

Abstract

The aim of this study is to analyze the spatial concentration (decentralization) pattern of real estate housing in Salvador. During recent years the city real estate market experienced a rapid growth related to the supply of new housing following a trend also seen nationally. Therefore, we intended to analyze the factors that influenced growth, as well as the market characteristics and its influence on the urban spatial dynamics of Salvador. Therefore, techniques of exploratory data analysis were applied for real estate launches between 2003 and 2013 as to determine global spatial association (Moran index) and local spatial association (LISA) for the releases, by neighborhood. The results show that there is a pattern of spatial concentration demonstrating the existence of residential clusters in real estate projects in the city.

Keywords: Real estate market. Salvador. Cluster. Theory centers. Spatial autocorrelation.

INTRODUÇÃO

O mercado imobiliário brasileiro experimentou, a partir de 2005, um crescimento acelerado tanto na oferta como na demanda por imóveis. O *boom* do segmento ocorreu por diversos fatores, como a expansão da renda do trabalhador, o aumento da oferta de crédito imobiliário, a queda da taxa de juros e o crescimento da economia na primeira década do século XXI. Esses fatores, aliados ao histórico déficit imobiliário brasileiro, trouxeram confiança para as empresas do setor, permitindo a retomada do investimento e a criação de novas oportunidades de negócio. A cidade de Salvador, cujo mercado imobiliário esteve estagnado durante décadas, também se beneficiou do setor.

A cidade de Salvador, até a década de 1970, possuía apenas um centro de negócios. A região urbana e dinâmica ficava nas áreas conhecidas como Cidade Alta e Cidade Baixa, voltadas para a Baía de Todos os Santos. O centro de negócios, até então, localizava-se na Cidade Alta e concentrava a população de maior renda, estendendo-se dos atuais bairros do Centro até a Barra. Já a Cidade Baixa concentrava a população de menor renda e se estendia dos bairros da Ribeira ao Subúrbio Ferroviário. A região central, conhecida como a do miolo da cidade, era basicamente uma área rural, e a orla norte da cidade, voltada para o Oceano Atlântico, era uma região que concentrava casas de veraneio.

Foi somente a partir da década de 1970 que a dinâmica urbana do município de Salvador modificou-se, com o surgimento de uma nova centralidade. Para atender ao crescimento da cidade e às necessidades comerciais e administrativas do estado da Bahia, que iniciou uma recuperação econômica a partir da década de 50 com a descoberta de petróleo no Recôncavo Baiano, foi necessário criar um novo centro em Salvador, uma vez que o Centro antigo não possuía infraestrutura e espaço urbano suficiente. O novo Centro, resultante de investimentos públicos e privados, foi instalado na região geograficamente central de Salvador, nos bairros de Pituba

e Caminho das Árvores. O surgimento desse novo centro impulsionou o crescimento do setor de construção civil na cidade, também a partir da década de 70, proporcionando o desenvolvimento de novos bairros e a valorização de terrenos no novo Centro. Esse movimento perdeu forças nas décadas de 80 e 90 e se recuperou a partir da década de 2000, com o novo *boom* do mercado imobiliário.

Entre 2003 e 2013, a produção de habitações concentrou-se nas regiões próximas aos dois centros da cidade. As regiões com maior número de empreendimentos imobiliários construídos e comercializados foram às próximas à orla marítima e às duas centralidades da cidade, demonstrando, na demanda e na oferta de imóveis, uma concentração nas regiões próximas aos centros. Estas também são as que apresentam os melhores indicadores socioeconômicos do município, como níveis de escolaridade, renda e segurança. Ao longo deste período, a região do miolo começou a atrair mais empreendimentos imobiliários, principalmente com a construção de imóveis do programa Minha Casa, Minha Vida e devido a uma maior facilidade na obtenção de crédito imobiliário, permitindo à população de menor renda financiar a compra do imóvel próprio.

Com o intuito de identificar o padrão de concentração (desconcentração) espacial dos lançamentos imobiliários de Salvador, este trabalho utilizou como referencial teórico a Teoria dos Centros, considerada o modelo básico de Economia Urbana, e o conceito de economias de aglomeração presente na teoria da Nova Geografia Econômica (NGE), que se origina do *mainstream* da Economia Urbana. Essas teorias ajudam a explicar, através do conceito de equilíbrio espacial, os fatores que influenciam as decisões dos agentes, na escolha da moradia, em busca da maximização do bem-estar.

Com esse objetivo, este trabalho, além da introdução, apresenta mais quatro seções e as considerações finais. Na segunda seção, são abordados a evolução histórica e o atual panorama do mercado imobiliário no município de Salvador. Na terceira seção é feita uma breve revisão dos principais autores

e abordagens teóricas do campo da Economia Urbana que trabalham com o conceito de economia de aglomerações e a formação de clusters, focando na apresentação do modelo de cidades monocêntricas e sua transformação em cidades policêntricas. A quarta seção apresenta a metodologia de análise exploratória de dados espaciais e os indicadores de autocorrelação espacial, Índice Global de Moran (I de Moran) e Índice Local de Associação Espacial (LISA, sigla em inglês). A seção cinco expõe a base de dados com os lançamentos imobiliários de Salvador entre 2003 e 2013 e os resultados do cálculo dos indicadores da terceira parte. O objetivo é analisar a presença de autocorrelação espacial das variáveis preço por metro quadrado, número de lançamentos e área de lançamentos por bairro de Salvador.

CONSIDERAÇÕES SOBRE O MERCADO IMOBILIÁRIO DE SALVADOR

A cidade de Salvador, capital do estado da Bahia, é a terceira mais populosa do Brasil. É também o município mais dinâmico do estado, principalmente por ser a capital administrativa deste. Salvador possui 2.675.656 habitantes, o que representa 19,1% da população do estado, e área total de 693,276 Km², o que significa 0,12% da área do estado. Enquanto a densidade demográfica do estado da Bahia é de 24,82 hab/m², a cidade de Salvador tem densidade demográfica de 3.859,35 hab/m². O Produto Interno Bruto (PIB) da capital baiana representa 24% do PIB do estado, ante 42% da Região Metropolitana de Salvador (RMS). O PIB *per capita* de Salvador é de R\$ 13.728,08, valor 25% maior que o PIB *per capita* do estado (RAMOS, 2013).

A cidade foi fundada em 1549 e, desde sua fundação, configura-se entre as mais importantes do Brasil. Até 1950, cresceu relativamente pouco, uma

vez que sua economia se baseava principalmente na exportação da produção agrícola do interior do estado da Bahia e ficou à parte do desenvolvimento da indústria no Brasil. Apenas com a descoberta do petróleo e, posteriormente, com os diversos investimentos públicos na Bahia, a cidade voltou a se desenvolver. Diante das modificações na estrutura de produção do estado, principal-

mente a partir da construção do Polo Industrial de Camaçari e do Centro Industrial de Aratu, tornou-se necessário adequar a cidade às mudanças. É nesse momento que se desenvolve um novo Centro na capital baiana, na região do Iguatemi, que começa a se consolidar como centro comercial e financeiro de Salvador. A criação do novo Centro foi necessária em função da decadência do Centro antigo, que não apresentava infraestrutura e espaço necessário para a nova configuração econômica da cidade. Com isso, Salvador passa a ter uma configuração duocêntrica.

Até 1950, duas importantes regiões da cidade eram praticamente inabitadas: a orla norte, que compreende os bairros da Pituba até Stella Maris, outrora uma região de veraneio, e a do miolo, principalmente os atuais bairros do Cabula e Cajazeiras, que era uma região rural. A partir do desenvolvimento do Centro novo, a região do miolo de Salvador, que fica entre a Avenida Paralela e a BR-324, deixou de ser predominantemente rural para se tornar uma região urbana. Essa mudança ocorreu em função de os trabalhadores das regiões próximas ao Centro novo e aos polos industriais da RMS migrarem para o miolo. Ou seja, a ocupação dessa região está diretamente relacionada com o surgimento de postos de trabalho na região.

O panorama atual do mercado imobiliário de Salvador

Na Tabela 1, é possível verificar a importância de Salvador no total de lançamentos e vendas no

A criação do novo Centro foi necessária em função da decadência do Centro antigo, que não apresentava infraestrutura e espaço necessário para a nova configuração econômica da cidade

mercado imobiliário do estado da Bahia. A capital baiana responde por, em média, mais da metade dos lançamentos e vendas no estado. No Gráfico 1, pode-se observar essa ampliação a partir de 2005, em todo o estado e, conseqüentemente, no mercado imobiliário soteropolitano. Conforme dados do SINDICATO DA INDÚSTRIA DA CONSTRUÇÃO DO ESTADO DA BAHIA (2014), a Bahia passou de 2.557 lançamentos imobiliários em 2005 para 7.376 unidades lançadas em 2008, um recorde para o estado, tendência seguida também por Salvador.

constatação de que a cidade de Salvador possuía espaço (econômico e geográfico) para implantação de novos empreendimentos, foi preponderante para a recuperação do segmento nos últimos anos.

Esse novo ciclo de investimentos impulsionou a construção de grandes empreendimentos em diversas áreas da cidade, antes menos aproveitadas. Verificou-se uma tendência de crescimento da cidade ao longo da Avenida Paralela (Av. Luiz Viana Filho), via extremamente importante para ligar o novo centro de negócios da cidade ao Aeroporto Inter-

Tabela 1
Desempenho anual do mercado imobiliário – Salvador e Bahia – 2009-2013

Ano	Lançamento		Vendas	
	Salvador	Bahia	Salvador	Bahia
2009	6.073	8.157	8.694	12.170
2010	9.544	14.619	9.679	12.879
2011	7.855	13.241	5.782	9.931
2012	2.306	5.199	4.662	8.253
2013	2.410	3.257	3.878	7.466

Fonte: Sinduscon-BA, 2014.

O principal fator que explica o bom desempenho do mercado imobiliário em Salvador diz respeito ao baixo investimento neste setor nos últimos 20 anos, que reprimiu uma grande demanda por imóveis, resultado da recente retomada do crescimento brasileiro. A baixa oferta de novos lançamentos imobiliários durante anos, em conjunto com a

nacional de Salvador e ao Litoral Norte do estado. Os fatores que justificam a expansão da cidade em direção a essa região são: sua localização entre o novo Centro e o Litoral Norte, a oferta de terrenos a preços baixos e a mudança na legislação da cidade, que permitiu a construção de empreendimentos em regiões nas quais antes eram proibidos.

Outras áreas que receberam um grande número de lançamentos imobiliários entre 2003 e 2013 foram a região do Horto Florestal, no bairro de Brotas, e a da orla atlântica da cidade. A primeira recebeu empreendimentos de alto padrão nos últimos anos, transformando-se em uma das regiões com o preço do metro quadrado mais caro de Salvador. Já a orla atlântica começou a atrair investimentos a partir de 2008, com a mudança no plano diretor de desenvolvimento urbano da cidade. Com o aumento do gabarito na orla, bairros como Jardim Armação, Patamares e Pituaçu, que eram constituídos principalmente de casas, passaram a receber grandes empreendimentos imobiliários.

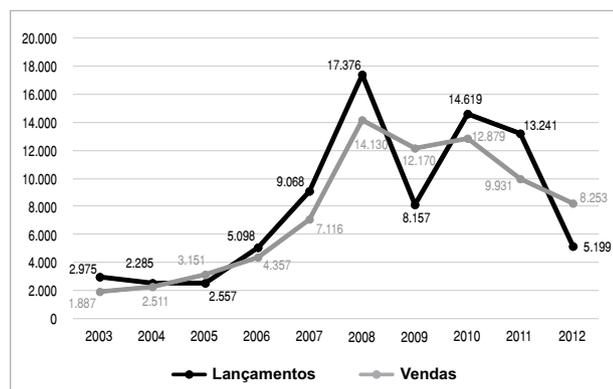


Gráfico 1
Número de unidades lançadas e vendidas na Bahia – 2002-2012

Fonte: Sinduscon, 2014.

Além do crescimento verificado no entorno da Avenida Paralela, no Horto Florestal e na orla atlântica, o mercado imobiliário de Salvador também se expandiu para alguns bairros do miolo, como Cajazeiras, Nova Esperança, São Rafael e Vida Nova. Os fatores que justificaram o investimento imobiliário nesses bairros foram: a alta demanda habitacional reprimida, a escassez de terrenos e, conseqüentemente, os altos preços dos empreendimentos nos bairros centrais, como Pituba e Barra, a alta oferta de terrenos a preços mais baixos nessa região e, por fim, os programas habitacionais do governo, como o Minha Casa Minha Vida, cujos empreendimentos são realizados nesses bairros.

Análise do atual debate sobre o PDDU e a LOUOS

O objetivo desta seção é fazer uma breve análise sobre as mudanças no Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano (PDDU) da cidade de Salvador entre 2004 e 2012 e sobre a aprovação da nova Lei de Ordenamento do Uso e da Ocupação do Solo (LOUOS) em 2011. Em conjunto com os fatores macroeconômicos brasileiros, estas mudanças também foram responsáveis pela recuperação do mercado imobiliário soteropolitano a partir de 2008, ao modificar as regras da construção civil da cidade, tornando esse mercado mais atrativo para as incorporadoras. Entretanto, em 2012, houve a revogação da LOUOS de 2011, julgada inconstitucional pelo Ministério Público, o que suspendeu diversos projetos imobiliários na cidade durante dois anos e provocou uma queda no mercado imobiliário no período.

O PDDU é um projeto de lei que direciona as políticas municipais de curto prazo. O objetivo do plano diretor é definir ou atualizar regras e normas básicas de uso e ocupação do solo urbano municipal, tanto público quanto privado. Em 2007, a Câmara de Vereadores de Salvador aprovou uma nova

O objetivo do plano diretor é definir ou atualizar regras e normas básicas de uso e ocupação do solo urbano municipal, tanto público quanto privado

versão do PDDU, cujas principais mudanças foram a liberação da altura dos prédios da orla para até 18 andares e a diminuição da distância mínima entre os prédios e a faixa litorânea.

Com o aumento do gabarito permitido em alguns bairros, áreas antes pouco procuradas por empreendedores passaram a receber grandes investimentos, transformando-se em novos vetores de crescimento da construção civil na cidade, como os bairros de Patamares e o entorno da Avenida Luís Viana. Outro ponto positivo desta nova versão do PDDU consiste na criação das Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS) que ajustam a legislação municipal à federal; no entanto, as mudanças que o PDDU de 2007 proporcionou não foram completamente aceitas pela população. Entre os pontos negativos está a falta de um estudo mais aprofundado sobre os impactos da liberação do gabarito da orla sobre o trânsito, a circulação dos ventos, a temperatura da cidade e a iluminação das praias, conforme parecer de entidades como o Conselho Regional de Engenharia e Arquitetura (CREA) e o Instituto dos Arquitetos da Bahia (IAB).

Já a LOUOS é uma lei que fornece os parâmetros urbanísticos para as obras de construção civil na cidade de Salvador. Em 2011, foi aprovada a nova LOUOS de Salvador, que promoveu outras significativas mudanças no PDDU da cidade aprovado em 2007. As principais emendas que o modificaram foram: 1) uma nova ampliação do gabarito da orla marítima, permitindo a construção de prédios de até 27 pavimentos (54 metros); 2) a criação de nove perímetros destinados à construção de hotéis – do Lobato, no Subúrbio Ferroviário, a Itapuã. Entretanto, após a aprovação da nova LOUOS, o Ministério Público entrou com uma ação na Justiça alegando a inconstitucionalidade da nova lei, pois, de acordo com o órgão, esta não pode conter emendas que alterem o PDDU, sendo necessárias a realização de audiências públicas e a aprovação no Conselho da Cidade para que haja mudança.

Uma ação movida pelo Ministério Público em 2012 suspendeu a concessão de licenças de construção e a autorização de exploração do espaço urbano aprovados pela nova lei. Devido ao impasse da constitucionalidade da lei, que durou dois anos, cerca de 80 empreendimentos foram paralisados e tiveram seus alvarás de construção suspensos. A Superintendência de Controle e Ordenamento do Uso do Solo do Município (Sucom) estimou um prejuízo para a cidade em R\$ 7 bilhões. O julgamento para definir a constitucionalidade dessas leis tirou a segurança jurídica do empresariado para investir na cidade. Em 2013, a Justiça julgou o processo de inconstitucionalidade da nova LOUOS e definiu que os pontos incontestáveis da nova lei seriam aprovados para não prejudicar os investimentos na cidade. Os pontos mais polêmicos e alvo da ação não foram julgados e esperam definição no novo PDDU e na nova LOUOS, que deverão ser aprovados em 2015, no chamado Plano Salvador 500.

