

ISSN 1517-2422 (versão impressa)

ISSN 2236-9996 (versão on-line)

cadernos
metrópole

metropolização
e diferenciações regionais

Cadernos Metr pole
v. 19, n. 40, pp. 691-1028
set/dez 2017

<http://dx.doi.org/10.1590/2236-9996.2017-4000>

Catálogo na Fonte – Biblioteca Reitora Nadir Gouvêa Kfoury / PUC-SP

Cadernos Metr pole / Observatório das Metr poles – n. 1 (1999) – São Paulo: EDUC, 1999–,

Semestral

ISSN 1517-2422 (versão impressa)

ISSN 2236-9996 (versão on-line)

A partir do segundo semestre de 2009, a revista passará a ter volume e iniciar  com v. 11, n. 22

A partir de 2016, a revista passou a ser quadrimestral.

1. Regiões Metropolitanas – Aspectos sociais – Periódicos. 2. Sociologia urbana – Periódicos.
I. Pontifícia Universidade Católica de São Paulo. Programa de Estudos Pós-Graduados em Ciências Sociais. Observatório das Metr poles. II. Universidade Federal do Rio de Janeiro. Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional. Observatório das Metr poles

CDD 300.5

Periódico indexado no SciELO, Redalyc, Latindex, Library of Congress – Washington

Cadernos Metr pole

Profa. Dra. Lucia Bógus

Pontifícia Universidade Católica de São Paulo

Programa de Estudos Pós-Graduados em Ciências Sociais - Observatório das Metr poles

Rua Ministro de Godói, 969 – 4  andar – sala 4E20 – Perdizes

05015-001 – São Paulo – SP – Brasil

Prof. Dr. Luiz César de Queiroz Ribeiro

Universidade Federal do Rio de Janeiro

Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional - Observatório das Metr poles

Av. Pedro Calmon, 550 – sala 537 – Ilha do Fund o

21941-901 – Rio de Janeiro – RJ – Brasil

Pontifícia Universidade Católica de São Paulo

Programa de Estudos Pós-Graduados em Ciências Sociais

Rua Ministro de Godói, 969 – 4  andar – sala 4E20 – Perdizes

05015-001 – São Paulo – SP – Brasil

Telefone: (55-11) 94148.9100

cadernosmetropole@outlook.com

<http://web.observatoriodasmetrololes.net>

Secretária

Raquel Cerqueira

Plano de Incentivo   Pesquisa

PIPEq

PUC-SP

Este número recebeu apoio
do Programa PIPEq/PUC-SP



**OBSERVATÓRIO
DAS METR POLES**



metrópole

metropolização
e diferenciações
regionais



PUC-SP

Reitora

Maria Amalia Pie Abib Andery

educ

EDUC – Editora da PUC-SP

Direção

José Luiz Goldfarb

Conselho Editorial

Maria Amalia Pie Abib Andery (Presidente), José Luiz Goldfarb, José Rodolpho Perazzolo,
Karen Ambra, Ladislau Dowbor, Lucia Maria Machado Bógus, Mary Jane Paris Spink,
Matthias Grenzer, Norval Baitello Junior, Oswaldo Henrique Duek Marques

Coordenação Editorial

Sonia Montone

Revisão de português

Equipe Educ

Revisão de inglês

Carolina Siqueira M. Ventura

Revisão de espanhol

Vivian Motta Pires

Projeto gráfico, editoração

Raquel Cerqueira

Capa

Waldir Alves

Rua Monte Alegre, 984, sala S-16

05014-901 São Paulo - SP - Brasil

Tel/Fax: (55) (11) 3670.8085

educ@pucsp.br

www.pucsp.br/educ



cadernos metrópole

EDITORES

Lucia Bógus (PUC-SP)

Luiz César de Q. Ribeiro (UFRJ)

COMISSÃO EDITORIAL

Eustógio Wanderley Correia Dantas (Universidade Federal do Ceará, Fortaleza/Ceará/Brasil) **Luciana Teixeira Andrade** (Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais, Belo Horizonte/Minas Gerais/Brasil) **Orlando Alves dos Santos Júnior** (Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro/Rio de Janeiro/Brasil) **Sérgio de Azevedo** (Universidade Estadual do Norte Fluminense, Campos dos Goytacazes/Rio de Janeiro/ Brasil) **Suzana Pasternak** (Universidade de São Paulo, São Paulo/São Paulo/Brasil)

CONSELHO EDITORIAL

Adauto Lucio Cardoso (Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro/Rio de Janeiro/Brasil) **Aldo Paviani** (Universidade de Brasília, Brasília/Distrito Federal/Brasil) **Alfonso Xavier Iracheta** (El Colegio Mexiquense, Toluca/Estado del México/México) **Ana Cristina Fernandes** (Universidade Federal de Pernambuco, Recife/Pernambuco/Brasil) **Ana Fani Alessandri Carlos** (Universidade de São Paulo, São Paulo/São Paulo/Brasil) **Ana Lucia Nogueira de P. Britto** (Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro/Rio de Janeiro/Brasil) **Ana Maria Fernandes** (Universidade Federal da Bahia, Salvador/Bahia/Brasil) **Andrea Claudia Catenazzi** (Universidad Nacional de General Sarmiento, Los Polvorines/Provincia de Buenos Aires/Argentina) **Angélica Tanus Benatti Alvim** (Universidade Presbiteriana Mackenzie, São Paulo/São Paulo/Brasil) **Arlete Moyses Rodrigues** (Universidade Estadual de Campinas, Campinas/São Paulo/Brasil) **Carlos Antonio de Mattos** (Pontifícia Universidad Católica de Chile, Santiago/Chile) **Carlos José Cândido G. Fortuna** (Universidade de Coimbra, Coimbra/Portugal) **Claudino Ferreira** (Universidade de Coimbra, Coimbra/Portugal) **Cristina López Villanueva** (Universitat de Barcelona, Barcelona/Espanha) **Edna Maria Ramos de Castro** (Universidade Federal do Pará, Belém/Pará/Brasil) **Eleanor Gomes da Silva Palhano** (Universidade Federal do Pará, Belém/Pará/Brasil) **Erminia Teresinha M. Maricato** (Universidade de São Paulo, São Paulo/São Paulo/Brasil) **Félix Ramon Ruiz Sánchez** (Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo/São Paulo/Brasil) **Fernando Nunes da Silva** (Universidade Técnica de Lisboa, Lisboa/Portugal) **Frederico Rosa Borges de Holanda** (Universidade de Brasília, Brasília/Distrito Federal/Brasil) **Geraldo Magela Costa** (Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte/Minas Gerais/Brasil) **Gilda Collet Bruna** (Universidade Presbiteriana Mackenzie, São Paulo/São Paulo/Brasil) **Gustavo de Oliveira Coelho de Souza** (Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo/São Paulo/Brasil) **Heliana Comin Vargas** (Universidade de São Paulo, São Paulo/São Paulo/Brasil) **Heloísa Soares de Moura Costa** (Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte/Minas Gerais/Brasil) **Jesus Leal** (Universidad Complutense de Madrid, Madrid/Espanha) **José Alberto Vieira Rio Fernandes** (Universidade do Porto, Porto/Portugal) **José Antônio F. Alonso** (Fundação de Economia e Estatística, Porto Alegre/Rio Grande do Sul/Brasil) **José Machado Pais** (Universidade de Lisboa, Lisboa/Portugal) **José Marcos Pinto da Cunha** (Universidade Estadual de Campinas, Campinas/São Paulo/Brasil) **José Maria Carvalho Ferreira** (Universidade Técnica de Lisboa, Lisboa/Portugal) **José Tavares Correia Lira** (Universidade de São Paulo, São Paulo/São Paulo/Brasil) **Leila Christina Duarte Dias** (Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis/Santa Catarina/Brasil) **Luciana Corrêa do Lago** (Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro/Rio de Janeiro/Brasil) **Luís Antonio Machado da Silva** (Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro/Rio de Janeiro/Brasil) **Luis Renato Bezerra Pequeno** (Universidade Federal do Ceará, Fortaleza/Ceará/Brasil) **Márcio Moraes Valença** (Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal/Rio Grande do Norte/Brasil) **Marco Aurélio A. de F. Gomes** (Universidade Federal da Bahia, Salvador/Bahia/Brasil) **Maria Cristina da Silva Leme** (Universidade de São Paulo, São Paulo/São Paulo/Brasil) **Maria do Livramento M. Clementino** (Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal/Rio Grande do Norte/Brasil) **Marília Steinberger** (Universidade de Brasília, Brasília/Distrito Federal/Brasil) **Marta Dominguéz Pérez** (Universidad Complutense de Madrid, Madrid/Espanha) **Montserrat Crespi Vallbona** (Universitat de Barcelona, Barcelona/Espanha) **Nadia Somekh** (Universidade Presbiteriana Mackenzie, São Paulo/São Paulo/Brasil) **Nelson Baltrusis** (Universidade Católica do Salvador, Salvador/Bahia/Brasil) **Norma Lacerda** (Universidade Federal de Pernambuco, Recife/Pernambuco/Brasil) **Ralfo Edmundo da Silva Matos** (Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte/Minas Gerais/Brasil) **Raquel Rolnik** (Universidade de São Paulo, São Paulo/São Paulo/Brasil) **Ricardo Toledo Silva** (Universidade de São Paulo, São Paulo/São Paulo/Brasil) **Roberto Luís de Melo Monte-Mór** (Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte/Minas Gerais/Brasil) **Rosa Maria Moura da Silva** (Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, Curitiba/Paraná/Brasil) **Rosana Baeninger** (Universidade Estadual de Campinas, Campinas/São Paulo/Brasil) **Sarah Feldman** (Universidade de São Paulo, São Carlos/São Paulo/Brasil) **Vera Lucia Michalany Chaia** (Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo/São Paulo/Brasil) **Wrana Maria Panizzi** (Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre/Rio Grande do Sul/Brasil)

Colaboradores deste número

Alex Ferreira Magalhães (Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro/RJ/Brasil) Alexandro Ferreira Cardoso da Silva (Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal/RN/Brasil) Alfonso Xavier Iracheta (El Colegio Mexiquense, Toluca/Estado del México/México) Ana Fani Alessandri Carlos (Universidade de São Paulo, São Paulo/SP/Brasil) Ana Lucia Duarte Lanna (Universidade de São Paulo, São Paulo/SP/Brasil) Angélica Tanus Benatti Alvim (Universidade Presbiteriana Mackenzie, São Paulo/SP/Brasil) Aristides Moysés (Pontifícia Universidade Católica de Goiás, Goiânia/GO/Brasil) Carlos Antônio Brandão (Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro/RJ/Brasil) Clovis Ultramarí (Universidade Federal do Paraná, Curitiba/PR/Brasil) Denise de Alcântara Pereira (Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, Seropédica/RJ/Brasil) Dulce Maria Tourinho Baptista (Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo/SP/Brasil) Elzira Lucia Oliveira (Universidade Federal Fluminense, Campos dos Goytacazes/RJ/Brasil) Enilson Medeiros dos Santos (Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal/RN/Brasil) Fabio Duarte (Universidade Federal do Paraná, Curitiba/PR/Brasil) Fernando Dias Orueta (Universidade La Rioja, Logroño, La Rioja, Espanha) Geraldo Magela Costa (Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte/MG/Brasil) Gilberto Corso Pereira (Universidade Federal da Bahia, Salvador/BA/Brasil) Giovana Mendes de Oliveira (Universidade Federal de Pelotas, Pelotas/RS/Brasil) Gustavo de Oliveira Coelho de Souza (Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo/SP/Brasil) Gustavo Henrique Naves Givísiez (Universidade Federal Fluminense, Campos dos Goytacazes/RJ/Brasil) Helion Póvoa Neto (Universidade Federal do Rio de Janeiro/ Rio de Janeiro/RJ/Brasil) Heloisa Petti Pinheiro (Universidade Federal da Bahia, Salvador/BA/Brasil) Humberto Miranda do Nascimento (Universidade Estadual de Campinas, Campinas/SP/Brasil) Isabel Aparecida Pinto Alvarez (Universidade de São Paulo, São Paulo/SP/Brasil) Ivo Marcos Theis (Universidade Regional de Blumenau, Blumenau/SC/Brasil) Jeroen Johannes Klink (Universidade Federal do ABC, Santo André, SP/Brasil) João Luiz Pereira Domingues (Universidade Federal Fluminense, Niterói/RJ/Brasil) João Manuel Machado Ferrão (Universidade de Lisboa, Lisboa/Portugal) José Alberto Vieira Rio Fernandes (Universidade do Porto, Porto/Portugal) José Antonio F. Alonso (Fundação de Economia e Estatística, Porto Alegre/RS/Brasil) José Antonio Gomes Pinho (Universidade Federal da Bahia, Salvador/BA/Brasil) José Geraldo Simões Junior (Universidade Presbiteriana Mackenzie, São Paulo/SP/Brasil) José Julio Ferreira Lima (Universidade Federal do Paraná, Curitiba/PR/Brasil) Laila Nazem Mourad (Universidade Católica de Salvador, Salvador/BA/Brasil) Lamounier Erthal Villela (Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, Seropédica/RJ/Brasil) Laura Machado de Mello Bueno (Pontifícia Universidade Católica de Campinas, Campinas/SP/Brasil) Leandro Dias de Oliveira (Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, Seropédica/RJ/Brasil) Lucia Cony Faria Cidade (Universidade de Brasília, Brasília/DF/Brasil) Lucia Leitão (Universidade Federal de Pernambuco, Recife/PE/Brasil) Luciana Correia do Lago (Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro/RJ/Brasil) Luciano José Fedozzi (Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre/RS/Brasil) Luiz Antonio Machado da Silva (Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro/RJ/Brasil) Luiz Augusto de Queiroz Ablas (Universidade de São Paulo, São Paulo/SP/Brasil) Madianita Nunes da Silva (Universidade Federal do Paraná, Curitiba,PR/Brasil) Magda de Lima Lucio (Universidade de Brasília, Brasília/DF/Brasil) Marcia da Silva Pereira Leite (Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro/RJ/Brasil) Marcio Moraes Valença (Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal/RN/Brasil) Marco Aurélio Costa (Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, Curitiba/PR/Brasil) Marcos Barcellos de Souza (Universidade Federal do ABC, Santo André/SP/Brasil) Maria Camila d'Ottaviano (Universidade de São Paulo, São Paulo/SP/Brasil) Maria Julieta Nunes de Souza (Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro/RJ/Brasil) Marília Steinberger (Universidade de Brasília, Brasília/DF/Brasil) Marisa Borin (Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo/SP/Brasil) Mayara Mychella Sena Araújo (Universidade Federal da Bahia, Salvador/BA/Brasil) Norma Lacerda Gonçalves (Universidade Federal de Pernambuco, Recife/PE/Brasil) Olga Lucia C. de Freitas Firkowski (Universidade Federal do Paraná, Curitiba,PR/Brasil) Paulo Roberto Rodrigues Soares (Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre/RS/Brasil) Ricardo de Souza Moretti (Universidade Federal do ABC, Santo André/SP/Brasil) Rosa Moura (Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, Curitiba/PR/Brasil) Rosetta Mammarella (Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre/RS/Brasil) Rosmari Terezinha Cazarotto (Universidade do Vale do Taquari, Lajeado/RS/Brasil) Sandra Lencioni (Universidade de São Paulo, São Paulo/SP/Brasil) Sara Raquel Fernandes Queiroz de Medeiros (Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal/RN/Brasil) Silvana Maria Zioni (Universidade Federal do ABC, Santo André/SP/Brasil) Simaia do Socorro Salles das Mercês (Universidade Federal do Pará, Belém/PA/Brasil) Soraia Maria do Socorro Carlos Vidal (Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal/RN/Brasil) Suely Maria Ribeiro Leal (Universidade Federal de Pernambuco, Recife/PE/Brasil) Vera Chaia (Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo/SP/Brasil) Virginia Pontual (Universidade Federal de Pernambuco, Recife/PE/Brasil)

sumário

699 Apresentação

dossiê: metropolização e diferenciações regionais

- | | | |
|--|-----|---|
| The expansion of the macrometropolis and the creation of new metropolitan regions: a new trend for institutional metropolization in the state of São Paulo? | 703 | A expansão da macrometrópole e a criação de novas RMs: um novo rumo para a metropolização institucional no estado de São Paulo? Henrique Rezende de Castro Wilson Ribeiro dos Santos Júnior |
| A demographic perspective on the constitution of the São Paulo macrometropolis: population flows, integration and complementarity | 721 | Um olhar demográfico sobre a constituição da macrometrópole paulista: fluxos populacionais, integração e complementaridade Késia Anastacio Alves da Silva José Marcos Pinto da Cunha Guilherme Margarido Ortega |
| The dynamics of the international skilled migration to the state of São Paulo in the 21st century: migration spaces of “knowledge workers” | 749 | A dinâmica da migração internacional qualificada para o estado de São Paulo no século XXI: os espaços da migração dos “trabalhadores do conhecimento” Jóice de Oliveira Santos Domeniconi Rosana Baeninger |
| Advanced forms of urban sprawl in the northwest vector of São Paulo: the São Paulo-Campinas Axis | 777 | Formas avançadas de dispersão urbana no vetor noroeste paulista: eixo São Paulo-Campinas Daniela Maria Eigenheer Nadia Somekh |
| Duplication of the Tamoios Highway–São Paulo: smooth traffic flow and repercussions on the regional area of the Metropolitan Region of Vale do Paraíba and North Coast | 799 | Duplicação da rodovia dos Tamoios–SP: fluidez e repercussões no espaço regional da Região Metropolitana do Vale do Paraíba e Litoral Norte Marco Antonio Henrique Adriane Aparecida Moreira de Souza Paulo Romano Reschilian |

- Rio de Janeiro: moving toward a new metropolitan region? **817** Rio de Janeiro: rumo a uma nova região metropolitana?
Joseane de Souza
Danise Cunha Tavares Terra
- The metropolises of the interior of northeastern Brazil: characterizing a regional metropolitan type **841** As metrópoles do interior do Nordeste: a caracterização de um tipo metropolitano regional
Ana Paula Campos Gurgel
- Metropolization and regional differentiations: intra-urban structures and metropolitan dynamics in Belém and Manaus **865** Metropolização e diferenciações regionais: estruturas intraurbanas e dinâmicas metropolitanas em Belém e Manaus
Tiago Veloso dos Santos
- Santarém (state of Pará): a case of metropolitan space under multiple determinations **891** Santarém (PA): um caso de espaço metropolitano sob múltiplas determinações
Taynara do Vale Gomes
Ana Cláudia Duarte Cardoso
Helder Santos Coelho
Kamila Diniz Oliveira
- Metropolitan regions of Colombia: gravitation and disarticulation as key rules of the current territorial organization **919** Regiones metropolitanas de Colombia: la gravitación y la desarticulación como rasgos dominantes de la organización territorial en curso
Óscar A. Alfonso R.

Artigos complementares

- Beyond the metropolis. The spatial diffusion of the residence of middle- and high-income social groups in Bogotá **951** Más allá de la metrópoli. La difusión espacial de la residencia de los grupos sociales con ingresos medios y altos de Bogotá
Melba Rubiano Briñez
- Mobility and territorial expansion in the city of São Luís: a new social paradigm in the occupation of urban space **977** A mobilidade e a expansão territorial na cidade de São Luís, MA: um novo paradigma social na ocupação do espaço urbano
Marcio Rodrigo da Silva Pereira
José O. Alcântara Jr.
- Sociodemographic construction in Córdoba (Argentina): changes of social structures in the territory and their impact on the demand for urban habitat **999** Construcción sociodemográfica en Córdoba (Argentina): cambios de las estructuras sociales en el territorio y su impacto en la demanda de hábitat urbano
Sara María Boccolini

- 1025** Instruções aos autores

Apresentação

O contexto mais contemporâneo dos debates sobre desenvolvimento regional encerra o ciclo da metrópole como o lugar, por excelência, da indústria e abre um novo ciclo, fundado nos *negócios da produção imobiliária* e das condições de infraestruturas indispensáveis à metropolização e à valorização do espaço metropolitano. A forma expandida da metrópole é central para a acumulação. A *descontinuidade é a expressão do espaço-mercadoria*, instrumentalizado pela valorização imobiliária do capital. As grandes regiões configuradas, *com limites extremamente dinâmicos e difusos* e intensos *movimentos pendulares*, expressam ao mesmo tempo uma nítida *fragmentação territorial* e uma transparente *segregação social*.

O Brasil caracteriza-se por contrastes e por abrigar distintos padrões de metrópole. Historicamente *desigual*, o processo de metropolização no Brasil se justapõe e superpõe traços de opulência, devido à pujança da vida econômica e de suas expressões materiais e sinais de desfalecimento, graças ao atraso das estruturas sociais e políticas. Tudo o que há de mais moderno pode aí ser encontrado, ao lado das carências mais gritantes, reproduzidas e exacerbadas pelos rumos da modernização.

Essa estrutura pode ser reconhecida em escala nacional e regional por vetores de modernização; entre os quais, o desenvolvimento industrial e a expansão do consumo de bens e serviços, por meio de uma rede urbana formada de centros articulados hierarquicamente. Consideradas as escalas da urbanização brasileira, podemos diferenciar metrópoles e metropolização como processo. Embora expressem distintas escalas de um mesmo processo, a introdução de novas tecnologias, as alterações nas redes técnicas, o aprofundamento da globalização da economia e o avanço da fronteira da ocupação são fatores que imprimiram modificações recentes no território. Essas mudanças, associadas ao avanço da divisão técnica e territorial do trabalho, ampliaram a organização em redes – de produção e distribuição, de prestação de serviços, de gestão política e econômica – e imprimiram cenários que devem ser acompanhados. No cenário das metrópoles, o efeito de massa e de primazia de rede não é o mesmo da metropolização como processo, que é orientado por grandes investimentos dirigidos e de constituição de cidades-empresa e de infraestrutura de grande porte para circulação ampliada de mercadoria, incluídas as *commodities* dos setores exportadores de bens agrícolas e minerais.

Desse modo, o conjunto dos artigos selecionados para este número de *Cadernos Metrópole* se situam nesse campo de discussão, trazendo importantes subsídios para o debate acerca da atualidade do tema da metropolização e das diferenciações regionais, sobretudo no Brasil. Tais artigos abordam tanto dinâmicas de metropolização na região “core”, especialmente na macrometrópole paulista (5 artigos), quanto transformações em outras regiões menos diretamente configuradas pelo processo de industrialização.

O texto *A expansão da macrometrópole e a criação de novas RMs: um novo rumo para a metropolização institucional no estado de São Paulo?*, de Henrique Rezende de Castro e Wilson Ribeiro dos Santos Júnior, faz uma avaliação da gestão metropolitana no estado de São Paulo, verificando a ocorrência de um processo de metropolização institucional, capitaneada pelo governo estadual, que se expressa em regulamentação e normatização de novas regiões metropolitanas e através da consolidação de uma escala regional ampliada no planejamento estadual: a macrometrópole paulista. Tal processo estaria marcado por problemas e entraves, relacionados às assimetrias do federalismo brasileiro. A entrada em vigor do Estatuto da Metrópole, em 2015, reforça a necessidade de uma reflexão sobre os rumos da metropolização institucional, ante os desafios impostos pela continuidade no tempo das desigualdades socioespaciais, descontínuas no espaço.

Dando continuidade ao tema, Késia Anastacio Alves da Silva, José Marcos Pinto da Cunha e Guilherme Margarido Ortega, no artigo *Um olhar demográfico sobre a constituição da macrometrópole paulista: fluxos populacionais, integração e complementaridade*, analisam a formação de novas morfologias urbanas, mostrando que estas passam não apenas pelos vetores de expansão da população, mas, principalmente, pelos fluxos populacionais; contribuindo, dessa forma, com o debate sobre a constituição da macrometrópole paulista.

Outra questão importante, também relacionada ao tema da macrometrópole paulista, é debatida por Joice de Oliveira Santos Domeniconi e Rosana Baeninger, em seu artigo: *A dinâmica da migração internacional qualificada para o estado de São Paulo no século XXI: os espaços da migração dos “trabalhadores do conhecimento”*. Esse artigo ressalta a compreensão de que o fenômeno migratório envolve, também, suas dimensões espaciais. Além disso, constata a inserção de imigrantes qualificados no mercado de trabalho formal, presente nos diferentes municípios do estado de São Paulo, para além de suas regiões metropolitanas.

Ainda com relação à macrometrópole paulista e ao que diz respeito ao tema da dispersão urbana, Daniela Maria Eigenheer e Nadia Somekh apontam para as *Formas avançadas de dispersão urbana no vetor noroeste paulista: eixo São Paulo-Campinas*. Partindo do princípio de que as tendências da urbanização incorporam transformações espaciais da economia, as autoras analisam as novas dinâmicas de dispersão urbana, que vêm alterando os padrões de ocupação do tecido urbano ao longo do vetor noroeste paulista, eixo São Paulo-Campinas, estruturado pelo sistema de rodovias.

Outra questão importante é tratada por Marco Antonio Henrique, Adriane Aparecida Moreira de Souza e Paulo Romano Reschilian sobre a *Duplicação da rodovia dos Tamoios–SP: fluidez e repercussões no espaço regional da Região Metropolitana do Vale do Paraíba e Litoral Norte* que conferiu uma nova dinâmica às interações econômicas inter e intrarregional nessa região.

Nesse contexto de metropolização como processo e considerando diferentes escalas regionais, o trabalho *Rio de Janeiro: rumo a uma nova região metropolitana?*, de Joseane de Souza e Denise Cunha Tavares Terra, aponta os casos especiais de Cabo Frio, Macaé-Rio das Ostras e Campos dos Goytacazes para distinguir padrões de metrópole em áreas do Norte fluminense especialmente afetadas pela economia do petróleo.

Do mesmo modo, as diferenciações regionais da metropolização brasileira são tratadas no artigo de Ana Paula Campos Gurgel, intitulado *As metrópoles do interior do Nordeste: a caracterização de um tipo metropolitano regional*, que mostra quão diferenciadas são as características assumidas pelo processo de urbanização no Brasil. Buscando a caracterização de um tipo metropolitano regional, constata que, por seu estágio intermediário de metropolização em relação às grandes metrópoles nacionais, as metrópoles do interior congregam equipamentos, serviços e empregos que atendem a uma escala regional e que, portanto, representam uma dominância socioeconômica e funcional dessas cidades-sede sobre suas hinterlândias.

Na mesma direção, o artigo *Metropolização e diferenciações regionais: estruturas intraurbanas e dinâmicas metropolitanas em Belém e Manaus*, de Tiago Veloso dos Santos, analisa a relação entre metrópole e região na Amazônia brasileira, mostrando a importância e o significado dessas formações em face de processos diferenciados de produção do espaço regional.

Por sua vez, o artigo *Santarém (PA): um caso de espaço metropolitano sob múltiplas determinações*, de Taynara do Vale Gomes, Ana Cláudia Duarte Cardoso, Helder Santos Coelho e Kamila Diniz Oliveira, ilustra um padrão de metrópole em formação incomum, no qual a diversidade socioespacial atende tanto ao perfil hegemônico metropolitano, quanto à origem amazônica ribeirinha. Expõe as coalizões criadas entre agentes econômicos do capitalismo global, elites locais e forças governamentais e o quanto as novas correlações de forças favorecem os interesses do setor imobiliário e financeiro, em detrimento da população local que historicamente tem sabido manejar seus espaços.

Finalmente, Óscar A. Alfonso R. apresenta, no contexto colombiano, uma abordagem institucional cujos dilemas, no Brasil, foram abordados no primeiro artigo deste dossiê. Em *Regiones metropolitanas de Colombia: la gravitación y la desarticulación como rasgos dominantes de la organización territorial en curso*, o autor exemplifica experiências relevantes e demonstra a necessidade de um novo modelo territorial do Estado de base regional: as áreas metropolitanas.

Fora do dossiê, o número 40 de *Cadernos Metrópoles* apresenta três artigos que, ainda que não abordem diretamente a relação metropolização e diferenciação regional, tratam de vetores de expansão metropolitana ressaltados pelos artigos componentes do dossiê.

Melba Rubiano Briñez, em *Más allá de la metrópoli. La difusión espacial de la residencia de los grupos sociales con ingresos medios y altos de Bogotá*, estuda em municípios distantes de Bogotá, na escala da “pós-metrópole”, a reprodução de padrões autosssegados de produção imobiliária em empreendimentos destinados a grupos sociais de rendas médias e altas. Reforça, então, a tese do caráter central dos negócios imobiliários num processo de metropolização bem além dos limites físicos da metrópole e sem que, para isso, fosse necessária a continuidade territorial.

Marcio Rodrigo da Silva Pereira e José O. Alcântara Jr., no artigo *A mobilidade e a expansão territorial na cidade de São Luís, MA: um novo paradigma social na ocupação do espaço urbano*, apresentam uma retrospectiva histórica da expansão urbana da cidade, destacando a centralidade explicativa da mobilidade urbana apoiada em infraestruturas viárias que desenharam os eixos ao longo dos quais se constituiu a aglomeração na Ilha de São Luís. Desse modo, os empreendimentos viários e de transportes urbanos, suportes físicos geralmente decorrentes de investimentos públicos, associam-se nitidamente aos empreendimentos imobiliários, sejam esses públicos ou privados, para reconfigurar, além de limites anteriores, o espaço urbano.

Sara María Boccolini, no artigo *Construcción sociodemográfica en Córdoba (Argentina): cambios de las estructuras sociales en el territorio y su impacto en la demanda de hábitat urbano*, apresenta uma análise das transformações demográficas em diversas escalas, enfocando especialmente a escala das unidades familiares no contexto da etapa final da transição demográfica concomitante à generalização de relações de trabalho mais flexíveis. Esse olhar demográfico e social permite à autora constatar que tanto a macrocefalia urbana quanto a dinâmica da concentração territorial da urbanização em grandes cidades podem não dar mais conta dos rumos atuais da metropolização.

Maria do Livramento M. Clementino
Jan Bitoun
Organizadores

Maria do Livramento Miranda Clementino

Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Departamento de Políticas Públicas, Programas de Pós-Graduação em Estudos Urbanos e Regionais e de Ciências Sociais. Núcleo Natal do Observatório das Metrópoles Natal, RN/Brasil.
clement@ufnet.br

Jan Bitoun

Universidade Federal de Pernambuco, Centro de Filosofia e Ciências Humanas, Departamento de Ciências Geográficas. Núcleo Recife do Observatório das Metrópoles. Recife, PE/Brasil.
jbitoun@terra.com.br

A expansão da macrometrópole e a criação de novas RMs: um novo rumo para a metropolização institucional no estado de São Paulo?

The expansion of the macrometropolis and the creation of new metropolitan regions: a new trend for institutional metropolization in the state of São Paulo?

Henrique Rezende de Castro
Wilson Ribeiro dos Santos Júnior

Resumo

O artigo propõe fazer uma avaliação da gestão metropolitana paulista a partir da década de 2010, quando se verifica, por um lado, a regulamentação e a normatização, pelo governo estadual, de novas regiões metropolitanas e, por outro, a consolidação da macrometrópole paulista como escala regional de planejamento. As assimetrias do federalismo brasileiro, no tocante às relações intergovernamentais de caráter conflituoso e competitivo, têm sido um dos principais entraves para a consolidação da gestão metropolitana. Com a entrada em vigor, em 2015, do Estatuto da Metrôpole, a nova legislação federal reforça a necessária reflexão sobre os rumos da metropolização institucional, que, no caso paulista, ainda não logrou promover a superação das persistentes desigualdades socioespaciais expressas no tecido urbano-metropolitano.

Palavras-chave: gestão metropolitana; metropolização institucional; planejamento regional; macrometrópole paulista.

Abstract

The article evaluates São Paulo's metropolitan management from 2010 onwards, in light of the state government's regulation of new metropolitan regions and the consolidation of the São Paulo macrometropolis as a regional scale of planning. The asymmetries of the Brazilian federalism concerning the conflictive and competitive character of intergovernmental relations have been one of the main obstacles to the consolidation of the metropolitan management. With the Metropolis Statute, which came into force in 2015, the new federal legislation reinforces the necessary reflection on the trends of institutional metropolization, which, in the case of São Paulo, has not yet succeeded in overcoming the persistent socio-spatial inequalities expressed in the urban-metropolitan tissue.

Keywords: metropolitan management; institutional metropolization; regional planning; São Paulo macrometropolis.

Introdução

O presente trabalho propõe realizar uma avaliação crítica sobre a gestão metropolitana no estado de São Paulo, a partir da década de 2010. Destaca-se, nesse período, um impulso legal-normativo de metropolização institucional, em que se reforça um modelo de gestão altamente centralizada pelo governo paulista, cenário em que foram então criadas novas Regiões Metropolitanas (RMs) que, conjuntamente, consolidam a macrometrópole paulista como principal escala de planejamento estadual.

A macrometrópole paulista simboliza exemplarmente o fenômeno de espraiamento territorial da urbanização, como já observado em estudos anteriores (Moura, 2008), seguindo uma dinâmica de expansão da metrópole paulistana e de revalorização do espaço metropolitano pelo capital enquanto “forma urbana universal” (Castells, 1999), resultado de um movimento histórico de reestruturação produtiva internacional e da resultante da nova divisão técnica e territorial do trabalho, fenômenos comumente associados ao conceito de “globalização”.

A consolidação do planejamento na escala macrometropolitana pelo governo estadual aponta para um modelo centralizador, com a concentração dos instrumentos e dos recursos estratégicos para a gestão metropolitana. A questão, porém, é que tal modelo não foi capaz de promover a cooperação interfederativa para a realização das chamadas funções públicas de interesse comum. Dentre os problemas enfrentados, encontram-se questões cruciais que envolvem, de forma estrutural, o federalismo

assimétrico no Brasil, com rebatimento direto sobre as relações intergovernamentais, e a dificuldade de vincular financiamentos específicos para a execução de políticas públicas na escala metropolitana, a qual comumente demanda vultuosos investimentos, principalmente em termos de infraestrutura (sistema de trens e de metrô, por exemplo).

O artigo está dividido em três seções. Na primeira é traçada a evolução do quadro normativo-legal sobre gestão metropolitana no estado de São Paulo no período pós-Constituição de 1988 até a década de 2010. Na segunda, são tecidos comentários a respeito da emergência da escala macrometropolitana no planejamento estadual paulista. Na terceira, avaliam-se o conteúdo normativo e algumas referências acadêmicas críticas sobre o Estatuto da Metrópole, lei federal aprovada em 2015. Por fim, são feitas algumas considerações sobre o rumo da metropolização institucional no estado de São Paulo.