Após esta breve apresentação sobre a evolução e o atual panorama do mercado imobiliário brasileiro e soteropolitano, este trabalho se volta para o principal objetivo, com o intuito de responder, dentro dos parâmetros possíveis, aos seguintes questionamentos: qual o padrão de concentração (desconcentração) espacial dos lançamentos imobiliários da cidade de Salvador? Os lançamentos agrupam-se de forma a considerá-los como *clusters* residenciais e beneficiários das economias de aglomeração? Para onde a cidade vem crescendo?

REFERENCIAL TEÓRICO

O objetivo desta seção é fazer uma breve revisão dos principais autores e abordagens teóricas do campo da economia urbana que trabalham com o conceito de economia de aglomerações e a formação de *clusters*. No próximo item é apresentada a teoria da NGE, que se origina da corrente *mainstream* e foca no conceito das economias de

aglomeração. O item seguinte apresentará a teoria e o modelo de cidades monocêntricas e policêntricas.

A nova geografia econômica e as economias de aglomeração

A teoria da NGE origina-se do *mainstream* econômico e busca entender qual o padrão de aglomeração (dispersão) das atividades em uma economia local. Essa teoria de localização utiliza modelos de retornos crescentes de escala, o conceito de concorrência imperfeita e o modelo de cidades policêntricas para explicar como ocorre a distribuição espacial das atividades. Para os adeptos dessa teoria, as aglomerações surgem, principalmente, devido à presença de economias externas puras.

O estudo da economia em um contexto espacial origina-se a partir do século XIX com Von Thünen (1966), que explica como as cidades surgem e crescem a partir da elaboração de um modelo em que demonstra como as áreas centrais se valorizam e geram ganhos de escala. Em seu trabalho, a minimização dos custos de transporte e de produção é relevante na determinação da localização da atividade produtiva. A seguir, Lösch (1954) contribui com a teoria econômica, destacando as vantagens e os ganhos de escala que uma economia pode ter com o aumento da demanda. Já Weber (1957) ressalta o fato de a firma se localizar no espaço em que a produção máxima será atingida quando o custo de transporte é mínimo. Ele também destaca que as decisões estratégicas de localização das empresas se baseiam em como os recursos naturais são distribuídos geograficamente.

Fujita, Krugman e Venables (1999) demonstram que a principal motivação para o surgimento da teoria da NGE é entender o comportamento locacional dos agentes a respeito das atividades produtivas, ou seja, compreender por que as economias se aglomeram. É também com o auxílio do modelo matemático de Dixit e Stiglitz (1977) que a NGE explica a importância dos custos de transporte no processo de aglomeração de atividades e como as firmas competem e estabelecem preços.

A NGE atribui grande importância às externalidades marshallianas. Krugman (1998) afirma que a concentração de algumas indústrias em determinadas regiões ocorre por conta da atuação de forças de concentração e desconcentração, chamadas respectivamente de centrípetas e centrífugas. As forças centrípetas, que são as mesmas das externalidades marshallianas, têm suas origens nas economias externas puras, densidade do mercado de trabalho e o tamanho do mercado. Já as forças centrífugas são os fatores de produção não móveis, como terras e aluguéis, e as deseconomias puras (como o congestionamento).

Portanto, são essas interações de mercado que levam as firmas a se concentrarem em regiões que possuem melhor acesso aos mercados consumidores, aos fornecedores e trabalhadores a um custo menor. As principais forças que conduzem à concentração são os retornos crescentes de escala e a presença de custos de transporte. Além disso, para essa teoria, as aglomerações seguem os princípios econômicos da “mão invisível” e os governos locais não influenciam na sua formação. Uma importante contribuição dessa teoria para a economia urbana está em trazer os fundamentos microeconômicos para o processo de aglomeração ou dispersão das atividades econômicas no espaço.

Foi a partir dos trabalhos de Krugman (1991) que os estudos empíricos sobre a formação e os impactos econômicos dos clusters passaram a obter mais atenção da teoria econômica. A maioria dos estudos focou na relação entre a teoria das vantagens comparativas e a localização das firmas. A ideia principal é que o ambiente espacial determina a competitividade das firmas em algumas indústrias, logo, a ênfase deixou de ser as economias internas de escala para as economias externas localizadas. A principal definição de cluster é uma aglomeração geograficamente próxima de empresas interconectadas e instituições associadas. A formação de clusters possui os seguintes propósitos: aumentar a produtividade de pequenas e médias empresas através das vantagens geradas pela cooperação entre empresas

e economias de aglomeração e também revitalizar certas regiões.

Uma aglomeração industrial é uma concentração de companhias de uma mesma indústria que se beneficiam de economias de aglomeração ou economias externas locais, conceito que se origina com Marshall (1982). A base da economia de aglomeração é que as conexões entre empresas, instituições e outros agentes econômicos, localizados próximos geograficamente, geram vantagens de escala. Na próxima seção será apresentado o modelo de cidades monocêntricas e policêntricas. Esse modelo é considerado o modelo básico de Economia Urbana e também serve de base teórica da NGE.

A teoria dos centros urbanos – cidades monocêntricas e policêntricas

O modelo de cidade monocêntrica surge a partir dos trabalhos de Von Thünen sobre a localização de uso do solo, conforme explicado na seção anterior. Em seu trabalho, o autor buscava demonstrar como as terras eram alocadas em torno do centro da cidade com o intuito de diminuir os custos de produção e de transporte para atender à demanda por alimentos dos habitantes do local. Para ele, o preço de cada terreno seria determinado pelo custo de transporte necessário para a produção chegar ao mercado consumidor, localizado no centro da cidade. Ou seja, quanto mais distante do centro, maior o custo de transporte e, portanto, menor a renda da terra. Este princípio foi adaptado por Alonso (1964), que transformou o modelo de cidade monocêntrica num conceito dominante na área de economia urbana a partir dos anos 70.

No modelo clássico de cidade monocêntrica de Alonso (1964), Mills (1967) e Muth (1969), considerado o modelo básico de Economia Urbana, existe um *trade-off* entre a escolha da residência pelas famílias e a acessibilidade ao centro de empregos na cidade. Ou seja, a decisão de moradia de uma família baseia-se na relação entre os custos de transporte da residência ao trabalho e o

desejo de espaço habitacional. Ademais, a cidade possui um único centro em que concentra todos os empregos, chamado Central Business District (CBD), logo, no ponto mais distante do CDB, os lotes terão maior tamanho, mas os indivíduos incorrerão em maiores custos de transporte e tempo para se deslocar ao trabalho, enquanto que, nas áreas próximas ao CDB, os terrenos serão menores, entretanto, os indivíduos terão maior acessibilidade aos empregos. Esse modelo é uma contribuição importante e que ajuda a entender a formação das estruturas urbanas.

O modelo de cidade monocêntrica segue o princípio de que só existe um centro de empregos na cidade. As principais críticas a esse modelo são: a constatação de que as cidades podem possuir mais de um centro de empregos e a limitação em explicar como as cidades surgem e crescem. A evolução da estrutura urbana das cidades e a expansão territorial provocaram a formação de novos centros, exigindo que a teoria econômica adotasse uma abordagem policêntrica em vez do modelo monocêntrico tradicional para alguns casos. Diante da constatação de que algumas cidades poderiam ter mais de um centro de negócios, tornou-se necessário adaptar o modelo de cidade monocêntrica para o policêntrico e entender os motivos que levam uma cidade a formar um novo centro de negócios. O principal fator que explica essa formação é a expansão da cidade e a existência do conceito de economias de aglomeração, que permite a existência de empregos em outros lugares, sem a necessidade de todos estarem concentrados no centro tradicional.

Fujita e Ogawa (1982) desenvolveram o modelo básico de cidades policêntricas, utilizando-o na teoria da NGE. Neste modelo, a estrutura espacial da cidade é determinada endogenamente como resultado das interações entre firmas e famílias, sendo que estas escolhem sua residência buscando menores preços da terra e localizações

que minimizem os custos de transporte, ou seja, residências próximas aos locais de trabalho. As firmas, por sua vez, definem sua localização com base na localização de outras firmas em busca de ganhos de aglomeração. Assim, a existência de economias de aglomeração permite que haja mais de um centro de negócios. De acordo com Fujita (2002), os empregos localizam-se no centro devido a forças de atração/aglomeração provenientes da existência de economias externas. Devido ao *trade-off* que existe entre o espaço para a habitação e os custos de deslocamento até o trabalho, haverá um momento em que se chegará a um ponto de equilíbrio entre os custos e a renda da terra no centro tradicional das cidades, provocando uma força de dispersão que levará à formação de outro centro.

Na análise das cidades policêntricas existe também o conceito de *edge cities*, introduzido por Henderson e Mitra conforme citado por Nadalin (2010), que descreve uma região, antes residencial ou rural, fora do centro tradicional e que se tornou um centro de negócios através do processo de concentração de negócios. Nesse contexto, o centro antigo e o centro novo são concorrentes, ao mesmo tempo em que, caso estejam próximos, se beneficiam de economias de aglomeração. Em cidades planejadas por autoridades estatais, os dois centros devem ser pensados para ser próximos para que ambos possuam ganhos de aglomeração.

ANÁLISE EXPLORATÓRIA DE DADOS ESPACIAIS

Para analisar o padrão de concentração (desconcentração) dos lançamentos imobiliários de Salvador será realizada uma análise exploratória de dados espaciais, identificando a existência de padrões de associação espacial entre os dados e visualizando a distribuição espacial dos clusters

A existência de economias de aglomeração permite que haja mais de um centro de negócios

residenciais. Dois testes de autocorrelação espacial serão realizados: o Índice Global de Moran (I de MORAN) e o Índice Local de Associação Espacial (LISA), indicadores mais difundidos para a detecção de dependência espacial.

A proximidade das interações espaciais entre os fenômenos é relevante e seus efeitos são conhecidos como dependência espacial. A dependência espacial, segundo Almeida (2004), significa que o valor de uma variável de interesse em certa região (i) depende do valor dessa variável nas regiões vizinhas (j). Para avaliar a dependência espacial utiliza-se aqui o conceito de autocorrelação espacial com o qual é possível descrever e visualizar distribuições espaciais, identificar padrões de associação espacial e verificar a presença de clusters nos dados. Este trabalho objetiva identificar quais os bairros de Salvador que possuem uma maior quantidade de lançamentos imobiliários e verificar qual a intensidade de correlação espacial, em nível global e local, existente entre os bairros. Ou seja, se o valor de uma variável do lançamento imobiliário em um bairro depende dos valores desta mesma variável em outros bairros.

Índice global de Moran (I de Moran)

O coeficiente de correlação espacial I de Moran é um teste utilizado para verificar a aleatoriedade das observações no espaço. Este indicador de autocorrelação espacial analisa se o valor de uma observação é dependente dos valores das observações vizinhas. A expressão que resume o cálculo é:

$$I = \frac{n}{\sum \sum w_y} \frac{\sum \sum w_y (y_i - \bar{y})(y_j - \bar{y})}{\sum (y_i - \bar{y})^2} \quad (1)$$

Na equação, n é o número de observações, y é o valor da variável de interesse, w_{ij} é o peso espacial para o par de unidades espaciais i e j , medindo o grau de interação entre elas. Para o cálculo do I de Moran Global é necessário construir uma matriz de pesos

espaciais W para modelar os efeitos espaciais de uma forma adequada. O I de Moran varia de -1 a +1 e o valor esperado é $-[1/(n-1)]$, que é o valor que seria obtido se não existisse padrão espacial nas observações. Se o valor obtido for acima do valor esperado, significa que existe a presença de autocorrelação espacial positiva e o valor de uma variável na observação depende (e tende a ser semelhante) da mesma variável em observações vizinhas. Já se o valor obtido for abaixo do valor esperado significa que houve autocorrelação espacial negativa. O teste normalmente é feito utilizando-se apenas a variável dependente, sendo chamado, neste caso, de I de Moran Global Univariado.

A partir do I de Moran Global é possível construir o diagrama de Moran. Este diagrama mostra a dispersão de uma variável contra seu valor defasado espacialmente e permite obter informações sobre a presença de agrupamentos (clusters) nos dados. De acordo com Almeida (2010), o diagrama de Moran fornece quatro tipos de associação linear espacial: o quadrante HH (*high-high*), LL (*low-low*), HL (*high-low*) e LH (*low-high*). A figura abaixo apresenta o diagrama de Moran:

Um agrupamento no quadrante superior direito (*high-high*) significa que tanto o valor da variável de interesse quanto o valor médio para seus vizinhos estão acima da média do conjunto. Um agrupamento no quadrante inferior esquerdo (*low-low*) significa que tanto o valor da variável de interesse quanto o valor médio para seus vizinhos estão abaixo da média do conjunto. Agrupamentos no quadrante superior

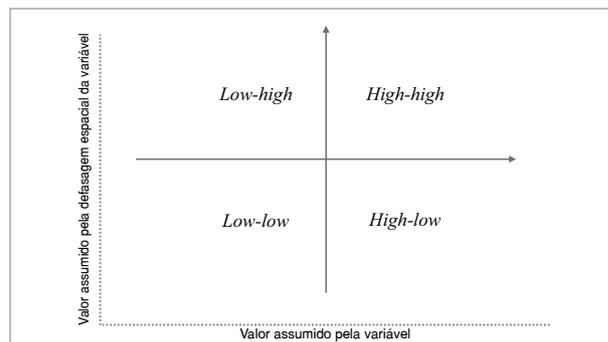


Figura 1
Diagrama de dispersão de Moran

Fonte: Almeida (2004). Elaboração própria.

esquerdo (*low-high*) significam que o valor da variável de interesse possui valor baixo enquanto é rodeada por observações com valor alto. Agrupamentos no quadrante inferior-direito (*high-low*) indicam que o valor da variável de interesse possui valor alto, sendo rodeada por observações com valor baixo.

O I de Moran é considerado um bom teste para verificar a existência de correlação espacial, entretanto, possui algumas limitações que obrigam a utilização de outros índices para uma análise mais detalhada dos dados, visto que não é capaz de detectar se a correlação está no termo de erro ou na variável dependente e também não permite verificar a existência de padrões espaciais em subconjuntos de observações. Diante destas limitações, é recomendado utilizar mais um indicador para a realização de uma análise mais detalhada: o indicador LISA (Local Indicators of Spatial Association), um teste derivado do I de Moran Global, é um destes testes e será explicada na próxima seção.

Indicador LISA

O indicador LISA é um teste estatístico capaz de capturar padrões locais de associação linear. Ele é utilizado para detectar a presença de aglomerações espaciais que possuem os mesmos atributos, ou seja, este indicador local permite analisar a presença de *outliers* ou *clusters* espaciais estatisticamente significantes. O Indicador de Moran local é dado pela equação abaixo:

$$I_i = \frac{(y_i - \bar{y}) \sum_j w_{ij} (y_j - \bar{y})}{\sum_j (y_i - \bar{y})^2 / n} \quad (2)$$

Na equação, n é o número de observações, y é o valor da variável de interesse, w_{ij} é a matriz de pesos espaciais.

Segundo Anselin (1995), o I de Moran local faz uma decomposição do indicador global de autocorrelação na contribuição local de cada observação em quatro categorias, cada uma individualmente correspondendo a um quadrante no diagrama de

dispersão de Moran. A partir deste indicador é possível gerar o LISA Map, mapa que permite a visualização dos valores determinados pelo I de Moran local, classificados em cinco diferentes níveis de significância: sem significância; significância de 0,05 (95% de confiança); de 0,01 (99% de confiança); de 0,001 (99,9% de confiança); e de 0,0001 (99,99% de confiança).

Os dois indicadores apresentados, I de Moran e LISA, foram calculados com o programa GeoDA¹ e utilizados na análise do padrão de concentração dos lançamentos imobiliários em Salvador. No próximo capítulo será apresentada a base de dados contendo os lançamentos imobiliários de Salvador entre 2003 e 2013 e os resultados do cálculo dos indicadores citados acima. O objetivo é analisar a presença de autocorrelação espacial das variáveis preço por metro quadrado, área e número de lançamentos por bairro de Salvador.