Trajetória da metropolização institucional em São Paulo

Primeiramente, cabe expor a definição de gestão metropolitana utilizada neste trabalho. Trata-se de uma forma de gestão pública em que, por meio de processos de ordem legal e normativa, promovem-se a institucionalização e a estruturação de campos funcionais específicos dentro do poder público estadual para operar, de forma integrada com os municípios, o planejamento e a gestão das funções públicas de interesse comum dentro de um mesmo território funcional. A partir dessa perspectiva,

[...] a expressão Gestão Metropolitana emerge como termo agregador da necessidade de planejar e buscar soluções para as questões sociais e econômicas decorrentes dessa justaposição de lógicas territoriais individuais. (Spink, Teixeira e Clemente, 2009, p. 455)

A dimensão da governança metropolitana, entendida como um modelo de gestão ampliada, com a participação ativa de atores não públicos, não se aplica ao contexto em análise, que está mais centrado na gestão exercida pelo ator governamental, tido como principal agente nos processos de planejamento e execução de políticas públicas de caráter metropolitano.

Expõe-se descritivamente, a seguir, a trajetória normativa-legal da gestão metropolitana em São Paulo,¹ cujo resgate é importante para se compreenderem as bases do novo marco regulatório instituído a partir de 2011.

A Constituição Federal de 1988 delegou, aos estados federados, a competência para instituir regiões metropolitanas para realizar as chamadas funções públicas de interesse comum.² A forma como se daria a gestão metropolitana, tanto nas RMs existentes quanto nas que seriam futuramente criadas, ficou ao livre-arbítrio de cada estado, uma vez que não houve regulação constitucional dessa matéria (tarefa que só recentemente se procurou resgatar com o advento do Estatuto da Metrópole).

As principais referências normativas legais para a gestão metropolitana no estado de São Paulo estão nos artigos de nºs 153º ao 158º da Constituição Estadual de 1989 e na lei complementar estadual nº 760, de 1º de agosto de 1994. Na carta estadual, a gestão prevista para as RMs prevê a criação de um conselho,

de caráter normativo e deliberativo, que deverá integrar a entidade pública de caráter territorial,³ que é responsável pelo planejamento, direção e execução das funções públicas de interesse comum. Já a referida lei complementar estabelece as características para um território se configurar como região metropolitana; a obrigação de o governo estadual emitir parecer aprovando a criação de RM, segundo os critérios devidos; e a necessidade de haver audiências públicas com os municípios envolvidos. Na mesma lei complementar foram ainda elencados os campos funcionais que correspondem às funções públicas de interesse comum e, por fim, mas não menos importante, foram designadas a composição e o funcionamento do Conselho de Desenvolvimento⁴ que cada RM deve criar, seguindo a especificação dada pela Constituição Estadual de 1989.

Conforme aponta Hotz (2000, pp. 95-96), depois da experiência de implantação da RM da Baixada Santista, em 1996, foi possível, ao governo estadual, aprimorar as futuras proposições, o que se observou na criação da RM de Campinas, pela lei complementar nº 870, de 2000. Pela primeira vez, em uma normatização relativa à gestão metropolitana, foi prevista a criação de um conselho consultivo, formado por representantes dos legislativos estadual e municipal e também da sociedade civil. Incluiu-se, assim, ao menos legalmente, a participação popular, algo já previsto desde 1989 na Constituição Estadual e que, na lei complementar de 1994, somente constava de forma marginal (limitada a direito à voz em reunião do Conselho de Desenvolvimento, a ter acesso a documentos e a pedir audiência pública, sem que nada disso garantisse participação ativa no planejamento e na gestão metropolitana).

Para visualizar a trajetória nas normas jurídicas aqui discutidas e que compõem a base legal da gestão metropolitana em São Paulo, o Quadro 1 transcreve o número, a data e o conteúdo principal de cada norma editada, começando pela criação da RM de São Paulo, ainda durante o regime militar, na década de 1970 (cuja estrutura só viria a ser reorganizada a partir de 2011, como será visto mais adiante).

Sobre as leis complementares que criaram as RMs da Baixada Santista e a de Campinas, além do destacado sobre a inovação da previsão de constituição de Conselho Consultivo, é importante anotar que a constituição das entidades públicas de caráter territorial, aspecto crucial para a gestão metropolitana, teve sua feição construída paulatinamente por meio de decretos que foram regulamentando a criação das referidas RMs. Ou seja, a prática

Quadro 1 – Principais normas jurídicas de âmbito federal e do estado de São Paulo acerca da questão metropolitana, até o ano de 2000

| Norma Jurídica | Data | Conteúdo |
|--|----------------------|---|
| Lei Federal Complementar n.14 | 8 de junho de 1973 | Estabelece as regiões metropolitanas de São Paulo, Belo Horizonte, Porto Alegre, Recife, Salvador, Curitiba, Belém e Fortaleza. |
| Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 | 5 de outubro de 1988 | Capítulo III – Dos Estados Federados; art. 25º, § 3º: “Os Estados 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”. |
| Constituição Estadual de São Paulo | 5 de outubro de 1989 | Capítulo II – Da Organização Regional; Seção I Dos Objetivos, Diretrizes e Prioridades; Art. 152º. Seção II Das Entidades Regionais; Art. 153º a 158º. |
| Lei Complementar Estadual n. 760 | 1º de agosto de 1994 | Estabelece diretrizes para a Organização Regional do Estado de São Paulo. |
| Lei Complementar Estadual n. 815 | 30 de julho de 1996 | Cria a Região Metropolitana da Baixada Santista e autoriza o Poder Executivo a instituir o Conselho de Desenvolvimento da Região Metropolitana da Baixada Santista, a criar entidade autárquica e a constituir o Fundo de Desenvolvimento Metropolitano da Baixada Santista, e dá providências correlatas. |
| Lei Complementar Estadual n. 870 | 19 de junho de 2000 | Cria a Região Metropolitana de Campinas, o Conselho de Desenvolvimento da Região Metropolitana de Campinas e autoriza o Poder Executivo a instituir entidade autárquica, a constituir o Fundo de Desenvolvimento Metropolitano da Região de Campinas, e dá providências correlatas. |

Elaborado pelos autores.

Fontes: Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo e Subchefia para Assuntos Jurídicos da Casa Civil da Presidência da República.

da gestão em si foi se materializando aos poucos e ao longo do tempo, o que construiu uma trajetória de aprendizagem institucional importante que serviu de legado para o novo ímpeto institucional relativo ao tema metropolitano, na década de 2010 (ver Quadro 2). Tal caminho marcou também outro aspecto fundamental, que é a centralidade do papel do governo estadual no planejamento e na regulamentação da matéria, indicando a prioridade, ao menos no

âmbito legal, conferida à questão metropolitana na perspectiva de organização regional do território estadual.

Houve intensa movimentação normativa-legal acerca da gestão metropolitana a partir de 2011, com a criação da Secretaria de Desenvolvimento Metropolitano (SDM). Mesmo sendo desativada dois anos depois, com a justificativa, na época, de contenção de gastos da máquina estadual diante da crise econômica,

Quadro 2 – Legislação federal e estadual paulista sobre normas relativas à criação e organização institucional das RMs, no período pós-2010

| Norma Jurídica | Data | Conteúdo |
|------------------------------------|-----------------------|---|
| Decreto Estadual n. 56.639 | 1º de janeiro de 2011 | Organiza a Secretaria de Desenvolvimento Metropolitano e dá providências correlatas. |
| Decreto Estadual n. 56.887 | 30 de março de 2011 | Institui o Sistema Estadual de Desenvolvimento Metropolitano, cria a Câmara de Desenvolvimento Metropolitano e dá providências correlatas. |
| Lei Complementar Estadual n. 1.139 | 16 de junho de 2011 | Reorganiza a Região Metropolitana da Grande São Paulo, cria o respectivo Conselho de Desenvolvimento e dá providências correlatas. |
| Lei Complementar Estadual n. 1.166 | 9 de janeiro de 2012 | Cria a Região Metropolitana do Vale do Paraíba e Litoral Norte e dá providências correlatas. |
| Decreto Estadual n. 58.107 | 5 de junho de 2012 | Institui a Estratégia para o Desenvolvimento Sustentável do Estado de São Paulo 2020 e dá providências correlatas. |
| Decreto Estadual n. 59.866 | 2 de dezembro de 2013 | Dispõe sobre a desativação da Secretaria de Desenvolvimento Metropolitano e dá providências correlatas. |
| Lei Complementar Estadual n. 1.241 | 8 de maio de 2014 | Cria a Região Metropolitana de Sorocaba e dá providências correlatas. |
| Decreto Estadual n. 61.038 | 1º de janeiro de 2015 | Organiza a Casa Civil, do Gabinete do Governador, e dá providências correlatas (funções e estrutura da Subsecretaria de Assuntos Metropolitanos). |
| Lei Federal n. 13.089 | 12 de janeiro de 2015 | Institui o Estatuto da Metrópole, altera a lei n. 10.257, de 10 de julho de 2001 (Estatuto da Cidade), e dá outras providências. |
| Lei Complementar Estadual n. 1.290 | 6 de julho de 2016 | Cria a Região Metropolitana de Ribeirão Preto e dá providências correlatas. |

Elaboração pelos autores.

Fontes: Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo e Subchefia para Assuntos Jurídicos da Casa Civil da Presidência da República.

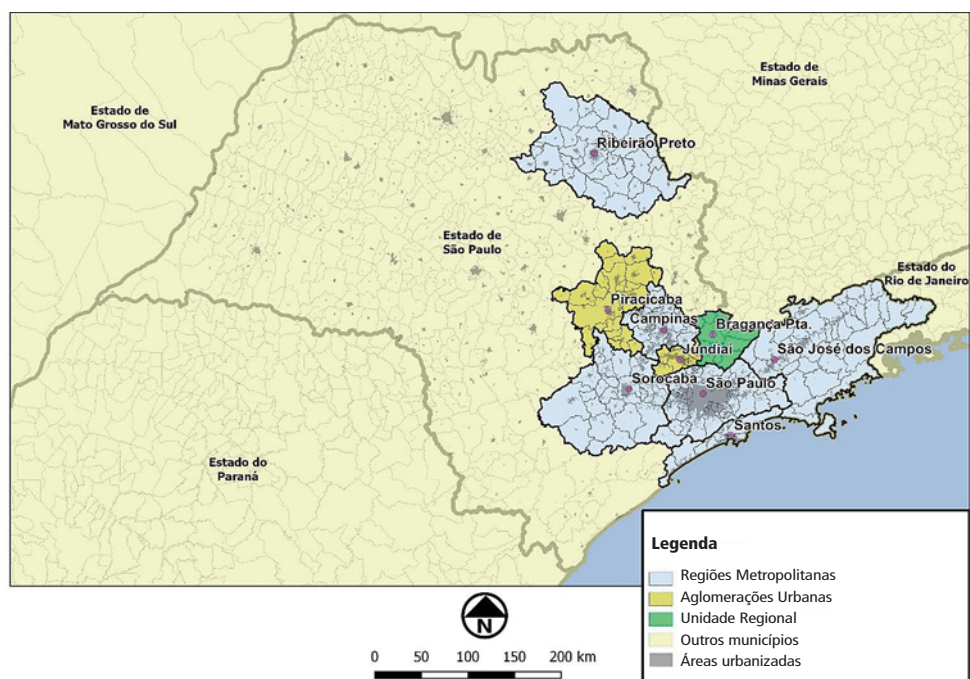
o tema não foi deixado de lado, uma vez que, ao ser transferida para o “guarda-chuva” da Casa Civil do gabinete do governador – renomeada como Subsecretaria de Assuntos Metropolitanos (SAM) –, essa estrutura ficou igualmente responsável pela condução centralizada do Sistema Estadual de Desenvolvimento Metropolitano e da Câmara de Desenvolvimento Metropolitano, diretamente ligados ao poder executivo na figura do governador.

Voltando a 2011, verifica-se, pelas datas de promulgação dos decretos, que a primeira atividade desenvolvida foi a de promover,

enfim, a reorganização da RM de São Paulo, que desde a década de 1970, e mesmo após a normatização vista na seção anterior, ainda não tinha sido feita. Após o estabelecimento das RMs da Baixada Santista (1996) e de Campinas (2000), o processo de institucionalização metropolitana só foi retomado em 2011, quando novas propostas de RMs então foram feitas se baseando no aprendizado institucional acumulado da gestão implementada anteriormente.

Foram criadas, em um espaço de cinco anos após a instituição do sistema, a RM do

Figura 1 – Mapa das regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e unidade regional localizadas, criadas até 2016 no estado de São Paulo, com as respectivas áreas urbanizadas



Fonte: elaborado pelos autores, com informações da Emplasa.

Nota: “aglomerações urbanas” e “unidade regional” são designações cuja significação atende a critérios utilizados pela Emplasa e embasados em legislação estadual.

Vale do Paraíba e Litoral Norte (nucleada por São José dos Campos), a de Sorocaba e, a mais recente, a de Ribeirão Preto, todas contando com o mesmo modelo de gestão consolidado a partir do modelo normativo-legal da década precedente⁵ (ver Figura 1). A organização regional do território paulista passa a ter, nas RMs e na macrometrópole, as principais unidades territoriais de planejamento – propostas, negociadas e implementadas diretamente pelo governo estadual.

Ainda sobre o novo quadro legal acima delineado, nota-se que as RMs paulistas, com exceção da RM de Ribeirão Preto, foram criadas antes da instituição no novo marco federal relativo à gestão metropolitana. O Estatuto da Metrópole, promulgado em 2015, estabelece novas diretrizes e, inclusive, prazos para se realizarem adequações da gestão das RMs existentes em todo o País. Tal fato introduz

uma série de fatores importantes para análise e compreensão da nova dinâmica de institucionalização metropolitana em São Paulo, principalmente no que diz respeito à adequação ao novo marco normativo federal.

Com o objetivo de traçar algumas características complementares sobre o conjunto metropolitano paulista, além da trajetória institucional descrita acima, finaliza-se esta seção com uma descrição quantitativa da dimensão populacional e da riqueza do conjunto das RMs institucionalizadas em São Paulo, apontando os dados, todos relativos ao ano de 2010, sobre a população residente, o Produto Interno Bruto (PIB) e o PIB *per capita* para cada RM, para o total do estado de São Paulo e para o Brasil (ver Tabela 1). Cabe notar que, no ano de coleta dos dados, só existiam instituídas legalmente as RMs de São Paulo, Baixada Santista e Campinas.

Tabela 1 – População, PIB, PIB *per capita* para as regiões metropolitanas de São Paulo, estado de São Paulo e Brasil, ano-referência 2010

| Região Metropolitana, UF e Brasil | População 2010 ^[a] | PIB 2010 a preços correntes (1000 R\$) ^[b] | PIB per capita 2010 (R\$) ^[b] |
|------------------------------------|-------------------------------|---|--|
| RM São Paulo | 19.683.975 | 701.848.590,74 | 35.655,84 |
| RM Baixada Santista | 1.664.136 | 47.302.457,75 | 28.424,63 |
| RM Campinas | 2.808.906 | 98.814.101,16 | 35.178,86 |
| RM Vale do Paraíba e Litoral Norte | 2.264.594 | 61.698.187,89 | 27.244,70 |
| RM Sorocaba | 1.726.785 | 42.950.560,69 | 24.873,14 |
| RM Ribeirão Preto | 1.511.140 | 37.182.963,59 | 24.605,90 |
| Estado de São Paulo | 41.262.199 | 1.247.595.926,61 | 30.243,17 |
| Brasil | 190.755.799 | 3.770.084.871,58 | 19.766,33 |

Elaborado pelos autores.

Fontes: [a] Censo Demográfico de 2010 e Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE; [b] Fundação Sistema Estadual de Análise de Dados – Seade.⁶

A partir das informações levantadas, tendo como referência o ano de 2010, pode-se fazer algumas anotações relevantes para retratar alguns pontos concernentes à dinâmica demográfica e econômica das RMs paulistas:

- Do conjunto metropolitano, a RM de São Paulo destacava-se por concentrar 47,7% da população paulista e por responder por 56,3% do PIB estadual e 18,6 % do Brasil, apresentando também o maior PIB *per capita* entre as RMs consideradas.

- As RMs paulistas juntas totalizavam 71,9% da população do estado e 15,5% da brasileira. Respondiam por 79,3% do PIB estadual e por 26,3% do PIB brasileiro.

- O PIB *per capita* tomado em separado de cada RM, e mesmo do estado de São Paulo, demonstra o nível de concentração de riqueza gerada por esses recortes territoriais ante o valor apresentado do PIB *per capita* brasileiro.

- Os maiores PIB *per capita* foram registrados nas RMs de São Paulo e de Campinas, enquanto os menores, nas RMs de Sorocaba e Ribeirão Preto.

O desafio de gestão desse espaço singular do território brasileiro – a maior extensão de ocupação urbana contínua e geradora de grande parte da riqueza do País – encontra-se em como promover o desenvolvimento, por meio do arranjo institucional metropolitano, que na prática não goza de autonomia enquanto um ente governamental singular.

A metrópole não é uma unidade política, não tem prerrogativas político-institucionais de uma unidade federativa, mas existe como espaço fundamental na dinâmica econômica na medida em que é o desenvolvimento das metrópoles que puxa a economia brasileira. (Clementino e Almeida, 2015, p. 212)

É preciso, ainda, problematizar o papel da gestão metropolitana nesse cenário, dada sua complexidade em termos socioespaciais. Apesar de concentrar riquezas, é notório que os territórios metropolitanos também apresentam problemas urbanos graves. Aprovar leis de criação de RMs e estabelecer regulamentação normativo-legal por si sós, portanto, não garantiriam a efetividade da organização regional. Como questiona Silva Neto (2010),

A integração dos entes públicos está ocorrendo? A regionalização político-administrativa e, conseqüentemente, a gestão metropolitana, está a serviço do interesse comum ou se presta à viabilização de projetos hegemônicos ocultos pelo discurso da regionalização? A organização regional do Estado está conseguindo reduzir desigualdades socioespaciais históricas? Há, de fato, uma política territorial no Brasil?

Sem querer ir tão longe nas indagações acima referidas pelo autor, que merecem reflexão mais detida e profunda, resta questionar se, mesmo com toda estrutura formal concretizada no nível legal, por parte do governo de São Paulo, haveria na prática uma gestão promotora de políticas públicas metropolitanas que estivessem “a serviço do bem comum” e que reduzissem as desigualdades socioespaciais?

Alcançar tal objetivo, no entanto, não é tarefa fácil, pois

Existem várias razões para explicar a dificuldade de se criarem políticas públicas metropolitanas. Por exemplo, a dificuldade em estabelecer uma ação cooperada em situação de rivalidade política entre municípios ou mesmo entre municípios e o governo estadual; as diferenças econômicas e demográficas

entre os municípios que integram a Região Metropolitana, a constante mudança de legislação específica no âmbito estadual, a falta de um órgão gestor que consiga reunir horizontalmente os diversos interesses entre os municípios, além do clássico problema orçamentário originado pela ausência de um fundo mais substantivo de financiamento das políticas metropolitanas e também pela incapacidade financeira dos municípios ante os diversos problemas que os mesmos já enfrentam isoladamente. (Spink, Teixeira e Clemente, 2009, p. 468)

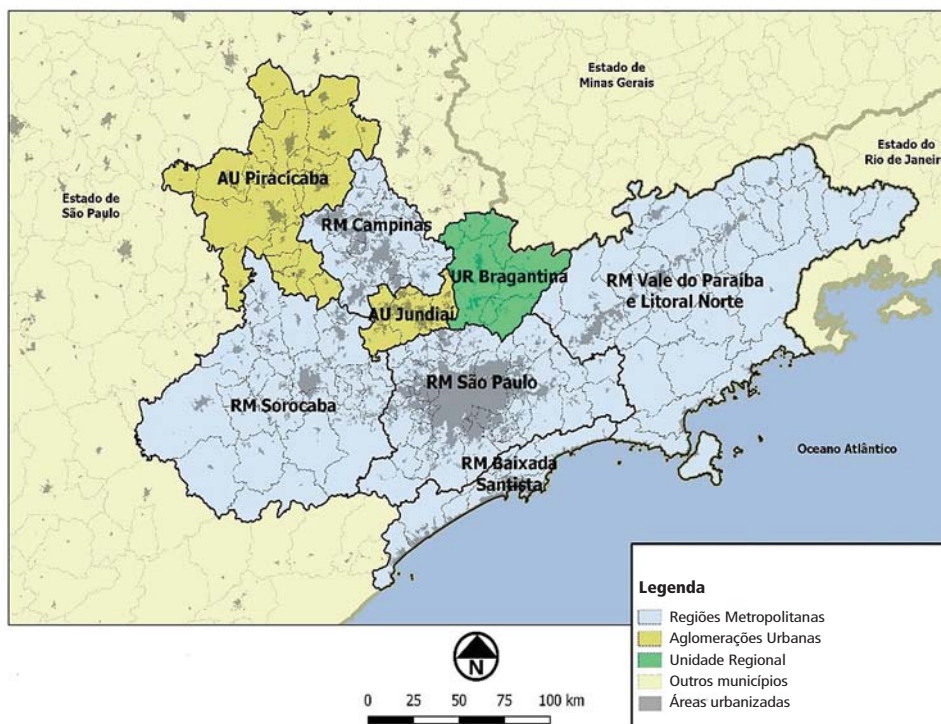
Como pode ser observado na passagem acima, não são poucos os problemas a serem enfrentados. Larga produção acadêmica já se debruçou sobre o assunto, e há uma convergência em indicar, fundamentalmente, o problema originário do federalismo assimétrico e competitivo vigente no Brasil (cf. Oliveira, 2012; Pinto, 2009; Denaldi e Klink, 2010). Há de se destacar também as análises internacionais sobre gestão metropolitana, que apontam, dentre outros problemas, para a dificuldade de se promover a ação coletiva dos atores envolvidos na composição das estruturas dos arranjos metropolitanos, tanto em países federados quanto nos unitários (cf. Lefèvre, 1998; 2015). Ou seja, e voltando ao objeto em foco, não seria possível apenas descrever o modelo de gestão metropolitana adotado no caso paulista sem levantar essas importantes indagações e problematizações que fazem parte de um contexto estruturante mais amplo e que também influem diretamente sobre o planejamento para a macrometrópole paulista.

Consolidação da macrometrópole paulista no planejamento estadual

Além do marco legal instituído pelo governo do estado de São Paulo, em que se constata a maior ênfase normativa e institucional sobre a questão metropolitana, também destaca-se a emergência da macrometrópole paulista, uma proposição administrativa considerada como plataforma de integração de políticas públicas e ações articuladas para um território que compreende, além das RMs de São Paulo, Baixada Santista, Campinas, Sorocaba e Vale do Paraíba e Litoral Norte, também as aglomerações urbanas de Jundiaí e Piracicaba e a unidade regional de Bragança Paulista⁷ (ver Figura 2).

MMP [Macrometrópole Paulista] é exemplo claro dessa nova escala de metropolização, que compreende o espaço territorial formado pelas regiões metropolitanas e aglomerações urbanas do estado de São Paulo e por um conjunto de centros urbanos médios, que tendem a ampliar e intensificar a conurbação entre seus territórios, bem como o seu grau de articulação e integração funcional, com elevada influência do seu polo principal: o município de São Paulo. Nesse território, coexistem diferentes morfologias urbanas, compondo uma rede de cidades com elevado nível de integração funcional, e interação metrópoles de caráter mundial, nacional e regional, aglomerações urbanas e centros urbanos com significativos papéis de centros regionais. (Negreiros, Santos e Miranda, 2015, p. 127)

Figura 2 – Mapa da macrometrópole paulista, com as regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e unidade regional que a compõem, bem como da área urbanizada



Fonte: elaborado pelos autores, com informações da Emplasa.

O termo macrometrópole paulista foi adotado pela Empresa Paulista de Planejamento Metropolitano S/A – Emplasa,⁸ que então passa a utilizar tal designação nos planos oficialmente lançados a partir da instituição do Sistema Estadual de Desenvolvimento Metropolitano, em 2011. No fim do mesmo ano, entra em cena o “PAM – Plano de Ação da Macrometrópole 2013-2040” (Emplasa, 2013), documento que basicamente instrui a ação pública para o desenvolvimento regional, identificando potencialidades, mas também tendo em conta os entraves existentes, em um reconhecimento de que a gestão metropolitana até

então não estaria plenamente estabelecida.⁹ O termo volta a ser empregado na “Estratégia para o Desenvolvimento Sustentável do Estado de São Paulo 2020” (São Paulo, 2012), documento lançado em 2012, no qual consta a gestão metropolitana como central no planejamento para o desenvolvimento da macrometrópole paulista. Posterior produção oficial de relatórios e livros sobre o assunto, por parte da Emplasa, demonstra claramente a consolidação da nova escala no planejamento estadual, como também pode ser confirmado pela inclusão dos projetos previstos no PAM no Plano Plurianual 2016-2019 do governo estadual.¹⁰

Sobre a origem dessa nova escala, a macrometrópole paulista, cabe dizer que

[...] Sua conformação está associada ao avanço da urbanização, da interiorização do desenvolvimento econômico e da desconcentração produtiva e populacional da RMS, processos dos quais se desdobrou a configuração de um território marcado por significativa heterogeneidade estrutural, que acumula condições e potencialidades de desenvolvimento socioeconômico diferenciadas do restante do país e concentra, igualmente, expressiva dívida social, na forma de existência de precárias condições de moradia, de ocupação de áreas de risco, de carência de infraestruturas urbanas e sociais, etc. (Davanzo et al., 2011, p. 104)

Conforme apontado pelas autoras, e também reconhecido pela própria Emplasa, oportunidades e desafios são a tônica do planejamento dessa nova estrutura territorial, que tem na gestão metropolitana uma ferramenta ainda a ser lapidada, de forma a dar conta dos encargos que lhe estão destinados nos planos e na regulamentação estadual paulista.

Aprofundar os estudos sobre o alcance do PAM, os impactos que gerarão sobre a atuação governamental e sobre a regionalização das políticas públicas, considerando também as avaliações sobre o alcance de suas propostas, são tarefas para futuros trabalhos. No presente artigo, procurou-se destacar a importância e especificidade da nova escala de planejamento adotada em São Paulo, assim como sua necessária adaptabilidade ao novo marco regulatório federal, proporcionado pelo advento do Estatuto da Metrópole, como será visto a seguir.

Impactos do Estatuto da Metrópole sobre a gestão metropolitana

Após longa tramitação legislativa no Congresso Nacional, em que se passaram onze anos entre a proposta original, de 2004, e a instituição da lei complementar, em 2015, o Estatuto da Metrópole (lei federal n. 13.089, de 12 de janeiro de 2015) impôs nova regulamentação normativa-legal no trato da questão metropolitana, estipulando diretrizes e lançando mão de novos instrumentos para o planejamento, a gestão e a execução das funções públicas de interesse comum. Resumidamente, o Estatuto da Metrópole aborda:

- A observância das normas gerais do direito urbanístico, expressas no Estatuto da Cidade (lei federal n. 10.257, de 10 de julho de 2001) e por demais leis federais e políticas territoriais de âmbito nacional.
- Um glossário dos principais termos tratados na lei, com definições (mesmo que genéricas) sobre o que é metrópole, RM, aglomeração urbana, função pública de interesse comum, gestão plena, plano de desenvolvimento urbano integrado e governança interfederativa.
- Critérios mínimos que condicionam a criação de uma RM por leis complementares estaduais.
- Adoção de uma forma específica de gestão – a governança interfederativa –, cujo escopo procura viabilizar a necessária cooperação entre os entes federados envolvidos, assim como possibilitar um maior nível de participação da sociedade, indicando, inclusive, a estrutura básica mínima a ser adotada.

- A criação de instrumentos específicos, como o Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado (PDUI), as operações urbanas consorciadas, as parcerias público-privadas interfederativas, etc.

- A compatibilização dos Planos Diretores dos municípios ao PDUI, cujas diretrizes estão expressas no corpo da lei (macrozoneamento, parcelamento, uso e ocupação do solo urbano, etc.).

- O disciplinamento do apoio da União ao desenvolvimento urbano integrado, via obrigatoriedade da adoção da gestão plena (estrutura básica com governança interfederativa ativa e PDUI aprovado) para então as RMs e aglomerações urbanas ficarem aptas a receber apoio técnico e orçamentário do governo federal.

- A criação do Sistema Nacional de Desenvolvimento Urbano – SNDU, coordenado pela União e com a participação dos estados e municípios, que contará com um subsistema de planejamento e informações metropolitanas.

- A previsão de incorrer em improbidade administrativa o governador ou agente público que atue na governança interfederativa e que não garanta, nos prazos exigidos, a aprovação do PDUI, que se torna peça obrigatória para todas as RMs e as aglomerações urbanas (incluindo as já criadas antes do advento do Estatuto da Metrópole).

Havia ainda, no processo de tramitação do projeto de lei, a previsão da criação de um Fundo Nacional de Desenvolvimento Urbano Integrado, mas os artigos referentes a esse item foram todos vetados pelo gabinete da Presidência da República que, diante da imposição de restrições orçamentárias em tempos de crise, preferiu não “cristalizar recursos”, ou seja, diminuir a fatia manejável para se garantir objetivos macroeconômicos, como a certeza

do superávit primário. Crise que também afeta diretamente estados e municípios, tornando a questão sobre o financiamento das políticas públicas metropolitanas mais delicado e potencialmente conflituoso, dadas as discrepâncias entre capacidade de investimento e a distribuição do ônus do financiamento das ações metropolitanas entre os municípios (Ribeiro, 2015).

Em uma das avaliações acadêmicas que se seguiram à instituição do Estatuto da Metrópole, Moura e Hoshino (2015) sugerem que a lei foi o resultado politicamente possível, ante os descompassos do pacto federativo, tendo por aspectos positivos ter aberto o diálogo sobre o desenvolvimento regional e ter dado um passo importante ao disciplinar a institucionalização e a governança de unidades territoriais urbanas nos estados. Entretanto, o desafio federalista permanece.

O pacto federativo brasileiro e a forma como vêm se estabelecendo as articulações entre os atores políticos – o Estado, o mercado e a sociedade civil – têm representado limites à constituição de sistemas de gestão metropolitana e gerado impasses à cooperação intermunicipal, acarretando conflitos de governança. (Lacerda e Ribeiro, 2014, p. 185)

Ainda sobre o Estatuto, Compans (2015) aponta, dentre outros problemas, a questão da indefinição sobre o conteúdo do que seriam as funções públicas de interesse comum (a lei somente diz que se trata de políticas públicas que extrapolam a competência municipal). Além disso, a autora assinala o controverso problema relativo à regulamentação do uso do solo urbano, que também teria ficado indefinida, trazendo inconsistências que podem mesmo levar a uma ingovernabilidade metropolitana.

Tendo em vista a problemática acima exposta, qualquer análise sobre os desdobramentos do Estatuto da Metrópole deve levar em consideração os limites impostos pela realidade das relações intergovernamentais no Brasil, marcadas por assimetrias de poder e pela dinâmica cooperativa/competitiva entre a União, os estados e os municípios (Ismael, 2014). Como tornar governável um território permeado por uma estrutura de relações federativas historicamente conflitiva, considerando, especialmente, entre outros fatores, o reforço da autonomia municipal consagrado pela Constituição de 1988? Como fazer cooperar atores públicos e privados, firmando um compromisso em torno da governança metropolitana interfederativa? Estes são apenas alguns dos desafios que se fazem presentes para o gestor público e que fazem parte relevante da agenda de pesquisa acadêmica sobre essa temática.

Voltando à gestão metropolitana no estado de São Paulo, cabe identificar quais os impactos gerados pelo advento do Estatuto da Metrópole. De imediato vale lembrar que a lei federal previu prazos para adequação, o que impõe uma agenda de ação aos agentes públicos envolvidos, uma vez que estão previstas sanções pela não realização de parâmetros estabelecidos. Foram verificadas, junto à Emplasa, as referências de adequação do planejamento existente para as novas regras da lei federal. Primeiramente, em termos de noticiário, pode ser identificada a movimentação desse órgão público em torno de encontros e palestras promovidos sobre o Estatuto da Metrópole,¹¹ assim como uma referência ao adiantado processo de adequação relativo à RM da Baixada Santista.¹² Ou seja, tendo em conta a obrigatoriedade de adequação das

RMs existentes ao novo marco legal vir acompanhada igualmente da possibilidade de sanções, caso não haja a adequação prevista, a Emplasa imediatamente se mobilizou em torno das novas diretrizes, promovendo encontros e palestras com especialistas e, assim, abrindo caminho às ações necessárias para adequação ao Estatuto da Metrópole.

No caso do estado São Paulo, considerando que desde a década de 1990 já havia se estabelecido ao longo dos anos um modelo de gestão metropolitana prevendo uma estrutura muito próxima do que foi estipulado pelo Estatuto da Metrópole, inclusive com a realização de planos integrados em que, com relação ao PDUI exigido pelo Estatuto, a diferença é basicamente a nomenclatura (cf., por exemplo, o Plano Metropolitano de Desenvolvimento Estratégico da Baixada Santista, de 2014), bastando acertar os detalhes exigidos pela nova lei. É de se destacar o fato de a RM da Baixada Santista e a de Campinas terem servido como espécie de "laboratório" das práticas de planejamento e gestão metropolitanos, cujo acúmulo de experiências possibilitou o aprimoramento da regulação e, por conseguinte, uma suposta facilidade de se readequar aos novos parâmetros federais. O impacto sobre o planejamento da macrometrópole paulista, no aspecto normativo, seria apenas o de promover a adequação necessária. Na prática, porém, os entraves à gestão metropolitana permanecem, dificultando que os objetivos traçados por planos como o PAM sejam alcançados.