ANÁLISE DA FORMAÇÃO DE CLUSTERS RESIDENCIAIS EM SALVADOR

A base de dados utilizada no presente trabalho é composta por uma amostra de 503 lançamentos imobiliários residenciais distribuídos por bairros da cidade de Salvador. Essa base de dados pode ser considerada uma amostra representativa dos imóveis residenciais lançados no mercado imobiliário soteropolitano entre 2003 e 2013 e foi composta a partir de informações obtidas com empresas de construção civil de Salvador. A variável dependente, preço por metro quadrado, estava presente na base de dados. Foi necessário fazer a correção monetária dos preços dos imóveis utilizando o Índice de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA) (FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS, 2013) para trazê-los para valores de 2013, último ano com informações

¹ GeoDA é um pacote de software livre para a análise de dados espaciais, geovisualização, autocorrelação espacial e modelagem espacial, desenvolvido pelo Laboratório de Análise Espacial da Universidade de Illinois em Urbana-Champaign, sob a direção de Luc Anselin.

de lançamentos imobiliários, assim como criar uma matriz de pesos espaciais. Ainda segundo Almeida (2004), esta matriz é utilizada para reduzir a quantidade de parâmetros a serem estimados, objetivando tornar mais operacional um determinado arranjo espacial das interações resultantes do fenômeno a ser estudado. Esse conceito é baseado na contiguidade (vizinhança). Existem diversos tipos de matrizes de pesos espaciais e sua escolha depende, principalmente, da definição sobre quem são os vizinhos relevantes. No presente trabalho foi utilizada a matriz dos k vizinhos mais próximos, que se trata de uma matriz binária de contiguidade cuja convenção de vizinhança é baseada na distância geográfica.

A Tabela 2 apresenta o número de observações e a média de preços por m^2 de cada bairro que possuiu lançamento imobiliário no período estudado. Entre 2003 e 2013, os bairros com maior número de lançamentos imobiliários em Salvador foram Pituba, Brotas e Patamares. Os dois últimos se beneficiaram com as mudanças mais recentes no PDDU e na LOUOS, o que permitiu o aumento do gabarito dos empreendimentos nesses bairros, tornando-os mais atrativos para o mercado imobiliário. Os bairros com menor quantidade de lançamentos imobiliários são os que fazem parte do miolo da cidade e que possuem indicadores socioeconômicos menos elevados, como Jardim Nova Esperança (com dois lançamentos), Sussuarana e Mussurunga (com um lançamento cada).

Já com relação ao preço médio por m^2 , os bairros que apresentaram maior média de preços foram Comércio, Vitória e Barra. Esses três bairros se localizam no Centro Antigo de Salvador, região que já não conta com espaço físico para a construção, o que explica o alto valor do m^2 quando comparado à média de preço por m^2 da cidade, o que na amostra foi de R\$ 4.883,23 em valores de 2013. Os bairros com menor média de preços por m^2 são os bairros Novo Horizonte, Pau da Lima e Bairro da Paz, visto que não apresentaram uma quantidade relevante de lançamentos imobiliários, demonstrando sua pouca influência no mercado imobiliário soteropolitano.

Índice global de Moran (I de Moran)

Conforme explicado na seção 4, o I de Moran Global univariado calcula a autocorrelação espacial sem o controle das variáveis independentes. No presente trabalho, esse índice foi calculado para três variáveis: preço médio por m^2 , número de lançamentos imobiliários e área média dos bairros com lançamentos imobiliários de Salvador. Cada uma dessas variáveis foi calculada para três períodos, de 2003 a 2007, de 2008 a 2013 e, por fim, o período geral de 2003 a 2013. Na Tabela 3, vê-se os índices globais de Moran:

O indicador global de Moran foi calculado para três períodos com o objetivo de analisar a evolução da dinâmica espacial urbana da cidade e assim poder responder aos principais questionamentos deste trabalho: qual o padrão de concentração do mercado imobiliário soteropolitano? Para qual direção a cidade cresceu nos últimos anos? As variáveis apresentam autocorrelação espacial? A seguir, será feita a análise de cada uma das variáveis para os três períodos a partir do diagrama de dispersão de Moran.

Variável preço/ m^2

No primeiro período de expansão do mercado imobiliário de Salvador, entre 2003 e 2007, o Índice global de Moran para a variável preço/ m^2 foi de 0,1892, indicando a presença de autocorrelação espacial positiva, conforme Figura 2. Ou seja, o preço médio por m^2 dos lançamentos imobiliários nos bairros de Salvador tende a ser semelhante ao valor dessa mesma variável em bairros vizinhos. Já no período de 2008 a 2013, o Índice global de Moran para a variável preço/ m^2 foi 0,3982, indicando a presença de uma maior autocorrelação espacial positiva. Percebe-se também, no segundo período, um maior distanciamento dos bairros da origem (0,0) no diagrama de Moran, demonstrando uma maior autocorrelação espacial.

Analisando-se essa variável para o período completo, de 2003 a 2013, o valor do I de Moran

Tabela 2
Valores das variáveis dos lançamentos imobiliários por bairro – Salvador – 2003 a 2013

Bairro	Nº de lançamentos	Preço/m ² médio	Área média
Pituba	95	4.632,08	106,32
Brotas	47	5.267,36	150,03
Patamares	38	5.301,84	98,61
Ondina	27	5.589,84	138,49
Barra	26	6.589,98	165,56
Rio Vermelho	22	4.993,35	109,04
Jardim Armação	20	5.277,74	78,89
Imbuí	19	4.409,43	66,54
Stiep	18	3.943,59	75,19
Caminho das Árvores	16	5.290,49	100,95
Costa Azul	15	4.187,95	77,92
Federação	13	4.425,76	76,44
Candeal	12	4.079,80	97,61
Graça	12	4.794,16	148,54
Pituaçu	10	5.476,35	127,22
Itaigara	9	4.694,50	127,74
Piatã	9	4.339,00	96,61
Cabula	7	3.615,86	66,38
Canela	7	4.608,98	89,30
Jardim das Margaridas	7	2.750,29	49,57
Pernambúes	6	4.466,55	75,17
Vila Laura	6	3.652,26	56,53
Acupe	5	3.567,08	63,55
Vitória	5	10.722,84	206,46
Boca do Rio	4	3.964,25	61,69
Itapuã	4	3.550,69	56,42
Luiz Anselmo	4	3.440,75	53,93
Trobogy	4	3.691,76	54,40
Canabrava	3	3.335,00	56,80
Comércio	3	12.707,17	89,47
Matatu	3	3.700,92	59,10
São Cristovão	3	2.843,33	52,81
Stella Maris	3	3.113,44	81,78
Amaralina	2	4.232,03	52,08
Boa Vista de Brotas	2	3.307,51	56,50
Garcia	2	4.799,00	72,92
Jardim Nova Esperança	2	2.542,00	52,86
Nova Brasília	2	2.959,50	48,00
Alto do Coqueirinho	1	4.429,00	57,89
Bairro da Paz	1	1.597,34	49,28
Barbalho	1	3.832,00	53,49
Centro	1	10.386,00	320,12
Mussurunga	1	2.874,00	44,50
Narandiba	1	4.326,00	55,00
Novo Horizonte	1	2.483,00	49,14
Pau da Lima	1	2.194,00	46,50
Santo Agostinho	1	5.108,47	65,00
São Rafael	1	3.925,00	53,36
Sussuarana	1	3.222,00	44,85

Fonte: Elaboração própria (2014).

Tabela 3
Índice global de Moran para os lançamentos imobiliários – Salvador – 2003-2013

Variável	Índice global de Moran		
	2003 à 2007	2008 à 2013	Geral
Preço/m ²	0,1892	0,3982	0,3938
Nº de lançamentos	0,1829	0,2075	0,1964
Área média	0,3906	0,3421	0,4184

Fonte: Elaboração própria a partir de base de dados do trabalho (2014).

fica em 0,3938. O resultado obtido evidencia que o preço médio do m² dos lançamentos imobiliários de um bairro segue o preço médio de seus vizinhos. O diagrama de dispersão de Moran para o período completo também mostra que alguns bairros possuem valores extremos de preço do m² médio, sen-

Variável número de lançamentos

No período geral, entre 2003 e 2013, o Índice global de Moran para a variável número de lançamentos foi 0,1964, demonstrando uma baixa autocorrelação entre o número de lançamentos imobiliários em um bairro com o valor dessa variável em bairros vizinhos, conforme Figura 3. Uma explicação para o fato seria a existência de bairros geograficamente próximos, mas com diferenças relevantes nos fatores que influenciam a escolha e a presença de lançamentos imobiliários. Diante disso, alguns bairros seriam atrativos para o mercado imobiliário enquanto outros, próximos deles, não o seriam. O bairro da Pituba, por exemplo, obteve um alto núme-

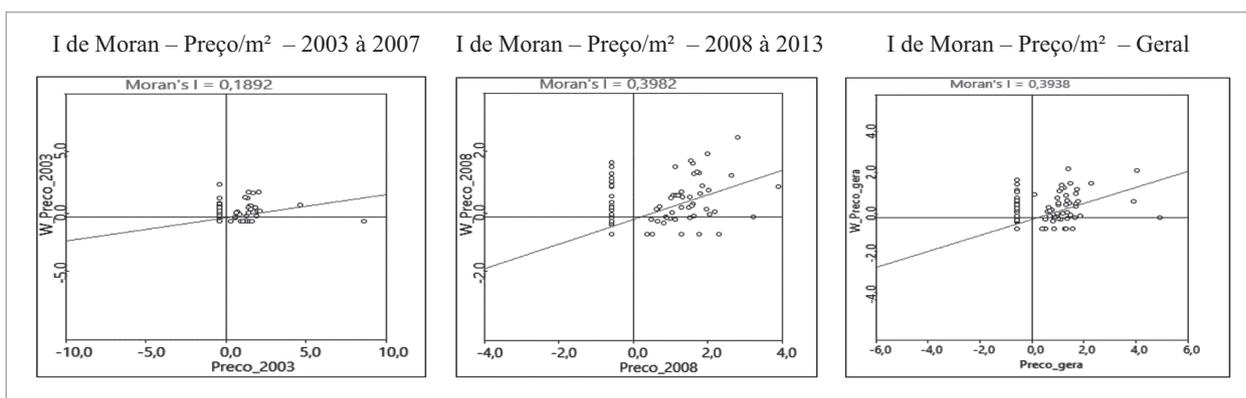


Figura 2
Autocorrelação espacial – Preço/m²

Fonte: Elaboração própria com base nos dados das construtoras e processados no GeoDA (2014).

do considerados *outliers*, como Comércio, Vitória e Centro, bairros próximos ao Centro antigo, onde a existência de espaço disponível é menor, e que possuem, na média, altos indicadores socioeconômicos. Os bairros próximos ao Centro antigo e ao Centro novo, como Comércio, Vitória, Caminho das Árvores e Pituba, são os que apresentaram as maiores médias de valores da variável preço por m² dos lançamentos imobiliários. A teoria dos centros corrobora esse resultado, uma vez que define que os imóveis próximos aos centros de negócios possuem o preço por m² mais caro do que os imóveis distantes destes centros.

ro de lançamentos no período estudado, enquanto alguns bairros vizinhos, como Nordeste de Amaralina e Chapada do Rio Vermelho, não foram alvos do mercado imobiliário. Entre 2003 e 2007, houve um maior número de lançamentos nos bairros próximos ao Centro novo, como Pituba, Caminho das Árvores e Brotas. No primeiro período de expansão analisado, fica claro que os bairros da orla atlântica da cidade não receberam muitos lançamentos imobiliários, assim como os bairros do miolo e o Subúrbio Ferroviário.

Já na análise para o período 2008 a 2013, os lançamentos passaram a se concentrar na orla atlântica

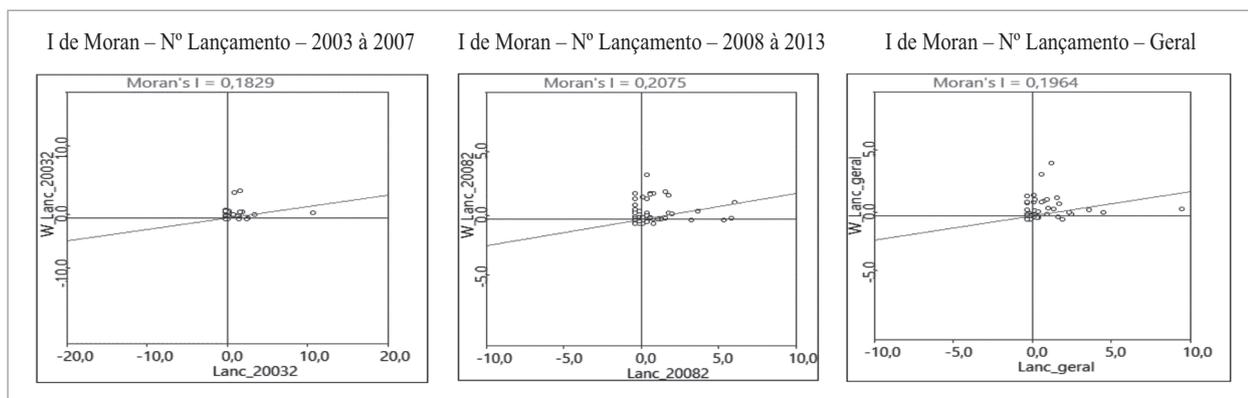


Figura 3
Autocorrelação espacial – Número de lançamentos

Fonte: Elaboração própria com base nos dados das construtoras e processados no GeoDA (2014).

da cidade, nos bairros de Patamares, Pituauçu e Jardim Armação, além de concentrados no bairro da Pituba, Centro novo da cidade. Essa mudança no padrão de concentração de lançamentos imobiliários em Salvador é explicada pela aprovação do novo PDDU da cidade em 2007, que liberou a construção em áreas antes proibidas, além de aumentar o gabarito para alguns bairros da cidade. Além da maior concentração de lançamentos na orla atlântica, houve também maior quantidade de lançamentos imobiliários no miolo da cidade. O aumento de lançamentos nessa região é resultado dos empreendimentos do programa Minha Casa Minha Vida e do aumento de renda da população como um todo, tornando essa região mais atrativa e viável para o mercado imobiliário.

Variável área média

A variável área média apresentou, nos períodos analisados, valores que demonstram a presença de autocorrelação espacial positiva, conforme Figura 4. O indicador global de Moran foi 0,3906 para o período entre 2003 e 2007, 0,3421 para 2008 e 2013 e, para o período geral, 0,4184. Isso demonstra que a área média dos lançamentos em um bairro depende e tende a ser parecida com o valor dessa variável nos bairros vizinhos. O gráfico de dispersão de Moran também confirma essa afirmação, pois alguns bairros estão relativamente distantes da origem.

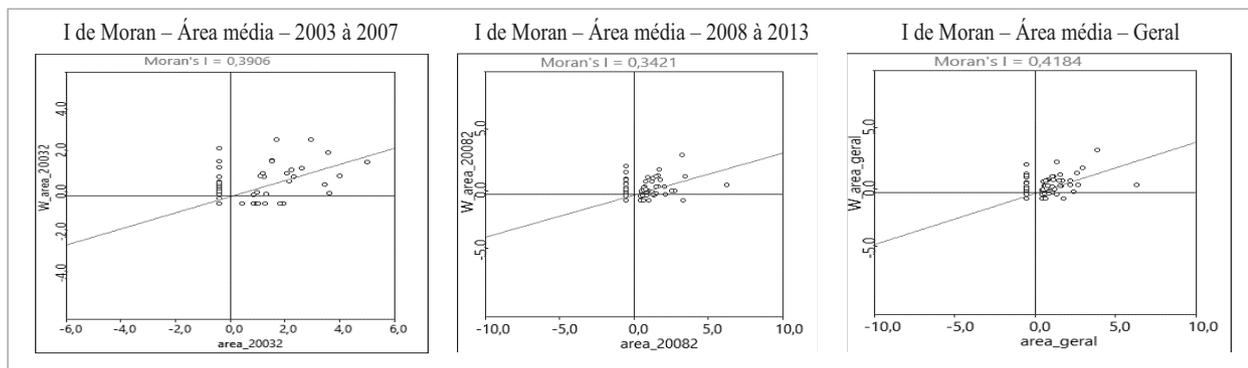


Figura 4
Autocorrelação espacial – Área média

Fonte: Elaboração própria com base nos dados das construtoras e processados no GeoDA (2014).

Indicador LISA

Posteriormente foi realizado o teste estatístico para calcular o índice de associação local (LISA). Esse teste objetivou identificar as relações locais entre as variáveis preço médio por m², área média e número de lançamentos nos bairros de Salvador. A partir do índice local e utilizando-se dos mesmos dados que geraram a análise anterior, foram gerados os mapas de classificação das áreas (LISA *cluster map* ou *box map*). Assim como para o indicador global, foi gerado o LISA *cluster map* para as variáveis preço médio por metro quadrado, número de lançamentos e área média por bairro para três períodos, de 2003 a 2007, de 2008 a 2013 e geral. Os principais resultados encontram-se a seguir.

O LISA *cluster map* para a variável preço médio por m², no período 2003 a 2007, conforme Figura 5, apresenta resultados *alto-alto* para os bairros cujo índice de preços encontram-se superiores à média e que possuem bairros vizinhos que também possuem média de preços positiva. Os bairros com essas características e que, portanto, indicam *clusters* de preços são: Barra, Graça e Canela, próximos ao Centro antigo, e Pituba, Costa Azul e Stiep, próximos ao Centro novo. Nesse período, é possível

perceber também bairros nos quadrantes *baixo-alto* e *alto-baixo*. Os quadrantes *baixo-alto* e *alto-baixo* são aqueles que representam o bairro considerado e a média dos bairros vizinhos com comportamento oposto. Ou seja, para o quadrante *baixo-alto* tem-se o bairro que está com índice de preços abaixo da média, porém a média de seus vizinhos encontra-se acima da média. Ao passo que o quadrante *alto-baixo* caracteriza o bairro que possui preços acima da média, mas a média dos seus vizinhos está abaixo da média global. Para a variável preço do m², alguns dos bairros no quadrante *baixo-alto*, como Barbalho, Boca do Rio e Engenho Velho da Federação, são próximos de bairros que estão no quadrante *alto-baixo*, como Comércio, Imbuí e Rio Vermelho, respectivamente. Ou seja, são bairros vizinhos, mas que possuem diferenças que levam o preço dos imóveis a variar bruscamente.

Entre 2008 e 2013, também é possível verificar a existência de *clusters* residenciais para a variável preço por m² nos dados do mercado imobiliário de Salvador. Na Figura 5, o *alto-alto* significa que os preços nesses bairros são superiores à média e que possuem bairros vizinhos com média de preços também superiores à média, indicando a presença de *cluster* para essa variável. Os bairros que

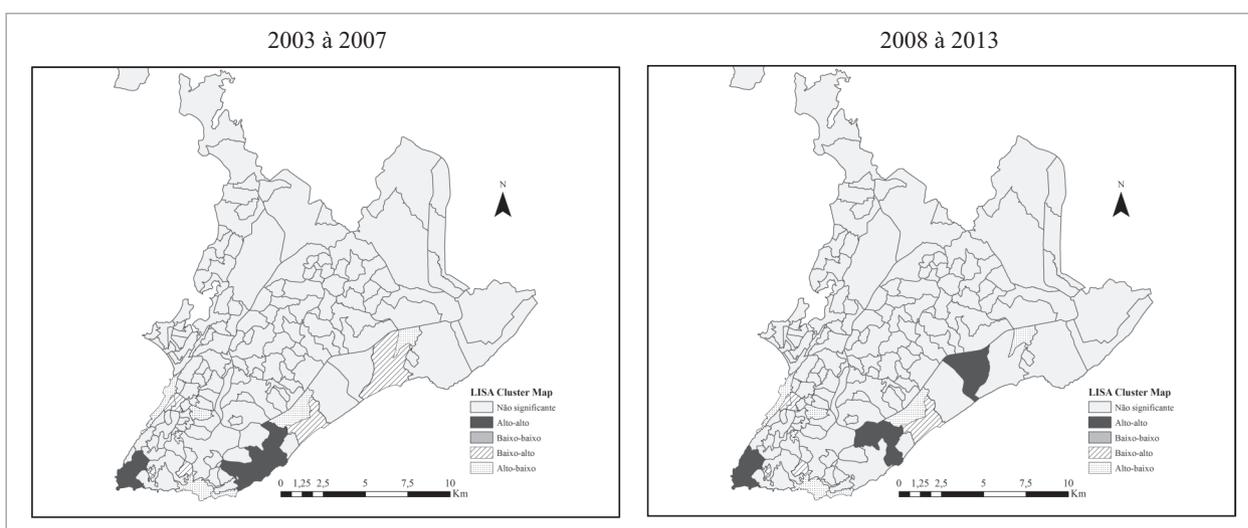


Figura 5
LISA mapa de cluster – Variável preço médio por m²

Fonte: Elaboração própria com base nos dados das construtoras e processados no GeoDA (2014).

indicam presença de *cluster* para a variável preço médio por m² novamente estão próximos aos centros de negócios da cidade. Nesse período, percebe-se que o bairro de Patamares apresentou lançamentos com altos preços por m², transformando-se em *cluster*. Isso ocorre principalmente em função dos empreendimentos de alto nível ao longo da Avenida Paralela, na região conhecida como Alpha Ville e no Condomínio Le Parc.

O LISA *cluster map* para a variável número de lançamentos, no período de 2003 a 2007, apresenta no quadrante *alto-alto* os bairros Caminho das Árvores, Pituba, Itaipara e Costa Azul, o que indica a presença de *cluster* para essa variável. Esse resultado corrobora a teoria dos centros, pois são bairros próximos ao Centro novo da cidade e que receberam a maior quantidade de lançamentos nos últimos anos. Não se verifica *cluster* de lançamento nos bairros próximos ao Centro antigo, uma vez que essa região não apresenta mais espaço físico suficiente (Figura 6).

No período de 2008 a 2013, os bairros próximos aos Centro novo continuaram a se comportar como *clusters*, recebendo mais lançamentos do que o restante da cidade. Nesse período percebe-se a formação de *clusters* de lançamentos nas regiões

da orla atlântica, demonstrando o crescimento da cidade nessa direção. O fator que justifica essa mudança no padrão de concentração de lançamentos da cidade, conforme explicado anteriormente, diz respeito à mudança no PDDU da cidade, que liberou a construção em regiões antes proibidas além de aumentar o gabarito na orla.

A variável área média comportou-se de forma parecida com a variável preço médio por m² (Figura 7). Os bairros do Centro antigo, como Barra, Vitória, Graça e Canela, são os que apresentaram *clusters* para essa variável, significando que possuem área média maior do que a média da cidade e estão envolvidos por bairros que também apresentam área média de lançamentos imobiliários altos. Esse comportamento foi verificado nos dois períodos analisados.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O objetivo do presente trabalho foi analisar o padrão de concentração espacial dos lançamentos imobiliários residenciais de Salvador no período entre 2003 e 2013. A hipótese utilizada é a de que os lançamentos imobiliários estão agrupados de forma a considerá-los como *clusters* residenciais,

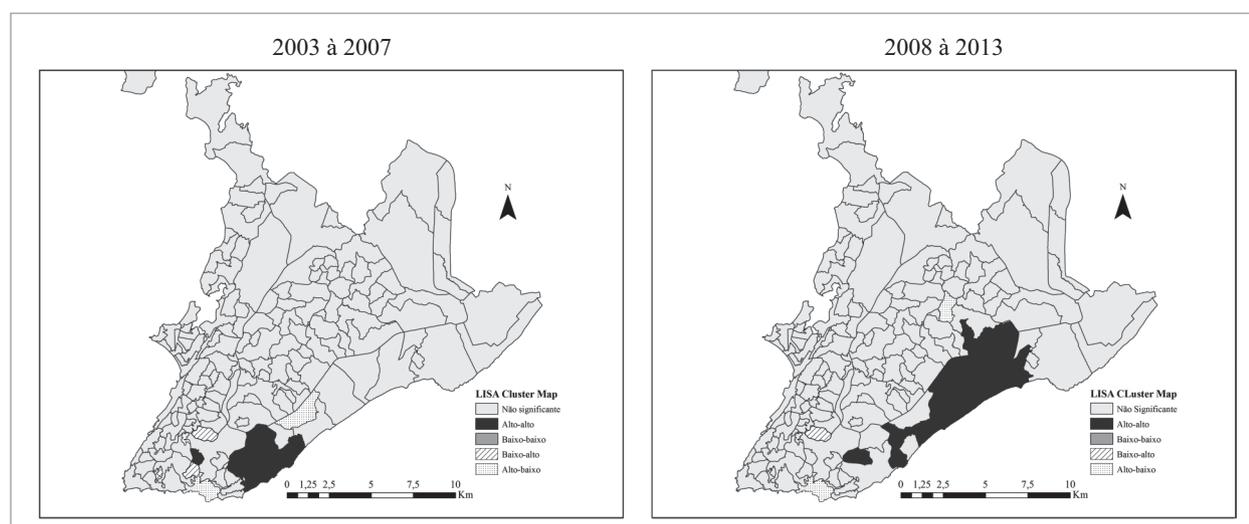


Figura 6
LISA mapa de cluster – Variável número de lançamentos

Fonte: Elaboração própria com base nos dados das construtoras e processados no GeoDA (2014).

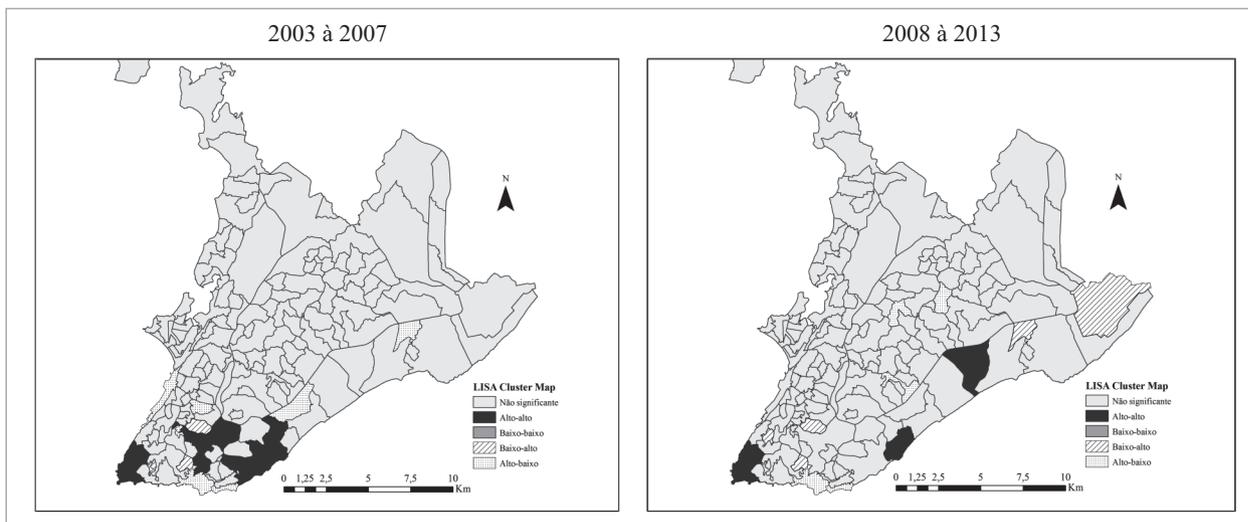


Figura 7
LISA mapa de cluster – Variável área média

Fonte: Elaboração própria com base nos dados das construtoras e processados no GeoDA (2014).

beneficiados pela economia de aglomeração. Para testar essa hipótese foram calculados os indicadores de autocorrelação espacial I de Moran e LISA a partir de um banco de dados, constando os preços por m² quadrado, a localização e a área média dos lançamentos imobiliários na cidade de Salvador.

O mercado imobiliário brasileiro experimentou um crescimento acelerado a partir de 2005, depois de décadas de estagnação. A cidade de Salvador se beneficiou do *boom* verificado nacionalmente e também vivenciou um período satisfatório em seu mercado imobiliário, principalmente a partir de mudanças na legislação da cidade, como o novo PDDU e a nova LOUOS. Entre 2003 e 2013, o número de lançamentos imobiliários cresceu, e bairros que antes não eram atrativos para o mercado imobiliário começaram a receber mais lançamentos. Nesse período, a produção de habitações concentrou-se nas regiões próximas aos dois centros da cidade, nos bairros Centro e Caminho das Árvores, mas também foram verificados lançamentos na região do miolo e na orla norte da cidade, em bairros como Patamares e Pituaçu. Essa mudança no padrão de lançamentos é resultado da aprovação do novo PDDU de Salvador, que permitiu a construção de empreendimentos em regiões antes proibidas, além

de aumentar o gabarito em alguns bairros da cidade, como os próximos à orla.

O mercado imobiliário na cidade de Salvador tem-se concentrado nas áreas de maior renda, em torno dos centros de negócios e, em menor medida, em bairros de renda baixa da região do miolo. Com a redução da oferta de terrenos disponíveis nas áreas mais valorizadas nas proximidades dos centros, a região da orla norte, com a mudança da legislação, mostrou-se a de maior procura por parte das empresas incorporadoras de Salvador. O lançamento de unidades imobiliárias a partir do ano de 2010 ocorreu devido ao surgimento do Programa Minha Casa Minha Vida. No entanto, essas unidades, voltadas à população de menor renda, localizam-se longe das regiões que concentram a maior oferta de empregos e de serviços da cidade. As áreas em que se concentram os bairros com menores indicadores socioeconômicos, nas regiões da Cidade Baixa e Subúrbio Ferroviário, não foram alvo do mercado imobiliário no período analisado.

A partir do cálculo do I de Moran e do indicador LISA para as variáveis preço por m², número de lançamentos e área média, foi possível confirmar a existência de autocorrelação espacial positiva nos lançamentos imobiliários de Salvador. Identificou-se

que os cálculos são importantes para analisar o padrão de concentração dos lançamentos imobiliários dentro dos bairros de Salvador, sendo apresentada uma análise da base de dados com os 503 lançamentos imobiliários, separados por bairro, na cidade de Salvador no período entre 2003 e 2013. Foram calculados os indicadores I de Moran e LISA para três períodos, com o intuito de analisar a evolução no padrão de lançamentos imobiliários da cidade. Os períodos foram de 2003 a 2007, no primeiro ciclo de expansão imobiliária; de 2008 a 2013, no segundo ciclo de expansão, após o novo PDDU e a nova LOUOUS, e, por fim, para o período geral, de 2003 a 2013, a título de comparação.

Verificou-se que, para a variável preço por m², existiu a presença de autocorrelação positiva para os três períodos, sendo que houve um aumento entre o primeiro ciclo e o segundo ciclo. Para a variável número de lançamentos, foi detectada uma baixa autocorrelação espacial para os três períodos estudados, demonstrando que o valor dessa variável não tendeu a ser semelhante ao valor dessa mesma variável em bairros vizinhos nos períodos estudados. Em conjunto com o indicador global de Moran também foram calculados os LISA *map clusters* que permitiram a identificação dos bairros em que há a presença de *clusters* nos lançamentos imobiliários para as variáveis estudadas. Percebeu-se a existência de *clusters* para a variável preço por m² nos bairros da Barra, Vitória e Comércio, localizados próximos ao Centro antigo da cidade, e de *clusters* para a variável número de lançamentos no bairro Caminho das Árvores, localizado no Centro novo da cidade. Esses resultados confirmam a hipótese de que os lançamentos imobiliários de Salvador agrupam-se em *clusters*, beneficiando-se, portanto, das vantagens deste agrupamento.

Este trabalho objetivou entender o padrão de concentração e a localização dos lançamentos imobiliários de Salvador. Os resultados corroboram a teoria econômica de que os imóveis mais caros ficam próximos ao centro econômico e que, à medida que se afastam do Centro, os imóveis tornam-se

mais baratos, assim como, à proporção que os espaços disponíveis no Centro diminuem, a cidade cresce para as regiões mais distantes, levando ao surgimento de novos centros urbanos. A cidade de Salvador possui uma configuração duocêntrica e vivenciou, entre 2003 e 2013, um processo de crescimento em direção ao Centro novo e à região norte da cidade, principalmente após mudanças na legislação favorecendo o mercado imobiliário em regiões antes pouco exploradas. Os conhecimentos produzidos a partir deste trabalho representam apenas o ponto de partida na análise da distribuição espacial dos imóveis em Salvador. Futuros trabalhos poderão aprofundar melhor as consequências dos novos planos diretores para a população e para a economia de Salvador, assim como sua influência na dinâmica espacial urbana da cidade.