O caso paulista (assim como dos demais estados que têm RMs instituídas) possui outros desafios para além da readequação regulatória do marco normativo-legal. Como visto acerca das críticas ao Estatuto da Metrópole, é

perceptível que problemas estruturais da própria forma de organização e distribuição de poder territorial do País trazem entraves que também precisam ser enfrentados, posto que se torna ociosa uma estrutura institucional montada no plano legal sem ser funcional no plano prático, ou seja, que não consiga promover as sinergias necessárias entre os diferentes entes federados para a consolidação da gestão metropolitana.

O Estatuto da Metrópole avançou nas formas jurídico-normativas de tratar o território para além das três esferas de governo na federação trina brasileira. Falta, contudo, avançar na pactuação federativa no sentido de conferir estímulos significativos ao desenvolvimento de comportamentos cooperativos. (Santos e Vasques, 2015, pp. 1787-1788)

O estado de São Paulo hoje conta com seis regiões metropolitanas (cinco delas compondo a macrometrópole) e duas aglomerações urbanas, concentrando um dos maiores contingentes populacionais e também parcela significativa da riqueza produzida no País. Da mesma dimensão, são os problemas a serem enfrentados, tais como o déficit habitacional, estresse hídrico e abastecimento de água, mobilidade urbana, etc. O planejamento e a gestão metropolitana, a partir do Estatuto da Metrópole e de seus instrumentos, promoverão a redução das desigualdades socioespaciais e a melhoria da qualidade de vida da população metropolitana? Até que ponto os entraves oriundos das assimetrias federativas e dos conflitos nas relações intergovernamentais impedirão os avanços necessários à superação dos problemas apontados?

Considerações finais

O artigo se propôs a descrever o quadro normativo-legal sobre a gestão metropolitana no estado de São Paulo, passando pelos diferentes períodos de sua evolução, mas com especial atenção ao novo momento da “virada metropolitana”, identificada a partir de 2011 com a nova legislação estadual em vigor. Destacou também a emergência da escala macrometropolitana no planejamento e a proposição de planos pelo governo estadual paulista. Por fim, avaliou a nova legislação federal imposta em 2015 e os impactos correlatos sobre a gestão metropolitana. As seções assim trabalhadas permitiram trazer elementos importantes para a reflexão sobre o rumo da metropolização institucional paulista.

O levantamento bibliográfico utilizado na pesquisa possibilitou suscitar questões pertinentes a problemas e entraves enfrentados para a consolidação da gestão metropolitana, em grande parte relacionados com as assimetrias do federalismo brasileiro e com as consequências relações intergovernamentais conflituosas. Tais obstáculos parecem estar presentes no caso analisado, em que concorre diretamente, como fator causal, o modelo centralizador da gestão exercido pelo governo do Estado de São Paulo, em particular no planejamento da macrometrópole paulista.

A produção e o debate acadêmico sobre a questão metropolitana, tanto no plano nacional quanto internacional, encontraram novo ímpeto em tempos recentes, considerando a influência dos macroprocessos

ligados à globalização e à reestruturação produtiva e os impactos sobre os territórios metropolitanos. Ao avaliar a produção acadêmica recente, percebe-se que, após o Estatuto da Metrópole, houve um novo impulso na produção de trabalhos sobre a temática, proporcionando vasto material de pesquisa, tanto teórico quanto metodológico, avançando na reflexão em torno de questões-chave, como por exemplo a gestão e a governança das regiões metropolitanas.

Entretanto, verifica-se a continuidade das desigualdades socioespaciais nas RMs, em especial dos países em desenvolvimento. Os territórios metropolitanos são marcados por um intenso processo de valorização do capital, expresso na financeirização do mercado imobiliário, que por sua vez retroalimenta a dinâmica perversa de exclusão, por meio de fenômenos como o da propagação da gentrificação em centros urbanos com intensa atividade fundiária especulativa. A gestão de políticas públicas de caráter metropolitano está longe de proporcionar as respostas necessárias para ao menos amenizar essa dinâmica perversa, muito em função, inclusive, do próprio esvaziamento que as estruturas institucionais acabam sofrendo, em virtude de problemas relacionados

a legitimidade política e conflito de competências, dentre outros fatores.

O processo de metropolização institucional no caso paulista, conforme aqui analisado, ainda está longe de promover os mecanismos necessários para a superação das desigualdades socioespaciais que persistem em esgarçar o tecido social nas grandes aglomerações urbanas, como a de São Paulo. O plano legal-normativo metropolitano, de acordo com o que foi aprovado, está deslocado do plano real-prático da vida cotidiana e do próprio histórico de planejamento e execução de políticas públicas de caráter metropolitano do governo paulista, que sempre exerceu grande poder centralizador e de tutela sobre as políticas territoriais sobre seu território estadual, sem, no entanto, promover a sinergia necessária para a ação cooperada entre diferentes atores, tanto públicos como privados, com diferentes graus de autonomia e poder de intervir na agenda pública. O resultado é a perpetuação de problemas sem respostas nas regiões metropolitanas, agravando situações de precariedade no acesso aos direitos básicos, como habitação e saneamento, configurando, assim, a falta de uma gestão metropolitana efetiva como um grave fator de injustiça social.

Henrique Rezende de Castro

Pontifícia Universidade Católica de Campinas, Programa de Pós-Graduação em Urbanismo. Campinas, SP/Brasil.

hrdecastro@gmail.com

Wilson Ribeiro dos Santos Júnior

Pontifícia Universidade Católica de Campinas, Programa de Pós-Graduação em Urbanismo. Campinas, SP/Brasil.

wilson@puc-campinas.edu.br

Notas

- (1) O recorte contempla somente as regiões metropolitanas. Não será abordado neste trabalho, portanto, a gestão relativa às aglomerações urbanas de Jundiaí (criada em 2011) e a de Piracicaba (2012).
- (2) Conforme o artigo 25º, § 3º: “Os Estados 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”.
- (3) Entidades que posteriormente serão identificadas como Agências Metropolitanas, às quais os conselhos ficarão subordinados.
- (4) O Conselho de Desenvolvimento é formado pelos representantes indicados pelo executivo estadual e pelos executivos municipais, sendo, na letra da lei, garantida a paridade na representação, de forma que as decisões por votação respeitem a proporção de 50% da participação entre Estado e municípios.
- (5) Resumidamente, tal legado se constituiu na forma de gestão baseada na composição do conselho de caráter normativo e deliberativo (formado pelos representantes do executivo estadual e dos municípios), do conselho consultivo (composto por representantes dos legislativos estadual e municipais, assim como da sociedade civil), de um fundo metropolitano e, subordinando todas essas estruturas, a entidade pública de caráter territorial, conhecida em São Paulo como Agência Metropolitana, responsável por direção, planejamento e execução das políticas públicas de caráter metropolitano (seguindo os setores funcionais identificados enquanto funções públicas de interesse comum).
- (6) O Seade é uma fundação vinculada à Secretaria de Planejamento e Gestão do Estado de São Paulo.
- (7) Somente a unidade regional de Bragança Paulista ainda não possui normatização legal própria para estrutura de gestão, apesar do reconhecimento enquanto recorte territorial pertencente à macrometrópole paulista.
- (8) Tal como a Subsecretaria de Assuntos Metropolitanos, a Emplasa é vinculada à Casa Civil do governo paulista. Tem por objetivo promover o planejamento regional e metropolitano do estado de São Paulo.
- (9) A falta de consenso político, a desarticulação dos setores governamentais, a falta de transparência pública nos processos e mesmo a ineficiência da ação pública metropolitana são alguns dos problemas identificados pela Emplasa nos processos relativos à gestão metropolitana em São Paulo.
- (10) “Projetos do PAM são incorporados no Plano Plurianual do governo estadual”, notícia veiculada no portal online da Emplasa. Disponível em: <<https://www.emplasa.sp.gov.br/Comunicacao/Releases/Release/Projetos-do-PAM-sao-incorporados-no-Plano-Plurianual-do-governo-estadual-1>>. Acesso em: 5 set 2016.

- (11) Dentre as notícias, podemos destacar: “Advogados debatem Estatuto da MetrÓpole e PDUI com participação da Emplasa”, disponível em: <<https://www.emplasa.sp.gov.br/Comunicacao/NaImprensa/Imprensa/Advogados-debatem-Estatuto-da-Metropole-e-PDUI-com-participacao-da-Emplasa-1>>. Acesso em: 5 set 2016; “Emplasa participa de encontro em Brasília sobre Estatuto da MetrÓpole”, disponível em: <<https://www.emplasa.sp.gov.br/Comunicacao/Releases/Release/Emplasa-participa-de-encontro-em-Brasilia-sobre-Estatuto-da-Metropole>>. Acesso em: 5 set 2016; e “Debatedores apontam desafios para atender exigências do Estatuto da MetrÓpole”. Disponível em: <https://www.emplasa.sp.gov.br/Comunicacao/NaImprensa/Imprensa/Debatedores-apontam-desafios-para-atender-exigencias-do-Estatuto-da-Metropole>>. Acesso em: 5 set 2016.
- (12) “Baixada Santista já está 80% adequada ao estatuto da metrÓpole”. Disponível em: <<https://www.emplasa.sp.gov.br/Comunicacao/Releases/Release/Baixada-Santista-ja-esta-80-adequada-ao-estatuto-da-metropole>>. Acesso em: 5 set 2016.

Referências

- CASTELLS, M. (1999). *A Sociedade em Rede*. São Paulo, Paz e Terra.
- CLEMENTINO, M. do L. M. e ALMEIDA, L. de S. B. (2015). Construção técnico-política da governança metropolitana. *Cadernos MetrÓpole*. São Paulo, v. 17, n. 33, pp. 201-224.
- COMPANS, R. (2015). Metropolitan ungovernability. *Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais*, v. 17, n. 2, pp. 11-24.
- DAVANZO, A. M. Q.; PIRES, M. C. S.; NEGREIROS, R. e SANTOS, S. M. M. dos (2011). “Metropolização e rede urbana”. In: PEREIRA, R. H. M. e FURTADO, B. A. (orgs.). *Dinâmica urbano-regional: rede urbana e suas interfaces*. Brasília, Ipea.
- DENALDI, R. e KLINK, J. J. (2010). “Reestruturação produtiva, governanças competitivas e a fragmentação socioespacial do território metropolitano: revisitando o caso de Curitiba”. In: KLINK, J. J. (org.). *Governança das MetrÓpoles. Conceitos, experiências e perspectivas*. São Paulo, Annablume.
- EMPLASA – Empresa Metropolitana de Planejamento da Grande São Paulo S.A. (2013). *Plano de Ação da MacrometrÓpole Paulista 2013/2040*. São Paulo, Emplasa.
- HOTZ, E. F. (2000). A organização metropolitana pós-constituição de 1988. *São Paulo em Perspectiva*, v. 14, n. 4, pp. 91-98.
- ISMAEL, R. (2014). “A trajetória do federalismo na redemocratização brasileira: competição como regra e cooperação como princípio”. In: D’ARAUJO, M. C. (org.). *Redemocratização e Mudança Social no Brasil*. Rio de Janeiro, Editora FGV.
- LACERDA, N. e RIBEIRO, S. (2014). Limites da gestão metropolitana e à governança cooperada intermunicipal no Brasil. *Revista Eure*. Santiago, v. 40, n. 121, pp. 185-202.
- LEFÈVRE, C. (1998). Metropolitan government and governance in western countries: a critical review. *International Journal of Urban and Regional Research*, v. 22, n. 1, pp. 9-25.

- LEFÈVRE, C. (2015). "Las experiencias internacionales de cooperación metropolitana: una visión de los mecanismos de gobernanza en los países desarrollados". In: PUGLIESE, L. (org.). *Políticas e instituciones metropolitanas*. Buenos Aires, Ministerio del Interior y Transporte.
- MOURA, R. (2008). Arranjos urbano-regionais: uma categoria complexa na metropolização brasileira. *Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais*, v. 10, n. 2, pp. 29-49.
- MOURA, R. e HOSHINO, T. de A. P. (2015). Estatuto da MetrÓpole: enfim, aprovado! Mas o que oferece à metropolização brasileira? *Observatório das MetrÓpoles*, Artigos Semanais, 29 jan 2015, Rio de Janeiro, pp. 1-15. Disponível em: http://www.observatoriodasmetrolopes.net/download/estatuto_metropole_artigo_rosa.pdf. Acesso em: 17 mar 2015.
- NEGREIROS, R.; SANTOS, S. M. M. dos e MIRANDA, Z. A. I. de (2015). Nova escala de planejamento, investimento e gobernança na macrometrÓpole paulista. *Revista Iberoamericana de Urbanismo*, ano 7, n. 12, pp. 121-135.
- OLIVEIRA, R. V. de (2012). *Federalismo assimétrico brasileiro*. Belo Horizonte, Arraes.
- PINTO, S. G. B. (2009). *Regiões Metropolitanas: por que não cooperam?* Rio de Janeiro, Letra Capital.
- RIBEIRO, T. (2015). Regiões metropolitanas como instrumento de garantia do direito à cidade nos territórios marginalizados dos aglomerados urbanos. *Revista de Direito da Cidade*, v. 7, n. 4.
- SANTOS, A. M. S. P. e VASQUES, P. H. R. P. (2015). Política urbana no contexto federativo brasileiro - um avanço normativo na gestão dos aglomerados urbanos. *Revista de Direito da Cidade*, v. 7, n. 4, pp. 1771-1790.
- SÃO PAULO, Estado de. Decreto nº 58.107, de 5 de junho de 2012. Institui a Estratégia para o Desenvolvimento Sustentável do Estado de São Paulo 2020, e dá providências correlatas. Diário Oficial, São Paulo, SP, 6 jun. 2012. Seção 1, p. 1.
- SILVA NETO, M. L. da (2010). Evolução e tendências da gestão metropolitana em São Paulo. Aspectos normativos (parte 1). *Arquitextos*, São Paulo, ano 11, n. 124.02, Vitruvius. Disponível em: <http://www.vitruvius.com.br/revistas/read/arquitextos/11.124/3584>. Acesso em: 23 jul 2016.
- SPINK, P. K.; TEIXEIRA, M. A. C. e CLEMENTE, R. (2009). Governança, governo ou gestão - o caminho das ações metropolitanas. *Cadernos MetrÓpole*. São Paulo, v. 11, n. 22, pp. 453-476.

Texto recebido em 21/mar/2017

Texto aprovado em 16/jun/2017

Um olhar demográfico sobre a constituição da macrometrópole paulista: fluxos populacionais, integração e complementaridade*

A demographic perspective on the constitution of the São Paulo macrometropolis: population flows, integration and complementarity

Késia Anastacio Alves da Silva
José Marcos Pinto da Cunha
Guilherme Margarido Ortega

Resumo

Este estudo tem por objetivo analisar a formação de novas morfologias urbanas a partir do olhar demográfico que passa, não apenas pela formação dos vetores de expansão da população, mas também e, principalmente, pelos fluxos populacionais, sejam eles motivados por mudança de residência ou mesmo para o desenvolvimento de atividades cotidianas. Busca, também, contribuir para o debate sobre a constituição de uma nova forma urbana, a macrometrópole paulista, que ainda carece de melhor e mais ampla discussão e delimitações teóricas e empíricas. De maneira resumida, busca-se mostrar que essa nova forma urbana tem uma clara contrapartida no processo de redistribuição espacial e mobilidade da população.

Palavras-chave: mobilidade espacial da população; metropolização; cidade-região; migração; mobilidade pendular.

Abstract

The objective of this study is to analyze the formation of new urban morphologies from the demographic perspective, which approaches not only the formation of vectors of population expansion, but also, and mainly, population flows, either motivated by a change of residence or caused by the development of daily activities. This article also aims to contribute to the debate about the constitution of a new urban form, the São Paulo Macrometropolis, which still lacks better and broader discussions and theoretical and empirical delimitations. To put it in a nutshell, the aim is to show that this new urban form has a clear counterpart in the process of spatial redistribution and population mobility.

Keywords: *population's spatial mobility; metropolization; city-region; migration; commuting.*

Introdução

As pesquisas voltadas para a compreensão do processo de metropolização e constituição das metrópoles no Brasil são inúmeras, bem como são realizadas sob a ótica de diferentes campos do saber, já que entender a formação das metrópoles em sua totalidade constitui um grande desafio. Contudo, tais estudos ajudam a compreender, não somente os condicionantes do processo de metropolização, mas sobretudo suas consequências segundo várias dimensões, tais como: econômica, social, política e demográfica. É exatamente sobre esta última dimensão que o presente artigo se debruça.

No final do século XX, observou-se que algumas metrópoles passaram a apresentar mudanças em sua morfologia. Agora, elas são caracterizadas não apenas pela concentração, ou seja, não possuem mais uma forma compacta, mas são estereotipadas por uma desmedida extensão territorial, dispersão e fragmentação da mancha urbana, além de aglutinarem municípios de diversos tamanhos e funcionalidades e outras aglomerações urbanas. Essa constatação leva à reflexão sobre a validade de noções tradicionais (como de centro-periferia, desconcentração, entre outras) que até então eram utilizadas e que pareciam refletir a forma como se estruturavam grandes aglomerações e assentamentos humanos observados. Destaca-se que as profundas alterações na estrutura metropolitana do período fordista não ocorreram apenas nas metrópoles brasileiras, mas foram observadas em outras metrópoles ao redor do mundo. Tal fato levou diversos autores a criarem novas nomenclaturas para a morfologia urbana que estava emergindo, tais

como: cidade-região (Scott, 2001), cidade global (Sassen, 2001), exópole (Soja, 1994), cidade difusa (Indovina, 1990), *edgcity* (Garreau, 1991), Metápole (Ascher, 1998) entre outros. Pode-se dizer que no bojo dessa discussão surge o debate em torno da chamada "macrometrópole paulista", territorialização proposta pela Emplasa (Empresa Paulista de Planejamento Metropolitano S.A.). Muito embora essa questão já havia sido prenunciada por Souza (1978, apud Santos, 2005) no final dos anos 1970, não há dúvidas de que apenas mais recentemente o tema tenha ganho preeminência e passe a ser motivo de estudos.¹

De fato, o fenômeno que se observa na atualidade precisa de mais estudos e compreensão para apreender, não apenas sua dimensão territorial, mas também como será sua evolução. Porém, parece não haver dúvidas de que o que se observa hoje ainda é um prenúncio ou início desse processo que, portanto, precisa ser melhor compreendido e conceituado. Essa questão se coloca como um grande desafio (e também oportunidade) para todos os gestores e planejadores, como também para os estudiosos do tema.

Assim, embora este artigo não tenha a pretensão de realizar uma discussão ampla sobre a constituição de macrometrópole, já que isso envolveria inúmeras dimensões como as apontadas pela Emplasa (2012), ele se apresenta como uma contribuição para compreensão da constituição dessa nova forma urbana, a partir da perspectiva demográfica, especialmente sob a ótica da mobilidade espacial da população que ocorre no âmbito dessa nova base territorial. Portanto, através dos fluxos materiais, serão apresentadas evidências que sugerem uma relação de complementaridade²

entre os aglomerados urbanos³ que constituem a macrometrópole paulista.

Nesse sentido, o presente artigo, embora ampliado em suas reflexões teóricas, foi motivado por algumas reflexões e análises realizadas em dois estudos mais amplos sobre a macrometrópole paulista (Cunha, 2013 e 2014) e pretende contribuir para esse debate. Assim, com base nos dados dos censos demográficos de 1991, 2000 e 2010, o objetivo deste trabalho é analisar os reflexos demográficos e as possíveis complementaridades regionais estabelecidas no âmbito dessa nova morfologia, tendo como foco o fenômeno da mobilidade espacial da população.

A constituição de novas formas urbanas

Desde os estudos de Gottmann (1961)⁴ nos anos de 1960 – apesar de os estudos regionais se esvanecerem com a crise dos anos de 1970 e com o fortalecimento da perspectiva teórica do estruturalismo com ênfase nas lógicas da produção social do espaço urbano e suas externalidades –, muitos pesquisadores debruçaram suas investigações em fenômenos relacionados às transformações nos ambientes metropolitanos e no seu entorno. Porém, cabe enfatizar que nos últimos vinte anos, devido às crises do capitalismo, a chamada reestruturação produtiva e com o advento da globalização, as pesquisas que buscavam compreender as transformações socioespaciais no âmbito regional, principalmente na escala metropolitana, efervesceram-se e buscaram (e ainda buscam) compreender

as novas lógicas de organização e estruturação das metrópoles.

Nesse sentido, observaram-se importantes mudanças estruturais ao redor do mundo e que estavam relacionadas à ascendência da globalização, à difusão de tecnologias de informação, à crise dos estados-nações e ao regime de acumulação fordista. Essa profunda reestruturação provocou o desmantelamento das economias nacionais, em função da radical liberalização econômica baseada na neutralidade do Estado, que foram seguidas por medidas de desregulamentação econômica, privatização, terceirização e flexibilização de diversas áreas trabalhistas. A adoção dessas medidas de reestruturação, aliada à difusão de novas tecnologias de informação e comunicação (NTIC), incorporou progressivamente os países ditos em desenvolvimento à dinâmica globalizada à nova fase de acumulação do capital, nomeada por Harvey (1992) como flexível.

Destaca-se que, em tempos de globalização e reestruturação produtiva, o capital preferencialmente se reproduz em escalas territoriais distintas do período fordista, o que contribui para a estruturação de novos “arranjos espaciais” (Harvey, 2013). Assim, se as mudanças contemporâneas no processo de metropolização acompanharam as transmutações da reprodução do capital e suas crises cíclicas, os movimentos populacionais nesses ambientes também apresentaram características específicas em cada momento da produção da metrópole. Segundo Ascher (1998), essas transformações têm rebatimentos na mobilidade espacial da população, por exemplo: aumento dos movimentos pendulares, bem como nas múltiplas mobilidades das famílias que

permeiam as mobilidades residenciais, profissionais e do cotidiano, já que as “metamorfozes” no tecido metropolitano tendem a alongar as distâncias percorridas no dia a dia, e também pela colonização de novas áreas rurais e cidades periféricas.

Nesse sentido, tendo em vista a revolução tecnológica e digital que marcou o final do século XX, Sassen (1993) questionou se o desenvolvimento das telecomunicações e a ascendência das indústrias de informação levariam ao declínio da importância do lugar ou das cidades. A autora questiona, ainda, se a proliferação dessas tecnologias evidenciaria todo o ônus das economias de aglomeração e ocasionaria a fuga de escritórios e fábricas das áreas metropolitanas para outras áreas, menos congestionadas e de custo mais baixo. Porém, muitos estudos⁵ sobre o crescimento das aglomerações nos últimos vinte anos demonstraram que a resposta para esse questionamento não é definitiva, mas parcial. No caso dos países desenvolvidos, existe uma dispersão das atividades econômicas, mas também se observam novas formas de centralização territorial.

No cenário brasileiro, a partir dos anos 1990 também foi possível verificar a recuperação do protagonismo, crescimento e expansão de diversas metrópoles, fenômeno este intitulado por Davidovich (2013) como a “volta das metrópoles”. Com a volta da importância do papel das metrópoles, ocorreu também a revalorização do solo metropolitano. Devido à profunda reestruturação que circunscreveu essas áreas, a área metropolitana se tornou *locus* dos centros de decisões e gestão e passou a abrigar os setores produtivos mais dinâmicos da economia. Consequentemente, o espaço

metropolitano se tornou residência da parcela mais abastada dos setores sociais.

Há, também, uma reorganização dos setores produtivos no âmbito metropolitano, principalmente os ditos industriais, que avançam em direção ao seu entorno, bem como uma refuncionalização dos seus centros que passam a abrigar na atualidade atividades que se relacionam ao “circuito superior da economia global”.⁶ Nas palavras de Lencioni (2011a, 2015) ocorre uma verdadeira metamorfose na produção desses espaços que os ressignifica: rompe-se com a expansão do fato urbano para a expansão do fato metropolitano. Ou seja, o período atual é marcado pela difusão do processo de metropolização do espaço, já que este “se constitui num fenômeno que vai além da dimensão territorial das metrópoles, referindo-se, também, aos modos de vida e de produção” (Firkowski e Moura, 2002, p. 25). Essas metrópoles são caracterizadas por “espaços urbanizados cada vez mais vastos, heterogêneos, descontínuos, formadas, por vezes, por grandes cidades, cada vez menos ligadas a uma economia regional, e cujo interior se transforma em espaços de serviços e lazeres” (Ascher, 1998, p.16).

Constata-se, na atualidade, a produção de uma metrópole “dispersa” que se espraia de maneira intensa, e as novas fronteiras urbanas também entram na lógica do consumo, com objetos espalhados pelo seu tecido, como comércios, cinemas, restaurantes, condomínios fechados, etc. (Lencioni, 2011b). Contudo, cabe salientar que, ainda que ocorra o declínio na densidade populacional das metrópoles, devido à expansão do tecido metropolitano, por vezes, nessa “metamorfose” as antigas áreas centrais da metrópole fordista tendem a

se densificar ainda mais, bem como são perpassadas por diversas transformações urbanísticas, valorizam-se e passam a abrigar um conjunto de atividades terciárias. É, nessa integração, entre a densificação de certos lugares e o declínio na densidade de outros, que os espaços dos aglomerados tendem a aumentar suas descontinuidades.

Destaca-se que, além do processo de reestruturação produtiva, muitas metrópoles passam pelo processo de dilatação do tecido metropolitano. Contudo, na atualidade, a lógica de expansão do tecido metropolitano não se relaciona mais com o crescimento da densidade demográfica dos grandes centros urbanos, mas está associada ao aumento da migração intrametropolitana, bem como às mudanças demográficas na composição dos domicílios, aliada ao crescimento do consumo de terra per capita. Portanto, o fenômeno de redistribuição espacial da população no âmbito metropolitano contribui para o processo de dilatação e dispersão da área metropolitana, ou seja, mesmo em períodos de baixo crescimento populacional, a expansão da mancha urbana da metrópole permanece, fato demonstrado por Cunha (2015) para a região metropolitana de São Paulo. Ressalta-se que a expansão da mancha metropolitana foi acompanhada, não só pelo aumento dos fluxos migratórios intrametropolitanos, mas também pelo crescimento dos movimentos pendulares.⁷

Portanto, a dispersão urbana para além da área central das áreas metropolitanas refletiu no aumento dos deslocamentos entre casa e trabalho. Outra característica das aglomerações urbanas metamorfoseadas pelo processo de metropolização é que estas se expandem e estreitam suas relações com

aglomerações vizinhas a partir da ampliação dos fluxos de pessoas, mercadorias e informações. Nas palavras de Ascher (1998, p. 9), “as metrópoles estão, assim e ao mesmo tempo, mais diluídas e mais compactas mais integradas e mais descontínuas”.

Assim, é através da mobilidade espacial da população, que este trabalho analisa a formação de novas morfologias urbanas. Em outras palavras, o trabalho analisa quais são as contrapartidas demográficas com o delineamento de novas territorialidades. Nesse sentido, a hipótese que se suscita é que, se a metropolização do espaço imprime novas características aos lugares, também tem reflexo na redistribuição espacial da população e nas características das pessoas.

As metamorfoses da metrópole: a constituição de uma cidade-região no estado de São Paulo

Como visto anteriormente, a expansão da metropolização e suas relações com a dinâmica global imprimiram novas características aos ambientes metropolitanos e configuraram uma nova morfologia urbana caracterizada pela concentração de aglomerações de dimensões distintas. Contudo, cabe destacar que a formação dessa nova forma urbana é demarcada pela convergência de antigos e novos processos de estruturação do espaço urbano, por exemplo, a expansão centro/periferia, seguida por fluxos populacionais centrípetos, agora convive com a expansão do tecido urbano para além das áreas periféricas, que se diluem ao longo

dos eixos viários e configuram uma aglomeração difusa e dispersa.

A formação da cidade-região Paulista relaciona-se ao processo de desconcentração industrial iniciado na década de 1970 (Lencioni, 2011a). A difusão do processo de metropolização do espaço pelo tecido urbano de São Paulo – aliada à desconcentração industrial que, primeiramente, se deu em direção ao entorno da região metropolitana de São Paulo (RMSP) e, posteriormente, para as outras regiões metropolitanas e aglomerados situados ao redor desta – contribuiu para a metamorfose metropolitana e a formação de uma nova estrutura urbana. Pontua-se que esse fato reafirmou a primazia da cidade de São Paulo – devido à concentração de atividades relacionadas à gestão do capital nessa cidade. Nesse sentido, observa-se o papel preponderante das redes de circulação no processo de difusão do metropolitano, já que estas possibilitaram a maior circulação dos fluxos materiais e imateriais,⁸ o que gerou maior integração e complementaridade entre diversas aglomerações do estado (ibid.).

Portanto, suscita-se que essas transformações não elucidam apenas um processo de desconcentração demográfica e industrial dos grandes centros metropolitanos em direção às cidades de porte médio e a outras aglomerações urbanas, já que as regiões metropolitanas no Brasil não perderam sua importância e ainda continuam sendo os principais polos de concentração populacional. Contudo, o que se constata em certas áreas metropolitanas é a formação de novas morfologias urbanas constituídas através da expansão do processo de metropolização do espaço.

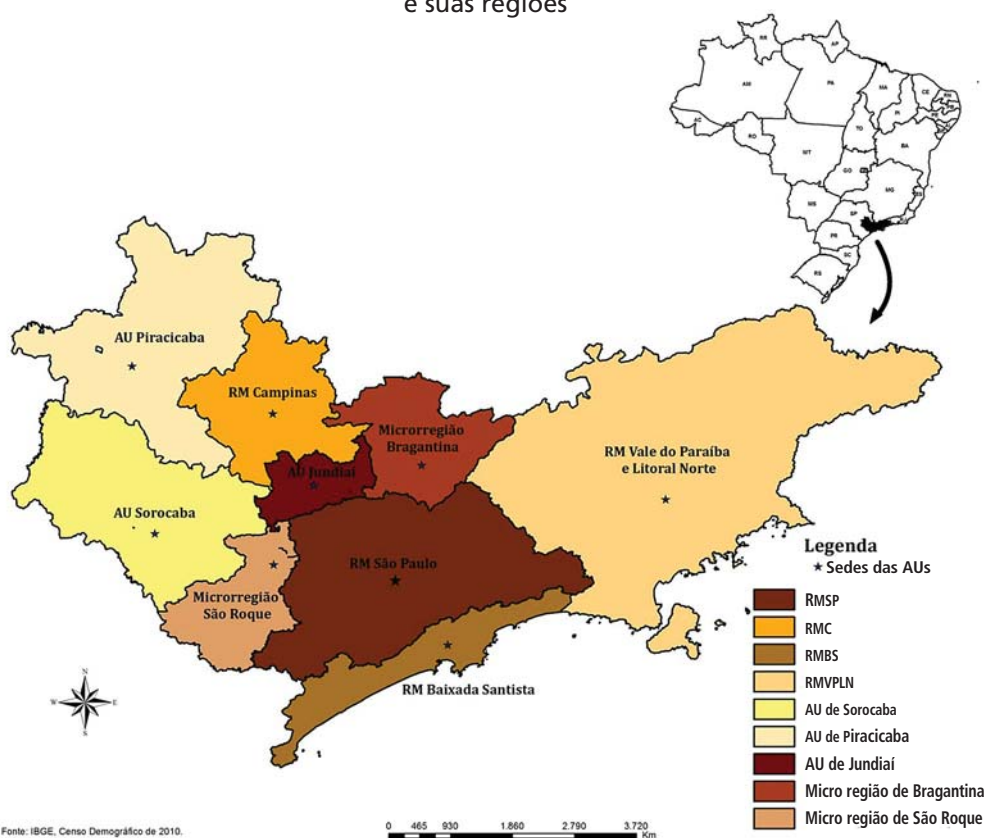
Nesse sentido, Moura (2009) observa a formação de diversos “arranjos urbano-regionais” pelo País, sendo o mais emblemático deles o “arranjo-urbano-regional de São Paulo”, que se estende e se dilui ao longo de um perímetro de aproximadamente 200 km. Ressalta-se que a desmedida extensão territorial desse arranjo e sua característica urbano-regional policêntrica⁹ estão relacionadas a um conjunto de infraestruturas presentes no estado e que permitem um intenso fluxo de pessoas, mercadorias, informações, além de formarem um espaço polinuclear devido à presença de portos, aeroportos e pela aglutinação de distintos centros regionais.

Essa metamorfose, portanto, foi propiciada por conjunto de condições gerais de produção,¹⁰ tais como o sistema viário datado dos anos de 1920, a presença de um mercado de trabalho qualificado e um conjunto de infraestrutura e polos voltados para ciência e tecnologia, além de outras infraestruturas aqui já citadas como aeroportos, sistemas de suporte à produção e a decisões locacionais, etc. (Diniz e Diniz, 2007). Destaca-se que São Paulo e as regiões metropolitanas próximas a ela, tais como a região metropolitana de Campinas, Santos e a área que circunda o município de São José dos Campos – nesse processo de expansão da metropolização do espaço, reestruturação produtiva e mudanças nas lógicas de reprodução do capital – passaram a se dotar de novas funções no âmbito da economia nacional e internacional, bem como formaram uma nova morfologia urbana que se integrou através de um espaço de fluxos e de compartilhamento do uso do solo e de infraestrutura.

Para muitos, essa área é conhecida como macrometrópole paulista, termo usado nos meios institucionais para definir o complexo metropolitano expandido localizado no cone leste do estado de São Paulo e que, segundo Cunha et al. (2013), é considerado o sistema de cidades mais importante do País. Composto por 174 municípios que estão divididos em cinco regiões metropolitanas,¹¹ duas aglomerações urbanas¹² e uma microrregião.¹³ Essa área ocupa 20% do território do estado de São Paulo, onde vivem mais de 30 milhões de pessoas, e representa 73% da população do estado. Ressalta-se que a localidade produz 83%

da riqueza do estado e 28% do total produzido no País (ibid.). Outro ponto importante sobre esse complexo urbano regional expandido está relacionado à circulação tanto de fluxos de capital e informação, quanto de pessoas. Cunha et al. (ibid.) ressaltam que mais de dois milhões de pessoas realizavam movimentos pendulares nesse sistema de cidades, cerca de 14% da população economicamente ativa residente na macrometrópole. Além do mais, só na região metropolitana de São Paulo aproximadamente um milhão de pessoas imigra ou emigra, o que demonstra a importância do local no âmbito dos fluxos migratórios.

Figura 1 – Localização da cidade-região paulista e suas regiões



Fonte: IBGE – Malha municipal digital – 2010.