REFERÊNCIAS

- ALMEIDA, E. *Curso de econometria espacial aplicada*. Piracicaba, SP: [s.n.], 2004.
- _____. *Econometria espacial aplicada*. São Paulo: Alínea, 2010.
- ALONSO, W. *Location and land use*. Cambridge: Harvard University Press, 1964.
- ANSELIN, L. Local Indicators of Spatial Association-LISA. *Geographical Analysis*, Columbus, v. 27, n. 2, p. 93–115, Apr. 1995.
- CUNHA, J. *Nova geografia econômica: um ensaio para o Brasil*. Porto Alegre: Universidade Federal do Rio Grande do Sul, 2008.
- DIXIT, A.; STIGLITZ, J. Monopolistic competition and optimum product diversity. *American Economic Review*, [S.l.], n. 67, p. 297–308, 1977.
- FUJITA, M. *Economia espacial: urbanização, prosperidade econômica e desenvolvimento humano no mundo*. São Paulo: Futura, 2002.
- FUJITA, M.; KRUGMAN, P.; VENABLES, A. *The spatial economy: cities, regions, and international trade*. Cambridge: MIT Press, 1999.
- FUJITA, M.; OGAWA, H. Multiple equilibria and structural transition of non-monocentric urban configurations. *Regional Science and Urban Economics*, [S.l.], v. 12, n. 2, p. 161-196, 1982.

- FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS. *Estatísticas e índices*. Disponível em: <<http://portalibre.fgv.br/main.jsp?lumChannelId=402880811D8E34B9011D92CDF35B48BD>>. Acesso em: 22 jan. 2013.
- GARCIA, A.; SÁNCHEZ, A.; MARTÍNEZ, A. *Clusters and business innovation*. Madrid, Spain: Universidad Complutense of Madrid, 2004.
- GOOGLE MAPS. *Mapa de Salvador*. Disponível em: <<http://maps.google.com>>. Acesso em: 15 nov. 2014.
- KRUGMAN, P. *Increasing returns and economic geography*. *Journal of Political Economy*, Massachusetts, v. 99, n. 3, 1991.
- KRUGMAN, P. *Development, geography, and economic theory*. 4. ed. Massachusetts: MIT press, 1998.
- LÖSCH, A. *The economics of location*. New Haven: Yale University Press, 1954.
- MARQUES, H. *A nova geografia econômica na perspectiva de Krugman: uma aplicação às regiões europeias*. *Working Papers Centro de Estudos da União Européia*, Coimbra, n. 7, , 2001.
- MARSHALL, A. *Princípios de economia*. São Paulo: Abril Cultural, 1982.
- MCDONALD, J.; MCMILLEN, D. *Urban economics and real estate: theory and policy*. [S. l.: s. n.], 2007.
- MILLS, E. S. An aggregative model of resource allocation in a metropolitan area. *American Economic Review*, Pittsburgh, v. 57, p.197-210, 1967.
- MIRANDA, R.; DOMINGUES, E. *Nova economia urbana e movimento pendular na Região Metropolitana de Belo Horizonte*. Belo Horizonte: Universidade Federal de Minas Gerais, 2005.
- MONTEIRO FILHA, D.; COSTA, A.; ROCHA, E. *Perspectivas e desafios para inovar na construção civil*. Rio de Janeiro: BNDES, 2007. (BNDES Setorial, 31).
- MUTH, R. F. *Cities and housing*. Chicago: University of Chicago Press, 1969.
- NADALIN, V. *Três ensaios sobre economia urbana e mercado de habitação em São Paulo*. São Paulo: Universidade de São Paulo, 2010.
- O'SULLIVAN, A. *Urban economics*. [S.l.]: Irwin, 1990.
- RAMOS, D. *Desigualdade urbana e interações espaciais nos preços de imóveis na cidade de Salvador*. Salvador: Universidade Federal da Bahia, 2013.
- SINDICATO DA INDÚSTRIA DA CONSTRUÇÃO DO ESTADO DA BAHIA. *A construção civil na Bahia nos últimos anos*. Disponível em: <<http://www.sinduscon-ba.com.br/conteudo/pub/003/cont/000918/000918.pdf>>. Acesso em: 8 nov. 2014.
- VON THÜNEN, J. H. *The isolated state*. Oxford: Pergamon Press, 1966.
- WEBER, A. *Theory of location of industries*. 2. ed. Chicago: University of Chicago Press, 1957.

Artigo recebido em 22 de fevereiro de 2015
e aprovado em 17 de março de 2015.

A relação entre o público e o privado na oferta de educação: uma análise das creches em Salvador

*Rosana Nadja Silva Rego Regner**

*Marcelo Santana Silva***

*Fábio Matos Fernandes****

* Especialista em Gestão Pública Municipal pela Universidade do Estado da Bahia (Uneb) e especialista em Docência do Ensino Superior pela Faculdade Integrada da Grande Fortaleza (FGF).
rosana.regner@hotmail.com

** Doutor em Energia e Ambiente pela Universidade Federal da Bahia (UFBA) e mestre em Regulação da Indústria de Energia pela Universidade Salvador (Unifacs). Professor do Instituto Federal da Bahia (IFBA).
marcelosilva@ifba.edu.br

*** Mestre em Gestão e Tecnologia Industrial pela Faculdade de Tecnologia do Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial (Senai) e especialista em Administração de Serviços pela Universidade Federal da Bahia (UFBA). Professor da Universidade Estadual da Bahia (Uneb). fabfernandes@uneb.br

Resumo

O objetivo deste trabalho foi investigar as implicações da relação entre o setor público e o setor privado, representada pelas chamadas creches comunitárias, a partir de um recorte espacial e temático. Utilizou-se o método qualitativo-exploratório, acompanhado de pesquisa bibliográfica e análise de dados secundários. Realizou-se também uma entrevista com o vice-presidente do Conselho Municipal de Educação de Salvador (BA). Como resultado, confirmou-se uma disparidade entre os dois setores, com a predominância do setor privado que, apesar de atenuar o déficit de creches, reforça o desequilíbrio público-privado. Situação que não revela a condição ideal diante dos princípios da legislação, bem como tende a postergar o cumprimento da responsabilidade do município em construir novas creches municipais e acompanhar as metas previstas para a educação no âmbito nacional.

Palavras-chave: Limites do Estado. Dicotomia público-privada. Creches municipais.

Abstract

The objective of this study was to investigate the implications of the relationship between the public sector and the private sector, represented by so-called day-care centers, from a spatial and thematic focus. A qualitative, exploratory and bibliographic research using secondary data analysis and an interview with the Vice President of Education Salvador City Council was used. As a result, it was confirmed a disparity between the two sectors, with the predominance of the private sector, which despite alleviating the shortage of existing child care, reinforces the public-private imbalance. That situation does not reveal the ideal condition on the principles of law and tends to postpone the municipality's responsibility to comply to build new public kindergartens and track targets set for education at the national level.

Keywords: State limits. Public-private dichotomy. Municipal day-care.

INTRODUÇÃO

O marco regulatório da Constituição de 1988 delineou com maior nitidez os limites de competência dos entes federados. O federalismo que se estabeleceu não contribuiu apenas para definir a qual das esferas cabe determinado serviço público, mas também conduziu a um entendimento sobre o papel do Estado enquanto público e o do mercado enquanto privado.

No Estado do Bem-Estar Social, por exemplo, a atuação do setor público ampliou-se com a garantia de atendimento a grande parte das demandas sociais. Já no modelo neoliberal, essa característica foi modificada com a alteração do papel do Estado e o encolhimento de suas competências, o que permitiu o crescimento da atuação do mercado, ou seja, do setor privado. A partir dessa dinâmica, no contexto atual do Brasil, percebe-se que a relação entre público e privado ganhou maior complexidade, especialmente, após a Constituição de 1988 e a reforma do aparelho do Estado em 1995.

Com o viés neoliberal, que tem no Estado mínimo um de seus marcos, evidenciou-se a possibilidade de entes privados participarem das ações do governo sob o argumento de que este, de modo geral, não é ou não deve ser capaz de assumir em totalidade as demandas sociais. Assim, na esfera municipal, houve uma multiplicação de entidades de natureza privada prestando serviço público, ou até mesmo responsabilizando-se pela criação de políticas sociais de mesmo caráter. Esse foi o caso do surgimento do terceiro setor em sua variedade e multiplicidade.

No entanto, a participação do privado no serviço público não está distribuída uniformemente em todo o alcance da gestão estatal. Os próprios dispositivos legais que trouxeram a possibilidade de compartilhamento das obrigações governamentais expressaram limites quanto ao seu alcance. Na Constituição de 1988, essa limitação é bem nítida nos seguimentos de saúde, educação e segurança pública.

O caso da educação infantil, discutido neste trabalho, configura-se como um exemplo emblemático.

Nele pode-se observar o compartilhamento de competência interesferas e entre o setor público e o privado. A Lei de Diretrizes e Bases da Educação (LDB) descreve como incumbência dos municípios a oferta de educação infantil em creches e pré-escolas, no entanto, a Constituição flexibiliza a participação complementar de organismos privados, considerando que esse tipo de serviço é não privativo do Estado. De acordo com o artigo 209 da CF/1988, o ensino é livre à iniciativa privada, atendidas as condições de cumprimento das normas gerais da educação nacional e autorização e avaliação de qualidade pelo poder público.

Ou seja, é possível que o setor privado ofereça educação, com objetivos financeiros, contudo, essa oferta é complementar e deve ser autorizada pelos organismos competentes, pois o Estado tem obrigação legal de prestá-lo e com a devida qualidade.

Infelizmente, o serviço de creches públicas de muitos municípios brasileiros não tem atendido aos princípios preconizados nas referidas legislações e isso tem possibilitado uma inversão de atuação na oferta dos serviços à população. Embora, no âmbito nacional, o Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Anísio Teixeira (2012) tenha apresentado números que comprovem que a maior parte das matrículas das creches do Brasil está sob a responsabilidade das redes municipais¹, o setor privado ainda é o principal agente na oferta de creches e da educação pré-escolar em alguns municípios, como confirma o mesmo instrumento para o município de Salvador: das 905 escolas de ensino pré-escolar, 637 são privadas, 268 são escolas públicas municipais, das quais apenas 73 são creches (0 a 3 anos de idade).

Considerando-se que tal realidade em Salvador contraria as diretrizes do Plano Municipal de Educação, a gestão municipal vem criando políticas públicas no intuito de reduzir o déficit de vagas existente. Entre as políticas públicas apresentadas

¹ De acordo com o Censo Escolar de 2010, as matrículas nas creches brasileiras estão distribuídas em: 63,1% na rede pública, atendendo 1.603.376 alunos; e 36,6% na rede privada, com 929.737 matrículas (INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS ANÍSIO TEIXEIRA, 2012).

está o cadastramento de creches comunitárias para estabelecer convênios e possibilitar a transferência de recursos públicos. Assim, estas instituições, que pertencem ao terceiro setor, estariam habilitadas a atuar como entidades públicas e contribuiriam na ampliação do número de vagas em creches.

Além do déficit de vagas, existem outros problemas estruturais como: má qualificação pedagógica, baixa remuneração dos funcionários e falta de materiais para as crianças. Uma realidade considerada crítica, como irá mostrar a entrevista realizada com a representante das Escolas Comunitárias, Confessionais e Filantrópicas e vice-presidente do Conselho Municipal de Educação (CME) de Salvador.

Diante do cenário apresentado e partindo da questão norteadora – em que medida se dá a relação entre o setor público e o privado na oferta dos serviços de creches municipais em Salvador? –, este trabalho teve como objetivo geral: analisar a relação entre o setor público e o privado na gestão compartilhada de creches na capital baiana. Especificamente, procurou verificar se a transferência da responsabilidade do setor público para o privado se contrapõe aos princípios legais sobre a oferta de serviço social de educação; se o desequilíbrio da oferta do serviço pelo ente público cria dificuldade para o acesso da população mais carente aos serviços de creches e; se existe disparidade na relação público-privada, visto que a Constituição de 1988 e a LDB preveem que o setor privado deve ser complementar ao público na oferta de serviço dessa competência.

A metodologia de pesquisa foi qualitativo-exploratória. Do ponto de vista dos procedimentos técnicos adotados, foi utilizada pesquisa bibliográfica e documental em base de dados como a do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) e a da Prefeitura Municipal de Salvador. Também foi realizada uma entrevista com o vice-presidente do Conselho Municipal de Educação de Salvador, o que permitiu cruzar os dados obtidos com as últimas ações relacionadas aos convênios entre a prefeitura e as creches comunitárias.

O PAPEL E A COMPETÊNCIA DO ESTADO

Para entender a competência do Estado enquanto representante do público é necessário levar em consideração alguns teóricos que se debruçaram exaustivamente sobre o tema ao longo da história da organização social moderna. Locke, Hobbes, Rousseau, Montesquieu, Mill, Keynes e Sader são autores clássicos de obras relevantes para o entendimento do que é o Estado e qual o seu papel social.

Locke e Hobbes, no século XVII, estudaram a necessidade de um contrato social visando à unificação do coletivo em torno de um governo. A submissão de uma coletividade a um governante foi apresentada pelos dois autores e, embora com conclusões diferentes, ambos apontam a necessidade de submissão dos homens ao “Estado Civil”, deixando assim o “Estado da Natureza”. Locke (1983, p. 35) afirma que existem garantias promovidas pelo Estado Civil, as quais apenas são efetivadas se através do poder político:

Por poder político, então, eu entendo o direito de fazer leis, aplicando a pena de morte, ou, por via de consequência, qualquer pena menos severa, a fim de regulamentar e de preservar a propriedade, assim como de empregar a força da comunidade para a execução de tais leis e a defesa da república contra as depredações do estrangeiro, tudo isso tendo em vista apenas o bem público.

Dessa forma, Locke já aponta para o papel regulamentador do Estado, que deve estar pautado no direito positivo e respaldado pelo poder coercitivo.

Rousseau (1989) discutiu, em *O Contrato Social*, as premissas para surgimento do Estado. Segundo ele, o primeiro pacto social surge da necessidade de subsistência dos homens, que não são autossuficientes individualmente, necessitando agregar-se aos demais. Com isso, o homem passa do seu estado natural para o estado civil, tendo garantias de proteção de seus bens, direitos e interesses. Esse seria o contrato social ao qual todos se submetem, dando origem ao Estado democrático moderno,

onde cada indivíduo põe, em comum, sua pessoa e seu poder sob a direção da vontade geral e recebe em troca o pertencimento ao coletivo como parte indivisível do todo. Esta é a proposição de solução idealizada no contrato social.

Encontrar uma forma de associação que defenda e proteja a pessoa e os bens de cada associação de qualquer força comum, e pela qual cada um, unindo-se a todos, não obedeça, portanto, senão a si mesmo, ficando assim tão livre como dantes. Tal é o problema fundamental que o Contrato Social soluciona. (ROUSSEAU, 1997, p. 35).

A discussão de Rousseau já aponta para a primeira função do Estado: dar garantias sociais aos homens, que abriram mão tacitamente de alguns direitos para que obtivessem outros não menos importantes. Especialmente o direito à propriedade, à segurança e ao bem-estar social. Esses direitos são fundamentais nos modelos de Estado democráticos modernos.

O iluminista Montesquieu, no século XVIII, assim como alguns pensadores que o antecederam, preocupou-se em encontrar uma forma de governo em que não houvesse tiranias nem absolutismos. Ele buscou a instituição de um Estado justo e democrático, propondo a separação ou tripartição dos poderes em Executivo, Legislativo e Judiciário. O Executivo seria regido pelo rei, o Legislativo, formado por pessoas da sociedade (comuns) e pelos nobres (intelectuais com influência ou poder) e o Judiciário, dividido em dois tribunais, um para julgamento dos nobres e outro para o corpo dos comuns.

Dessa forma, surge a tradicional tripartição dos poderes do Estado Liberal. Tal proposta, além de buscar a proteção da liberdade individual, tinha por base aumentar a eficiência do Estado, com a especialização das funções de cada órgão. Isso resultou na diminuição do absolutismo dos governos, introduzindo em seu lugar o Estado Liberal.

A evolução do pensamento liberal ocorreu de forma gradativa, em paralelo ao processo de desenvolvimento do capitalismo

Nota-se que a evolução do pensamento liberal ocorreu de forma gradativa, em paralelo ao processo de desenvolvimento do capitalismo. Nessa configuração, o mercado teve seu papel elevado, abarcando múltiplas funções de produção e distribuição de ofertas de bens e serviços. Como afirma Coelho (2009a, p. 27): “Nas Sociedades Capitalistas, considera-se que as atividades produtivas sejam, eminentemente, atribuição dos agentes privados”. Contudo, mesmo dentro desse tipo de atividade, o setor privado não oferta tudo o que é necessário (especialmente quando a atividade não oferece possibilidade de lucro), ficando a cargo do poder público, em sua primazia, assumir tais responsabilidades, intervindo através das agências reguladoras ou ainda com chamadas políticas extrafiscais. Importante ressaltar aqui que a relação entre o Estado e o mercado ou a sociedade civil é assimétrica, ainda conforme o mesmo autor:

[...] A primazia do público sobre o privado revela-se também na precedência que o público tem sobre o privado. Em primeiro lugar porque é o Estado, no exercício de sua função legislativa, que irá determinar a esfera de atuação do poder público. Em segundo lugar, somente depois, por exclusão residual, que será determinada a esfera privada [...] (COELHO, 2009a, p. 23).

Acompanhando esse entendimento, Caetano (1972) afirma que o Estado é comunidade humana fixada num território e que, dentro das suas fronteiras, institui uma forma de organização do poder político soberano com o fim de garantir a segurança, a justiça e o bem-estar econômico e social. O que justificaria uma ampliação das responsabilidades da esfera pública (Estado).

Além disso, considerando-se que o privado oferta o que lhe é conveniente, e muitos dos serviços essenciais à sociedade não são lucrativos, o mercado nem sempre a oferta. Assim, o setor público

obriga-se a atender a esses setores essenciais, garantindo a acessibilidade de todos, o que explica o Estado contemporâneo assumir funções políticas, sociais e econômicas, as quais visam promover paz social, a partir da gerência da administração pública. Os objetivos são a aplicação dos recursos na satisfação coletiva, a promoção de melhorias das condições de vida e bem-estar da população, a estabilização da economia e a garantia do seu bom funcionamento, promovendo o crescimento e o desenvolvimento econômico.

No Brasil, as competências do Estado foram reformuladas com a proposta de reforma do aparelho de Estado apresentada pelo Ministério da Administração e Reforma do Estado (MARE). Neste ministério, houve a proposição da redefinição do papel do Estado, que deixaria de ser o responsável direto pelo desenvolvimento econômico e social pela via da produção de bens e serviços, para se fortalecer na função de promotor e regulador desse desenvolvimento (BRASIL, 1995, p. 12).

O contexto da atual relação público-privada

As competências do público e do privado sofreram alterações ao longo da existência do Estado. De fato, não há um elemento material ou substancial que defina algo na esfera pública. No entanto, o Estado que se estabeleceu ao longo da história como o ente de defesa do bem-estar social, da segurança pública e do estado de direito estabeleceu também uma convenção social em que o quesito de pertencimento é o interesse público. Assim, a coletividade passou a ser o elemento-chave na definição de competência da esfera pública, e a natureza do serviço é derivada dessa atribuição. Ou seja, o que o povo convencionou ser de interesse comum integra a esfera pública.

De acordo com Coelho (2009, p. 15): “Tudo que a coletividade chamada povo convencionar, em um

determinado momento de sua história, ser de interesse ou de propriedade comum, integrará a esfera pública, ficando todo o restante à esfera privada”.

No entanto, os limites entre público e o privado, ao longo da evolução do Estado e, sobretudo, de acordo com o modelo econômico adotado, modificam-se significativamente. Ou seja, a construção da esfera pública sofre alterações no tempo, no espaço e na modelagem política. Se considerado o balanço temporal, verifica-se que a competência pública foi modificada.

Na Idade Média, os impostos eram cobrados por particulares, o que, na sociedade moderna, é atribuição exclusiva do Estado, assim como a segurança pública. Quanto ao espaço, alguns países são mais intervencionistas que outros em relação ao contingente de atribuições públicas que abraçam. E isso deriva da modelagem política que cada nação possui, ou do tipo de sistema econômico que adota.

No modelo puramente socialista, a competência do Estado é mais ampla e não há liberalismo econômico; o Estado é responsável pela garantia de todas as políticas sociais e de renda. Por sua vez, no sistema capitalista, a esfera pública apresenta-se mais reduzida. As competências exclusivas e compartilhadas fundamentam-se no liberalismo econômico.

Economistas como Milton Friedman defendem o chamado neoliberalismo como alternativa para a solução dos problemas macroeconômicos, o que significa a redução do Estado, com privatizações e reformas políticas. Como afirma Moreira Neto (1994 apud SILVA, 2009, p. 6):

Os modelos de colaboração entre entidades privadas e Estado tendem a se multiplicar, tanto em razão do avanço da consensualidade, abrindo alternativas mais flexíveis às formas tradicionais de administração pública impositiva, como por motivo do desenvolvimento do conceito de espaço público não estatal, o que tem possibilitado a ação coordenada

das chamadas entidades intermediárias, bem como o surgimento de novos instrumentos de provocação social de controle, ampliando-se, nesse processo político, um *continuum* de ações convergentes entre sociedade e o Estado, com o conseqüente processo de legitimidade.

No Brasil, a conjuntura que apontou para o liberalismo econômico surgiu antes mesmo da crise de 1970, a partir da reforma administrativa do aparelho do Estado que deu origem à administração indireta, em 1967, com o Decreto-lei 200 (BRASIL, 1967) passando para autarquias, fundações, empresas públicas e sociedades de economia mista algumas das atribuições da administração direta. Esse movimento continuou ao longo dos anos e evidenciou-se com o marco legal da Constituição de 1988, que abriu espaço para a democratização das relações entre o Estado e a sociedade civil. Após isso, surgiu uma nova reforma, fundamentada na necessidade de eficiência da administração pública: a reforma administrativa de Bresser-Pereira de 1995.

Como visto, o Estado brasileiro iniciou o compartilhamento da oferta de serviços públicos a partir da criação da administração indireta. Em seguida, essa tendência fortaleceu-se com algumas formas de relação entre o setor público e os agentes privados. A lei das licitações de compras públicas, nº 8.666, de 21 de junho de 1993 (BRASIL, 1993), prevê a regulamentação dessas relações, que viria a reger as compras e a prestação de serviços públicos. Outros instrumentos legais foram instituídos nos últimos 20 anos no Brasil, a exemplo das leis: nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995 (BRASIL, 1995), sobre concessão e permissão de serviços públicos a agentes privados, e nº 11.079, de 30 de dezembro de 2004, que estabelece as normas sobre as Parcerias Público-Privadas. Além disso, o terceiro setor foi um dos maiores

destaques de como o Estado brasileiro tem feito parcerias com o setor privado para realizar obras e prestar serviços de interesses públicos.

Delegar a prestação do serviço à iniciativa privada significa aplicar os institutos da concessão e da permissão de serviços públicos

Conforme afirma Couto e Silva (2009), o Brasil, seguindo uma tendência mundial do pós-guerra, quando os Estados Unidos impunham a vertente do liberalismo econômico, iniciou seus primeiros ensaios sobre privatização no governo do Gen. João Figueiredo (1981-1984), com a edição do Decreto nº 86.215, de 15 de julho de 1981 (BRASIL, 1981), o que resultou na privatização de 20 empresas que estavam sob o controle da União. Essa tendência culminou no Decreto nº 95.886, de 29 de março de 1988 (BRASIL, 1988), referente a um programa federal de desestatização, o qual foi modificado por diversas vezes até chegar à Lei nº 9.491, de 09 de setembro de 1997 (BRASIL, 1997). Tal lei viabilizou a privatização de 66 empresas e participações acionárias nos governos de Itamar Franco e Fernando Henrique Cardoso.

Nesse contexto, a gestão de diversos serviços públicos ferroviários, portuários, de energia elétrica e de telecomunicações, de que a União era titular, também foi transferida ao setor privado, através de concessão, permissão ou autorização; isso aconteceu analogamente nos estados membros e municípios.

Delegar a prestação do serviço à iniciativa privada significa aplicar os institutos da concessão e da permissão de serviços públicos (por força da previsão do art. 175, CF), havendo ainda discussão doutrinária quanto à possibilidade de delegação de serviços públicos por meio do instituto da autorização, tendo em vista o disposto no art. 21, XI e XII, da Constituição. Em 2004, foram introduzidas no ordenamento jurídico brasileiro as parcerias público-privadas, em âmbito federal, por intermédio da Lei nº 11.079, de 30 de dezembro de 2004 (BRASIL, 2004), que, de acordo com Justin Filho, são definidas como:

Contrato organizacional, de longo prazo de duração, por meio do qual se atribui a um sujeito privado o dever de executar obra pública e (ou) prestar serviço público, com ou sem direito à remuneração, por meio da exploração da infraestrutura, mas mediante uma garantia especial e reforçada prestada pelo Poder Público, utilizável para a obtenção de recursos no mercado financeiro. (JUSTEN FILHO, 2005, p. 549).

Quanto às concessões, a Constituição de 1988 versa os seguintes termos do art. 175:

Art. 175. Incumbe ao poder público, na forma da lei, diretamente ou sob-regime de concessão ou permissão, sempre através de licitação, a prestação de serviços públicos.

Parágrafo único. A lei disporá sobre:

I - o regime das empresas concessionárias e permissionárias de serviços públicos, o caráter especial de seu contrato e de sua prorrogação, bem como as condições de caducidade, fiscalização e rescisão da concessão ou permissão;

II - os direitos dos usuários;

III - política tarifária;

IV - a obrigação de manter serviço adequado. (BRASIL, 1988).

Observa-se que, neste mesmo dispositivo, já são referidas as permissões, que são definidas no art. 2º, IV, da Lei nº 8.987/95:

Art. 2º. Para os fins do disposto nesta Lei, considera-se:

(...) IV - permissão de serviço público: a delegação, a título precário, mediante licitação, da prestação de serviços públicos, feita pelo poder concedente à pessoa física ou jurídica que demonstre capacidade para seu desempenho, por sua conta e risco. (BRASIL, 1995).

Tanto as concessões quanto as permissões devem ser precedidas de processo licitatório, requisitos previstos na Lei nº 8.666/1993 (BRASIL, 1993). Assim, as licitações para concessão e permissão de serviços públicos devem observar os princípios estatuidos no art. 14 da Lei nº 8.987/1995:

Art. 14. Toda concessão de serviço público, precedida ou não da execução de obra pública, será objeto de prévia licitação, nos termos da legislação própria e com observância dos princípios da legalidade, moralidade, publicidade, igualdade, do julgamento por critérios objetivos e da vinculação ao instrumento convocatório. (BRASIL, 1995).

De acordo com Meireles (1991 apud FADUL, 1997), resumidamente, a concessão é uma delegação legal ou por contrato bilateral estabelecido entre o poder público concedente e a empresa privada. A permissão é forma de delegação definida por ato unilateral (o termo de permissão), discricionário e precário, podendo a qualquer momento ser modificado ou revogado sem possibilidade de contestação do permissionário. Os serviços autorizados são também delegados por ato unilateral, precário e discricionário do poder público, para atender a interesses coletivos transitórios ou urgentes, podendo ser supresso a qualquer momento.

No caso dos municípios, na realização dos serviços de interesse local, as concessões e permissões são as formas mais utilizadas. Geralmente, em contratos para políticas urbanas, de saneamento e ambientais. Exemplos são os contratos de limpeza urbana, iluminação pública e saneamento básico.

A EDUCAÇÃO INFANTIL COMO COMPETÊNCIA MUNICIPAL

Antes de abordar o mérito da competência municipal, diante da relação público-privada, se faz necessário ressaltar que as instituições públicas de ensino atuam numa área constitucionalmente aberta à iniciativa privada. Circunstância que, para Coelho (2009), justifica-se, dentre outros motivos, pela necessidade de garantia do acesso de toda a população a serviço considerado essencial e obrigatório, cuja universalização não seria alcançada por meio do mercado – como é o caso da educação básica pública e gratuita.

Nesse sentido, a Constituição brasileira de 1988 preconiza com dever do Estado fornecer educação gratuita e de qualidade em creches e pré-escolas para crianças de 0 a 6 anos. E o acesso ao ensino obrigatório e gratuito é direito público subjetivo, sendo que o não oferecimento deste ensino pelo poder público, ou a sua oferta irregular, importa responsabilidade da autoridade competente. Para os municípios, a incumbência de prestar esse serviço está prevista na Lei 9.394/96 (LDB) (BRASIL, 1996), em seu art. 11.

A LDB prevê como responsabilidade municipal a oferta de educação infantil, com a colaboração do Estado e da União. A prefeitura de Salvador já reconhece a insuficiência das creches públicas para o atendimento da educação infantil, tendo lançado, em 2004, o documento Políticas e Diretrizes para o Desenvolvimento Infantil, Integral e Integrado, no qual já apontava para o déficit de creches, especialmente em escolas públicas.

Em Salvador o cumprimento da competência municipal voltada para a educação fica a cargo da Secretaria Municipal de Educação (SMED), que tem como missão promover educação básica de qualidade, garantindo acesso a cultura, esporte e lazer, contribuindo para a formação do cidadão e sua inclusão social (SALVADOR, 2013).

Para tanto, a SMED conta com um importante órgão de controle e participação social, o Conselho Municipal de Educação (CME), instituído pelo Decreto nº 6.403, de 30 de novembro de 1981, em decorrência da Lei Municipal nº 3.127/81 (SALVADOR, 1981). De acordo com a própria secretaria, o conselho é órgão colegiado integrante da administração direta, vinculado à SMED, e tem por finalidade exercer as funções normativa, deliberativa, consultiva e avaliativa referente à educação, na área de competência do município do Salvador. Tal definição está de acordo com o Art. 187 da Lei Orgânica do Município e ratificada pelo Art. 17 da Lei Municipal

nº 4.304/91 (SALVADOR, 1991) com nova redação dada pela Lei nº 5.333/98 (SALVADOR, 1998).

**A LDB prevê como
responsabilidade municipal a
oferta de educação infantil, com a
colaboração do Estado e da União**

Conforme a Lei nº 5.333/98, o CME compõe-se de nove membros e seus respectivos suplentes. Sob a presidência do titular da SMED, os membros são nomeados pelo prefeito, entre pessoas com experiência em educação: sendo quatro representantes do Poder Executivo, um representante das universidades, um representante do Sindicato dos Trabalhadores em Educação, um representante das Escolas Comunitárias e Confessionais.

Considerando-se a existência de um conselho representativo, a gestão da educação infantil no município obriga-se a estar respalda em princípios sociais sólidos com políticas públicas com a mesma sintonia. No entanto, assim como diversos municípios brasileiros, o alcance dos objetivos e a adequação com os princípios da gestão não têm sido de fácil realização.

O cenário das creches em Salvador

Na capital baiana, o Censo do IBGE de 2010 revelou que muito ainda deve ser feito para que Salvador preencha a lacuna existente na educação infantil, em especial o déficit relacionado às creches para crianças de 0 a 3 anos de idade. De acordo com o censo, em 2010 existiam 165.269 crianças de 0 a 4 anos, porém, o município possuía apenas 4.137 crianças matriculadas em 73 creches municipais (CENSO DEMOGRÁFICO 2010). Ou seja, apenas 2,5% das crianças de 0 a 4 anos que viviam na cidade de Salvador estavam matriculadas nas creches municipais.

Os números mais atualizados que constam no site da SMED mostram que houve um crescimento no número de alunos no seguimento de creches municipais, saltando de 4.137, em 2010, para 5.065, em 2013². No entanto, esse número ainda é muito pequeno em relação à demanda existente.

² Consulta realizada em 28.05.2013 pelos autores ao site da SMED.

Na rede municipal de Salvador, de acordo com a SMED, a educação infantil é oferecida em duas modalidades: creches (0 a 3 anos de idade) e pré-escolas (4 a 5 anos de idade). Como o foco aqui são as creches, elas se dividem em: Grupo 0 (0 a 12 meses ou 3 a 18 meses); Grupo I (1 ano completo até 31 de março); Grupo II (2 anos completos até 31 de março) e Grupo III (3 anos completos até 31 de março).

A educação infantil na Rede Municipal de Educação (RME) é ofertada também nos Centros Municipais de Educação Infantil (CMEI), que atendem crianças de 0 a 5 anos de idade. Conforme descreve a SMED (SALVADOR, 2013), “estes centros têm como função favorecer o processo de desenvolvimento e de aprendizagem das crianças”.

De acordo com o Plano Municipal de Educação de Salvador 2010-2020, existem 147 creches comunitárias cadastradas no CME. Em 2013, a prefeitura lançou um convênio com essas entidades com o objetivo de ampliar a oferta do serviço gratuito para a população carente. Após a primeira fase do cadastramento das creches comunitárias, 74 entidades foram cadastradas.

A situação do município de Salvador é especialmente delicada, apesar do real interesse da prefeitura em ampliar a oferta do serviço de creches públicas com a construção de novos CMEI, houve um embate na viabilização das ações por conta da impossibilidade de cumprimento de alguns requisitos exigidos pelo Ministério da Educação (MEC) para o repasse das verbas.