O presente trabalho não utiliza, contudo, o termo institucional para definir essa morfologia, que aqui passa a ser denominada “cidade-região”. De maneira sintética, pode-se dizer que essa nova forma urbana materializa “as condições gerais indispensáveis à atual reestruturação produtiva, é fortemente vinculada à economia global e se caracteriza por conter estruturas econômicas, arranjos e dinâmicas que se complementam graças às redes informacionais de comunicação” (Lencioni, 2006, p. 74).

Segundo Scott et al. (2001), a formação da cidade-região relaciona-se, também, aos impactos causados pela globalização nos ambientes urbanos e nos espaços produtivos. A cidade-região, em sua dimensão regional, é caracterizada por fluxos de diversas dimensões, que perpassam distintas escalas e polarizam “um território que transcende o aglomerado principal e que aglutina outras aglomerações e centros nas proximidades, como também espaços rurais, na condução da inserção regional na divisão social do trabalho conforme demandas da produção coletiva” (Moura, 2009, p. 29).

Portanto, assim como em Lencioni (2003) e em Magalhães (2008), este trabalho conceitua a cidade-região a partir das seguintes premissas: primeiro, parte-se do entendimento de que a cidade-região pode ser compreendida como “a forma urbana do processo de metropolização em seu estágio contemporâneo, que apresenta continuidades e rupturas com os processos anteriores – como aqueles que deram origem às próprias metrópoles em contextos históricos anteriores” (Magalhães, 2008, p. 8). Em segundo lugar, destaca-se que essa morfologia emerge na era do capitalismo avançado e se coloca como nó adiante da economia globalizada. Por fim, pontua-se que a cidade-

-região se conforma a partir do processo de reestruturação produtiva (Lencioni, 2003).

De modo geral, essa morfologia é caracterizada por ser “fortemente vinculada à economia global e se define por conter estruturas econômicas, arranjos e dinâmicas territoriais que se complementam graças às redes informacionais e de comunicação” (Lencioni, 2006, p. 74). É, nesse sentido, que este trabalho analisa a formação da cidade-região de São Paulo: através das dinâmicas territoriais que se complementam. Dinâmicas estas que se dão através do compartilhamento de infraestruturas, redes e serviços e que se materializam em um “espaço de fluxos” (Castells, 1999) (materiais e imateriais). Contudo, a ênfase nesta pesquisa está nos fluxos materiais, em particular, na mobilidade espacial da população.

Materiais e métodos

Para este artigo, foram utilizados os dados do censo demográfico brasileiro (IBGE) dos anos de 1991, 2000 e 2010, especialmente as informações sobre volume populacional e mobilidade populacional, ou seja, a migração e a mobilidade pendular.

Em relação aos dados referentes à migração, o quesito censitário escolhido foi o chamado “data fixa”, que define o migrante como aquele que 5 anos antes do censo residia em outro município. A escolha desse quesito se justifica, não apenas pela possibilidade de comparabilidade dos três censos utilizados, mas também devido às vantagens da informação, entre elas, o estabelecimento de um período fixo de observação (5 anos) – que permite observar os movimentos de mais curto prazo.¹⁴

Também, com esses dados, é possível estimar, com precisão, o saldo migratório (diferença entre os imigrantes e emigrantes) e a taxa média anual de migração líquida.¹⁵

A partir dessa informação também foi possível classificar os migrantes segundo “modalidades migratórias”, sendo elas: intrametropolitana, migração que ocorre entre os municípios localizados no âmbito da própria região em que já viviam; intra-CR (intra-cidade-região), migração realizada para outras regiões no âmbito da cidade-região de São Paulo, porém diferente da aglomeração residente anteriormente; intraestadual (ou outros ESP), aqueles indivíduos oriundos de outras aglomerações ou municípios não localizados na CR-paulista; interestadual, migração realizada entre estados. O uso dessa classificação é central no argumento deste estudo, uma vez que se pressupõe não apenas os condicionantes, mas também as motivações individuais ou familiares, variarem segundo o contexto de origem desses movimentos.

Por fim, em relação à mobilidade pendular, há uma variação na captação desse quesito nos censos de 2000 e 2010. No primeiro, a pergunta restringiu-se à realização ou não de mobilidade diária para estudo ou trabalho, sem a separação destes; já no ano de 2010 ocorreu a separação das mobilidades diárias por motivo de trabalho ou de estudo. Para este artigo, visando à compatibilização da análise, optou-se por reunir os quesitos de pendularidade para trabalho e estudo no censo de 2010 em uma só variável, como no censo de 2000, através da metodologia proposta por Cunha et al. (2013). Os pendulares internos correspondem àqueles que realizaram o movimento em municípios no interior da região em que vivem, os Externos

em municípios de outras regiões e a variação corresponde à variação percentual nos pendulares em relação aos dois censos analisados (aumento ou diminuição).

As contrapartidas demográficas na constituição da cidade-região paulista

As seções anteriores buscaram destacar alguns dos processos envolvidos na constituição de novas morfologias urbanas. Por apresentar uma contínua extensão do tecido urbano e aglutinar outras regiões através de um espaço de fluxos, a cidade-região aqui tratada possui uma dinâmica demográfica própria e inerente ao atual estágio da urbanização brasileira. A configuração urbana que emerge no final do século XX possui uma complexidade maior no que tange a sua apreensão e delimitação, quando comparada com a metrópole do período industrial desenvolvimentista. Nesse sentido, no tocante a apreensão e sua delimitação territorial, esta não deve ser realizada apenas através da relação entre crescimento populacional e expansão de um *continuum* territorial, mas, também, pelo alcance dos fluxos e de suas relações, já que, nessa nova dinâmica, o território metropolitano permanece em processo de expansão, mesmo em tempos de declínio populacional. Destaca-se que essas não são as causas da formação da cidade-região. Contudo, a revolução ocorrida na área de transportes e comunicação favoreceu a expansão periurbana, mesmo em tempos de baixo crescimento populacional, e, também, contribuiu para a formação de uma região policêntrica.

O que se observa é haver uma integração cada vez maior entre algumas aglomerações urbanas, tais como as regiões metropolitanas de São Paulo, Campinas, Baixada Santista e Vale do Paraíba. Agora, uma parcela significativa da população residente no estado de São Paulo realiza as suas atividades cotidianas em uma escala metropolitana expandida e se desloca diariamente entre essas regiões. Esses deslocamentos são realizados por pessoas com um perfil singular, como professores, empresários e profissionais altamente qualificados. O que ocorre, de acordo com Reis (2006), é uma regionalização do cotidiano:

A regionalização do cotidiano implica necessariamente o aumento da mobilidade da população e dos serviços. O sistema implantado no mercado de trabalho pelo setor industrial terminou por induzir também a mobilidade nas áreas de comércio, nos serviços, no ensino e no lazer. As oportunidades oferecidas pelo comércio e pelos serviços já não são analisadas pelos empresários em escala local, mas em escala regional, pressupondo uma mobilidade constante dos habitantes dessas regiões, na oferta de serviços. (p. 92)

Portanto, com a formação de novas morfologias urbanas, observam-se, também, mudanças na dinâmica demográfica (em espacial na mobilidade espacial da população), pois, com a expansão do processo de metropolização e com a dilatação do tecido urbano, o espaço de vida cotidiano passa a se desenvolver em diversas escalas, ou seja, "o fazer a vida" se dá sobre novas bases territoriais.

Os processos de expansão

De acordo com o relatório produzido pelo Fundo de População das Nações Unidas (UNFPA, 2007), o ano de 2008 seria marcado pela transição da população global de rural para urbana. Tal fato se concretizou e, no século XXI, mais da metade da população mundial vive em áreas urbanas. A transição urbana brasileira, assim como em outros países da América Latina, não é recente e data de meados da década de 1960, período assinalado por um vertiginoso crescimento populacional, fruto das altas taxas de natalidade e de grandes fluxos migratórios do tipo rural-urbano. Em apenas trinta anos, a população brasileira mudou seu status de rural para urbana: em 1950, cerca de 18 milhões de pessoas residiam em áreas urbanas, o que representava um percentual de 36% da população total. Já, em 1980, o percentual de urbanização subiu para 68%, com mais de 80 milhões de habitantes situados dentro de perímetros urbanos (Faria, 1991). De acordo com Faria (ibid.), o crescimento populacional nesse período foi marcado por duas vertentes: a primeira, uma intensa concentração populacional em poucas metrópoles; e a segunda, um processo de redistribuição espacial da população em cidades de diferentes portes populacionais.

Portanto, como explicitado anteriormente, as áreas metropolitanas entre as décadas de 1960 a 1980 apresentaram um ligeiro crescimento, principalmente em seus núcleos. Contudo, o final dos anos de 1980 foi caracterizado por um arrefecimento no crescimento

das metrópoles. Para muitos autores, essa fase é demarcada pela chamada desmetropolização e está atrelada ao processo de desconcentração industrial e de deseconomias de aglomeração¹⁶ (Araujo, Moura e Dias, 2011). Para Martine (1994), o arrefecimento do crescimento metropolitano foi marcado pela expansão do processo de periferização das metrópoles. O autor destaca que “em todas as RMs, exceto Belém, a taxa de crescimento dos municípios periféricos foi significativamente superior à dos seus respectivos municípios núcleos” (p. 34). Ou seja, as metrópoles ainda apresentavam um crescimento populacional, mesmo com a cidade principal crescendo menos em termos de população em relação aos demais municípios da área.

Segundo Cunha (2003), os anos de 1980 demarcam a transformação na dinâmica econômica, social e demográfica, com rebatimentos nos processos de redistribuição espacial da população, em que novas localidades e outros tipos de deslocamentos ganharam importância. Porém, para o autor, esse processo de desconcentração populacional deve ser relativizado, pois está circunscrito às regiões metropolitanas de São Paulo e Rio de Janeiro. Ou seja, o processo de involução metropolitana deve ser relativizado, já que as metrópoles brasileiras continuam influenciando o crescimento de muitos núcleos urbanos de porte médio em expansão. Porém, esses municípios estão localizados, em grande parte, em áreas metropolitanas¹⁷ ou próximo a elas, fato demonstrado por Cunha, Silva e Alonso (2015) para o estado de São Paulo.

Esse transbordamento populacional para as áreas adjacentes à RMSP pode indicar uma integração urbana. Ou seja, a reestruturação

produtiva perpassada no estado de São Paulo e o espraiamento populacional iniciado pela RMSP podem indicar uma forte integração entre as áreas que participam desse processo, bem como um compartilhamento de um sistema produtivo, de infraestruturas e de uso do solo que dilata da RMSP para outras regiões em um raio de 200 km. Destaca-se que a estrutura industrial do estado presente em um conjunto de regiões possibilitou a formação de sistemas produtivos centrais, bem como uma forte integração funcional entre as demais regiões (RMSP, RMC, RMBS, RMVPLN, entre outras). Nesse sentido, o processo de desconcentração industrial foi demarcado por mudanças na dinâmica populacional, e o interior de São Paulo passou a apresentar taxas de crescimento populacional mais elevadas do que a metrópole paulista (Tabela 1), resultado do processo de desconcentração populacional protagonizado pela RMSP (Cano et al., 2007).

Para autores como Reis (2006), no final da década de 1980 e no decorrer dos anos de 1990, pode-se observar uma vertiginosa expansão da área metropolitana. Essa dilatação do perímetro metropolitano está relacionada com processos como a reestruturação produtiva e a globalização que, como visto anteriormente, mudaram as lógicas de reprodução do capital no espaço e formaram novos arranjos espaciais. Ainda de acordo com Reis (ibid.), a expansão metropolitana nas últimas décadas foi assinalada por um processo de caráter geral denominado dispersão urbana, que está vinculado com o processo de desconcentração industrial, e também por uma crescente mobilidade espacial da população. Para esse mesmo autor, a dispersão urbana é caracterizada pela difusão do processo de urbanização que se estende por

um amplo território e atinge diversos núcleos urbanos com espaços intersticiais, porém com vínculos profundos entre si, o que caracteriza a formação de um único sistema urbano.

Pontua-se que essa morfologia urbana dispersa é assinalada por espaços urbanos descontínuos, áreas rurais e núcleos urbanos de diversos tamanhos e com distintas funções. Também, observa-se que a população residente, tanto em grandes centros urbanos, quanto em núcleos de pequeno porte ou em áreas rurais, passa a adotar novos modos de vida e são caracterizadas por maior mobilidade. Portanto, a dispersão urbana ou a difusão do periurbano, como nomeia De Mattos (2004), é marcada pela expansão do processo de metropolização e, conseqüentemente, pela ampliação do espaço de vida cotidiano para uma escala metropolitana, intermetropolitana ou até mesmo regional. Nessa ampliação do espaço de assentamento e circulação do cidadão metropolitano, torna-se necessário considerar novas escalas espaciais de análise, ou seja, a expansão do processo de metropolização exige uma perspectiva mais regional de análise. Tais transformações podem ser evidenciadas na porção sudoeste do estado de São Paulo, com a intensa conexão de diversos aglomerados urbanos como a região metropolitana de São Paulo, Campinas, Santos e Vale do Paraíba.

Segundo Sposito (2007), as aglomerações metropolitanas, não metropolitanas e algumas cidades do interior de São Paulo tiveram seu papel e função de centros redefinidos com desconcentração produtiva. Esse processo de desconcentração definiu e delimitou os chamados eixos de desenvolvimento que, agora, se caracterizaram pela união de polos da rede urbana e são interconectados por fluxos de

pessoas e de mercadorias, mas indo além das vias de transportes, sendo também conectados por vias áreas, por infovias de telefonias, de fibra ótica, entre outros fluxos materiais e de informações. Para Lencioni (2003), esses eixos de expansão no estado de São Paulo conjugam a formação da chamada Cidade-Região Paulista (CR-P), sendo conectada por fluxos e pela definição de novas funções dentro do sistema de cidades. Portanto, a formação desse eixo pressupõe um conjunto de atividades complexas e uma complementaridade regional que, ao longo dos eixos, se dá de forma direta com a RMSP.

Nesse sentido, a Tabela 1 demonstra o comportamento das taxas de crescimento populacional das áreas que formam a Cidade-Região Paulista (CR-P) nos últimos 30 anos. Observa-se, através dessa informação, além da expressiva concentração populacional do estado de São Paulo nessa porção territorial (cerca de 75%), o declínio nas taxas anuais de crescimento populacional em todas as áreas que englobam a CRP no comparativo 1991/2000 e 2000/2010. Contudo, mesmo com esse decréscimo, nota-se que as regiões que formam a cidade-região, exceto seu núcleo central (RMSP), apresentaram crescimento populacional superior à média regional no decênio 2000/2010.

Destaca-se, também, que a cidade-região como um todo apresentou um ligeiro aumento no peso relativo nos anos analisados. Esse fato foi influenciado principalmente pelo crescimento da RMC que, nos últimos anos, apresentou aumento no peso relativo da população nos três anos em análise. Já as outras regiões demonstraram manutenção ou ligeiro aumento desse peso, em função da perda do peso relativo da região metropolitana de São Paulo.

Tabela 1 – População residente censitária, grau de urbanização, peso relativo da população e crescimento populacional. Cidade-Região de SP. 1991, 2000, 2010

| Regiões | População residente | | | Crescimento Populacional | | | | Grau de Urbanização (%) | | | Peso Relativo na População da MMP (%) | | |
|----------------|---------------------|------------|------------|--------------------------|-----------|----------------------|-----------|-------------------------|------|------|---------------------------------------|-------|-------|
| | 1991 | 2000 | 2010 | Absoluto | | Taxa Média Anual (%) | | 1991 | 2000 | 2010 | 1991 | 2000 | 2010 |
| | | | | 1991/2000 | 2000/2010 | 1991/2000 | 2000/2010 | | | | | | |
| Estado | 31.588.925 | 37.032.403 | 41.262.199 | 5.443.478 | 4.229.796 | 1,78 | 1,09 | 92,8 | 93,4 | 95,9 | 100,0 | 100,0 | 100,0 |
| Cidade-Região | 23.015.932 | 27.217.885 | 30.517.375 | 4.201.953 | 3.299.490 | 1,88 | 1,15 | 96,0 | 95,1 | 97,5 | 72,9 | 73,5 | 74,0 |
| RMSP | 15.444.941 | 17.878.703 | 19.683.975 | 2.433.762 | 1.805.272 | 1,64 | 0,97 | 97,8 | 95,8 | 98,9 | 48,9 | 48,3 | 47,7 |
| RMVPLN | 1.651.594 | 1.992.110 | 2.264.594 | 340.516 | 272.484 | 2,10 | 1,29 | 91,6 | 93,0 | 94,1 | 5,2 | 5,4 | 5,5 |
| RMC | 1.866.025 | 2.338.148 | 2.797.137 | 472.123 | 458.989 | 2,54 | 1,81 | 95,1 | 97,1 | 97,4 | 5,9 | 6,3 | 6,8 |
| RMBS | 1.220.249 | 1.476.820 | 1.664.136 | 256.571 | 187.316 | 2,14 | 1,20 | 99,6 | 99,6 | 99,8 | 3,9 | 4,0 | 4,0 |
| AU Piracicaba | 962.293 | 1.158.425 | 1.307.256 | 196.132 | 148.831 | 2,08 | 1,22 | 89,9 | 94,0 | 95,9 | 3,0 | 3,1 | 3,2 |
| AU Sorocaba | 937.476 | 1.225.020 | 1.447.331 | 287.544 | 222.311 | 3,02 | 1,68 | 91,8 | 92,7 | 93,3 | 3,0 | 3,3 | 3,5 |
| AU Jundiaí | 467.670 | 580.131 | 698.724 | 112.461 | 118.593 | 2,42 | 1,88 | 90,5 | 91,9 | 95,0 | 1,5 | 1,6 | 1,7 |
| MR Bragançinha | 265.811 | 336.247 | 391.738 | 70.436 | 55.491 | 2,65 | 1,54 | 81,8 | 82,7 | 89,6 | 0,8 | 0,9 | 0,9 |
| MR São Roque | 199.873 | 232.281 | 262.484 | 32.408 | 30.203 | 1,68 | 1,23 | 60,2 | 57,6 | 65,5 | 0,6 | 0,6 | 0,6 |

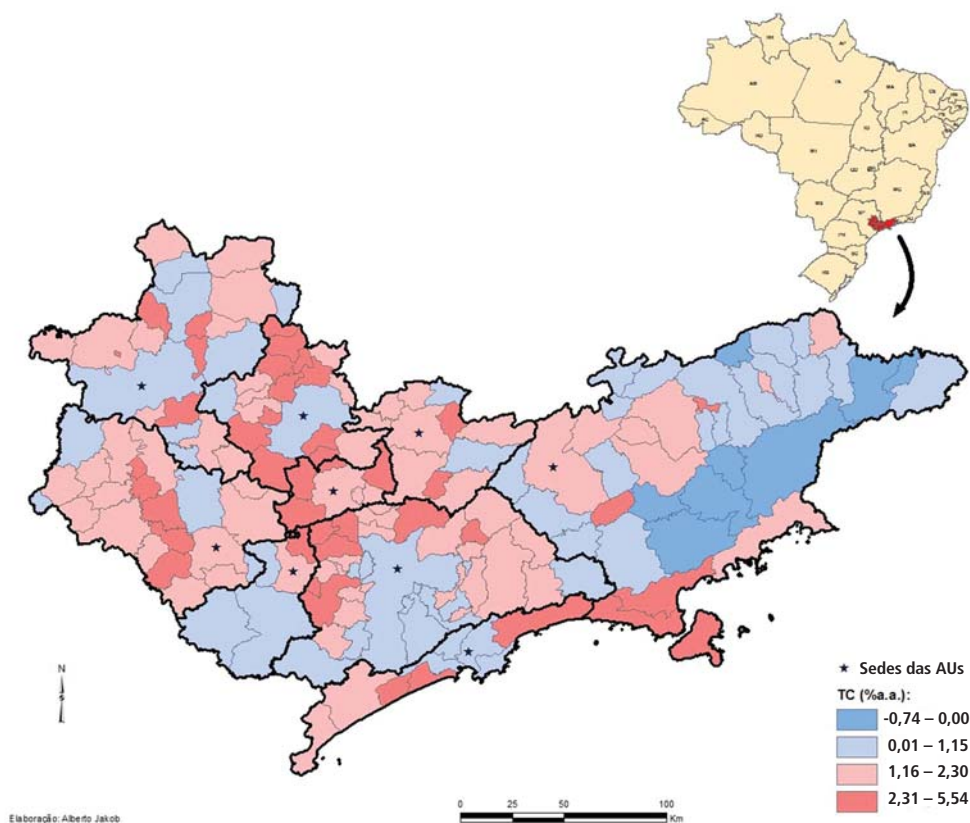
Fonte: IBGE, censos demográficos de 1991, 2000 e 2010.

Nesse sentido, a desconcentração populacional da RMS, bem como das sedes das demais regiões da cidade-região paulista, pode ser evidenciada na Figura 2. Percebem-se, através dessa Figura, alguns vetores de expansão ou um espraiamento do arranjo regional, oriundo de uma periferação das regiões, considerando o aumento do crescimento médio anual dos municípios nas franjas dessas regiões.

Ressalta-se que a expansão ou o crescimento das bordas da área metropolitana de São Paulo se iniciou no período industrial

desenvolvimentista e passou a prenunciar a formação da cidade-região (De Mattos, 2004). Contudo, é preciso pontuar que o processo de periferação no Brasil está associado à crescente “espoliação urbana”, que se configurou a partir da massiva concentração da população pobre e trabalhadora nas áreas periféricas das grandes aglomerações urbanas. Essa completa desordem – que, como nos mostra Kowarick (1982), possui uma lógica – acompanhou o crescimento das cidades brasileiras e possui relações com o capital imobiliário e

Figura 2 – Vetores da taxa crescimento médio anual por município. Cidade-região de SP. 2000 e 2010



Fonte: IBGE – malha municipal digital – 2010.

suas lógicas de organização do espaço através da valorização de algumas áreas e desvalorização de outras, bem como a criação de reservas de valores. Porém, cabe salientar que as transformações socioeconômicas nas áreas metropolitanas, sob efeito do processo de globalização e reestruturação produtiva, impulsionaram ainda mais o fenômeno de dilatação das bordas metropolitanas.

Portanto, é necessário enfatizar que esse processo pode estar relacionado com o aumento do preço da terra, bem como dos serviços nos grandes centros, o que determina, invariavelmente, a desconcentração populacional e industrial destes em direção aos municípios que estão ao seu redor. Esse fato possibilitou cada vez mais a aglomeração e a interligação das regiões da CRP, principalmente na região noroeste (Região Metropolitana de Campinas e de Sorocaba, Aglomeração Urbana de Jundiá e de Piracicaba), como observado na Figura 2.

Assim, no sentido das mudanças apresentadas anteriormente, é importante ressaltar que, nesse novo quadro metropolitano, antigas lógicas de produção do espaço urbano coexistem com lógicas atuais. Por exemplo, o modelo centro-periferia – que norteou a compreensão do crescimento urbano na segunda metade do século XX – ainda se faz presente e coexiste com as chamadas periferias elitizadas. Nesse sentido, têm-se as lógicas do mercado imobiliário incidindo sobre o processo de redistribuição espacial da população, principalmente no espaço intrametropolitano; mas também se observa a ação do processo de reestruturação produtiva sobre essa redistribuição populacional, porém em uma escalar maior do que no espaço intrametropolitano.

É importante pontuar que esse processo de reestruturação produtiva e a redistribuição espacial da população estão relacionados, tal qual afirma Diniz e Diniz (2007), com a qualidade da malha viária que detém a CR-P e que possibilita uma intensa comutação entre os espaços da cidade-região, bem como uma integração funcional entre os seus centros. Além dessa intensa comutação, que será demonstrada nas sessões a seguir, nota-se um crescimento dos fluxos migratórios intrarregionais, que podem ter sido influenciados pelas demandas por mão de obra nesse quadro de reestruturação.

As novas lógicas de integração e complementaridade: os fluxos populacionais

Como já reiterado, algumas metrópoles em seu processo de metamorfose ampliam e estreitam suas relações com outras localidades através do aumento dos fluxos materiais e imateriais. A cidade-região, em sua dimensão regional, é caracterizada por fluxos de diversas dimensões, que perpassam distintas escalas e polarizam “um território que transcende o aglomerado principal e que aglutina outras aglomerações e centros das proximidades, como também espaços rurais, na condução da inserção regional na divisão social do trabalho conforme demandas da produção coletiva” (Moura, 2009, p. 29).

Portanto, a metrópole metamorfoseada é caracterizada pela predominância do “espaço dos fluxos sobre o espaço dos lugares” (Lencioni, 2008, p. 19). E, para apreender a formação e estruturação dessa nova morfologia, é necessário analisá-la segundo uma visão

multiescalar, ou seja, de acordo com Lencioni (ibid.), é imprescindível analisar essa nova forma urbana através da lógica dos fluxos topográficos e topológicos.¹⁸

Apesar de este trabalho estar centrado na lógica topográfica dos fluxos, a apreensão da cidade-região nesse âmbito, ou seja, através dos fluxos materiais, também está calcada em uma visão multiescalar. Nesse sentido, a multidimensionalidade de escalas que se pretende apreender neste trabalho está relacionada aos diversos processos de conformação da metrópole metamorfoseada segundo os fluxos materiais. Assim, se a mobilidade espacial da população na escala intrametropolitana revela certas lógicas de produção do espaço urbano – a exemplo, o agir do mercado de terras em suas diversas formas –, da mesma maneira a análise da mobilidade em uma escala inter-regional pode evidenciar processos relacionados à reestruturação produtiva, como, por exemplo, a migração ou a mobilidade pendular de alguns indivíduos que estão inseridos em certos setores de atividades da economia.

Destaca-se que a dinâmica demográfica e, em especial, o fenômeno da mobilidade espacial da população apresentam algumas especificidades de acordo com cada fase do processo de urbanização brasileira e com a constituição de determinadas territorialidades. Nesse sentido, este trabalho tem como pressuposto que a formação de novas morfologias urbanas no Brasil se relaciona com as mudanças no fenômeno da mobilidade, em especial como o aumento dos movimentos pendulares e da migração de curta distância. Dado esse panorama, esta seção fará um breve resgate sobre essas transformações que perfazem o processo de redistribuição espacial da população e

focalizará nas transformações e nas tendências que demarcam o fenômeno da mobilidade espacial da população na cidade-região paulista nos últimos trinta anos.

Devido à progressiva queda da fecundidade que caracterizou a segunda metade do século XX, a migração aumentou sua participação no processo de redistribuição espacial da população. No entanto, nos anos de 1980, percebe-se que o crescimento das metrópoles brasileiras foi afetado pela queda significativa da migração, em especial pela redução dos grandes fluxos migratórios, particularmente aqueles do tipo rural-urbano que, como se sabe, no passado ditavam o compasso do fenômeno migratório (Cunha, 2011 e Cunha, 2015).

No entanto, o declínio da migração do tipo rural-urbano, em geral representado pelos movimentos de mais longa distância, permitiu que fossem evidenciadas outras formas de mobilidade, tais como a migração dos tipos urbano-urbano, intraestadual, intrametropolitana e a mobilidade pendular, que passaram a ser mais preponderantes no âmbito das grandes cidades.

Nesse sentido, é interessante observar a evolução do processo migratório e do peso que este tem no processo de redistribuição espacial da população na cidade-região paulista. Nota-se, através da Tabela 2, que o peso da migração na CR caiu vertiginosamente, assim como em todo o estado de São Paulo, nos períodos 1991/2000 e 2000/2010. A exceção está na região metropolitana de Campinas e na aglomeração urbana de Jundiaí. A primeira foi demarcada por um expressivo aumento da participação da migração no crescimento populacional, fato que justifica a significativa taxa de crescimento que caracteriza a região nos últimos anos.

Destaca-se que a RMC foi beneficiada pela desconcentração industrial da cidade de São Paulo, bem como pelo aumento do parque industrial de cidades ao redor da sede da região, como Paulínia, Hortolândia e Indaiatuba. Já, o crescimento da AU de Jundiá foi beneficiado pela proximidade da cidade de São Paulo e atraiu pendulares.¹⁹ Em contrapartida, observa-se que a RMSP passou a ter peso relativo negativo da migração, mas esse fato não tipifica a região como pouco atrativa do ponto de vista migratório, já que continua sendo a região que recebe o maior número de migrantes em termos absolutos. Contudo, a RMSP no período atual é demarcada por forte potencial endógeno redistributivo da população, ou seja, ao mesmo tempo que recebe um fluxo expressivo de imigrantes interestaduais, ela também

redistribui sua população para os municípios e aglomerações urbanas ao seu redor através de fluxos intrametropolitanos, intracidade região e intraestadual.

Portanto, o que se observa, através da Tabela 2, é que a migração possui um papel preponderante no crescimento populacional de alguns aglomerados que compõem a cidade-região paulista. Contudo, é preciso analisar qual modalidade migratória possui maior relevância nesse crescimento. Nesse sentido, a análise da distribuição da composição da migração por modalidades migratórias pode nos dar um indicativo da complementaridade entre as regiões, ao analisar as trocas migratórias através da modalidade do fluxo. Por exemplo, o aumento da migração intrarregional e sua participação no crescimento da população

Tabela 2 – Crescimento migratório, peso relativo, saldos e taxas migratórias. Cidade-região de SP 1991, 2000 e 2010

| Regiões | Migração | | | | Peso Relativo da Migração | |
|---------------|------------------|-----------|------------------|-----------|---------------------------|-----------|
| | Saldo Migratório | | Taxa Média Anual | | 1991/2000 | 2000/2010 |
| | 1991/2000 | 2000/2010 | 1991/2000 | 2000/2010 | | |
| Estado | 1.326.987 | 472.650 | 0,43 | 0,12 | 24,38 | 11,17 |
| Cidade-Região | 1.024.398 | 290.570 | 0,45 | 0,10 | 24,38 | 8,81 |
| RMSP | 219.591 | -299.680 | 0,15 | -0,16 | 9,02 | -16,60 |
| RMVPLN | 111.222 | 65.690 | 0,68 | 0,31 | 32,66 | 24,11 |
| RMC | 237.897 | 231.940 | 1,27 | 0,91 | 50,39 | 50,53 |
| RMBS | 118.035 | 50.170 | 0,98 | 0,32 | 46,00 | 26,78 |
| AU Piracicaba | 84.411 | 51.990 | 0,89 | 0,42 | 43,04 | 34,93 |
| AU Sorocaba | 146.070 | 102.790 | 1,51 | 0,77 | 50,80 | 46,24 |
| AU Jundiá | 52.416 | 56.330 | 1,12 | 0,88 | 46,61 | 47,50 |
| MR Bragantina | 36.648 | 25.400 | 1,36 | 0,70 | 52,03 | 45,77 |
| MR São Roque | 18.108 | 5.940 | 0,93 | 0,24 | 55,88 | 19,67 |

Fonte: IBGE, censos demográficos de 1991, 2000 e 2010.

elucidam a importância das trocas migratórias no âmbito da cidade-região para sua estruturação. Os Gráficos 1 e 2 trazem a composição da migração segundo modalidade migratória para os períodos de 1995/2000 e 2005/2010, para algumas regiões metropolitanas selecionadas da cidade-região paulista.²⁰

Ao analisar a composição da migração por modalidades migratórias, percebe-se que a RMSP sempre foi caracterizada como a “porta de entrada” de imigrantes interestaduais no estado de São Paulo. Através dos Gráficos 1 e 2, percebe-se que os fluxos interestaduais são preponderantes nessa região. Porém, nota-se que, entre 2000 e 2010, a migração do tipo intra-AU (entre as regiões que compõem a CR) ganhou peso relativo na RMSP, justamente em função da redução dos fluxos interestaduais. Em outras palavras, a análise das modalidades migratórias entre os períodos é relevante, uma vez que permite observar a mudança da preponderância dos movimentos interestaduais para aqueles de mais curta distância.

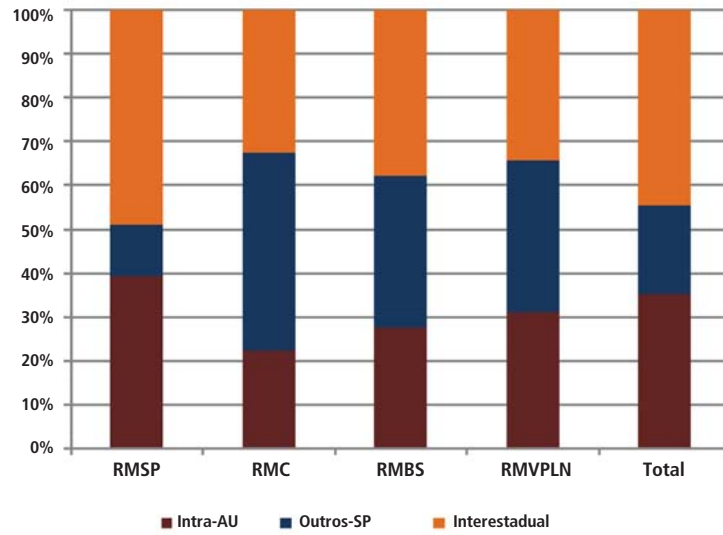
Tal fato demonstra a relevância que os movimentos populacionais vêm adquirindo nesse espaço urbano regional. Ou seja, o aumento da migração entre os municípios que compõem a cidade-região Paulista pode indicar uma relação de complementaridade entre os fragmentos que formam essa unidade. Suscita-se que os indivíduos que residem na CR-P,²¹ com o avanço do processo de metropolização e o compartilhamento de um mercado trabalho através do processo de reestruturação produtiva, ampliam o espectro de seu espaço de vida, bem como a possibilidade de migrar para outras áreas no âmbito da cidade-região.

A Figura 3 demonstra a relação de complementaridade entre as áreas da CRP, ao demonstrar os fluxos migratórios entre as regiões. Percebe-se que parte destes fluxos se dá entre a RMSP e as outras regiões, ou seja, a região metropolitana de São Paulo se perfaz como nó nesse complexo metropolitano expandido. Porém, ao analisar os fluxos entre os dois períodos, percebe-se o aumento dos fluxos entre outras regiões além da RMSP, por exemplo, entre Campinas e Sorocaba.