Ou seja, a pasta do MEC exige um tamanho mínimo dos terrenos para construção das creches municipais gratuitas. Segundo o órgão, as instituições devem ter pelo menos 2,5 mil metros quadrados, dentre outras exigências previstas no documento *Parâmetros básicos de infraestrutura para instituições de educação infantil*:

A programação e os estudos de viabilidade procuram caracterizar o futuro edifício, estabelecendo o perfil da creche ou da pré-escola a ser construída, a filosofia pedagógica adotada, o programa de necessidades

(ambientes pedagógicos, funções, fluxos, pré-dimensionamento, mobiliário específico, instalações e equipamentos básicos, informações legais sobre o terreno, levantamento planialtimétrico, conhecido popularmente como levantamento topográfico, etc.) e as especificações educacionais (normas que condicionam a utilização dos espaços em termos de iluminação, ventilação, higiene etc.) [...] (BRASIL, 2006, p. 16).

No entanto, a prefeitura afirma que não dispõe de terrenos tão grandes em Salvador, por isso não há como construir, com recursos federais, uma grande quantidade de centros na cidade. O que reflete uma ineficiência do aparelho público em cumprir suas obrigações legais.

Neste caso, há recurso, mas não há possibilidade de usá-lo, mesmo diante de um déficit social notório para o serviço em questão. Uma situação inaceitável, tendo em vista que a administração pública, visando atender ao interesse da social, tem poder de desapropriar bens privados para a construção de imóveis públicos, dispositivo previsto no artigo 5º, inciso XXIV: “[...] a lei estabelecerá o procedimento para desapropriação por necessidade ou utilidade pública, ou por interesse social, mediante justa e prévia indenização em dinheiro, ressalvados os casos previstos nesta Constituição”.

Esse cenário justificou ainda mais a procura pela alternativa do apoio de instituições privadas para a atuação na oferta da educação infantil. O quadro de detalhamento de despesas de 2011³ demonstrou que o município gastou R\$ 7.014.000,00 com a implantação de creches escolas e R\$ 4 milhões com apoio a escolas confessionais, comunitárias e filantrópicas.

A partir da análise comparativa do contexto da educação infantil dos dados nacionais com a realidade local (município de Salvador), observa-se que existe um distanciamento considerável entre os

³ Documento que indica, por órgão e em cada unidade orçamentária, a cotização dos elementos de despesa pelos projetos e/ou atividades (SALVADOR, 2011).

índices já alcançados pelo Brasil e a realidade da capital baiana.

O Censo da educação básica do Brasil de 2012 demonstrou que, no âmbito nacional, a relação entre o público e o privado na oferta de creches municipais está equilibrada, com a rede pública responsabilizando-se por 63,1% das matrículas da faixa etária de 0 a 3 anos de idade, contra 36,6% das instituições privadas. Consideram-se, nesse contexto, as ações do programa Brasil Carinhoso, cujo objetivo central é beneficiar em torno de dois milhões de famílias que tenham crianças de até 6 anos em sua formação (FUNDO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO, 2014).

De acordo com o texto do site Brasil Carinhoso, a iniciativa integra o programa Bolsa Família e visa atender famílias que se encontram em extrema pobreza, que chegam a somar 50% do total de pessoas cuja renda mensal geralmente é inferior a R\$ 70.

Por sua vez, a realidade do município de Salvador revela que a proporção entre as creches municipais e as instituições privadas ainda é desequilibrada. Para o ano de 2012, segundo dados do Cidades@, do IBGE, foram 42.663 matrículas no ensino pré-escolar. Desse montante, 29.890 registradas em escolas privadas e 12.773 em escolas públicas do município, observado que não houve matrícula em escolas federais ou estaduais para essa modalidade de ensino.

Uma análise comparativa entre as cinco maiores capitais do país também comprova que o município de Salvador destaca-se entre as demais capitais, de acordo com o Quadro 1.

Como mostra o Quadro 1, das cinco maiores capitais, apenas Salvador e Fortaleza apresentaram proporção inferior a um entre a rede pública e as instituições privadas. Em Salvador, para cada matrícula na rede pública de ensino municipal, existem outras 2,3 na rede privada.

Diante da deficiência da rede pública, atualmente as instituições de ensino infantil particulares, conhecidas como creches escolas, atendem a uma importante parte da população municipal. De

Capital	Nº de matrículas pré-escola		Proporção "público – privado" (valores aproximados)
	Rede pública	Rede privada	
São Paulo	182.249	76.650	2,37 para 1,0
Rio de Janeiro	71.871	55.840	1,28 para 1,0
Salvador	12.773	29.890	0,42 para 1,0
Brasília	30.084*	26.170	1,14 para 1,0
Fortaleza	20.517	38.896	0,52 para 1,0

Quadro 1
Número de matrículas da pré-escola

Fonte: Censo Demográfico (2010).

Nota: *Rede estadual (não há rede municipal)

acordo a consulta realizada no site da Secretaria de Educação do Estado da Bahia, no dia 25 de maio de 2013, existiam 159 creches e 368 pré-escolas particulares, totalizando 527 instituições privadas de educação infantil no município de Salvador, incluídas as creches comunitárias habilitadas a firmarem convênio com a prefeitura para prestação de serviço gratuito mediante repasse de recursos do governo municipal (BAHIA, 2013).

As creches escolas funcionam como uma alternativa para as mães que precisam trabalhar e que não têm com quem deixar suas crianças, não confiam ou não podem pagar babás e não acham vagas em creches escolas públicas. O dispositivo legal que rege as creches públicas também funciona para as creches privadas, porém a fiscalização às creches privadas não é tão eficiente, e muitas creches acabam não atendendo aos padrões de qualidade ideais. O ponto importante a ser destacado são os elevados preços das creches escolas. Em artigo⁴ divulgado no dia 19 de janeiro de 2013 pelo jornal Correio, algumas mães revelam que o gasto por cada criança em tempo integral varia de R\$ 850 a R\$ 1.100. Uma despesa que não pode ser custeada pela população de baixa renda.

De acordo com a entrevista realizada para esta análise com a vice-presidente do CME de Salvador, Lindalva Amorim, no dia 1º de junho de 2013, há

⁴ Referência citada neste artigo do site Correio 24 horas. Disponível em: <http://www.correio24horas.com.br/noticias/detalhes/detalhes-1/artigo/pais-se-dividem-entre-altos-custos-e-encontrar-alguem-de-confianca-como-baba>.

uma confirmação de que, desde o Censo de 2010, não houve mudanças substanciais na realidade da educação infantil do município. As instalações físicas dos CMEI ainda são precárias, e a ampliação da rede esbarra em empecilhos legais de adaptação dos projetos às exigências do MEC.

Ainda de acordo com a entrevistada, antes do processo de cadastramento das creches comunitárias para repasse de recursos financeiros, não houve prévio estudo comparativo do custo entre a possibilidade de criar novos CMEI e de transferir recursos para essas entidades supracitadas. Contudo, a conselheira evidenciou que os recursos utilizados nos convênios com as creches comunitárias são destinados apenas às instituições sem fins lucrativos, ou seja, as entidades filantrópicas e confessionais, organismos não qualificados totalmente no setor privado. Ainda segundo ela, tais recursos têm previsão legal contida no Fundo Nacional de Educação (Fundeb) e na legislação municipal.

Considerando-se que o cadastramento das creches comunitárias finalizou sua primeira fase no mês de fevereiro de 2013 com 74 instituições cadastradas, quando questionada sobre a segunda fase do cadastramento, Lindalva afirmou que a expectativa é que sejam atendidas 100 instituições ao final do chamamento, pois já existem 96 creches habilitadas para o convênio.

Sobre a existência de projetos para reduzir o desequilíbrio entre os CMEI e as creches comunitárias, de forma que o setor privado seja complementar ao público, a conselheira apontou que, especificamente, não há previsão neste sentido, porém existe um compromisso do município em cumprir a determinação do MEC, a partir de 2016, e inserir todas as crianças egressas dessas instituições⁵ no ensino regular e gratuito na rede municipal.

⁵ Crianças a partir dos 4(quatro) anos de idade.

As creches comunitárias passam a integrar o sistema municipal de educação e precisam atender a todos os dispositivos legais previstos para a rede pública municipal

A respeito dos mecanismos de controle nas creches municipais e nas comunitárias, a entrevistada respondeu que há equivalência e que esta deriva da regulamentação feita pelo CME. No caso das creches comunitárias, investigam-se o projeto pedagógico e as instalações físicas de acordo com os parâmetros contidos nas resoluções 9.903 e 20.2010 (CME), observando-se que

as fontes de recursos são previstas na lei orgânica municipal, no capítulo que trata do repasse para as creches comunitárias, filantrópicas e confessionais. Ou seja, segundo a entrevistada, com a realização do convênio, as creches comunitárias passam a integrar o sistema municipal de educação e precisam atender a todos os dispositivos legais previstos para a rede pública municipal.

Por fim, sobre as expectativas para a concretização das metas e objetivos do plano municipal de educação, tendo em vista as políticas públicas adotadas através do convênio, a vice-presidente do CME mostrou-se otimista, porém, com ressalvas quanto aos objetivos e metas do plano, pois estas precisam ser revistas, já que estão defasadas por não terem sido realizadas em tempo hábil.

Em 2015, a atual política da Prefeitura Municipal de Salvador fortalece essa tendência de transferência do setor público para o privado da responsabilidade constitucional na garantia da educação infantil. Em 2013 foi enviada à Câmara Municipal, pelo prefeito Antônio Carlos Peixoto de Magalhães Neto, o Projeto de Lei nº 506/13. Neste, em vez de serem propostas a criação e a ampliação dos investimentos das creches públicas, pleiteou-se a criação do programa Primeiro Passo. Em 2014, a proposta foi aprovada pela Lei nº 8651/2014, (SALVADOR, 2014), posteriormente regulamentada (2015) pelo Decreto nº 25822/2015 (SALVADOR, 2015):

Art. 1º Fica criado o Projeto Primeiro Passo, voltado às famílias com crianças em idade

de creche e pré-escola, beneficiárias do Programa Bolsa-Família e cadastradas em sistema próprio, que não estejam matriculadas nas unidades de ensino da rede municipal ou conveniada.

Parágrafo Único - O benefício de que trata o caput deste artigo tem caráter temporário e cessará imediatamente após a matrícula nas unidades escolares da rede municipal ou conveniada.

Art. 2º As famílias que atendam ao disposto no art. 1º desta Lei terão direito a um auxílio mensal de R\$ 50,00 (cinquenta reais) por criança, até o limite de 03 (três) crianças; ressalvada a hipótese de mais de um nascimento por gestação, cujo valor do benefício ficará vinculado ao número de crianças nascidas, até o máximo de 03 (três) gestações.

De acordo com o dispositivo, as crianças de 0 a 5 anos, não matriculadas em creches públicas municipais e pertencentes ao programa Bolsa Família, podem receber R\$ 50 mensais como auxílio para o pagamento das mensalidades nas instituições privadas. A legislação mostra-se contraditória, pois afirma que, entre os objetivos do programa, está o de incentivar o acesso à rede de serviços públicos municipais, em especial de educação, saúde e assistência social, ao passo que a única ação do programa é a transferência de recursos públicos para instituições privadas, sem nenhuma contrapartida deste. Ou seja, não há no dispositivo legal pré-requisito das creches ou pré-escolas nas quais as crianças beneficiadas estarão matriculadas, apenas instrui critérios de elegibilidade para as famílias.

Não se evidenciou também a preocupação com a qualidade do serviço prestado pelas creches privadas que indiretamente receberão o recurso público. Dinheiro esse que deveria, conforme prevê a lei federal, ser investido na criação e ou ampliação de novas creches e pré-escolas públicas.

Ademais, as críticas ao programa residem no descaso com a educação, visto que a iniciativa

mascara a falta de compromisso e desrespeito aos direitos constitucionais da gestão municipal. A prefeitura tira de foco a cobrança pelo direito às creches públicas com um auxílio que não alcança sequer 30% da média de preço das creches escolas da capital, conforme já citado. O primeiro passo, amplamente divulgado pelo marketing institucional da prefeitura, desvia a atenção das mães carentes que precisam das creches escolas públicas de cobrar o direito garantido constitucionalmente por um serviço totalmente gratuito, obrigando-as a pagar o que legalmente já está pago pelos impostos dos cidadãos.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

No contexto da educação, a discussão sobre a competência da oferta dos serviços gera inúmeros questionamentos. Mesmo diante de previsões legais bem definidas, a incapacidade de atender com plenitude as demandas ainda traz à tona a discussão sobre a quem compete realmente a oferta de serviço público e até que ponto o Estado tem a legitimidade para transferir tais atribuições para o setor privado.

No caso específico da educação básica, viu-se que a Constituição brasileira de 1988 e a LDB preveem como responsável direto o Estado, sendo possível a complementação através de entes privados. Uma previsão que nem sempre vem sendo cumprida pelos gestores públicos, diante da ineficiência sistêmica ou das capacidades gestacionais, como é o caso da oferta de educação básica no município de Salvador que, além de apresentar deficiências para a população carente, tem adotado políticas públicas que contribuem para o questionamento sobre até que ponto o governo pode transferir para o setor privado a realização de determinados serviços de natureza pública.

Foi nesse contexto que se inseriu este artigo que, através de uma análise da relação entre o público e o privado, apresentou uma discussão sobre a realidade da educação básica na capital baiana.

O resultado comprovou que há uma tendência em transferir para o setor privado a execução do serviço de creches. Uma ação que deriva de uma alternativa mais fácil encontrada pelo governo em curto prazo, tendo em vista que se adaptar às exigências previstas pelo MEC para a liberação de recursos à construção de novas creches públicas levaria mais tempo e adiaria a possibilidade de minimizar o déficit existente em mais de 15 anos.

Como foi visto, o modelo de transferência adotado em Salvador, através dos convênios com as creches comunitárias, filantrópicas e confessionais, não se contrapõe à previsão legal, já que está respaldado em artigos da própria legislação municipal. Isso tampouco exime o mesmo município de adotar medidas que venham fortalecer as creches públicas: o que seria possível com uma qualificação municipal e foco na adequação aos requisitos previstos pelo MEC.

A etapa de pesquisa de campo, realizada através de entrevista, demonstrou que realmente não existiu nenhum estudo comparativo entre a possibilidade de ampliar a oferta de serviço de creches municipais e a alternativa de transferir esse mesmo serviço para as creches comunitárias (privadas). Contudo, a ação deriva de uma previsão legal contida no Fundeb e na própria Lei Orgânica Municipal de Salvador.

Outra observação importante é que a relação entre o público e o privado na oferta de educação pré-escolar do município de Salvador é a mais desequilibrada entre as cinco maiores capitais do país, uma realidade que pode ser atribuída ao déficit de creches públicas e ao grande número de creches escolas privadas existente nesta capital, instituições estas que acabam assumindo um papel importante, contudo seletivo, visto que o preço de seus serviços não é acessível à população de baixa renda.

A análise dos convênios entre o município de Salvador e as creches comunitárias permitiu a

A relação entre o público e o privado na oferta de educação pré-escolar do município de Salvador é a mais desequilibrada entre as cinco maiores capitais do país

consideração de um modelo diferenciado de transferência do setor público para o privado, pois este está executando uma função pública e não pode ser enxergado como agente privado. Ou seja, as creches comunitárias são instituições sem fins lucrativos e que cobram pequenos valores à comunidade, que devem pertencer às associações de bairro para terem acesso aos serviços.

Mesmo considerando-se as ressalvas, é notório que há um desequilíbrio entre o público e o privado nessa relação, gerado pela incapacidade do município de garantir educação gratuita e de qualidade para todos, permitindo assim que o setor privado tenha atuado de forma predominante na oferta do serviço de educação infantil, como atestam os números do Censo do IBGE aqui apresentados. Mesmo mudando-se o governo, o município continua investindo em políticas que priorizam o setor privado, ao invés de investir no fortalecimento das instituições públicas.

Assim, ao fim deste trabalho, ressalta-se a importância de que o município de Salvador, mesmo com a possibilidade de parceria com os agentes privados, priorize a educação em sua agenda de políticas públicas, tomando para si a responsabilidade de tornar-se o principal agente na oferta da educação infantil, pois, apenas dessa forma, o acesso a esse serviço será possível para toda a população.

REFERÊNCIAS

ANDERSON, Perry. Balanço do neoliberalismo. In: SADER, E.; GENTILI, P. (Org.). *Pós-neoliberalismo: as políticas sociais e o Estado democrático*. São Paulo: Paz e Terra, 1995.

BAHIA. Secretaria de Educação. *Consulta escolas*. Disponível em: <<http://www.sec.ba.gov.br/consultaescolas/asp/escolas.asp>>. Acesso em: 25 maio 2013.

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil de 05 de outubro de 1988*. Brasília, DF: Senado Federal, 2000.

BRASIL. Ministério da Administração e Reforma do Estado. *Plano diretor da reforma do aparelho de Estado*. Brasília, DF: MARE, 1995.

BRASIL. Ministério da Educação. Secretaria de Educação Básica. *Parâmetros básicos de infraestrutura para instituições de educação infantil*. Brasília: MEC; SEB, 2006.

BRASIL. Decreto-lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967. Dispõe sobre a organização da administração federal, estabelece diretrizes para a reforma administrativa e dá outras providências. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, Brasília, DF, 27 fev. 1967. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del0200.htm>. Acesso em: 5 jun. 2013.

_____. Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993. Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da administração pública e dá outras providências. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, Brasília, DF, 22 jul. 1993. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8666cons.htm>. Acesso em: 5 jun. 2013.

BRASIL. Lei nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995. Dispõe sobre o regime de concessão e permissão da prestação de serviços públicos, previsto no art. 175 da Constituição Federal, e dá outras providências. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, Brasília, DF. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8987cons.htm>. Acesso em: 5 jun. 2013.

_____. Lei nº 9.394, de 26 de dezembro de 1996. Estabelece as diretrizes e bases da educação. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, Brasília, DF, 23 dez. 1996.

_____. Resolução CEB nº 1, de 7 de abril de 1999. Institui as diretrizes curriculares nacionais para a educação infantil. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, Brasília, DF, 13 abr. 1999.

_____. Lei nº 11.079, de 30 de dezembro de 2004. Institui normas gerais para licitação e contratação de parceria público-privada no âmbito da administração pública. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, Brasília, DF, 31 dez. 2004. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>>. Acesso em: 5 jun. 2013.

_____. Decreto nº 86.215, de 25 de julho de 1981. Fixa normas para a transferência, transformação e desativação de empresas sob o controle do governo federal, nos casos que especifica. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, Brasília, DF, 16 jul. 1981. Disponível em: <<http://www.lexml.gov.br/urn/urn:lex:br:federal:decreto:1981-07-25;86215>>. Acesso em: 5 jun. 2013.

_____. Decreto nº 95.886, de 29 de março de 1988. Dispõe sobre o programa federal de desestatização e dá outras providências. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, Brasília, DF, 30 mar. 1988. Disponível em: <<http://www.lexml.gov.br/urn/urn:lex:br:federal:decreto:1988-03-29;95886>>. Acesso em: 5 jun. 2013.

BRASIL. Lei nº 9.491, de 9 de setembro de 1997. Altera procedimentos relativos ao programa nacional de desestatização, revoga a Lei nº 8.031, de 12 de abril de 1990, e dá outras providências. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, Brasília, DF, 10 set. 1997. Disponível em: <<http://www.lexml.gov.br/urn/urn:lex:br:federal:lei:1997-09-09;9491>>. Acesso em: 5 jun. 2013.

CAETANO, M. *Manual de ciência política e direito constitucional*. 6. ed. São Paulo: Coimbra, 1967.

CENSO DEMOGRÁFICO 2010. Disponível em: <<http://www.censo2010.ibge.gov.br>>. Acesso em: 5 jun. 2013.

COELHO, R. C. *O público e o privado na gestão pública*. Florianópolis: Departamento de Ciências da Administração; UFSC; [Brasília]: CAPES; UAB, 2009a.

_____. *Estado, governo e mercado*. Florianópolis: Departamento de Ciências da Administração; UFSC; [Brasília]: CAPES; UAB, 2009b.

CUNHA, A. G. *Índice do vocabulário do português medieval*. Rio de Janeiro: Fundação Casa de Rui Barbosa, 1994. v. 3.

FADUL, E. M. C. Redefinição de espaços e papéis na gestão de serviços públicos: fronteiras e funções da regulação social. *Revista Administração Contemporânea*, [S.l.], v. 1, n. 1, 1997.

FUNDO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO. 2014. Resolução CD/FNDE/MEC nº 19, de 29 de setembro de 2014. Acesso em: 10 jan. 2015.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. *Cidades@*. Disponível em: <<http://www.cidades.ibge.gov.br/xtras/home.php?lang=>>>. Acesso em: 8 jun. 2013.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA. *Censo escolar 2010*: caderno de instrução 2012. Brasília, DF: INEP, 2012. Disponível em: <http://download.inep.gov.br/download/cento/2010/anexo_II.xls>. Acesso em: 5 jun. 2013.

JUSTEN FILHO, M. *Curso de Direito Administrativo*. São Paulo: Saraiva, 2005..

LOCKE, J. *Segundo tratado sobre o governo civil e outros escritos*: ensaio sobre a origem, os limites e os fins verdadeiros do governo civil. 3. ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 2001.

PAIS se dividem entre altos custos e encontrar alguém de confiança como babá. *Correio*, Salvador, 19 jan. 2013. Disponível em: <<http://www.correio24horas.com.br/noticias/detalhes/detalhes-1/artigo/pais-se-dividem-entre-altos-custos-e-encontrar-alguem-de-confianca-como-baba/>>>. Acesso em: 20 out. 2014.

ROUSSEAU, Jean-Jacques. *O contrato social*. São Paulo: Martins Fontes, 1989.

SALVADOR. Prefeitura. *Quadro de detalhamento da despesa QDD 2011*. Disponível em: <<http://www.gestaopublica.salvador>>.

ba.gov.br/QDD2011/pdf/QDD%20Or%C3%A7amento%20Fiscal.pdf>. Acesso em: 28 maio 2013.

SALVADOR. Prefeitura. Atualização da estrutura organizacional da prefeitura de Salvador. Disponível em: <<http://www.salvador.ba.gov.br/Paginas/index.aspx>>. Acesso em: 5 jun. 2013.

SALVADOR. Secretaria Municipal de Educação. *Educação em números*: número de escolas municipais por CRE. Disponível em: <<http://www.educacao.salvador.ba.gov.br/site/pmlb.php>>. Acesso em: 21 mar. 2013.

SALVADOR (BA). Lei nº 3.127/1981 – Pasta geral da Secult. Dispõe sobre a reforma administrativa da prefeitura, altera disposição da Lei nº 2.456, de 15 de janeiro de 1973 e dá outras providências. *Diário Oficial do Município*, Salvador, 5 jun. 1981. Disponível em: <http://www.gestaopublica.salvador.ba.gov.br/cadastro_organizacional/documentos/secult_cmeduc.pdf>. Acesso em: 5 jun. 2013.

_____. Decreto nº 6.403, de 30 de novembro de 1981. Disponível em: <<http://www.educacao.salvador.ba.gov.br/site/escola-conselho-educacao.php>>. Acesso em: 14 nov. 2014.

SALVADOR. Lei nº 4304/1991. Estabelece normas sobre educação no município e dá outras providências. *Diário Oficial do Município*, Salvador, 3 e 4 fev. 1991. Disponível em: <<https://www.leismunicipais.com.br/a/ba/s/salvador/lei-ordinaria/1991/431/4304/lei-ordinaria-n-4304-1991-estabelece-normas-sobre-educacao-no-municipio-e-da-outras-providencias-1991-02-01-versao-original>>. Acesso em: 5 jun. 2013.

SALVADOR. Lei nº 5.333/98. Dá nova redação ao parágrafo único do art. 17 da Lei nº 4304, de 1º de fevereiro de 1991 (estabelece normas sobre a educação no município), suprime os seus incisos e dá outras providências. *Diário Oficial do Município*, Salvador, 7 jan. 1998. Disponível em: <<http://leismunicipa.is/jmhat>>. Acesso em: 5 jun. 2013.

_____. Lei nº 8651/2014. Cria o projeto primeiro passo, voltado às famílias não atendidas nas unidades de ensino da rede municipal ou conveniada, e dá outras providências. *Diário Oficial do Município*, Salvador, 3 set. 2014. Disponível em: <<http://leismunicipa.is/qtsac>>. Acesso em: 5 jun. 2013.

_____. Decreto nº 25.822, de 11 de fevereiro de 2015. Regulamenta a Lei nº 8651/2014, que cria o Projeto Primeiro Passo, e dá outras providências. Disponível em: <<http://leismunicipa.is/eilku>>. Acesso em: 5 jun. 2013.

SILVA, Almir do Couto e. Privatizações no Brasil e o novo exercício de funções públicas por particulares. *Revista Eletrônica sobre a Reforma do Estado*, Salvador, n. 16, fev. 2009. Disponível em: <<http://www.direitodoestado.com.br/rere.asp>>. Acesso em: 19 abr. 2013.

TEIXEIRA, Elenaldo Celso. Competência dos municípios. *Revista Eletrônica Educação Pública*, Rio de Janeiro, [200-?]. Disponível em: <<http://www.educacaopublica.rj.gov.br/biblioteca>>. Acesso em: 6 abr. 2013.

VIOLIN, Tarso Cabral. A terceirização ou concessão de serviços públicos sociais: a privatização de creches municipais. *Revista Jusnavigandi*, [S.l.], nov. 2002. Disponível em: <<http://jus.com.br/revista/texto/3515/a-terceirizacao-ou-concessao-de-servicos-publicos-sociais>>. Acesso em: 25 abr. 2013.

Artigo recebido em 23 de fevereiro de 2015
e aprovado em 1 de abril de 2015.

Normas para publicação

Os artigos devem:

- Ser enviados por e-mail, preferencialmente, desde que não excedam o limite de dois megabytes. Acima desse limite, em mídia de CD-ROM, acompanhada de cópia impressa.
- Ser apresentados em editor de texto de maior difusão (Word), formatados com entrelinhas de 1,5, margem esquerda de 3 cm, direita e inferior de 2 cm, superior de 2,5 cm, fonte Times New Roman, tamanho 12.
- Preferencialmente, ser assinados por, no máximo, três autores.
- Ser apenas um por autor, exceto no caso de participação como coautor.
- Incluir, em nota de rodapé, os créditos institucionais do autor, referência à atual atividade profissional, titulação, endereço para correspondência, telefone, e-mail.
- Ter, no mínimo, 15 páginas e, no máximo, 25.
- Vir acompanhados de resumo e *abstract* com, no máximo, 10 linhas, entrelinha simples, contendo, quando cabível, tema, objetivos, metodologia, principais resultados e conclusões. Abaixo do resumo e do *abstract*, incluir até cinco palavras-chave e *keywords*, separadas entre si por ponto e finalizadas também por ponto.
- Apresentar padronização de título, de forma a ficar claro o que é título e subtítulo. O título deve se constituir de palavra, expressão ou frase que designe o assunto ou conteúdo do texto. O subtítulo, apresentado em seguida ao título e dele separado por dois pontos, visa esclarecê-lo ou complementá-lo.
- Contar com tabelas e demais tipos de ilustrações (desenhos, esquemas, figuras, fluxogramas, fotos, gráficos, mapas etc.) numerados consecutivamente com algarismos arábicos, na ordem em que forem citados no texto, com os títulos, legendas e fontes completas, e serem localizados o mais próximo possível do trecho a que se referem.
- Conter todo e qualquer tipo de ilustração acompanhado dos originais, de forma a garantir fidelidade e qualidade na reprodução, observando que a publicação é impressa em preto e branco. Se as fotografias forem digitalizadas, devem ser escaneadas em 300 dpi (CMYK), com cor real e salvas com a extensão TIFF. Se forem em preto e branco, devem ser escaneadas em 300 dpi, em tons de cinza. Se for usada máquina digital, deve-se utilizar o mesmo procedimento com relação a dpi e extensão, de acordo com o item “Ilustrações” do *Manual de Redação e Estilo da SEI*, disponibilizado em www.sei.ba.gov.br, no menu “Publicações”.
- Destacar citações diretas que ultrapassem três linhas, apresentando-as em outro parágrafo, com recuo de 4 cm à esquerda, tamanho de fonte 10 e sem aspas (NBR 10520:2002 da ABNT).
- Quando da inclusão de depoimentos dos sujeitos, apresentá-los em parágrafo distinto do texto, entre aspas, com letra e espaçamento igual ao do texto e recuo esquerdo, de todas as linhas, igual ao do parágrafo.
- Evitar as notas, sobretudo extensas, usando-as apenas quando outras considerações ou explicações forem necessárias ao texto, para não interromper a sequência lógica da leitura e não cansar o leitor.
- Indicar as notas de rodapé por números arábicos, aparecendo, preferencialmente, de forma integral na mesma página em que forem inseridas.
- Conter referências completas e precisas, adotando-se o procedimento informado a seguir.

Referências

No transcorrer do texto, a fonte da citação direta ou da paráfrase deve ser indicada pelo sobrenome do autor, pela instituição responsável ou, no caso de autoria desconhecida, pela primeira palavra do título da obra seguida de reticências, ano e página. Quando incluída na sentença, deve ser grafada em letras maiúsculas e minúsculas, e quando estiver entre parênteses, deve ter todas as letras maiúsculas.

Exemplos:

- A estruturação produtiva deveria se voltar para a exploração econômica de suas riquezas naturais, conforme esclarece Castro (1980, p. 152).
- “O outro lado da medalha dessa contraposição da Inglaterra civil e adulta às raças selvagens e de menoridade é o processo pelo qual a barreira, que na metrópole divide os servos dos senhores, tende a perder a sua rigidez de casta” (LOSURDO, 2006, p. 240).

No final do artigo, deve aparecer a lista de referências, em ordem alfabética, em conformidade com a norma NBR 6023:2002 da ABNT.

Exemplos:

Para livros:

- BORGES, Jafé; LEMOS, Gláucia. *Comércio baiano: depoimentos para sua história*. Salvador: Associação Comercial da Bahia, 2002.

Para artigos e/ou matéria de revista, boletim etc.:

- SOUZA, Laumar Neves de. Essência x aparência: o fenômeno da globalização. *Bahia Análise & Dados*, Salvador, v. 12, n. 3, p. 51-60, dez. 2002.

Para partes de livros:

- MATOS, Ralfo. Das grandes divisões do Brasil à idéia do urbano em rede tripartite. In: _____ (Org.). *Espacialidades em rede: população, urbanização e migração no Brasil contemporâneo*. Belo Horizonte: C/Arte, 2005. p. 17-56.

Na lista de referências, os títulos dos livros devem aparecer sempre em itálico. Os subtítulos, apesar de citados, não recebem o mesmo tratamento. No caso de artigo/matéria de revista ou jornal, o itálico deve ser colocado no título da publicação. A lista de referências deve ser alinhada à esquerda e conter apenas os trabalhos efetivamente utilizados na elaboração do artigo.

Originais

Os originais apresentados serão considerados definitivos. Caso sejam aprovados, as provas só serão submetidas ao autor quando solicitadas previamente, cabendo ao mesmo fornecer informações adicionais, se necessário. Serão também considerados como autorizados para publicação por sua simples remessa à revista, não implicando pagamento de direitos autorais. A editoria-geral da SEI e a coordenação editorial do volume, em caso de aceitação do texto, reservam-se o direito de sugerir ou modificar títulos, formatar tabelas e ilustrações, entre outras intervenções, afim de atender ao padrão editorial e ortográfico adotado pela instituição e expresso no *Manual de Redação e Estilo da SEI*, disponibilizado em www.sei.ba.gov.br, no menu “Publicações”. Comprometem-se ainda a responder por escrito aos autores e, em caso de recusa, a enviar-lhes os resumos dos pareceres.

COLABORARAM NESSE NÚMERO:

Ana Cláudia Nogueira Maia
Anderson da Silva Rodrigues
Angela Maria Endlich
Antonio Daher
Christiane Luci Bezerra Alves
Cleonice Moreira da Silva
Daniela Lima Ramos
Elielton Souza Silva
Eloisa Carvalho de Araujo
Fábio Matos Fernandes
Gardênia Oliveira David de Azevedo
Gildo Rufino Marques
Gilton Alves Aragão

Henrique Oliveira de Azevedo
James Amorim Araújo
Janio Santos
Júnio de Jesus dos Santos
Marcelo Santana Silva
Marcos Bittar Haddad
Roberta Guimarães Peres
Rosa Moura
Rosana Baeninger
Rosana Nadja Silva Rego Regner
Sandra Lencioni
Yuri Paiva Vila Nova



SECRETARIA DO
PLANEJAMENTO



ISSN 0103 8117



977010381100-1