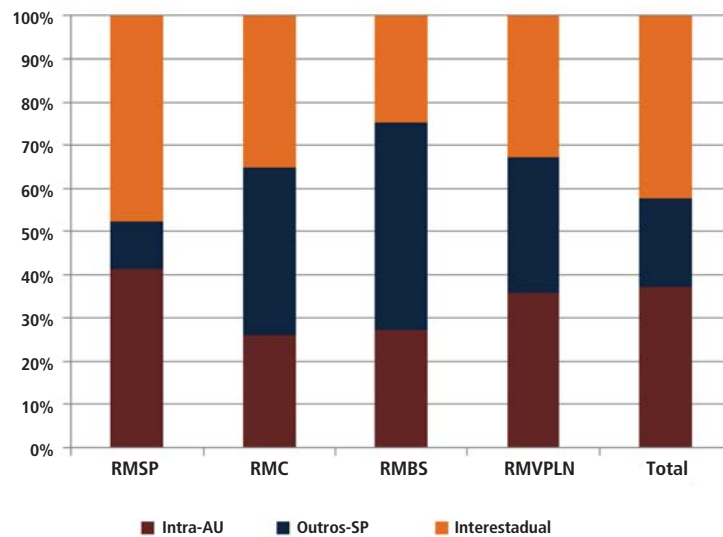
Um outro fluxo capaz de demonstrar e refletir a integração dessa morfologia que é dispersa é o chamado movimento pendular (Lencioni, 2006 e Parr, 2005). Essa tipologia de movimento adquiriu crescente visibilidade nas grandes cidades nas últimas décadas, devido a sua associação com as demandas por transporte e vias de circulação, e incide de maneira decisiva no funcionamento cotidiano e na projeção estratégica das cidades, tanto para pessoas como para empresas e instituições. São esses fluxos de pessoas realizados no cotidiano que possibilitam a captação da dinâmica das relações entre as diversas partes que constituem a cidade-região. A Tabela 3 traz volume e peso relativo da mobilidade pendular sobre a População em Idade Ativa (PIA) para algumas das regiões da cidade-região de São Paulo para os períodos de 2000 e 2010.

Através dessa Tabela, observa-se o aumento no número de pessoas que realizam o movimento pendular em todas as regiões analisadas. Nota-se que o maior volume de pendulares se registra na RMSP, o que está, obviamente, ligado ao porte populacional que essa região possui. Contudo, ao relativizar essa informação,

Gráficos 1 e 2 – Composição da migração por modalidade migratória.
Regiões metropolitanas selecionadas, 1995/2000 e 2005/2010

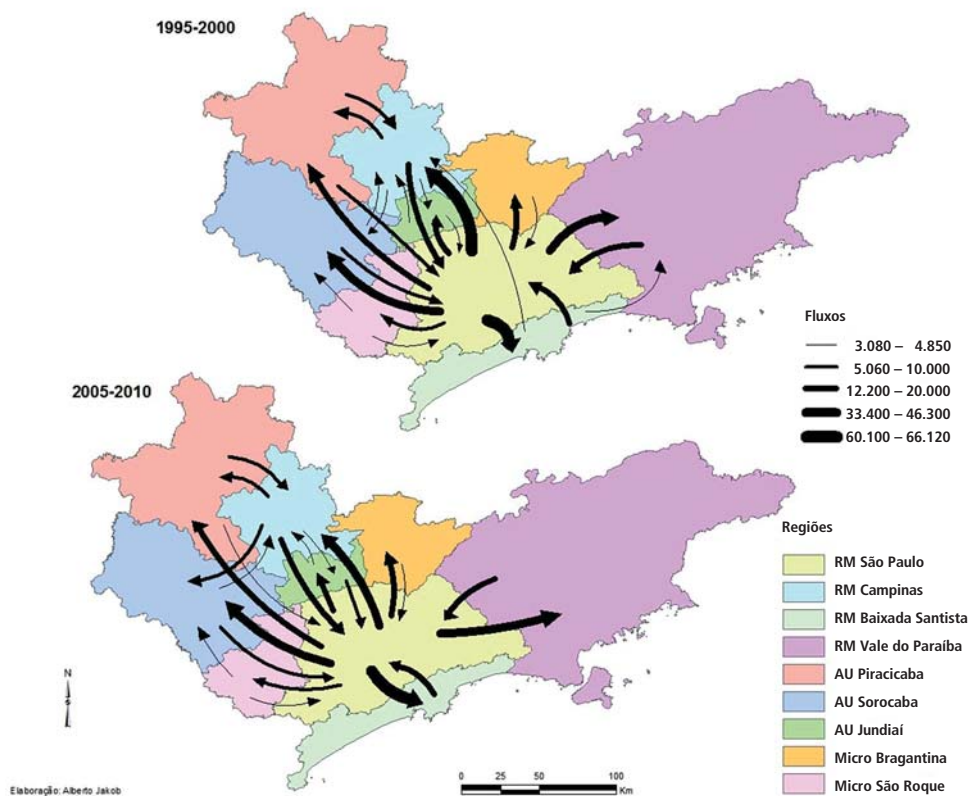


Fonte: IBGE, censos demográficos de 2000 e 2010.



Fonte: IBGE, censos demográficos de 2000 e 2010.

Figura 3 – Fluxos migratórios acima de 3 mil pessoas entre as regiões. Cidade-região paulista, 1995-2000 e 2005-2010



Fonte: IBGE – malha municipal digital – 2010.

Tabela 3 – Volume e peso relativo da mobilidade pendular sobre a População em Idade Ativa (PIA) residente na região. Regiões metropolitanas do estado de São Paulo, 2000 e 2010

| Regiões | Volume dos movimentos pendulares | | Percentual da PIA | |
|-----------|----------------------------------|-----------|-------------------|-------|
| | 2000 | 2010 | 2000 | 2010 |
| RMC | 171.033 | 311.992 | 9,8 | 14,02 |
| RMSP | 1.108.691 | 1.942.001 | 8,4 | 12,65 |
| RMBS | 128.064 | 201.023 | 11,7 | 15,51 |
| RMVPLN | 84.621 | 149.597 | 5,9 | 8,50 |
| Outros CR | 162.253 | 321.610 | 6,3 | 9,80 |
| Total | 1.654.662 | 2.926.216 | 9,5 | 14,18 |

Fonte: IBGE, censos demográficos de 2000 e 2010.

ou seja, considerando o peso desse tipo de movimento entre os indivíduos em idade ativa, percebe-se claramente que esse fenômeno é mais intenso nas regiões metropolitanas de Campinas e Baixada Santista.

Embora seja preciso considerar que tais movimentos ocorrem com mais frequência no âmbito intrametropolitano, fica muito claro que eles ocorrem em diversas escalas e, no caso da CRP, o fenômeno é bem significativo. Assim, chama a atenção o aumento da mobilidade externa da RMSP – variação de mais de 210% nos 10 anos de análise – e da mobilidade interna na CR como um todo – mais de 107% de variação (Tabela 4). Assim, mais do que uma integração no âmbito intrametropolitano, esses dados demonstram também um aumento da mobilidade pendular entre as regiões que englobam a CR, já que a mobilidade externa teve uma variação maior no período em análise do que a migração interna na CR, RMC, RMSP e RMBS.

Como já mencionado, do ponto de vista demográfico, em geral, e dos fluxos de pessoas, em particular, a complementaridade regional, para a qual chamamos a atenção, tenderia a expressar-se através de duas grandes dimensões: o mercado de terras e o mercado de trabalho. No primeiro caso, acredita-se que a mobilidade residencial intensa e em expansão seria o elemento que melhor caracterizaria tal fenômeno; já, no segundo caso, ou seja, o mercado de trabalho, certamente a mobilidade pendular entre as regiões seria a que melhor refletiria tal condição.

De maneira a sustentar tal proposição, construiu-se a Tabela 5, que cruza a condição migratória e de pendularidade dos indivíduos. Por meio desses dados é possível perceber, por um lado, que a migração com origem na própria RM (intrametropolitana) parece ter motivação muito mais intensa na questão habitacional, uma vez que o percentual de pessoas que, mesmo tendo mudado de município,

Tabela 4 – Volume e variação da mobilidade pendular interna, externa e total. Regiões metropolitanas paulistas e municípios da cidade-região paulista. 2000 e 2010

| Regiões | Mobilidade Pendular | | | | | | | | |
|------------------------|---------------------|---------|-----------|-----------|---------|-----------|--------------|---------|-------|
| | 2000 | | | 2010 | | | Variação (%) | | |
| | Interno | Externo | Total | interno | Externo | Total | Interno | Externo | Total |
| RMC | 134.796 | 35.543 | 171.033 | 241.077 | 70.915 | 311.992 | 78,85 | 99,52 | 82,42 |
| RMSP | 1.015.221 | 89.162 | 1.108.691 | 1.663.374 | 278.627 | 1.942.001 | 63,84 | 212,50 | 75,16 |
| RMBS | 102.380 | 25.451 | 128.064 | 160.346 | 40.677 | 201.023 | 56,62 | 59,82 | 56,97 |
| RMVPLN | 63.028 | 21.103 | 84.621 | 115.556 | 34.041 | 149.597 | 83,34 | 61,31 | 76,78 |
| Outras Macrometrópoles | 99.731 | 61.557 | 162.253 | 207.299 | 114.311 | 321.610 | 107,86 | 85,70 | 98,22 |
| Total | 1.415.156 | 232.816 | 1.654.662 | 2.387.652 | 538.571 | 2.926.223 | 68,72 | 131,33 | 76,85 |

Fonte: IBGE – censos demográficos de 2000 e 2010.

Tabela 5 – Migrante de data-fixa em idade ativa segundo modalidade e origem de grupo de municípios de trabalho, por regiões metropolitanas do estado de São Paulo. Cidade-região paulista, 2010

| Modalidade Migratória | Município de trabalho | Região em 2010 | | | | Total |
|-----------------------|-----------------------|----------------|---------------|---------------|---------------|----------------|
| | | RMSP | RMC | RMBS | RMVPLN | |
| Intrametropolitana | Próprio município | 42,0 | 40,0 | 40,8 | 69,2 | 43,9 |
| | Município em 2005 | 34,6 | 30,6 | 33,7 | 18,3 | 32,8 |
| | Outro município da RM | 20,5 | 3,7 | 18,1 | 8,0 | 17,5 |
| | Outro município | 2,9 | 25,7 | 7,4 | 4,5 | 5,8 |
| | Subtotal | 127.776 | 18.422 | 12.274 | 13.850 | 172.321 |
| Intra-CR | Próprio município | 78,4 | 53,5 | 66,6 | 79,8 | 67,8 |
| | Município em 2005 | 2,7 | 6,0 | 14,7 | 5,8 | 7,0 |
| | Município da RM | 15,2 | 11,9 | 12,4 | 8,4 | 12,4 |
| | Outro município | 3,6 | 28,7 | 6,3 | 6,0 | 12,9 |
| | Subtotal | 18.243 | 21.106 | 14.225 | 10.195 | 63.769 |
| Outros ESP | Próprio município | 80,1 | 66,3 | 72,6 | 83,7 | 75,4 |
| | Município em 2005 | 1,1 | 1,5 | 2,7 | 1,4 | 1,4 |
| | Município da RM | 15,0 | 12,7 | 16,9 | 7,4 | 13,9 |
| | Outro município | 3,8 | 19,5 | 7,8 | 7,5 | 9,3 |
| | Subtotal | 14.244 | 8.540 | 2.367 | 1.836 | 26.988 |
| Interestadual (*) | Próprio município | 83,2 | 66,1 | 72,3 | 87,4 | 80,5 |
| | Município em 2005 | 0,4 | 1,0 | 0,7 | 0,7 | 0,5 |
| | Município da RM | 14,0 | 15,2 | 21,6 | 6,7 | 14,0 |
| | Outro município | 2,4 | 17,7 | 5,3 | 5,2 | 4,9 |
| | Subtotal | 124.497 | 24.295 | 8.928 | 13.071 | 170.792 |
| Total | | 284.760 | 72.363 | 37.795 | 38.951 | 433.869 |

Fonte: IBGE – censos demográficos de 2000 e 2010.

ainda trabalha naquele de residência anterior é significativo. Tal percentual varia de 18,3% na RMVPLN até 34,6% na RMSP.

Por outro lado, no caso dos migrantes que se mudam para outras regiões da CRP, a situação é distinta, uma vez que a maior parte destes passa a trabalhar no município de destino. No entanto, mesmo assim, essa situação é diferenciada, ao se analisar as RMs do “interior” de São Paulo, a RMC e RMBS: o percentual

de pessoas que, mesmo tendo mudado de região, ainda trabalham fora dela é bem significativo, alcançando 34,7% em Campinas e 21% na Baixada Santista.²²

Enfim, particularmente para essas duas regiões (RMC e RMBS), que mais se conectam à RMSP, o processo de constituição de uma cidade-região aqui descrito e defendido parece estar se configurando com alguma intensidade do ponto de vista populacional. Deve-se

lembrar, contudo, que o que se vê hoje, ou desde os anos 2000, provavelmente é apenas o prenúncio de um processo que se avoluma e ganhará força nas próximas décadas. Ou seja, o que se pode mostrar com os dados aqui analisados talvez seja apenas o início de uma nova fase do processo de crescimento e expansão do complexo urbano metropolitano expandido do estado de São Paulo.

Considerações finais

Ao analisar vários autores, como Lencioni (2011b), Diniz e Diniz (2007), entre outros, este trabalho observa que a formação de uma nova morfologia urbana, tal como a cidade-região paulista é um fato notável e prenuncia a constatação elaborada por Borjas e Castells (1997) de que a formação das cidades no mundo contemporâneo seria demarcada por aglomerações do tipo difusas e dispersas, estando assentadas ao longo das grandes vias de transportes, integrando grandes cidades, pequenos municípios, áreas periurbanas, rurais e intersticiais. Além de integrar, nesse conjunto, regiões com distintas funções sendo demarcadas pela intensidade de fluxos de diversos tipos, principalmente os informacionais.

No tocante à integração da região, a mobilidade espacial da população, principalmente os fluxos pendulares, demarcam essa complementaridade regional. Observou-se, através das taxas de crescimento populacional, um crescimento das regiões e dos municípios periféricos

em relação à sede regional e das áreas metropolitanas. Os fluxos migratórios mostraram uma complementaridade das regiões metropolitanas elencadas com a RMSP, assim como os fluxos pendulares. Porém, como já reiterado, é preciso salientar que todos esses fluxos estão relacionados com distintas dinâmicas de produção do espaço, mas que integram esse processo de expansão do processo de metropolização.

Como salientado, este estudo não pretende ser conclusivo e muito menos abrangente com relação à discussão sobre a constituição de uma nova forma urbana no estado de São Paulo. Mas, não obstante, procurou-se contribuir para o debate tanto no sentido de corroborar estudos que mostram a configuração de uma nova fase da urbanização paulista, como de defender que a dimensão demográfica é essencial para que se possa apreender cabalmente todo o processo.

Não se têm dúvidas de que foi possível delinear apenas parte da complexidade do fenômeno e, mais que isso, talvez apenas o que seja o seu início. Para as gerações mais antigas que presenciaram, na década de 1970, a construção da rodovia do Bandeirantes – que liga São Paulo a Campinas (hoje já estendida bem mais adiante) – ou viajaram pela rodovia Anchieta que liga a capital a Santos, hoje, ao se depararem com a ampliação de pistas e acessos da primeira e ao experimentarem a moderna rodovia dos Imigrantes que vem para substituir a segunda, talvez consigam imaginar como se modificaram as relações entre essas cidades e suas regiões e o que podemos esperar para o futuro.

Késia Anastacio Alves da Silva

Universidade Estadual de Campinas, Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Programa de Pós-Graduação em Demografia. Centro de Estudos da Metrópole/Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo. Campinas, SP/Brasil.

kesia.anastacio@nepo.unicamp.br

José Marcos Pinto da Cunha

Universidade Estadual de Campinas, Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Departamento de Demografia. Núcleo de Estudos de População 'Elza Berquó'. Centro de Estudos da Metrópole/Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo. Campinas, SP/Brasil.

zemarkos@nepo.unicamp.br

Guilherme Margarido Ortega

Universidade Estadual de Campinas, Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Programa de Pós-Graduação em Demografia. Centro de Estudos da Metrópole/Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo. Campinas, SP/Brasil.

guilhermeortega@nepo.unicamp.br

Notas

- (*) Este trabalho foi financiado pelo Centro de Estudos da Metrópole (Cebrap, USP), processo nº 2013/07616-7, Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo (Fapesp). As opiniões, hipóteses e conclusões ou recomendações expressas são de responsabilidade do(s) autor(es) e não necessariamente refletem a visão da Fapesp.
- (1) Estudos como de Moura (2009), Lencioni (2011a, 2015), Magalhães (2008), entre outros, tentam compreender a formação de novas formas urbanas no território brasileiro.
- (2) Esta relação de complementariedade se perfaz através de dois espectros: o mercado de trabalho e de terras.
- (3) As regiões metropolitanas abordadas neste trabalho foram aquelas institucionalizadas até janeiro de 2014. Sendo elas: Região Metropolitana de São Paulo (RMSP), Região Metropolitana de Campinas (RMC), Região Metropolitana da Baixada Santista e Região Metropolitana do Vale do Paraíba e Litoral Norte.
- (4) Gottmann em 1961 realizou um estudo sobre o que seriam as megalópoles e suas características.
- (5) Estudos como Sassen (2001), Scott et al. (2001), entres outros.
- (6) O circuito superior aqui referido faz alusão à teoria dos circuitos da economia urbana de Santos (2005). O autor divide a economia urbana em dois circuitos, assim o circuito superior da economia seria aquele “constituído pelos bancos, comércio e indústria de exportação, indústria moderna, serviços modernos, atacadistas e transportadores”. Já o circuito inferior “é constituído essencialmente por formas de fabricação não “capital intensivo”, pelos serviços não modernos fornecidos “a varejo” e pelo comércio não moderno e de pequena dimensão.

- (7) Os movimentos pendulares, captados pelos censos demográficos brasileiros mostram os fluxos motivados por estudo ou trabalho entre o município de residência e aquele onde essas atividades são exercidas. Portanto, refletem a concentração desses tipos de atividades em certas espacialidades, o que pode revelar a complementaridade entre aglomerações e/ou municípios da cidade-região.
- (8) Os fluxos materiais são aqueles formados pela materialidade, tais como fluxos de mercadoria, pessoas, etc. Já os fluxos imateriais são formados pela imaterialidade e são representados pelos fluxos de informação, etc.
- (9) As regiões policêntricas são caracterizadas como a área urbana com uma pluralidade de centros.
- (10) Essas condições gerais de produção foram estabelecidas nos tempos pretéritos, destaca-se que este conceito foi desenvolvido por Marx em *O Capital*. Tais condições vão desde um conjunto de infraestruturas básicas que são imprescindíveis, principalmente para a produção industrial, até o conjunto de regulações trabalhistas, os centros de consumo, bem como as áreas residenciais destinadas aos trabalhadores (Harvey, 1981).
- (11) Região metropolitana de São Paulo, região metropolitana de Campinas, região metropolitana do Vale do Paraíba e Litoral Norte, região metropolitana da baixada santista e região metropolitana de Sorocaba.
- (12) Aglomeração urbana de Jundiaí e aglomeração urbana de Piracicaba.
- (13) Microrregião de Bragantina.
- (14) Para maiores detalhes sobre o uso dessa informação, suas potencialidades e limitações consultar: Rigotti, 2011.
- (15) Fórmula utilizada para o cálculo: $((\text{Cresc. Abs. Mig.}/(\text{Pt}_{x+1} * \text{Pt}_x)^{(0,5)}))/t * 100$.
- (16) Os grandes centros, por muito tempo, foram vantajosos para a concentração industrial, mas a elevada concentração passou a gerar custos e desvantagens para a localização de indústrias em certos centros urbanos, principalmente nas grandes metrópoles. Nesse processo de “deseconomia”, ocorre a desconcentração industrial.
- (17) Neste trabalho, a metrópole até então discutida seria caracterizada pela “grande cidade, que possui funções superiores de comando e gestão e articuladas à economia global, sendo a porta de entrada dos fluxos globais no território nacional, onde se ancoram interesses internacionais e de onde partem, para o território nacional, vetores de modernidade e complexidade”. Já a área metropolitana seria a região de influência exercida pela centralidade da metrópole, ou seja, “seria o alcance espacial das atividades de comércio e serviços nela fixados”. Por fim, a região metropolitana corresponde à “definição institucional, relacionada aos interesses políticos e, por vezes, motivada pela necessidade de ordenamento do território na escala regional e cuja cidade-polo não é necessariamente uma metrópole” (Firkowski, 2012, p. 37, pp. 23 e 37).
- (18) De acordo com Lencioni (2008), a lógica topográfica se refere à lógica dos fluxos materiais e se vincula à distância entre dois pontos. Já a lógica topológica diz respeito aos fluxos imateriais, ou seja, à densidade virtual dos lugares. O estudo da cidade-região sob a hedge dessas duas lógicas se dá pela perspectiva multiescalar, em outras palavras, pela lógica dos diversos fluxos.
- (19) Esse fenômeno será analisado mais adiante.

- (20) Pontua-se que algumas das análises realizadas no texto serão feitas apenas para regiões metropolitanas selecionadas. Já que estas se caracterizam como as principais áreas da CR e evidenciam com clareza as relações de complementaridade, através dos fluxos populacionais para a cidade-região. Sendo assim, as RMs analisadas são: RMSP, RMC, RMB, RMVPLN.
- (21) Destaca-se que essa premissa é uma hipótese levantada neste trabalho que precisa ser investigada através do perfil daqueles que migram e pendulam no âmbito da cidade-região. Já que a caracterização sociodemográfica e econômica dos fluxos permite elucidar os estruturantes e os condicionantes da formação dessa morfologia.
- (22) Esse percentual corresponde à soma de “Município em 2005” e “Outro município”, categorias que corresponderiam a áreas situadas fora da região metropolitana de destino.

Referências

- ARAUJO, M., MOURA, R. e DIAS, P. (2011). Cidades médias uma categoria em discussão. In: PEREIRA, R. H. M. e FURTADO, B. A. (orgs.). *Dinâmica urbano-regional: rede urbana e suas interfaces*. Brasília, Ipea.
- ASCHER, F. (1998). *Metápolis ou l'avenir dès villes*. Paris, Odile Jacob.
- BORJA, J. e CASTELLS, M. (1997). *Local y global*. Barcelona, Taurus.
- CANO, W.; BRANDÃO, C. A.; MACIEL, C. S. e MACEDO, F. C. (orgs.) (2007). *Economia paulista: dinâmica econômica entre 1980 e 2005*. Campinas, Alínea.
- CASTELLS, M. (1999). *A sociedade em rede*. São Paulo, Paz e Terra.
- CUNHA, J. M. P da (2003). Redistribuição espacial da população: tendências e trajetória. *São Paulo em Perspectiva*. São Paulo, Seade, v. 17, n. 3/4, pp. 218-233.
- _____. (2011) (org.). *Mobilidade espacial da população: desafios teóricos e metodológicos para o seu estudo*. Campinas, Núcleo de Estudos de População-Nepo/Unicamp.
- _____. (2013). “Dinâmica demográfica e migratória da Região Metropolitana de São Paulo no período 1991-2010: realidades e mitos”. In: MARQUES, E. (org.). *As transformações de São Paulo nos anos 2000*. São Paulo, Editora da Unesp.
- _____. (2014). *Dinâmica demográfica, migração e projeções populacionais da Macrometrópole Paulista*. Relatório de pesquisa de apoio à elaboração do Plano de Ação da Macrometrópole Paulista (PAM). São Paulo, Nepo-Unicamp/Fundap/Emplasa.
- _____. (2015). “A migração interna no Brasil nos últimos cinquenta anos: (des)continuidades e rupturas”. In: ARRETICHE, M. *Trajetórias das desigualdades: como o Brasil mudou nos últimos cinquenta anos*. São Paulo, Editora da UNESP/CEM, pp. 279-307.
- CUNHA, J. M. P da et al. (2013). *Movimentos pendulares na MMP*. Relatório de pesquisa de apoio à elaboração do Plano de Ação da Macrometrópole Paulista (PAM). São Paulo, Nepo-Unicamp/Fundap/Emplasa.

- CUNHA, J. M. P.; SILVA, K. A. A. e ALONSO, R. (2015). Crescimento das cidades médias e interiorização da migração: realidade ou mito? In: IX ENCONTRO NACIONAL SOBRE MIGRAÇÕES. *Anais...* Campinas. v. 2. pp. 1-22.
- DAVIDOVICH, F. (2004). "A 'volta da metrópole' no Brasil: referências para a gestão territorial". In: RIBEIRO, L. C. de Q. (org.). *Metrópoles entre a coesão e a fragmentação, a cooperação e o conflito*. São Paulo/Rio de Janeiro, Editora Fundação Perseu Abramo/Fase – Federação de Órgãos para Assistência Social e Educacional.
- DE MATTOS, C. (2004). Redes, nodos e cidades: transformação da metrópole latino-americana. In: RIBEIRO, L. C. de Q. (org.). *Metrópoles: entre a coesão e a fragmentação, a cooperação e o conflito*. São Paulo/Rio de Janeiro, Perseu Abramo/Fase.
- DINIZ, C. e DINIZ, B. C. (2007). A região metropolitana de São Paulo: reestruturação, re-espacialização e novas funções. *Eure*. Santiago (Chile), v. 33, pp. 27-43.
- EMPLASA (2012). *Macrometrópole Paulista*. São Paulo, Emplasa.
- FARIA, V. (1991). Cinquenta anos de urbanização no Brasil. *Revista Novos Estudos Cebrap*. São Paulo, n. 29, pp. 98-119.
- FIRKOWSKI, O. L. C. F. e MOURA, R. (2002). Regiões metropolitanas e metrópoles. Reflexões acerca das espacialidades e institucionalidades. *RA EGA (UFPR)*. Curitiba, v. 5, pp. 27-46.
- FIRKOWSKI, O. L. C. F. (2012). Porque as regiões metropolitanas no Brasil são regiões, mas não são metropolitanas. *Revista Paranaense de Desenvolvimento*, v. 122, pp. 19-38.
- GARREAU, J. (1991). *Edge city: life in the new frontier*. Nova York, Doubleday.
- GOTTMAN, J. (1961). *Megalopolis: The Urbanized Northeastern Seaboard of the United States*. Nova York, The Twentieth Century Fund.
- HARVEY, D. (1992). *Condição pós-moderna*. São Paulo, Loyola.
- _____. (2013). *Os limites do capital*. São Paulo, Boitempo.
- INDOVINA, F. (1990). *La città diffusa*. Veneza, DAEST-IUAV.
- KOWARICK, L. (1982). "A lógica da desordem". In: CAMARGO, C. P. de (org.). *São Paulo 1975. Crescimento e Pobreza*. São Paulo, Loyola.
- LENCIONI, S. (2003). A emergência de um novo fato urbano de caráter metropolitano em São Paulo. A particularidade de seu conteúdo sócio-espacial, seus limites regionais e sua interpretação teórica. In: ENCONTRO NACIONAL DA ANPUR. *Anais...*
- _____. (2006). "Da Cidade e sua Região à Cidade-região". In: LIMA, L. C.; ELIAS, D. e SILVA, J. B. da (org.). *Panorama da Geografia Brasileira I*. São Paulo, Annablume.
- _____. (2007). Concentração e centralização das atividades urbanas: uma perspectiva multiescalar. Reflexões a partir do caso de São Paulo. *Revista de Geografia Norte Grande*, v. 1, pp. 1-8.
- _____. (2008). Concentração e centralização das atividades urbanas: uma perspectiva multiescalar. Reflexões a partir do caso de São Paulo. *Revista de Geografia Norte Grande*, n. 29, pp. 7-20.
- _____. (2011a). "Transformações socioterritoriais nas metrópoles de Buenos Aires, São Paulo e Santiago". In: LENCIONI, S. e PEREIRA, P. C. X. (orgs.). *Transformações socioterritoriais nas metrópoles de Buenos Aires, São Paulo e Santiago*. São Paulo, Paim.

- LENCIONI, S. (2011b). A metamorfose de São Paulo: o anúncio de um novo mundo de aglomerações difusas. *Revista Paranaense de Desenvolvimento*, v. 120, pp. 133-148.
- _____. (2015). Urbanização difusa e a constituição de megaregiões: o caso de São Paulo-Rio de Janeiro. *Emetropolis: Caderno eletrônico de Estudos Urbanos e Regionais*. Rio de Janeiro, n. 22, ano 6.
- MAGALHÃES, F. (2008). *Transformações socioespaciais na cidade-região em formação: a economia geopolítica do novo arranjo espacial metropolitano*. Dissertação de Mestrado. Belo Horizonte, Universidade Federal de Minas Gerais.
- MARTINE, G. (1994). A redistribuição espacial da população brasileira durante a década de 80. *Texto para Discussão (Ipea)*. Rio de Janeiro, pp. 1-46.
- MOURA, R. (2009). *Arranjos urbano-regionais no Brasil: uma análise com foco em Curitiba*. Tese de Doutorado. Curitiba, Universidade Federal do Paraná.
- PARR, J. B. (2005). Perspectives on the city-region. *Regional Studies*. Londres, Routledge, v. 39, n. 5, pp. 555-566.
- REIS, N. G. (2006). *Notas sobre urbanização dispersa e novas formas de tecido urbano*. São Paulo, Via das Artes.
- RIGOTTI, J. I. (2011). “Dados censitários e técnicas de análise das migrações no Brasil: avanços e lacunas”. In: CUNHA, J. M. P. (org.). *Mobilidade espacial da população: desafios teóricos e metodológicos para o seu estudo*. Campinas, Nepo/Unicamp.
- SANTOS, M. (2005). *A urbanização brasileira*. São Paulo, Hucitec.
- SASSEN, S. (1993). *As cidades na economia mundial*. São Paulo, Studio Nobel.
- _____. (2001). *The global city: New York, London, Tokyo*. Nova Jersey, Princeton University Press.
- SCOTT, A. J. et al. (2001). Cidades-regiões globais. *Espaço & Debates*. São Paulo, Neru, v. 17, n. 41, pp. 11-25.
- SOJA, E. W. (1994). “O desenvolvimento metropolitano pós-moderno nos EUA: virando Los Angeles pelo avesso”. In: SANTOS, M. et al. (org.). *Território: globalização e fragmentação*. São Paulo, Hucitec.
- _____. (1996). *The third space: journeys to L.A. and other real-and-imagined places*. Oxford, Blackwell.
- _____. (2002). *Postmetropolis: critical studies of cities and regions*. Oxford, Blackwell Publishing.
- SPOSITO, E. S. (2007). Reestruturação produtiva e urbana no Estado de São Paulo. *Scripta Nova*. Barcelona, v. XI, n. 245. Disponível em: <http://www.ub.edu/geocrit/sn/sn-24569.htm>. Acesso em: 14 set 2014.
- UNFPA (2007). *The State of World Population 2007: Unleashing the Potential of Urban Growth*. Nova York, UNFP.

Texto recebido em 30/maio/2017
Texto aprovado em 6/set/2017

A dinâmica da migração internacional qualificada para o estado de São Paulo no século XXI: os espaços da migração dos “trabalhadores do conhecimento”

The dynamics of the international skilled migration to the state of São Paulo in the 21st century: migration spaces of “knowledge workers”

Jóice de Oliveira Santos Domeniconi
Rosana Baeninger

Resumo

O cenário das migrações internacionais no século XXI condiz com o estudo de modalidades migratórias (Patarra, 2005) que se desenvolvem nos mesmos espaços de migração (Baeninger, 2014a), como a migração qualificada (Martine 2005). Em uma sociedade permeada por mudanças tecnológicas (Pellegrino, 2003) e pela intensidade da internacionalização do capital e da mobilidade da força de trabalho (Sassen, 1988), a compreensão do fenômeno migratório envolve, também, suas dimensões espaciais (Baeninger, 2014a). Os dados da Relação Anual de Informações Sociais sobre a inserção dos imigrantes qualificados no mercado de trabalho formal permitem apreender, assim, uma formalização crescente desses profissionais, enquanto trabalhadores do conhecimento (Mello, 2007), presentes nos diferentes municípios do estado de São Paulo, para além da região metropolitana.

Palavras-chave: migração internacional; migração qualificada; trabalhadores do conhecimento; espaços da migração e estado de São Paulo-Brasil.

Abstract

The setting of international migration in the 21st century is aligned with the study of migration patterns (Patarra, 2005) that develop in the same migratory spaces (Baeninger, 2014), like skilled migration (Martine, 2005). In a society permeated by technological changes (Pellegrino, 2003) and by the intensity of the internationalization of capital and labor mobility (Sassen, 1988), the understanding of the migration phenomenon also involves its spatial dimensions (Baeninger, 2014). Data from the Annual Social Information Report on the insertion of skilled immigrants into the formal labor market allow us to perceive an increasing formalization of these professionals, as knowledge workers (Mello, 2007) present in different municipalities of the state of São Paulo, beyond the Metropolitan Region.

Keywords: *International migration; skilled migration; knowledge workers; migration spaces and state of São Paulo-Brazil.*

Introdução

O panorama das migrações internacionais no século XXI condiz com o estudo de diferentes modalidades migratórias (Patarra, 2005) que se desenvolvem nos mesmos espaços de migração (Baeninger, 2014a), entre elas, a migração de profissionais altamente qualificados (Martine, 2005), compreendidos em termos de escolaridade e ocupação. Essa dinâmica se torna particular, sobretudo, em uma sociedade permeada pelas mudanças nas formas de comunicação, transporte e difusão das informações (Pellegrino, 2003) e, ao mesmo tempo, pela maior intensidade da internacionalização do capital e da mobilidade da força de trabalho (Sassen, 1988). Como adverte Baeninger (2014a), a compreensão do fenômeno migratório no contexto atual envolve necessariamente o estudo das dimensões espaciais desse processo, qual seja, a relação entre a esfera nacional e internacional, local e global.

Dessa forma, este trabalho procura analisar os fluxos migratórios recentes de profissionais altamente qualificados que, de fato, conseguiram se inserir no mercado formal de trabalho do estado de São Paulo, a partir da discussão sobre migração qualificada (Martine, 2005) e circulação de cérebros (Saxenian, 2002). Assim, com o objetivo de aproximar o debate internacional (OCDE, 1995) ao contexto nacional, adota-se a categoria operacional de trabalhadores do conhecimento (Florida, 2014 e Mello 2007), uma possibilidade de análise desses profissionais baseada no nível de escolaridade e nas ocupações segundo os padrões nacionais.

Para tanto, as análises tomam como base os dados da Relação Anual de Informações Sociais, ainda que estes apresentem algumas limitações por se tratarem de registros de trabalho formal e, conseqüentemente, não compreenderem profissionais que atuam na informalidade ou como autônomos. Busca-se avaliar, sobretudo, a composição e a distribuição espacial no estado de São Paulo desses vínculos, de modo a estabelecer um panorama dessa migração internacional altamente qualificada no século XXI em diferentes espaços da migração (Baeninger, 2014a).

A migração internacional qualificada no século XXI: breves considerações teóricas

As particularidades da dinâmica migratória no século XXI envolvem, em grande parte, a compreensão das tensões entre os diferentes níveis do debate, internacional, nacional e local, principalmente, tendo em vista a perspectiva de que “os movimentos migratórios internacionais constituem a contrapartida da reestruturação territorial planetária – que, por sua vez, está intrinsecamente relacionada à reestruturação econômico-produtiva em escala global” (Patarra, 2005, p. 24). Patarra ressalta em sua análise, portanto, que dentro da discussão sobre “migração internacional” estariam envolvidos “processos e fenômenos distintos”, os quais corroboram com a ideia de que existem diferentes modalidades migratórias emergentes “no contexto do capitalismo

internacional e próprias da globalização atual" (ibid., p. 25).

Para Chesnais (1996), dois fatores principais seriam responsáveis por essas mudanças nas formas de internacionalização do capital e sua consequente globalização nos anos 1980. O primeiro seria a desregulamentação financeira e sua expansão em nível global; e o segundo diz respeito ao desenvolvimento de novas tecnologias de informação e telecomunicação. O autor observa, ainda, que, de forma adjacente à desregulamentação, houve também um intenso processo de liberalização econômica, o qual, juntamente com o avanço tecnológico, teria dado margem a maior propensão à mobilidade do capital, interna e internacionalmente. Assim, seria possível considerar que a internacionalização do capital, enquanto fase de sua mundialização, é um dos elementos centrais na determinação das relações sociais e da dinâmica populacional no século XXI.

Chesnais (ibid.) acrescenta que a adoção de novas formas de produção e gerenciamento, assim como a flexibilização dos contratos, acabaram por favorecer a terceirização do trabalho e teriam, inclusive, corroborado com a conciliação entre o capital altamente concentrado e a descentralização de seus espaços de valorização. Martine (2005, p. 4) observa que essa "nova forma de organização da produção" capitalista estaria profundamente relacionada à adoção do chamado "Consenso de Washington",¹ modelo defendido agressivamente nas décadas de 1980 e 1990 por instituições internacionais para o crescimento econômico dos países em desenvolvimento.

A internacionalização envolveria, assim, não apenas o "comércio exterior,

o investimento externo direto e os fluxos internacionais de capital", mas também as transferências de tecnologias, "os movimentos internacionais de pessoal qualificado e os fluxos de informações e dados transfronteiras" (OCDE apud Chesnais, 1996, p. 43).

Sassen (1988) avança no debate, ao ponderar que a dinâmica de reprodução e o avanço internacional do capital através do investimento externo direto seriam fatores centrais ao desenvolvimento de relações que favoreceriam os fluxos migratórios, ou seja, para a formação de um "conjunto de imigrantes em potencial" (p. 118; tradução livre).² Ao passo que "a generalização das relações de mercado tem apresentado historicamente um efeito de dissolução nas estruturas tradicionais do trabalho e promovido a formação de trabalhadores imigrantes" (ibid., p. 119; tradução livre).³

Como destaca Hagi (2010),

colocar o capital em outras regiões do mundo envolve, necessariamente, a migração de pessoal. As corporações transnacionais favorecem a reunião da força de trabalho com o capital fazendo o movimento do trabalho até o capital ou a transferência de capital para áreas com excedente de força de trabalho. (p. 345; tradução livre)⁴

Martine (2005), porém, observa que, apesar da "generalização do livre-comércio, o crescimento no número e tamanho de empresas transnacionais que funcionam como sistemas de produção integrados e a mobilidade de capitais", (p. 4) serem fatores que corroborariam para o aumento da migração, esta se encontra muitas vezes "limitada e restrita dentro do contexto atual" (p. 5). O autor defende que, ainda que exista um forte incentivo à migração

internacional em um contexto de globalização “parcial e inacabada” (p. 3),

O capital humano é um fator de produção que, formalmente, não tem livre trânsito entre fronteiras nos dias de hoje; não existe um “mercado global de trabalho”. As fronteiras abrem-se para o fluxo de capitais e mercadorias, mas estão cada vez mais fechadas aos migrantes. (Ibid., p. 8)

Não obstante, Tilly (1976) já apresentava, no debate sobre migração internacional na década de 1970, as particularidades da migração de profissionais qualificados. O autor aponta, em seus trabalhos, a “migração de carreira”, composta por movimentos internacionais de profissionais de acordo com oportunidades ocupacionais em instituições como empresas, estados e mercados de trabalho a partir dos anos 1970.

A particularidade da migração internacional qualificada contemporânea resultaria, portanto, “não apenas de seu menor volume e visibilidade social, quando comparado com outros movimentos migratórios, mas também de sua relação direta com os movimentos de capitais e das estratégias provisórias que frequentemente empregam” (Peixoto, 2001, p. 1049; tradução livre).⁵ Fica clara a necessidade de avaliar a migração internacional de profissionais qualificados em suas diferentes facetas e complexidades; sobretudo, quando se têm em mente a influência de uma gama diversificada de atores no cenário internacional e o papel central dos fluxos migratórios na expansão da dinâmica capitalista para além das fronteiras nacionais, ainda que sejam também por ela influenciados.

O movimento do capital humano enquanto fator de produção estaria, portanto,

inserido em uma dinâmica maior de movimentos populacionais diversos, os quais se relacionam, muitas vezes, ao próprio avanço do capitalismo (em tamanho e proporção) (Braudel, 1987) e ao consequente aumento da seletividade e competitividade no mercado de trabalho (Brito, 1995). Baeninger (2014a) avança ao considerar que

[...] A história da imigração se vincula à expansão do capitalismo (Braudel, 1987) com a circulação de capital, mercadorias e pessoas, construindo um excedente populacional. No contexto atual, é importante destacar que esse excedente populacional corresponde às necessidades geradas tanto na área de origem como na área de destino (Baeninger, 2012), compondo um movimento transnacional, que acompanha o capital e a inserção das localidades na divisão social e territorial do trabalho em âmbito nacional e internacional. (p. 2)

Sayad (1998) adverte que a migração envolve, em primeiro lugar, um “[...] deslocamento de pessoas no espaço, e antes de mais nada no espaço físico”; espaço este que também deve ser qualificado “socialmente, economicamente, politicamente, culturalmente” (p. 15).

A partir disso, como argumenta Baeninger (2014a), “à medida que as localidades se inserem na lógica global” é possível observar maior intensidade e diversidade das migrações internacionais. Esse processo passaria a ter sua “velocidade equiparada à da mobilidade do capital”, o que leva, consequentemente, a mudanças também nas dinâmicas de “desenvolvimento e constituição” do mercado de trabalho (p. 6) e na distribuição dos “espaços da migração interna e internacional” desses fluxos (p. 10).

Destaca-se, então, a relevância das “dimensões espaciais”, próprias do espaço urbano ou do regional (Brandão, 2007, p. 216) na compreensão do fenômeno migratório, ou seja, “a forma histórica que tomaram a constituição e a reprodução social das classes sociais em sua expressão espacial” (ibid., p. 217). É necessário, portanto, ter em mente como se constituem e definem os espaços e suas esferas de decisão, os quais, em grande parte, são determinados a partir da dinâmica de reprodução do capital em níveis local e global (ibid.) por meio da inserção diferenciada dos lugares ocupados pelos países de origem e destino dos movimentos migratórios na “divisão social e territorial do trabalho” (Baeninger, 2014a, p. 2).

Nesse cenário, este artigo busca compreender os fluxos migratórios internacionais no século XXI em sua multiplicidade de processos e contextos particulares, os quais se inserem em uma lógica maior de reestruturação econômico-produtiva internacionalizada (Patarra, 2005), em que diferentes locais de origem e destino se relacionam e se conectam a diferentes fluxos migratórios com características próprias ao seu tempo e lugar na reprodução social aos moldes capitalistas.

Os trabalhadores do conhecimento na migração qualificada do século XXI

Assim, para que seja possível analisar os diferentes fluxos migratórios internacionais de profissionais altamente qualificados a partir de sua complexidade, é importante avaliar,

primeiramente, os parâmetros comparativos que discorrem sobre o tema.

Parte-se, então do “Manual Canberra”,⁶ criado com o objetivo de estabelecer um aparato de análise e delimitação dos “Recursos Humanos dedicados a Ciência e Tecnologia (RHCT)” OCDE, 1995, p. 2; tradução livre).⁷ O grupo caracterizaria os profissionais altamente qualificados que tenham “concluído com êxito a educação em nível terciário num domínio de ciência e tecnologia” ou, ainda que não detenham o mesmo nível de qualificação, estejam “empregados em uma ocupação de ciência e tecnologia na qual as qualificações acima sejam normalmente exigidas” (ibid., p. 16; tradução livre).⁸ O termo RHCT⁹ descreveria, portanto, uma “força de trabalho qualificada especial” (ibid., p. 8; tradução livre).¹⁰ Dessa forma, o Manual avança ao definir trabalho qualificado com base tanto no nível de instrução, quanto na ocupação exercida pelos profissionais (OCDE, 1995). Assim, em trabalhos empíricos é comum o uso de *proxies* relativas à educação ou à ocupação desses indivíduos (Auriol e Sexton, 2001).

Ademais, existem distinções na delimitação do termo “qualificado”, pois, no que diz respeito às disposições sobre migração internacional, trata-se de uma “qualificação formal e corresponde a uma classificação internacional existente e amplamente utilizada, a Classificação Internacional de Educação (CIE)” (ibid., p. 14; tradução livre).¹¹

Como observam Daugeliene e Marcinkeviciene (2009), a migração internacional de trabalhadores altamente qualificados é composta por diversos fluxos migratórios. Contudo, deve-se destacar o papel central exercido

pela parcela de trabalhadores do conhecimento na sociedade atual. Segundo as autoras,

os trabalhadores do conhecimento são um dos elementos mais importantes, sendo responsáveis por demonstrar a capacidade do país de competir no mercado global. Além disso, eles poderiam ser definidos como o eixo motor da “circulação de cérebros”. (Ibid., p. 50; tradução livre)¹²

Ademais, esses profissionais apresentam uma qualificação diferenciada, capaz de “converter conhecimento, inteligência, sabedoria e ideias em produtos inovadores ou serviço tangível” (Daugeliene, 2007 apud Daugeliene e Marcinkeviciene, 2009, p. 50).¹³ Nesse sentido, a imigração internacional desses trabalhadores seria estratégica, visto que, como aponta pelo Fórum Econômico Mundial (FMI), “o contexto globalizado atual demanda economias capazes de nutrir bolsões de trabalhadores bem-educados, os quais apresentem uma capacidade elevada de adaptação perante um ambiente de constantes mudanças” (The Global Competitiveness Report apud ibid.).¹⁴

Dessa forma, a migração internacional de profissionais altamente qualificados estaria inserida, no contexto atual, em uma lógica mais complexa de competitividade entre os diferentes espaços de valorização do capital em nível global; sendo, inclusive, afetada por um conjunto diverso de fatores histórico-estruturais que determinam as condições de alocação produtiva e, conseqüentemente, o papel desses espaços na divisão internacional do trabalho. Com base nesse ponto de vista, Saxenian (2002) argumenta que, na circulação de cérebros, a migração qualificada tem demonstrado ser plausível obter benefícios para os locais de

origem e destino dos imigrantes, desenhando, assim, novas possibilidades de desenvolvimento econômico.

No entanto, muitos dos estudos desenvolvidos no tema da circulação dizem respeito aos fluxos migratórios internacionais de países em desenvolvimento ou mesmo não desenvolvidos para países altamente desenvolvidos, como Estados Unidos, Japão e diversas nações na Europa. Dada a atual configuração do cenário internacional, cada vez mais baseada na reestruturação produtiva e na inserção de diferentes espaços na lógica de reprodução do capital, produtivo e financeiro, seria errôneo ignorar a diversidade de fluxos migratórios envolvida nesse processo.

Como aponta Solimano (2013)

A diversidade de migrantes qualificados hoje [...] está ligada à diversidade das rotas migratórias e “ecossistemas” que incentivam a mobilidade internacional e o sucesso na carreira. Os circuitos em que esse setor se desenvolve são [...] espaços que contam com mecanismos próprios, políticas e processos que facilitam a mobilidade da mão de obra qualificada que necessitam contratar, o que inclui formas de contratação, salários atraentes, benefícios de seguro de saúde e muitas vezes outras características especiais. (Apud OIM, 2016, p. 37)¹⁵

Nesse contexto, o conhecimento seria, de acordo com a OIM (2016), um bem estratégico à geração de riqueza em nível internacional, daí a valorização cada vez maior das áreas de criação de bens e serviços com base em ciência e tecnologia. A competitividade ganha, então, um aspecto sistêmico e o conhecimento, espaço na dinâmica produtiva internacional com o constante incentivo à inovação.

No entanto, é importante ponderar que

[...] As categorias da migração qualificada tornaram-se mais complexas e diversificadas nas últimas décadas, envolvendo desde a clássica migração laboral de trabalhadores qualificados, a partir de uma experiência laboral, aos profissionais independentes com formação universitária nas áreas de administração de empresas, finanças, negócios e afins; os gerentes, executivos ou funcionários especializados de empresas multinacionais que se deslocam dentro da empresa, o setor altamente qualificado em ciência, tecnologia, engenharia e matemática [...] incluindo a área de tecnologia da informação e os estudantes de educação superior que vão estudar no exterior. (Ibid., p. 186)¹⁶

O conhecimento passaria, então, a ser gerido pela dinâmica financeira e produtiva de grandes corporações multinacionais, que exercem uma demanda progressiva do fator trabalho em sua forma altamente especializada, com um nível educacional elevado e capaz de atuar em ocupações consideradas essenciais a desenvolvimento, inovação e geração de novas tecnologias (ibid.). Desse modo, esses profissionais contribuiriam “ao desenvolvimento econômico, já que se trata de pessoas que têm um grande potencial para gerar valor econômico, científico, tecnológico e cultural devido a suas habilidades e conhecimentos, por isso são conhecidos como ‘migrantes de alto valor’” (ibid., p. 188; tradução livre).¹⁷

Nesse sentido, buscar-se-á compreender a dinâmica socioespacial de inserção da migração internacional qualificada no mercado de trabalho brasileiro a partir do conceito operacional de trabalhadores do conhecimento (Florida, 2014 e Mello, 2007), uma forma de trabalhar com a discussão acerca dos Recursos

Humanos dedicados à Ciência e Tecnologia (RHCT) aplicada ao contexto nacional, sobretudo, no que diz respeito às bases de dados estatísticos disponíveis e às categorias nacionais de ocupação. Levam-se em conta, sobretudo, as especificidades e heterogeneidade dos fluxos migratórios internacionais de profissionais altamente qualificados para o Brasil, mais especificamente para São Paulo.

Florida (2014)¹⁸ traz, para os trabalhadores do conhecimento, a definição da classe criativa: composta por profissionais capazes de exercer um papel dominante do ponto de vista econômico, social e político. O autor delimita essa nova classe criativa como sendo formada por profissionais e técnicos de destaque em diferentes áreas que envolvam conhecimento e análise simbólica, os quais “agregam valor econômico por meio de sua criatividade” (ibid., posição 490).¹⁹ A definição operacional do autor para os trabalhadores do conhecimento está dividida entre um núcleo “duro” e uma esfera mais “fluida” com possíveis conexões na estrutura ocupacional desses profissionais. A estrutura da classe criativa de Florida inclui: *Núcleo Supercriativo* – ocupações relacionadas à computação e à matemática; à arquitetura e às engenharias, às ciências da vida, físicas e sociais; à educação, ao treinamento, à biblioteconomia, às artes, ao design, ao entretenimento, aos esportes e à mídia; e *Profissionais Criativos* – ocupações relacionadas à administração e à gestão; aos negócios e às operações financeiras; ao sistema legal; à prática e à técnica dos cuidados com a saúde; à gestão de vendas e ao atacado.

Nesse sentido, Mello (2007) avança nas análises, buscando o agrupamento de ocupações para o trabalhador do conhecimento

em Campinas-SP, a partir dos critérios de Florida (2014) e com base nas informações do Código Brasileiro de Ocupações (CBO).²⁰ O autor adiciona, à classe criativa, a categoria "Outros", constituída, principalmente, por profissionais da área de educação, responsáveis pela formação dos profissionais criativos. Assim, é a partir desse agrupamento de ocupações que analisaremos a imigração internacional do trabalhador do conhecimento em São Paulo no início do século XXI.

Ademais, os dados utilizados no decorrer do trabalho dizem respeito aos vínculos ativos de emprego no mercado formal brasileiro presentes na Relação Anual de Informações Sociais (Rais) do Ministério do Trabalho e Previdência Social (MTPS). Os dados obtidos nessa base representam registros administrativos de responsabilidade do empregador e com periodicidade anual. Há uma abrangência nacional que pode ser desagregada por país, grandes regiões, unidades da federação e municípios. A Rais apresenta, portanto, informações de estoque (número de empregos) e de movimentação (IBGE). De modo que, entre suas limitações, ressalta-se que os registros dizem respeito aos vínculos de trabalho estabelecidos pelos profissionais com as empresas e os ativos em 31 de dezembro, não ao volume de imigrantes, visto que uma pessoa pode vir a apresentar mais de um emprego formal. Além disso, existem possíveis omissões, erros de preenchimento ou divulgação de dados fora do período de declaração por parte dos empregadores (IBGE) e a base não contempla dados sobre profissionais autônomos e imigrantes na informalidade.

Apesar desses limites, é possível captar os vínculos de trabalhadores estrangeiros, bem como informações socioeconômicas relevantes

para a composição do perfil desse contingente e de sua inserção no mercado formal de trabalho. Essa fonte de dados contempla em média a 97% do universo de registros formais com base na Consolidação das Leis do Trabalho (CLT) (Palerme, Oliveira e Lopes, 2015, pp. 19-21).

Leva-se em consideração, portanto, que tais dados representam os vínculos ativos estabelecidos pelos imigrantes com as empresas até 31 de dezembro do ano anterior ao considerado, e o uso de um marco temporal preestabelecido condiz "com o intuito de evitar a superenumeração" dos dados estudados (Pereira, 2015, p. 65). Dessa forma, é possível considerar que a Rais capta grande parte da imigração qualificada para o Brasil no início do século XXI, uma vez que se trata, em sua maioria, de uma imigração documentada e inserida no mercado de trabalho formal do País.

A partir disso, para identificar os Imigrantes Trabalhadores do Conhecimento (ITC), foram selecionadas as seguintes variáveis dos microdados: CBO, 2002; emprego em 31/12; faixa etária; escolaridade após 2005; idade; municípios por Unidades Federativas (UF), nacionalidade; sexo.²¹ Com isso, busca-se analisar quais as principais características da população migrante qualificada inserida no mercado de trabalho formal segundo os critérios de análise dos "imigrantes trabalhadores do conhecimento", principalmente, o nível escolaridade e a ocupação segundo a CBO, 2002. Logo, foram selecionados os vínculos de trabalho ativos, para estrangeiros entre 10 e 65 anos ou mais de idade, registrados no mercado de trabalho formal do estado de São Paulo, que apresentassem uma escolaridade maior ou igual ao ensino superior completo²² e ocupações condizentes com a metodologia utilizada (Quadro 1).

Quadro 1 – Ocupações relativas ao trabalhador do conhecimento de acordo com o Código Brasileiro de Ocupações – Classe Criativa

| Código Brasileiro e Ocupação (CBO) | Ocupações da Categoria Núcleo Supercriativo |
|------------------------------------|---|
| 2011 | Profissionais de Bioenergia e Engenharia Genética |
| 2021 | Engenheiros Mecatrônicos |
| 2111 | Profissionais da Matemática |
| 2112 | Profissionais da Estatística |
| 2122 | Engenheiros em Computação-Desenvolvimento de Software |
| 2123 | Especialista em Informática |
| 2124 | Analista de Sistemas |
| 2131 | Físicos |
| 2132 | Químicos |
| 2133 | Profissionais do espaço e da Atmosfera |
| 2134 | Geólogos e Geofísicos |
| 2140 | Engenheiros Ambientais e afins |
| 2141 | Arquitetos |
| 2142 | Engenheiros Civis e afins |
| 2143 | Engenheiros Eletroeletrônicos e afins |
| 2144 | Engenheiros Mecânicos |
| 2145 | Engenheiros Químicos |
| 2146 | Engenheiros Metalurgistas e de Materiais |
| 2147 | Engenheiros de Minas |
| 2148 | Engenheiros Agrimensores e de Cartografia |
| 2149 | Engenheiros Industriais, de produção e segurança |
| 2211 | Biólogos e afins |
| 2221 | Engenheiros Agrossilvicultores |
| 2511 | Profissionais em Pesquisa e Análise Antropológica e Sociológica |
| 2512 | Profissionais em Pesquisa e Análise Econômica |
| 2513 | Profissionais em Pesquisa e Análise Histórica e Geográfica |
| 2514 | Filósofos e Cientistas Políticos |
| 2531 | Profissionais de Relações Públicas, Publicidade, Mercado e Negócios |
| 2611 | Profissionais do Jornalismo |
| 2612 | Profissionais da Informação |
| 2613 | Arquivistas e Museólogos |
| 2614 | Filólogos, Intérpretes e Tradutores |
| 2615 | Profissionais da Escrita |
| 2616 | Especialistas em Edição |
| 2617 | Locutores, Comentaristas e Repórteres de Rádio e Televisão |
| 2621 | Produtores Artísticos e Culturais |
| 2622 | Diretores de Espetáculos e afins |
| 2623 | Cenógrafos |
| 2624 | Artistas visuais, Desenhistas Industriais e Conservadores-restauradores de Bens Culturais |
| 2625 | Atores |
| 2626 | Músicos compositores, Arranjadores, Regentes e Musicólogos |
| 2627 | Músicos Intérpretes |
| 2628 | Artistas da Dança |
| 2629 | Designer de Interiores de Nível Superior |
| 2711 | Chefes de Cozinha e afins |

| Código Brasileiro e Ocupação (CBO) | Ocupações da Categoria Profissionais Criativos |
|---|--|
| 2012 | Profissionais de Metrologia |
| 2251 | Médicos Clínicos |
| 2232 | Cirurgiões-Dentistas |
| 2233 | Veterinários e Zootecnistas |
| 2234 | Farmacêuticos |
| 2235 | Enfermeiros de Nível Superior e afins |
| 2236 | Profissionais da Habilitação e Reabilitação |
| 2237 | Nutricionistas |
| 2331 | Professores do Ensino Profissional |
| 2332 | Instrutores do Ensino Profissional |
| 2410 | Advogados |
| 2422 | Membros do Ministério Público/Promotores Defensores Públicos |
| 2515 | Psicólogos e Psicanalistas |
| 2521 | Administradores de Empresas |
| 2525 | Profissionais da Administração Econômico-Financeira |

| Código Brasileiro e Ocupação (CBO) | Ocupações da Categoria Outros |
|---|---|
| 2151 | Oficiais de Convés |
| 2152 | Oficiais de Máquinas da Marinha Mercante |
| 2153 | Profissionais da Pilotagem Aeronáutica |
| 2311 | Prof. de Nível Superior na Educação Infantil |
| 2312 | Prof. de Nível Superior do Ensino Fundamental de 1ª à 4ª séries |
| 2313 | Prof. de Nível Superior no Ensino Fundamental de 5ª à 8ª séries |
| 2321 | Professor do Ensino Médio |
| 2341 | Prof. de Matemática, Estatística e Informática do Ensino Superior |
| 2342 | Prof. de Ciências Físicas, Químicas e afins do Ensino Superior |
| 2343 | Prof. de Arquitetura e Urbanismo, Engenharia, Geofísica e Geologia do Ensino Superior |
| 2344 | Professores de Ciências Biológicas e da Saúde do Ensino Superior |
| 2345 | Professores na Área de Formação Pedagógica do Ensino Superior |
| 2346 | Professores nas Áreas de Língua e Literatura do Ensino Superior |
| 2347 | Professores de Ciências Humanas do Ensino Superior |
| 2348 | Prof. de ciências Econômicas, Administrativas e Contábeis do Ensino Superior |
| 2349 | Professores de Artes do Ensino Superior |
| 2392 | Professores de Educação Especial |
| 2394 | Programadores, Avaliadores e Orientadores de Ensino |
| 2412 | Procuradores e Advogados Públicos |
| 2423 | Delegados de Polícia |
| 2516 | Assistentes Sociais e Economistas Domésticos |
| 2522 | Contadores e Auditores |
| 2523 | Secretários Executivos e Bilíngues |
| 2524 | Profissionais de Recursos Humanos |

O Gráfico 1 apresenta os vínculos ativos para todos os imigrantes no estado de São Paulo, segundo nacionalidade de 2002 a 2015. Nota-se, de maneira geral, que os vínculos de imigrantes no mercado de trabalho formal do estado mais do que dobraram entre 2002 e 2015, ou seja, passou-se de 22.939 para 48.023 vínculos. Entre as nacionalidades mais significativas nesses treze anos estão as latino-americanas, pois elas representaram juntas²³ pelo menos 24,1% dos vínculos em 2002 (5.522 em 22.939); 31,5% em 2010 (8.814 em 27.942) e, finalmente, 32,5% em 2015 (15.288 em 47.023). Além disso, cabe destacar a participação de duas nacionalidades em relação ao total, a portuguesa e a haitiana. Enquanto a primeira apresentou uma intensa diminuição de sua participação relativa e absoluta no período analisado, de 23,8% dos vínculos ativos de 2002 (5.457 em 22.939), para 9,9% em 2015 (4.675 em 47.023); a haitiana aumenta a cada ano sua inserção no mercado de trabalho formal brasileiro, tendo passado de nenhum registro de 2002 a 2013, para 5.174 em 2014 (11,5% em 45.100) e alcançado os 7.788 vínculos em 2015 (16,6% de 47.023).

O Gráfico 2, por sua vez, exibe informações sobre a escolaridade dos imigrantes a partir de seus vínculos ativos de trabalho para o estado de São Paulo entre 2006 e 2015. Ressalta-se, assim, a importância do nível de instrução desses profissionais para o estudo da imigração internacional qualificada para o Brasil e de sua inserção no mercado de trabalho nacional. Dessa forma, tem-se que a maior parte dos vínculos ativos diz respeito aos imigrantes com ensino médio completo ou com ensino superior completo, uma tendência que vem se acentuando ao longo do tempo e com

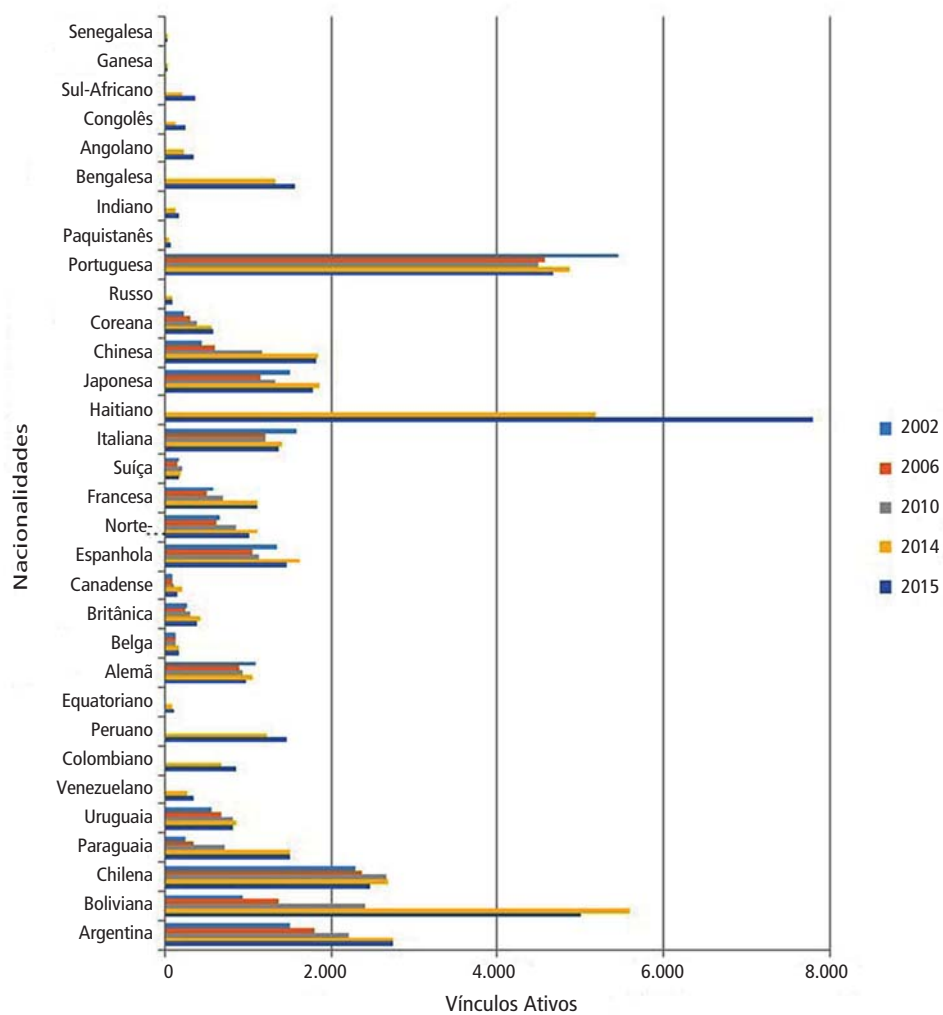
o aumento no número dos vínculos de trabalho registrados pela Rais.

Nota-se, inclusive, um aumento na participação dos registros de profissionais com ensino médio completo ao longo dos anos, passando de 22,2% em 2006 (724 em 22.597), para 24,5% em 2010 (6.056 em 25.960) e atingindo os 31,6% em 2015 (2.351 em 47.023).

Já em relação à parcela mais escolarizada dos imigrantes inseridos no mercado de trabalho de São Paulo com nível igual ou maior do que o superior completo, é possível observar um aumento em termos absolutos (exceto para 2015) e, ao mesmo tempo, uma queda de participação relativa entre 2006 e 2015. Assim, enquanto os vínculos aumentaram mais de uma vez e meia, passando de 13.122 em 2006, para 20.876 em 2015; sua participação caiu de 58,1% (de 22.597) para 40,5% (de 47.023). Mesmo que tenham perdido espaço na distribuição dos vínculos, os imigrantes com maiores níveis de instrução ainda representam a maior parte dos vínculos ativos registrados no mercado de trabalho formal do estado, especialmente os que apresentam ensino superior completo.

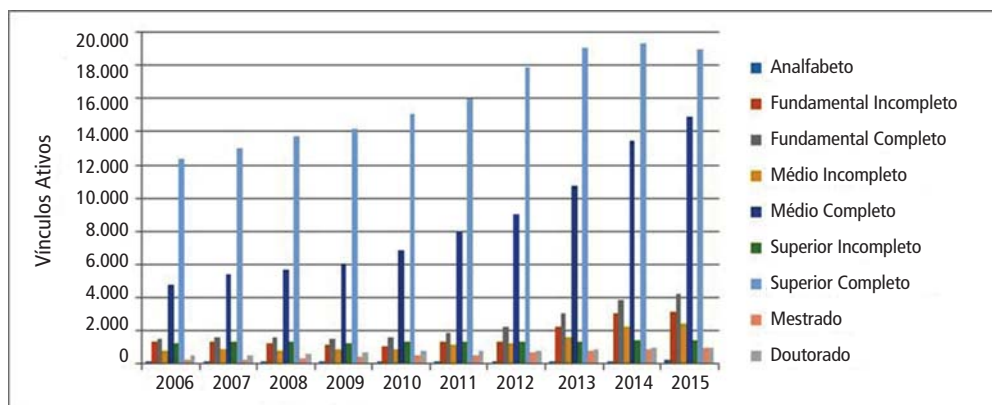
É justamente entre os imigrantes com maior escolaridade que se encontram os imigrantes trabalhadores do conhecimento, caracterizados, não apenas por seu alto nível de escolaridade, mas por um conjunto específico de ocupações, conforme o Quadro 1 (Mello, 2007). A Tabela 1 permite analisar, assim, os vínculos de ITC inseridos no mercado de trabalho formal do estado de São Paulo, segundo sexo e sua participação relativa, entre 2006 e 2015. Avalia-se que houve um crescimento de pelo menos 41,8% no total de registros para ITC de 2006 a 2015 (de 6.075 para 8.615), como já apresentado. Porém, de forma mais

Gráfico 1 – Vínculos Ativos de Imigrantes no estado de São Paulo, segundo nacionalidade 2002-2015



Fonte: Relação Anual de Informações Sociais 2002-2015. Observatório das Migrações em São Paulo (Fapesp-CNPq / Nepo-Unicamp).

Gráfico 2 – Vínculos ativos de imigrantes no estado de São Paulo, segundo nível de escolaridade 2006-2015



Fonte: Relação Anual de Informações Sociais, 2002-2015. Observatório das Migrações em São Paulo (Fapesp-CNPq/Nepo-Unicamp).

detalhada, observa-se que, de 2011 para 2012, houve um aumento de pelo menos 10,5% nos vínculos ativos para ITC, de 7.573 para 8.395, que foi seguido de um período de decréscimo entre 2012-2013 de -0,9%, passando de 8.365 para 8.283 e retomando o crescimento nos anos seguintes.

Não obstante, é possível considerar que a diferença entre os vínculos de trabalho para homens e mulheres desse grupo tem se tornado mais significativa a cada ano. Observa-se, a partir disso, uma superioridade dos vínculos dos homens em comparação com os das mulheres que se intensificou no período; de modo que os registros de homens passaram de 63% em 2006 (3.827 em 6.075), para 63,83% em 2015 (5.499 em 8.615). Já, em termos absolutos, houve um aumento de, aproximadamente, 43,7% nos registros de trabalho para homens, de 3.827, em 2006, para 5.499

vínculos em 2015. As mulheres, por sua vez, apresentaram um acréscimo absoluto nos vínculos ativos de trabalho, entre 2006 e 2015, em média de 38,6% (de 2.248 para 3.116) e uma queda em termos relativos, visto que perderam participação no total de 2006, 37% (2.248 em 6.075), para 2015, 36,17% (3.116 em 8.615).

O estudo sobre a migração internacional qualificada em São Paulo leva em consideração, também, a inserção laboral desses profissionais no mercado formal de trabalho do País. Assim, buscam-se avaliar os vínculos ativos dos ITC a partir de sua distribuição entre as três categorias de análise: o Núcleo Supercriativo, os Profissionais Criativos e o grupo Outros (Mello, 2007), entre os anos de 2006 e 2015.

Entre as funções que mais se destacam no Núcleo Supercriativo, de 2006 a 2015, estão os Analistas de sistemas computacionais;

Tabela 1 – Vínculos Ativos de imigrantes trabalhadores do conhecimento no estado de São Paulo totais e relativos, segundo sexo, de 2006 a 2015

| Anos | Mulheres | Mulheres - % | Homens | Homens - % | Total |
|------|----------|--------------|--------|------------|-------|
| 2006 | 2.248 | 37,00 | 3.827 | 63,00 | 6.075 |
| 2007 | 2.366 | 36,96 | 4.036 | 63,04 | 6.402 |
| 2008 | 2.519 | 36,86 | 4.315 | 63,14 | 6.834 |
| 2009 | 2.607 | 37,00 | 4.438 | 63,00 | 7.045 |
| 2010 | 2.723 | 36,56 | 4.725 | 63,44 | 7.448 |
| 2011 | 2.744 | 36,23 | 4.829 | 63,77 | 7.573 |
| 2012 | 2.936 | 35,10 | 5.429 | 64,90 | 8.365 |
| 2013 | 2.892 | 34,91 | 5.391 | 65,09 | 8.283 |
| 2014 | 2.988 | 34,87 | 5.580 | 65,13 | 8.568 |
| 2015 | 3.116 | 36,17 | 5.499 | 63,83 | 8.615 |

Fonte: Relação Anual de Informações Sociais 2006-2015. Observatório das Migrações em São Paulo (Fapesp-CNPq /Nepo-Unicamp).

engenheiros eletroeletrônicos; engenheiros civis; profissionais de relações públicas, publicidade, mercado e negócios; engenheiros mecânicos e os profissionais em pesquisa e análise econômicas. Essas ocupações juntas representam, em média, 74% da categoria por ano. Os vínculos ativos para analistas de sistemas computacionais, por exemplo, exibiram um acréscimo absoluto de aproximadamente 66% entre 2006 e 2015 (de 457 para 759) e relativo, pois passaram de 28,1% do total da categoria em 2006 (457 em 1.622), para 31,1% (759 em 2.433) em 2015.

Já, entre as ocupações relativas à categoria Profissionais Criativos, é possível ressaltar os médicos clínicos; administradores de empresas; enfermeiros de nível superior; advogados e profissionais de administração econômico-financeira, ocupações que representam juntas aproximadamente 92% do

grupo Profissionais Criativos, a cada ano, entre 2006 e 2015. Cabe assinalar que os vínculos ativos relativos aos médicos clínicos são os mais expressivos entre todas as demais ocupações consideradas na análise dos imigrantes trabalhadores do conhecimento. Apesar do aumento absoluto dos registros no período, de 1.198 em 2006, para 1.542 em 2015 (ainda que com certas oscilações), a ocupação vem perdendo espaço relativo na categoria Profissionais Criativos, tendo passado de 61,2% (1.198 em 1.959) no primeiro ano, para 55,7% (1.542 em 2.771) no último. Ao mesmo tempo, nota-se um aumento significativo dos vínculos de trabalho de administradores de empresas, de cerca de 110% entre 2006 e 2015 (de 283 para 596); tendo passado de 14,5% do total da categoria em 2006 (283 em 1.959), para 23,5% (619 em 2.685), em 2012, e terminado o período em 21,5% (596 em 2.771).

Finalmente, em relação à categoria Outros é possível ressaltar os vínculos de professores na área de formação pedagógica do ensino superior; nas áreas de língua e literatura do ensino superior; de nível superior no ensino fundamental (1ª a 4ª séries); de nível superior no ensino fundamental (5ª a 8ª séries); do ensino médio; de ciências humanas do ensino superior; aos programadores, avaliadores e orientadores de ensino; contadores e auditores e, por fim, aos secretários executivos e bilíngues, ocupações que, juntos, representam, em média, 78% da categoria a cada ano. Enquanto os registros de professores de formação pedagógica perderam participação no total da categoria, de 21,6% (538 em 2.494), em 2006, para 17,4% (592 em 3.411) em 2015, os de professores de outras áreas, como de línguas e literatura para o ensino superior, aumentaram de 9% (225 em 2.494) no primeiro ano, para 14% (475 em 3.411) no último.

Finalmente, no que diz respeito ao total de cada categoria de análise dos ITC, os vínculos ativos para essa parcela mais qualificada de imigrantes apresentaram uma tendência de crescimento no período, tendo acrescido em 41,8% no geral, de 6.075 em 2006, para 8.615 em 2015. Observa-se, dessa forma, um aumento absoluto dos vínculos ativos para as três categorias, e os registros para ocupações do Núcleo Supercriativo tiveram um acréscimo de 50% (de 1.622 para 2.433); dos Profissionais Criativos em 41,4% (de 1.959 para 2.771) e dos Outros em 36,8% (de 2.494 para 3.280) de 2006 a 2015. Já, em termos relativos, destaca-se uma perda de participação do grupo Outros no período, visto que passou de 41,1% em 2006 (2.494 em 6.075), para 39,6% (3.411

em 8.615) em 2015 e, ao mesmo tempo, um aumento da participação de vínculos ativos para imigrantes trabalhadores do conhecimento inseridos em ocupações da categoria Núcleo Supercriativo, que passou de 26,7% (1.622 em 6.075), para 28,2% (2.433 em 8.615) em 2015. A categoria de Profissionais Criativos, por sua vez, não apresentou grandes mudanças em sua participação no total dos vínculos ativos de imigrantes profissionais do conhecimento, mantendo-se com 32,2% dos registros totais em 2006 (1.959 em 6.075) e em 2015 (2.771 em 8.615).

Os espaços da migração dos imigrantes trabalhadores do conhecimento no estado de São Paulo no início do século XXI

Tendo em vista a diversidade dos vínculos ativos de imigrantes trabalhadores do conhecimento no estado de São Paulo analisados, pretende-se avaliar a distribuição espacial desses profissionais que conseguiram se inserir no mercado formal de trabalho brasileiro em anos recentes de forma a estabelecer um panorama da migração internacional qualificada para o País e para o estado no contexto atual. Levanta-se em consideração, sobretudo, a distribuição especial desses imigrantes entre os diferentes municípios de São Paulo (com base nas malhas municipais disponibilizadas pelo IBGE), de forma a estabelecer uma análise que, como apontado por Baeninger (2014a), envolva as dimensões espaciais do fenômeno e viabilize o estudo das mudanças ocorridas nos espaços da

migração nas primeiras décadas do século XXI. Busca-se, desse modo, apreender os pontos de aproximação e distanciamento em relação à presença de trabalhadores do conhecimento imigrantes e nacionais em determinados espaços e, ao mesmo tempo, as transformações observadas ao longo do período considerado.

O Mapa 1 apresenta a distribuição espacial dos vínculos ativos dos imigrantes trabalhadores do conhecimento entre os diferentes municípios do estado de São Paulo para 2006, 2010 e 2014 e o Mapa 2 refere-se aos

registros de trabalhadores do conhecimento nacionais para 2015.

Com relação aos vínculos de ITC, avalia-se, inicialmente, uma concentração significativa no município de São Paulo, que se intensifica ao redor da capital ao longo dos anos. Ademais, é possível discernir os vínculos relativos a São Paulo no último nível da legenda para cada ano, visto que a cidade conta com o maior número de registros referentes a esse estrato populacional. Portanto, em 2006 eram 3.539 vínculos; em 2010, 4.511; em 2014,

Mapa 1 – Distribuição espacial dos vínculos ativos de imigrantes trabalhadores do conhecimento segundo municípios do estado de São Paulo para 2006, 2010 e 2014, respectivamente



Fonte: Malhas Digitais (FIBGE, 2010) e Relação Anual de Informações Sociais, 2006, 2010 e 2014. Observatório das Migrações em São Paulo (Fapesp-CNPq /Nepo-Unicamp).

5.046 e, em 2015, com uma leve queda em relação ao ano anterior, foram 5.035.

No que diz respeito ao interior paulista, ressalta-se, durante os 4 anos, um aumento no número de municípios que contam com vínculos ativos para imigrantes trabalhadores do conhecimento, ainda que essa diversificação seja limitada e tenda a variar ao longo do tempo. No geral, para além da região metropolitana de São Paulo (RMSP), que será tratada mais adiante, observa-se um aumento dos registros em alguns municípios específicos, como São José dos Campos (96 em 2006 e 178 em 2015); Campinas (317 em 2006 e 494 em 2015); Piracicaba (40 em 2006, 62 em 2014 e 58 em 2016); São Carlos (53 em 2006 e 99 em 2015) e, finalmente, Ribeirão Preto (71 em 2006 e 101 em 2015).

Logo, distingue-se um aumento de 41,8% entre 2006 e 2015 (de 6.075 para 8.615) nos vínculos ativos de ITC no estado de São Paulo; e o período de crescimento mais intenso se deu entre 2006 e 2010, com 22,6% (de 6.075 para 7.448).

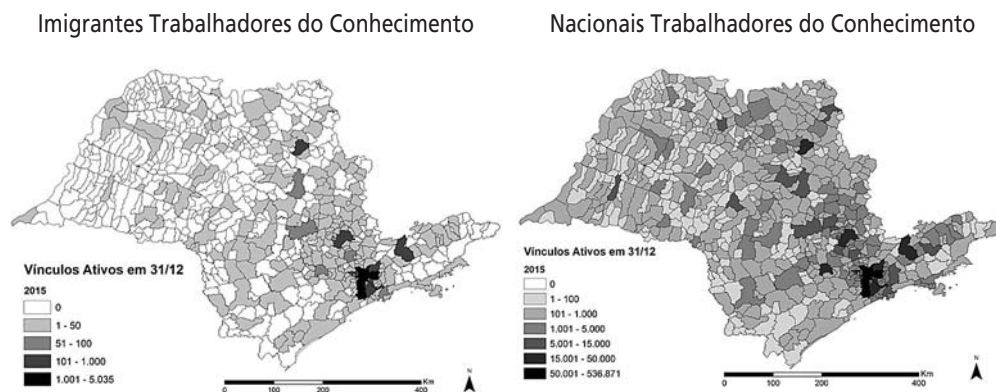
A partir do que foi discutido, é interessante pensar possíveis semelhanças entre os espaços de inserção dessa mão de obra altamente especializada imigrante e nacional nos diferentes espaços de alocação do capital e da força de trabalho no estado. Busca-se, portanto, estabelecer uma comparação entre a distribuição espacial dos vínculos ativos de imigrantes e de nacionais trabalhadores do conhecimento nos diferentes municípios do estado. O Mapa 2 apresenta, para o ano de 2015, as informações sobre os registros dos imigrantes e dos nacionais, seguidamente. Nota-se, em primeiro lugar, a disparidade no volume de vínculos para os dois estratos sociais, visto

que a quantidade de nacionais altamente qualificados, como esperado, é expressivamente superior à de imigrantes trabalhadores do conhecimento, por isso a diferença nas legendas. Não obstante, para além da capital São Paulo, grande centro de concentração de trabalhadores do conhecimento no País, sejam eles nacionais ou não, cabe apontar uma sobreposição espacial dos municípios que mais se destacam em relação aos vínculos de trabalho de nacionais e os de presença imigrante. Entre eles, ressaltam-se os já citados, São José dos Campos, Campinas, Piracicaba, São Carlos e Ribeirão Preto, mas também os da RMSP, como Guarulhos, São Bernardo do Campo, Osasco e Santo André.

É interessante ponderar, a partir disso, que as dinâmicas migratórias observadas do ponto de vista da migração interna por Baeninger (2005, p. 93), em meio às mudanças econômico-espaciais do final do século XX, já apontavam para a “dispersão populacional no estado” e para um “rearranjo das formas de distribuição espacial da população no âmbito da região”. Ressalta-se, ainda, a importância de polos regionais como Campinas, São José dos Campos e Ribeirão Preto no processo de “espraiamento populacional” que antes envolvia a migração interna (ibid., p. 94) e, no século XXI, destacam-se, também, pela presença da migração internacional qualificada.

Tendo em vista o cenário encontrado, é importante pensar os fluxos de ITC no estado de São Paulo a partir de suas especificidades, especialmente, no que diz respeito aos diferentes espaços de inserção da migração internacional no âmbito local, nacional e global e à relação com a dinâmica produtiva e financeira internacional.

Mapa 2 – Distribuição espacial dos vínculos ativos de trabalhadores do conhecimento imigrantes e nacionais segundo municípios do estado de São Paulo, respectivamente, para 2015



Fonte: Malhas Digitais (FIBGE, 2010) e Relação Anual de Informações Sociais, 2015. Observatório das Migrações em São Paulo (Fapesp-CNPq/Nepo-Unicamp).

Como apresenta Baeninger (2014b, p. 5) a respeito da migração interna, mas que pode ser pensado, também, para a migração internacional, “a análise dos movimentos migratórios nos anos 2000 reforça a tendência de configuração de novos espaços da migração, com a necessidade de diferentes olhares para as escalas onde esses fluxos se processam, seus sentidos e repercussões em diferentes níveis (Vainer, 2002; Brandão, 2007)”. Seria necessário, portanto, refletir as migrações do ponto de vista de uma reestruturação urbana, de modo que essas mudanças fossem compreendidas a partir dos diferentes processos em curso, entre eles a “redistribuição espacial da população” a “urbanização” e as “migrações” (Baeninger, 2014b, p. 6). Nesse sentido,

[...] O processo de reestruturação produtiva em âmbito internacional tem contribuído, em nível nacional, regional e local, para a configuração de espaços urbanos selecionados (Sassen, 1988). [...] Modificaram-se as formas e os processos urbanos até então vigentes nas cidades; intensificou-se a velocidade das transformações tecnológicas; as cidades pequenas e de porte médio passaram a constituir uma importante fatia do dinamismo regional; mudaram a direção e o sentido dos fluxos migratórios nacionais e internacionais. (Ibid.)

Deve-se levar em consideração, também, que “a reestruturação urbana se articula à reorganização econômica mundial, refletindo os impactos territoriais do processo de reestruturação produtiva” (ibid., pp. 6-7). Assim,

quanto mais as regiões vão inserindo seus segmentos na economia internacional, mais propensas se tornam essas áreas para experimentarem a rotatividade de suas populações, com a fluidez da mão de obra nos setores dessa produção. Oscilará tanto na origem quanto no destino; haverá mão de obra excedente vinculada a esse processo global de reestruturação da produção e de circulação de capital. (Ibid., p. 19)

A partir dessa perspectiva, seria possível apreender as mudanças notadas na distribuição espacial dos ITC entre os diferentes municípios do estado de São Paulo, 645 no total, tendo em vista sua inserção no mercado de trabalho formal com base nos registros administrativos disponibilizados pela Rais.

A Tabela 2 apresenta, assim, os vínculos ativos de Imigrantes Trabalhadores do Conhecimento (ITC) na capital do estado, São Paulo, na região metropolitana (RMSP) e nos municípios do interior paulista; assim como suas respectivas participações no total do estado, entre 2006 e 2015. Ressalta-se, nesse sentido, que a RMSP envolve 39 municípios, entre eles a capital, São Paulo, além de Arujá, Barueri, Biritiba-Mirim, Caieiras, Cajamar, Carapicuíba, Cotia, Diadema, Embu das Artes, Embu-Guaçu, Ferraz de Vasconcelos, Francisco Morato, Franco da Rocha, Guararema, Guarulhos, Itapevi, Itapeçerica da Serra, Itaquaquecetuba, Jandira, Juquitiba, Mairiporã, Mauá, Mogi das Cruzes, Osasco, Pirapora do Bom Jesus, Poá, Ribeirão Pires, Rio Grande da Serra, Salesópolis, Santa Isabel, Santana de Parnaíba, Santo André, São Bernardo do Campo, São Caetano do Sul, São Lourenço da Serra, Suzano, Taboão da Serra e Vargem Grande Paulista, enquanto o interior engloba as demais 606 cidades do estado.

Primeiramente, observa-se que, para todas as espacialidades consideradas, houve um aumento no número de vínculos ativos para o estrato social considerado; o interior do estado apresentou aproximadamente 53,8% (de 1.459 para 2.242), enquanto o município de São Paulo, 42,3% (de 3.539 para 5.035) e, por fim, a RMSP, 38,1% (de 4.616 para 6.373) de aumento nos vínculos entre 2006 e 2015. Não obstante, cabe destacar que a tendência de crescimento no número de registros administrativos para imigrantes trabalhadores do conhecimento exibiu oscilações na capital e na RMSP, ao passo que no interior se manteve de forma progressiva ao longo dos 10 anos analisados. No que diz respeito a São Paulo, nota-se um aumento dos registros até 2012 (de 3.539 em 2006, para 5.068 em 2012), ano em que alcança seu número mais elevado de vínculos de trabalho para os ITC, seguido de uma oscilação de 4.909 em 2013, para 5.048, em 2014 e alcançando os 5.035, em 2015. Na RMSP, por sua vez, é possível aferir um crescimento do número de vínculos até 2012 (de 4.616, em 2006, para 6.365 em 2012), seguido de um período de variações nos registros, de modo que, em 2013, foram 6.236, em 2014, 6.406 e, finalmente, em 2015, 6.373 vínculos ativos para ITC.

A Tabela 2 apresenta, ainda, a participação dos vínculos ativos de ITC do município de São Paulo em relação ao total no estado entre 2006 e 2015. Observa-se, a seguir, uma baixa variação na participação relativa dos registros administrativos de trabalho dos ITC de São Paulo no total, visto que iniciou o período analisado com 58,26% em 2006 (3.539 em 6.075), atingiu seu ponto mais elevado no ano de 2009, com 60,6% dos vínculos (4.269

em 7.045), e culminou em 58,45% (5.035 em 8.615) em 2015.

Ademais, a Tabela 2 exibe a distribuição espacial dos vínculos ativos de ITC no estado tendo em vista uma divisão analítica entre os municípios da RMSP e do interior. Nota-se, de forma geral, que a maior parte dos vínculos ativos de imigrantes trabalhadores do conhecimento encontra-se na RMSP, ainda que seja possível observar uma variação ao longo do tempo. Essa oscilação resulta em uma queda na participação relativa dos registros na região metropolitana em relação ao total de 75,98% (4.616 em 6.075) em 2006 para 73,98%

(6.373 em 8.615) em 2015. Em contraposição, há um aumento da participação relativa dos vínculos ativos dos ITC no interior paulista, a qual passou de 24,02% (1.459 em 6.075) em 2006, para 26,02% (2.242 em 8.615) em 2015. Nesse sentido, pode-se pensar que, apesar de a RMSP, sobretudo São Paulo, representar a maior parte dos vínculos ativos para imigrantes trabalhadores do conhecimento no estado, os municípios do interior paulista ganharam espaço entre 2006 e 2015, aumentando a inserção no mercado formal de trabalho de uma mão de obra internacional altamente qualificada e escolarizada.

Tabela 2 – Vínculos ativos de Imigrantes Trabalhadores do Conhecimento (ITC) no município de São Paulo (SP), na Região Metropolitana de São Paulo (RMSP) e no Interior do estado de São Paulo e respectivas participações no total de ITC do estado, 2006-2015

| Anos | Município de São Paulo | Participação do Munic. de SP no Total do estado | Total de ITC na RMSP | Participação da RMSP no Total do estado | Total de ITC no Interior | Participação do Interior no Total do estado | Total de ITC no estado de SP |
|------|------------------------|---|----------------------|---|--------------------------|---|------------------------------|
| 2006 | 3.539 | 58,26 | 4.616 | 75,98 | 1.459 | 24,02 | 6.075 |
| 2007 | 3.736 | 58,36 | 4.835 | 75,52 | 1.567 | 24,48 | 6.402 |
| 2008 | 4.117 | 60,24 | 5.262 | 77,00 | 1.572 | 23,00 | 6.834 |
| 2009 | 4.269 | 60,60 | 5.411 | 76,81 | 1.634 | 23,19 | 7.045 |
| 2010 | 4.511 | 60,57 | 5.754 | 77,26 | 1.694 | 22,74 | 7.448 |
| 2011 | 4.518 | 59,66 | 5.746 | 75,87 | 1.827 | 24,13 | 7.573 |
| 2012 | 5.068 | 60,59 | 6.365 | 76,09 | 2.000 | 23,91 | 8.365 |
| 2013 | 4.909 | 59,27 | 6.236 | 75,29 | 2.047 | 24,71 | 8.283 |
| 2014 | 5.048 | 58,92 | 6.406 | 74,77 | 2.162 | 25,23 | 8.568 |
| 2015 | 5.035 | 58,45 | 6.373 | 73,98 | 2.242 | 26,02 | 8.615 |

Fonte: Relação Anual de Informações Sociais 2006-2015. Observatório das Migrações em São Paulo (Fapesp-CNPq /Nepo-Unicamp).

A partir disso, busca-se apreender como se dá essa distribuição dos vínculos de trabalho para os ITC entre os diferentes municípios do estado, segundo interior e RMSp, como apresentado nos Mapas 3 e 4, respectivamente, 2006 e 2015. Porém, é necessário ter em vista que a escala de cores cinza diz respeito aos municípios do interior paulista, enquanto a escala de cores azul, amarela e vermelha trata da RMSp. Essa diferença permite uma análise mais detalhada da mudança no número de vínculos ativos dos imigrantes para alguns municípios específicos ao longo do tempo, especialmente, na região metropolitana.

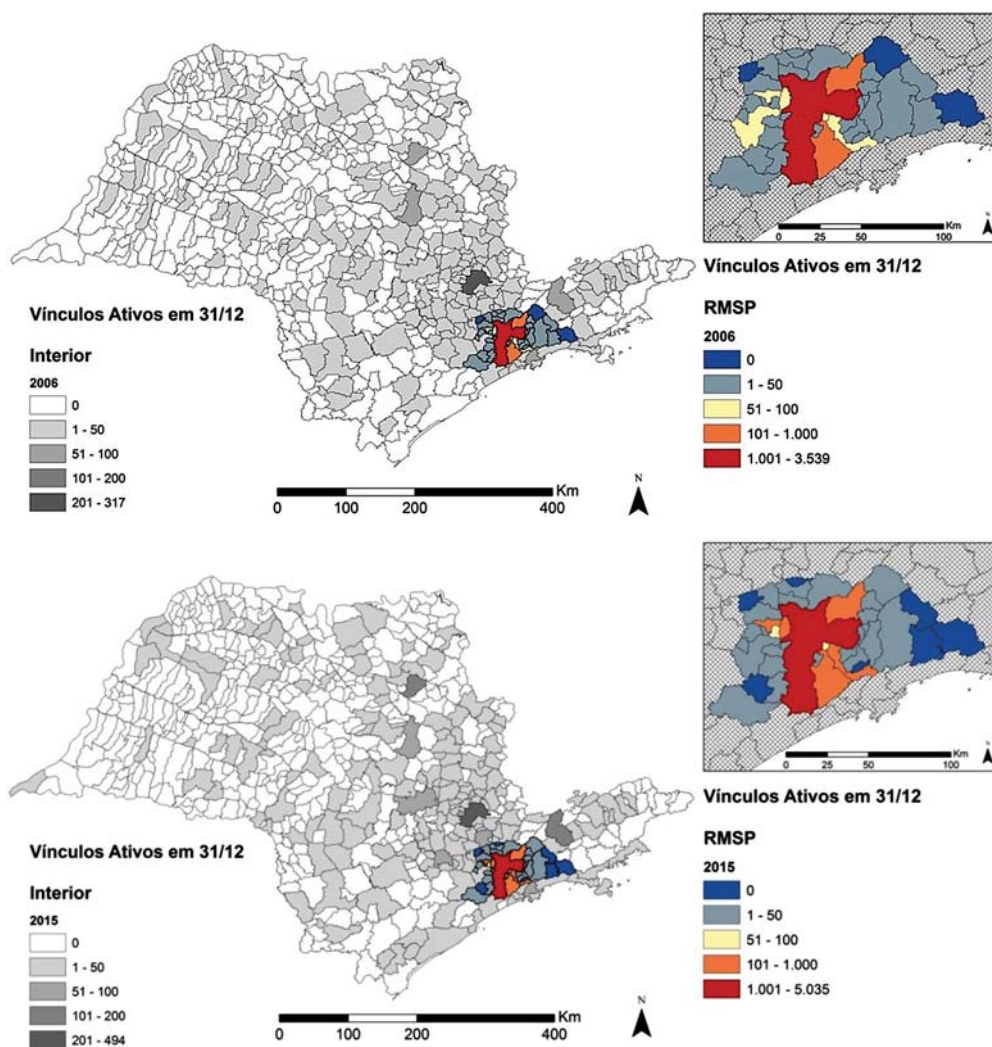
Observa-se, nesse sentido, que em 2006, a RMSp representava 75,98% dos vínculos ativos de ITC em todo o estado, ou seja, 4.616 dos 6.075, enquanto o interior contava com 24,02%, 1.459 em 6.075. Assim, é possível avaliar que a maior parte dos registros dos imigrantes trabalhadores do conhecimento no estado encontrava-se, principalmente, em São Paulo (3.539 em 4.616 vínculos), como apresentado na Tabela 2. Além da capital, destacam-se, São Bernardo do Campo, com 152 registros, e Guarulhos, com 131; Santo André, com 98, Barueri, com 98, Osasco, com 95, Cotia, com 54, e São Caetano do Sul, com 53. Já no interior do estado se sobressaem, em 2006, Campinas, o segundo município em vínculos ativos de ITC no estado, com 317; além de São José dos Campos, com 96, Santos, com 90, Ribeirão Preto, com 71 e São Carlos, com 53.

O Mapa 4, por sua vez, apresenta os vínculos ativos para imigrantes trabalhadores do conhecimento segundo RMSp e interior do estado de São Paulo em 2015. Nesse ano, a RMSp apresentou um aumento absoluto, mas

uma participação relativa inferior à de 2006, com aproximadamente, 73,98% dos registros totais desse grupo de profissionais no estado, ou 6.373 em 8.615. Desse montante, grande parte pode ser atribuída ao município de São Paulo, com 5.035 dos 6.373 vínculos ativos de ITC no ano de 2015. Outras cidades que merecem ser destacadas são: Santo André, com 256 registros, Barueri, com 172, São Bernardo do Campo, com 161, Guarulhos, com 125, e Osasco, com 102; além de Carapicuíba, com 61 e São Caetano do Sul, com 54 vínculos ativos. Enquanto isso, no Interior paulista, Campinas manteve o posto de segunda cidade com maior número de registros administrativos para os ITC em 2015, com 494; enquanto São José dos Campos, com 178, Ribeirão Preto, com 101, São Carlos, com 99 e Santos, com 93, mantiveram-se entre os municípios mais significativos. Não obstante, há um aumento dos vínculos de imigrantes em outras cidades do interior paulista, entre elas: Jundiaí, que passou de 36 em 2006, para 84 registros em 2015, Sorocaba, com 45 em 2006 e 78 em 2015, Piracicaba, com 40 em 2006 e 58 em 2015, e Hortolândia, com 35 em 2006, para 63 em 2015.

A partir disso, nota-se, comparativamente, uma semelhança nos municípios de maior presença dos ITC em 2006 e depois em 2015 tanto na RMSp, como no interior paulista, visto que a maior parte apresentou um aumento absoluto nos registros. Porém, cabe destacar, na análise desses dados, um acréscimo importante nos vínculos ativos de outras cidades do interior do estado de São Paulo, as quais têm exibido uma tendência de crescimento nos registros administrativos de ITC inseridos no mercado de trabalho formal no período, ainda que com algumas oscilações.

Mapas 3 e 4 – Distribuição espacial dos vínculos ativos de imigrantes trabalhadores do conhecimento por municípios do estado de São Paulo, segundo Região Metropolitana de São Paulo (RMSP) e Interior, respectivamente, para 2006 e 2015



Fonte: Malhas Digitais (FIBGE, 2010) e Relação Anual de Informações Sociais, 2006- 2015. Observatório das Migrações em São Paulo (Fapesp-CNPq /Nepo-Unicamp).

Considerações finais

Com base no aporte teórico da migração internacional qualificada e da circulação de cérebros e nos dados sobre vínculos ativos de trabalho no mercado formal, fornecidos pela Rais, é possível apreender algumas considerações gerais sobre os fluxos migratórios de profissionais altamente qualificados para o Brasil e para o estado de São Paulo. A primeira diz respeito à crescente formalização das atividades realizadas pelos imigrantes e imigrantes trabalhadores do conhecimento no mercado de trabalho do estado, o que estaria acompanhado de uma melhora constante nas informações disponibilizadas na Rais.

A segunda trata do aumento no número nos vínculos de trabalho para profissionais altamente qualificados, tendo em vista seu nível

de escolaridade e sua inserção em ocupações consideradas estratégicas em uma sociedade que valoriza, cada vez mais, o conhecimento (Castells, 1996).

Por fim, o presente trabalho dá elementos para se pensar a inserção dos imigrantes trabalhadores do conhecimento nos diferentes espaços da migração do estado de São Paulo, enquanto parte de uma dinâmica migratória transnacional de mão de obra qualificada. Sobretudo, em locais com potencial científico e econômico de absorção desses profissionais, onde teriam, supostamente, melhores condições de alocação laboral, política, cultural e econômica. Destaca-se, dessa forma, a significativa presença de trabalhadores qualificados na capital, São Paulo, e em seu entorno, na região metropolitana, sem desconsiderar, porém, sua crescente dispersão pelo interior paulista nos primeiros momentos do século XXI.

Jóice de Oliveira Santos Domeniconi

Universidade Estadual de Campinas, Instituto de Filosofia e Ciências Humanas. Campinas, SP/Brasil.
joicedomeniconi@outlook.com

Rosana Baeninger

Universidade Estadual de Campinas, Departamento de Demografia, Núcleo de Estudos de População Elza Berquó. Campinas, SP/Brasil.
baeninger@nepo.unicamp.br

Notas

- (1) Esse conjunto de políticas contemplava dez medidas: disciplina fiscal; realocação das prioridades dos gastos públicos; reforma tributária; liberalização da taxa de juros; manutenção da taxa de juros em níveis competitivos; liberalização do comércio interno; liberalização dos fluxos de investimento estrangeiro direto; privatizações; desregulamentação dos capitais estrangeiros e, por fim, consolidação dos direitos de propriedade (Willianson apud CID, 2003).
- (2) No original: *"pool of potential migrants"*.
- (3) No original: *"the generalization of market relations has historically had a dissolution effect on traditional work structures and promoted the formation of labor migrations"*.
- (4) No original: *"putting capital in other regions of the world necessarily involves staff migration. Transnational corporations favor meeting the labor force with capital making the movement of labor towards capital or transferring capital to areas with labor force surplus"*.
- (5) No original: *"not only from its lesser volume and social visibility, when compared with other migratory movements but also from its direct link with movements of capital and the temporary strategies it frequently employs"*.
- (6) A formulação desse aparato conceitual-analítico sobre a migração internacional qualificada contou com a colaboração de diferentes organizações internacionais, entre elas, a OCDE, a Eurostat, a Unesco e a OIT (OCDE, 1995, p. 2).
- (7) No original: *"Human Resources devoted to Science and Technology (HRST)"* (OCDE, 1995, p. 2).
- (8) No original: *"successfully completed education at the third level in an S&T field of study (...) employed in a S&T occupation where the above qualifications are normally required"* (OCDE, 1995, p. 16).
- (9) É importante observar que, segundo o "Manual Canberra", entende-se ciência como o estudo de diferentes áreas do conhecimento como "matemática, física e economia", enquanto tecnologia, envolveria a aplicação de conhecimentos que exijam o uso de "instrumentos e técnicas para atingir determinados objetivos" (OCDE, 1995, p. 16; tradução livre).
- (10) No original: *"special skilled labour force"* (OCDE, 1995, p. 8).
- (11) No original: *"formal qualification and corresponds to an existing and widely used international classification, the International Standard Classification of Education (ISCED)"* (Auriol e Sexton, 2001, p. 15).
- (12) No original: *"knowledge workers are one of the most important elements, which show country's ability to compete in the global market. Moreover, they could be defined as the driving axle of 'brain circulation'"* (Daugeliene e Marcinkeviciene, 2009, p. 50).
- (13) No original: *"convert knowledge, intellect, wisdom and ideas into tangible innovative product or service"*.
- (14) No original: *"today's globalized economy requires economies to nurture pools of well-educated workers who are able to adapt rapidly to their changing environment" ..*

- (15) No original: “*La diversidad de migrantes calificados hoy día [...] está vinculada a la diversidad de los circuitos de migración y “ecosistemas” que favorecen la movilidad internacional y el éxito profesional. Los circuitos en los que este sector se desenvuelve están constituidos por [...] espacios que cuentan con sus propios mecanismos, políticas y procesos que facilitan la movilidad de la mano de obra especializada que requieren contratar, lo que incluye formas de contratación, remuneraciones atractivas, beneficios de seguros de salud y muchas veces otras prestaciones especiales*”.
- (16) No original: “*Las categorías de la migración calificada se han complejizado y diversificado en las últimas décadas, abarcando desde la clásica migración laboral de trabajadores calificados, a partir de su experiencia laboral, a los profesionales independientes con título universitario de las áreas de administración de empresas, finanzas, negocios y afines, los gerentes, ejecutivos o funcionarios especializados de empresas multinacionales que se trasladan dentro de su misma empresa, el sector altamente calificado en ciencia, tecnología, ingeniería y matemáticas (...) incluyendo el área de tecnología de la información, y los estudiantes de educación superior que salen a cursar estudios en el exterior*”.
- (17) No original: “*al crecimiento económico, ya que se trata de personas que tienen un gran potencial de generar valor económico, científico, tecnológico y cultural debido a sus habilidades y conocimientos, por lo que se les conoce como ‘migrantes de alto valor’*”.
- (18) Por ser uma publicação digital, e-book, será utilizada a posição da citação no texto.
- (19) No original: “*add economic value through their creativity*”.
- (20) “Essa classificação descreve e ordena as ocupações dentro de uma estrutura hierarquizada que permite agregar as informações referentes à força de trabalho” (Palermo, Oliveira e Lopes, 2015, p. 27).
- (21) Mais informações sobre os dados disponibilizados pela Rais e suas descrições em: <ftp://ftp.mtps.gov.br/pdet/microdados/RAIS/Layouts/v%EDnculos/> . Acesso em: 30 nov 2016.
- (22) Foram selecionados trabalhadores com ensino superior completo, mestrado e doutorado.
- (23) É possível avaliar de forma discriminada apenas as nacionalidades argentina, boliviana, chilena, paraguaia, uruguaia, venezuelana, colombiana, peruana e equatoriana.

Referências

- AURIOL, L. e SEXTON, J. (2001). Human Resources in Science and Technology: Measurement issues and international mobility. In: *International mobility of the highly skilled*. Paris, OCDE Publication Service, pp. 13-38.
- BAENINGER, R. (2005). São Paulo e suas migrações no final do século 20. *São Paulo em Perspectiva*, v. 19, n. 3, pp. 84-96
- _____. (2014a). Migrações internacionais no século 21: desafios para uma agenda de pesquisa. In: VI CONGRESO DE LA ASOCIACIÓN LATINO AMERICANA DE POBLACIÓN. *Atas...*, Lima-Peru.

- BAENINGER, R. (2014b). Rotatividade Migratória no Brasil: entre o local e o global. In: VI CONGRESO DE LA ASOCIACIÓN LATINO AMERICANA DE POBLACIÓN. *Atas...* Lima- Peru.
- BRANDÃO, C. A. (2007). “Epílogo”. In: *Território e desenvolvimento: as múltiplas escalas entre o local e o global*. Campinas, SP, Editora da Unicamp.
- BRAUDEL, F. (1987). “O tempo do mundo”. In: *A dinâmica do capitalismo*. Rio de Janeiro, Rocco.
- BRITO, F. (1995). “Os povos em movimento: as migrações internacionais no desenvolvimento do capitalismo”. In: PATARRA, N. (coord.). *Emigração e imigração Internacionais no Brasil contemporâneo*. São Paulo, FNUAP.
- CASTELLS, M. (1996). “The Rise of Network Society”. In: *The Information Age: Economy, Society, and Culture*. Oxford, Blackwell Publishers.
- CBO – CLASSIFICAÇÃO BRASILEIRA DE OCUPAÇÕES (2010). *Classificação Brasileira de Ocupações*. Brasília, Ministério do Trabalho e Emprego, Secretaria de Políticas Públicas de Emprego, 3ª ed. v. 3.
- CHESNAIS, F. (1996). *A mundialização do capital*. São Paulo, Xamã.
- CID – CENTER FOR INTERNATIONAL DEVELOPMENT AT HARVARD UNIVERSITY (2003). *Washington Consensus*. Disponível em: <http://www.cid.harvard.edu/cidtrade/issues/washington.html>. Acesso em: 17 maio 2016.
- COMITÊ DE ESTATÍSTICAS SOCIAIS. Relação Anual de Informações Sociais. Disponível em: <http://ces.ibge.gov.br/base-de-dados/metadados/mte/relacao-anual-de-informacoes-sociais-rais.html>. Acesso em: 30 nov 2016.
- DAUGELIENE, R. e MARCINKVICIENE, R. (2009). Brain Circulation: Theoretical Considerations. *Inzinerine Ekonomika-Engineering Economics*, v. 3, pp. 49-57.
- FLORIDA, R. (2014). *The rise of the creative class: and how it's transforming work, leisure, community & everyday life*. Nova York, Basic Books (e-book).
- HAGIU, A. (2010). The influence of transnational corporations on labor force migration in Romania and in the European Union in the context of global crisis. *Anale. Seria Stiințe Economice*. Timișoara, v. 16, pp. 344-351.
- IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. *Relação Anual de Informações Sociais - Comitê de Estatísticas Sociais*. Disponível em: <http://ces.ibge.gov.br/base-de-dados/metadados/mte/relacao-anual-de-informacoes-sociais-rais.html>. Acesso em: 30 nov 2016.
- MARTINE, G. (2005). A globalização inacabada – As migrações internacionais e pobreza no século 21. *São Paulo em Perspectiva*, v. 19, n. 3.
- MELLO, L. F. (2007). *Trabalhadores do conhecimento e qualidade do lugar em Campinas – SP*. Tese de Doutorado. Campinas-SP, Universidade Estadual de Campinas.
- OCDE – ORGANIZAÇÃO PARA COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO (1995). *The measurement of scientific and technological activities: Manual on the measurement of human resources devoted to S&T “Canberra Manual”*. Paris, Publication Service.
- OIM – ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL PARA MIGRAÇÕES. Migración calificada y desarrollo: Desafíos para América del Sur. *Cuadernos Migratorios*, n.17. Buenos Aires, Organización Internacional para las Migraciones.

- PALERMO, G.; OLIVEIRA, A. T. e LOPES, J. (2015). Conceitos e notas metodológicas – CGIg/CNIg, RAIS, Censo Demográfico (IBGE). I *A inserção dos imigrantes no mercado de trabalho brasileiro*, v. 1, n. 2. Brasília, OBMigra, Ed. Especial.
- PATARRA, N. L. (2005). Migrações internacionais de e para o Brasil contemporâneo – volumes, fluxos, significados e políticas. *São Paulo em Perspectiva*, v. 19, n. 3, pp. 23-33.
- PEIXOTO, J. (2001). The International Mobility of Highly Skilled Workers in Transnational Corporations: The Macro and Micro Factors of the Organizational Migration of Cadres. *International Migration Review*, v. 35, n. 4, pp. 1030-1053.
- PELLEGRINO, A. (2003). La migración internacional en América Latina y el Caribe: tendencias y perfiles de los migrantes. *Serie Población y Desarrollo*. Santiago de Chile, Cepal, Naciones Unidas, 35.
- PEREIRA, G. G. (2015). *Entre o partir e o chegar: os trabalhadores rurais migrantes em Matão/SP*. Dissertação de Mestrado. Campinas, Universidade Estadual de Campinas.
- SASSEN, S. (1988). *The mobility of labor and capital: a study in international investment and labor flow*. Cambridge, Cambridge University Press.
- SAXENIAN, A. (2002). Brain circulation: how high-skill immigration makes everyone better off. *The Brookings Review*, v. 20, n. 1, pp. 28-31.
- SAYAD, A. (1998). *A imigração*. São Paulo, Edusp.
- TILLY, C. (1976). *Migration in Modern European History*. Center for Research on Social Organization. Michigan, University of Michigan.

Texto recebido em 30/maio/2017
Texto aprovado em 15/set/2017

Formas avançadas de dispersão urbana no vetor noroeste paulista: eixo São Paulo-Campinas

Advanced forms of urban sprawl in the northwest vector of São Paulo: the São Paulo-Campinas Axis

Daniela Maria Eigenheer
Nadia Somekh

Resumo

Tempos de globalização e reestruturação produtiva configuram novos territórios metropolitanos que, na sua dispersão, incluem temporalidades históricas fragmentadas, globais e locais. Formas mais avançadas de urbanização em processo de constituição, indefinidas, superpostas, descontínuas, dispersas ou difusas apresentam contornos e limites territoriais nítidos, mas complexos do ponto de vista de suas relações espaciais. Apontamos neste artigo, a partir da década de 2000, dinâmicas de dispersão urbana diferenciadas, relacionadas com os avanços da econômica moderna, alterando os padrões de ocupação do tecido urbano ao longo do vetor Noroeste Paulista, eixo São Paulo-Campinas, estruturado pelas rodovias Anhanguera/Bandeirantes e considerado o mais importante vetor econômico do País. Esse processo fortalece um macroterritório estendido que requer reflexões sobre políticas públicas com nova abrangência.

Palavras-chave: dispersão urbana; infraestrutura; continuidade territorial.

Abstract

Globalization and productive restructuring shape new metropolitan territories that, in their sprawl, include fragmented historical times, global and local. More advanced shapes of urbanization undergoing a process of constitution, indefinite, overlapping, discontinuous, scattered or diffuse, present territorial boundaries that are clear but complex from the point of view of their spatial relations. This study analyzes, from 2000 onwards, new dynamics of urban sprawl, related to the advance of modern economy, that are changing the patterns of land use along the northwest vector of São Paulo, in the São Paulo-Campinas axis, structured by the Anhanguera/Bandeirantes highways and considered Brazil's major economic vector. This process has strengthened an extended macro-territory that requires reflection on public policies with a new scope.

Keywords: urban sprawl; infrastructure; territorial continuity.

Introdução

As tendências da urbanização incorporam transformações espaciais da economia, e o espaço capitalista produzido estrutura-se em redes de infraestrutura e é transformado, de acordo com os diferentes estágios deste processo de acumulação.

Objetiva-se, aqui, apontar a lógica e o impacto local e regional das novas dinâmicas de dispersão urbana que vem ocorrendo, no tecido urbano de territórios localizados no vetor noroeste paulista, a partir do século XXI, no contexto dos avanços da reestruturação produtiva da economia capitalista, ou seja, no contexto de um estágio mais avançado do processo de acumulação capitalista.

O objeto deste artigo consiste na análise de um trecho de aproximadamente noventa quilômetros, compreendido entre a capital de São Paulo e o município de Campinas, estruturado pelo sistema de rodovias Anhanguera/Bandeirantes e concentrador do segundo maior PIB do Estado, perdendo apenas para a capital.

Trata-se do mais importante eixo produtivo regional do estado de São Paulo, pois conecta as duas mais ricas regiões metropolitanas do estado: São Paulo (aproximadamente 20.5 milhões de habitantes) e Campinas (aproximadamente 3 milhões de habitantes). Além disso, do ponto de vista nacional, estabelece a principal conexão entre a maior metrópole do País, São Paulo, e a capital federal, Brasília.

A pesquisa concentra-se no eixo da rodovia Anhanguera, pois este apresenta maior concentração de ocupações ligadas ao setor terciário, ou seja, mais relacionadas aos avanços do processo de reestruturação produtiva.

Parte-se da hipótese de que este território, ao longo do eixo da rodovia Anhanguera, em sua forma atual, assume novos padrões de urbanização que se relacionam com um estágio mais avançado de acumulação capitalista, que intensifica as dinâmicas de dispersão e produz novas formas de tecido urbano ao longo do vetor noroeste paulista.

Ou seja, as transformações econômicas e sociais, necessárias para manutenção da acumulação da economia capitalista, têm gerado novas formas de organização social, que vêm produzido novas configurações e dimensões territoriais.

Observa-se que os municípios localizados no vetor noroeste estão inseridos em um mesmo contexto geográfico e econômico. Porém, apesar de inseridos em um mesmo eixo viário produtivo e incorporarem, nas dinâmicas urbanas de seus territórios, um estágio mais avançado do processo de reestruturação produtiva, pertencem a diferentes regiões administrativas. Valinhos e Vinhedo pertencem à região metropolitana de Campinas. Louveira (primeiro PIB *per capita* do estado) pertence à aglomeração urbana de Jundiaí. Cajamar está inserido na região metropolitana de São Paulo.

O artigo aprofunda-se na observação empírica das transformações do tecido urbano dos municípios de pequeno porte, atravessados pelo eixo Anhanguera (Cajamar, Louveira, Valinhos e Vinhedo). O recente processo de urbanização desses municípios permitirá melhor evidenciar as recentes dinâmicas urbanas, que vêm produzindo alterações morfológicas e impactos regionais importantes.

Conforme Reis (2006, 2007, 2015), a análise do vetor noroeste se estrutura tendo

Figura 1 – Eixo Anhanguera e o vetor Noroeste, inserção nacional, estadual e metropolitana



Fonte: Elaborado a partir de imagens da Emplasa Geo. Disponível em <http://www.emplasageo.sp.gov.br>, acesso em: 15 mar 2017.

em vista que, cada vez que se analisa uma determinada região, deve-se compreender que houve uma forma de desenvolvimento econômico relacionada a uma técnica ou infraestrutura correspondente e que esse espaço, além de produzido, é alterado e está em processo de transformação.

Ou seja, trata-se do processo de evolução de um eixo histórico que, desde o século XVIII, tem como principal função o transporte das riquezas entre o próspero interior, a capital e o porto de Santos. Os vários ciclos de desenvolvimento econômico desse vetor (ouro – século XVIII; café – século XIX; industrialização – 1940/1950; desconcentração industrial – 1970; reestruturação produtiva – 1990) foram possibilitados por diferentes infraestruturas cuja evolução técnica serviu como suporte espacial a esse desenvolvimento

econômico e, ao mesmo tempo, permitiu que novas escalas urbanas se manifestassem nesse território (Eigenheer, 2011).

As dinâmicas de dispersão urbana têm início nesse vetor a partir de 1970, no contexto da desconcentração das atividades industriais, da capital rumo ao interior e outros estados. A seguir, partir de 1990, as dinâmicas de dispersão urbana são intensificadas no contexto da globalização e da reestruturação produtiva (Reis, 2006 e 2007).

Contudo, a partir de 2000, devido a intensificação e modernização dos processos anteriores, observa-se que novos aspectos morfológicos, distintos daqueles apresentados pelas tradicionais dinâmicas de dispersão urbanas, passam a caracterizar o tecido urbano dos municípios de pequeno porte localizados no eixo em estudo.

Esse processo gera o fortalecimento de novas centralidades, bem como de um importante eixo urbano, produtivo e regional, estruturador de um macroterritório estendido ou da macrometrópole paulista, que requer novas formas de abordagem para sua gestão e monitoramento.

Economia moderna e novas dinâmicas de dispersão urbana

No contexto mundial e do ponto de vista econômico, transformações nos processos produtivos e evolução técnica são advindas do pós-guerra. A evolução dessas transformações constituirá, a partir de 1970, uma nova etapa do capitalismo, que viabilizará uma nova lógica territorial e espacial. A acumulação do capital não mais advirá da indústria tradicional, mas, agora, do setor de serviços advindo da modernização e fragmentação da indústria e do setor imobiliário e financeiro (Harvey, 1992).

No Brasil, ao longo do século XX, segundo Reis (2007), aconteceram algumas importantes mudanças no processo de urbanização, decorrentes de avanços técnicos e produtivos. A explosão demográfica resultante da melhoria das condições de vida, devido aos avanços da medicina e do saneamento, na virada do século XIX. A explosão urbana advinda da revolução industrial e das migrações campo-cidade. A explosão metropolitana decorrente da intensificação da industrialização e da implantação de infraestruturas viárias que permitiram uma nova espacialização da indústria consolidando os processos de metropolização e de dispersão industrial.

A continuidade dos processos de modernização e fragmentação industrial, ou seja, a explosão da multiplicação das áreas metropolitanas vinda da reestruturação produtiva ou da universalização dos mercados e dos modos de produção, atrelada à globalização e às novas tecnologias de comunicação, consolidam as dinâmicas de dispersão urbana.

E, finalmente, decorrente da evolução do processo anterior, observa-se, no século XXI, a universalização dos modos de consumo padronizados em massa, que cada vez mais tem permitido a difusão do setor de serviços que passam a se organizar em rede, acarretando difusão também do modo de vida, bem como o estabelecimento de novas relações espaciais no território, objeto de estudo desta pesquisa.

Partindo do exposto, até o momento, parece clara a configuração de dois modelos do espaço capitalista. Um é decorrente do modo de produção industrial que levou à explosão urbana e à configuração do crescimento das metrópoles e de suas regiões metropolitanas. O outro, expressão espacial do capitalismo pós-industrial ou contemporâneo, é a extensão das regiões metropolitanas, que assumem novos contornos, devido às transformações econômicas e à nova configuração da indústria moderna, dando início às dinâmicas de dispersão urbana.

Esse processo de metropolização do espaço ou esse território estendido, caracterizado por dinâmicas de dispersão urbana, já foi bastante analisado por diversos autores, e é designado de diferentes formas.

No Brasil, vários autores abordam a reestruturação territorial e urbana advinda do processo de reestruturação produtiva instalado no País a partir de 1990: Regionalização do Espaço

(Lencioni, 2004); Urbanização Dispersa (Reis, 2006); Urbanização Extensiva (Domingues, 2008); Urbanização Difusa (Spósito, 2009).

Essas múltiplas terminologias são influenciadas conforme o local onde a dinâmica é observada. Não se trata aqui de analisar qual conceito seja mais apropriado ou de sugerir uma definição mais adequada para as dinâmicas de dispersão urbana. Essas múltiplas definições servem para alertar sobre a complexidade dessas relações, e principalmente para mostrar que as dinâmicas de extensão territorial não são genéricas, universais nem estáticas, devendo, portanto, ser observadas e analisadas dentro do contexto e do tempo em que se inserem, a fim de que sejam planejadas e geridas de forma adequada e eficiente.

Lencioni (2004) atenta para a regionalização do espaço, o que implica a extensão das dinâmicas de áreas metropolitanas para outros territórios, que vão além de seus limites territoriais, tornando necessária uma reflexão voltada não mais sobre o contexto metropolitano, mas sobre a regionalização de áreas que se inserem em um mesmo contexto urbano e econômico.

Reis (2006, 2007) caracteriza a espacialização do fenômeno da dispersão urbana a partir do esgarçamento do tecido urbano e da constituição de nebulosas, tendo em vista a difusão dos modos de vida ou das relações sociais, bem como a dispersão industrial iniciada, a partir da década de 1970 no estado de São Paulo, e apoiada pelo avanço técnico de sua rede de infraestrutura rodoviária.

Para Reis (2006), tanto as razões de ordem técnica quanto a reorganização internacional do capitalismo (a reorganização produtiva) levaram à descentralização e à dispersão industrial.

Já Spósito (2009) denomina esse processo urbanização difusa, enfatizando mais a intensificação das novas dinâmicas de mobilidade, propiciadas pelas novas tecnologias de comunicação que ampliam e aceleram as formas de se deslocar e de se comunicar, produzindo descontinuidades territoriais. A cidade, em contraponto ao campo, encontra-se em processo de dissolução, em função do espraiamento do seu tecido urbano. Cada vez menos se percebe, com clareza, onde termina a cidade e onde começa o campo e cada vez mais se intensificam os fluxos.

Meyer (2015), ao abordar o processo paulista e paulistano de reestruturação do território, caracteriza-o por uma acentuada descontinuidade territorial associada à dispersão de novos usos e à formação de novas centralidades, em que dois padrões se manifestam: fragmentação territorial e dispersão funcional. Enfatiza a necessidade do refinamento dessa análise, tendo em conta uma perspectiva histórica, ou seja, a evolução dos processos de expansão territorial da cidade, bem como o papel que a metrópole paulista exerce dentro do panorama do capitalismo global.

Segundo Pacheco (1998), da mesma forma que o desenvolvimento industrial determinou não apenas o ritmo de crescimento, mas muitas vezes a geografia do crescimento urbano da metrópole de São Paulo, embora esse processo também se relacione com seu passado cafeeiro, a partir da década de 1990, é o setor terciário metropolitano, advindo dos processos de reestruturação produtiva, que assume esse papel, transformando a metrópole industrial na metrópole dos serviços, trazendo reconfigurações espaciais e a extensão da escala metropolitana.

Decorrente da reestruturação produtiva, o que nos parece comum à constituição dessas novas escalas e formas de expansão urbana, sejam elas dispersas, difusas ou descontínuas, é sua estruturação, através de redes de infraestrutura físicas e virtuais. Estas possibilitam o descolamento físico de antigas áreas centrais consolidadas e a perda de continuidade e de unidade territorial que sempre caracterizaram as formações urbanas tradicionais, sejam elas metropolitanas ou simples aglomerações urbanas.

Do ponto de vista intraurbano e morfológico, a urbanização dispersa apresenta ausência de limites urbanos bem definidos, extensas ocupações territoriais com baixas densidades, vazios urbanos, reduzida coesão territorial, descontinuidade do tecido urbano e uma enorme fragmentação territorial e espacial, com produção de territórios contíguos que em sua grande maioria não se relacionam na escala local, mas estabelecem relações espaciais, muitas vezes bastante complexas.

Contudo, após 2010, tendo em vista a intensificação das dinâmicas de dispersão urbana no território, uma bibliografia mais recente aponta novos conceitos e dinâmicas urbanas.

Para Soja (2013), a era da metrópole moderna chegara ao fim. O autor aponta uma transição da urbanização metropolitana para a regional e, diante dessa transição pós-metropolitana, afirma que novos termos, como cidades-região e cidades regionais, crescerão em importância para a análise geográfica urbana ao longo da próxima década.

Para Lencioni (2015), as discussões atuais sobre aglomerações difusas, megalópole, metápolis, cidade-região, consideram esses espaços como região urbana e não como área

urbana ou metropolitana. Para que uma área se constitua como uma região é necessário haver integração entre as partes.

A integração é que dá coesão ao que se apresenta disperso, para que se constitua uma totalidade, uma unidade ou uma região. Essa integração não é definida pela continuidade de elementos espaciais, mas pela integração que apresentam. Por isso, uma região pode apresentar descontinuidade territorial dos fenômenos desde que haja integração de diversas dinâmicas e processos que se desenvolvem em seu interior.

Sem a integração não seria possível visualizar os limites da dispersão e nem capturar as relações que são estabelecidas entre os fragmentos. É a integração que permite entender a tensão entre fragmentação e totalidade e que permite compreender que a dispersão significa dispersão de partes de um todo. (Lencioni, 2015, p. 9)

Portanto, para a autora, as nebulosas urbanas – urbanização dispersa cada vez mais extensiva territorialmente – apresentam sim limites e coesão espacial. É na identificação dessas partes que constituem uma unidade territorial, ou uma região, que devemos nos ater.

Assim, apontamentos como ausência de limites e de coesão espacial parecem não mais caracterizar as dinâmicas recentes de dispersão urbanas.

Brenner (2015) sugere questionamentos sobre a era urbana do nosso planeta e sobre a noção da divisão urbano/rural. Cada país mensura, através de seu censo, o que é o “urbano” em formas e com variáveis distintas.

Diferentes condições de urbanização precisam ser compreendidas, evitando-se, por exemplo, que as favelas de Mumbai ou os

subúrbios de Melbourne sejam considerados em uma única contagem urbana, sem diferenciar suas reais condições, ou que áreas rurais na Índia, densamente povoadas, não sejam contempladas nessa contagem.

Denominadas pelo autor *paisagem operacional*, essas áreas rurais ou lugares remotos (Ártico, Sibéria, Himalaia, deserto do Saara e de Gobi) têm se tornado consideravelmente funcionais para o processo de urbanização extensiva, pois sustentam o crescimento ou as necessidades de abastecimento dos centros urbanos e, portanto, requererem estudos.

[...] é preciso gerar uma infraestrutura fixa capaz de sustentar toda a dinamicidade desse fluxo – para mim, isto é urbanização. Urbanização se trata de construir um cenário que sustente a produção e a circulação de capital. (Ibid., p. 64)

Para o autor, é indispensável analisar a conexão entre capitalismo e urbanização que gera massivas desigualdades sociais e degradação ambiental, além da perda de controle das pessoas sobre as condições que realmente governam suas vidas cotidianas. Como desafio, necessitamos de formas de gestão diferenciadas para cada região e instituições, capazes de promover uma influência coletiva sobre os ambientes construídos.

Tendo em vista essa bibliografia mais recente e baseando-se em levantamentos empíricos, a pesquisa observa que, no final do século XX, áreas com economia avançada apresentam intensificação das dinâmicas de dispersão urbana. Contudo, a produção intensa de usos ligados à economia moderna tem gerado a perda gradual da principal característica morfológica que identifica, no território, as dinâmicas

de dispersão urbana, que é o esgarçamento ou a descontinuidade do seu tecido urbano.

Essa nova morfologia urbana que aos poucos se manifesta é decorrente dos avanços da reestruturação produtiva ou do contínuo processo de transformação da economia capitalista, que busca constantemente garantir a manutenção da acumulação do capital.

Avançamos da universalização dos mercados e dos modos de produção – que levou à dispersão e fragmentação industrial e à extensão das regiões metropolitanas – para a universalização dos modos de consumo padronizados que tem fortalecido o setor terciário em centralidades de menor porte e intensificado a possibilidade de residir distante dos grandes centros metropolitanos.

Dentre as ocupações ligadas à economia contemporânea, além da busca constante de novas fronteiras imobiliárias – ou seja, do incremento da atuação do mercado imobiliário que cada vez mais distribui pelo território produtos padronizados como os condomínios residenciais fechados –, observa-se a intensificação de ocupações ligadas à modernização do terciário (*shopping*, hipermercados, locais de evento, *malls*, centros empresariais, condomínios industriais e logísticos, escolas, universidades e grandes cadeias comerciais que passam também a se organizar em rede, algumas com alcance global). Além disso, a mecanização da agricultura e da pecuária, que já permite a produção em pequena escala sem grandes extensões territoriais, também passa a se localizar dentro das áreas urbanas.

Esses novos usos modernos vêm promovendo uma ocupação acelerada dos espaços intersticiais resultantes das dinâmicas anteriores de dispersão urbana e, portanto, a junção

ou aproximação de territórios dispersos. Como resultado desse processo, manifesta-se um tecido urbano *cada vez mais contínuo*, porém ainda fragmentado, ou seja, sem relação com seu próprio entorno ou com núcleos urbanos contíguos.

Essa nova morfologia urbana, cuja continuidade territorial não se originou da expansão de um núcleo ou centro, mas da aglutinação de áreas dispersas que, em sua maioria, não se relacionam na escala local, pressupõe, assim, a permanência das mesmas condições de fragmentação territorial encontradas na organização espacial dos territórios dispersos ou territorialmente descontínuos. Ou seja, são tecidos que, embora apresentem continuidade territorial, são territorialmente e espacialmente fragmentados.

Conforme Spósito (2007), o conceito de descontinuidade ou continuidade territorial se difere do conceito de continuidade ou descontinuidade espacial. Muitas vezes a descontinuidade do território só é possível porque existe continuidade ou integração espacial, o que produz um território fragmentado, que só se viabiliza devido à existência de infraestruturas de saneamento e transporte e, principalmente pelas tecnologias de comunicação, que permitem conexões que ultrapassam os limites físicos territoriais, mas não garantem que as relações de entorno, bairro e núcleo contíguos se estabeleçam.

Segundo Reis (2015), quanto mais especializado um lugar, maior seu consumo e maior sua inserção nas novas dinâmicas da economia moderna e, portanto, mais nitidamente se observam as recentes dinâmicas de dispersão e transformação urbana. As novas dinâmicas podem ocorrer em qualquer dimensão territorial,

independentemente de porte e de dados populacionais, e devem ser analisadas, cada uma dentro do seu contexto socioeconômico.

Conforme Castells (1999), quanto maior a inserção de uma aglomeração urbana na economia moderna, maior será o papel de seus serviços avançados e maior será a reestruturação do seu espaço urbano. Da mesma forma, as economias menos avançadas manterão uma estrutura urbana mais tradicional e rígida, sem grandes alterações em suas dinâmicas urbanas

O que parece certo é que *essas formas mais avançadas de urbanização* se manifestam em áreas com localização estratégica, atendidas por infraestruturas de transporte e comunicação que atraem o desenvolvimento de uma economia mais avançada que, por sua vez, requer facilidade e agilidade de conexões e deslocamentos e, dessa forma, garante integração espacial.

Ou seja, as transformações contemporâneas na forma urbana estão intimamente relacionadas com a alteração e a intensificação nas dinâmicas de comunicação e mobilidade. A intensificação das ocupações dispersas ou das formas mais avançadas de urbanização, decorrente de transformações econômicas e avanços técnicos, altera e estende a escala das relações sociais, produzindo interações sociais que vão muito além das relações citadinas ou metropolitanas, provocando uma regionalização do cotidiano que acompanha a dispersão das atividades industriais modernas, do lazer, do comércio, dos serviços avançados e dos empreendimentos imobiliários (Reis, 2006).

Segundo a análise de Indovina (2004), a diferença entre a cidade difusa (transformação urbana na região do Vêneto devido ao avanço

das áreas urbanas sobre áreas rurais) e a área metropolitana está em suas hierarquias. A área metropolitana estende-se por um território fortemente hierarquizado, um centro (a grande cidade) e suas cidades-satélites pequenas e médias (difusas no território circundante), ou seja, um território caracterizado principalmente por conexões verticais, nas quais as ofertas urbanas (localização das atividades, deslocamento da população e outros) são hierarquizadas e, portanto, mais excludentes.

Já a cidade *difusa*, segundo a visão de Indovina (ibid.), pressupõe uma organização espacial caracterizada por conexões horizontais menos hierarquizadas que a área metropolitana, com formação de novas centralidades, apesar de gerarem problemas do ponto de vista ambiental, de infraestrutura e fragmentação.

Este artigo atenta para um estágio mais avançado no processo de urbanização, que gera o fortalecimento dessa organização espacial dispersa, policêntrica e já abastecida por redes de infraestruturas. Esta organização cada vez mais apresentará uma articulação hierárquica urbana mais equilibrada, devido a intensificação e complexidade de suas relações econômicas e sociais, que se tornam, cada vez, mais autônomas e insubordinadas a uma única e exclusiva centralidade tradicional.

Conforme exposto, do ponto de vista da escala local ou do tecido urbano, evidencia-se a perda gradual da principal característica das dinâmicas de dispersão, que é o *esgarçamento do tecido urbano*. Do ponto de vista da escala regional, o adensamento de usos ligados ao avanço da economia moderna bem como o aumento de mobilidade *cada vez mais* fortalecem centralidades, escalas ampliadas e relações macrometropolitanas.

A partir deste século, áreas estrategicamente localizadas que se inserem no padrão de urbanização avançado ou de intensificação das dinâmicas de dispersão urbana evidenciam, além de uma alteração na morfologia do seu tecido urbano, alteração na direcionalidade e na demanda de seus fluxos de deslocamento, que se tornam multidirecionais, relacionando-se com mais de uma centralidade.

Ainda, a relação de importância que se estabelece entre deslocamentos físicos e as conexões virtuais tende, muito gradualmente, a se aproximar de um equilíbrio. Conforme Domingues (2007), a rodovia criada para aumentar a velocidade dos deslocamentos, atualmente, produz atritos por congestionamentos.

Do ponto de vista do deslocamento da produção, as infraestruturas físicas continuam estruturando e sendo imprescindíveis para a movimentação de produtos e mercadorias, porém, do ponto de vista do consumo e do trabalho, as tecnologias de comunicação são cada vez mais necessárias e vêm aos poucos substituindo os deslocamentos físicos.

À medida que as novas tecnologias vão sendo incorporadas à sociedade e à produção, aceleram a transformação das relações sociais que passam a ocorrer em escala global, através do aumento dos fluxos de deslocamentos diversificados, multidirecionais e virtuais, expandindo e tornando cada vez mais complexo o entendimento das novas dinâmicas urbanas.

Castell (1999) defende que, com a tecnologia da informação facilitando as relações sociais e de trabalho e permitindo o intercâmbio de informações em tempo real, sem a necessidade da proximidade física dos grandes centros de negócios, serviços e lazer, estabelece-se uma

nova lógica espacial, sem forma definida, e que se viabiliza tendo, como principal característica ou estrutura, o espaço dos fluxos.

O que o artigo sugere é que as formas mais avançadas de urbanização em processo de modelação, sejam estas indefinidas, dispersas, descontínuas ou difusas, vêm apresentando contornos e limites territoriais mais nítidos, embora ainda sejam bastante complexas do ponto de vista de suas relações espaciais.

O que permanece, tanto nas dinâmicas de dispersão urbana como nas formas mais avançadas de urbanização, é que ambas estimulam a produção de um espaço urbano conectado muito além da proximidade física, embora cada vez mais diferenciado em termos sociais, ou seja, cada vez mais territorialmente segregado.

Barreiras físicas e sistemas de segurança mantêm distantes diferentes classes sociais. A infraestrutura bem como as áreas públicas e institucionais dos novos condomínios não são estendidas para as áreas adjacentes ocupadas por população de mais baixa renda.

Ainda que esses novos espaços estejam conectados a redes globais, estas são internamente desconectadas das populações locais, o que caracteriza a produção de uma nova dimensão urbana. "Há coisas próximas que não se tocam, há coisas longínguas que se relacionam. Há relações que não se reproduzem no interior de um determinado espaço" (Domingues, 2007, p. 230).

A questão que se coloca, diante dessas alterações morfológicas e de mobilidade, é se, a partir do século XXI, ainda podemos falar em dispersão urbana como expressão espacial decorrente do processo de evolução e intensificação do processo de reestruturação produtiva.

A forte atuação do mercado imobiliário, a modernização da indústria, o crescimento do número, tamanho, importância, poder e integração das grandes cadeias do setor de serviço, bem como os complexos agroindustriais, ou seja, o avanço e a exploração de todas as possibilidades de produção e *consumo em escala global*, têm alterado a lógica territorial e espacial.

O que se conclui é que, partir de 2000, se inicia a configuração de um novo estágio de produção do espaço capitalista, decorrente da intensificação dos processos de reestruturação produtiva, da globalização e *da intensa incorporação* das telecomunicações pela sociedade e pela produção.

Conforme Domingues (2007), necessitamos encontrar novas formas para denominarmos as novas coisas, evitando levar ao limite o processo de reciclagem de conceitos que vêm de um momento anterior e que pertencem a um mundo diferente. O problema já foi identificado, agora é preciso criar consensos nas diferentes esferas do poder público sobre hierarquias de decisões, na tentativa de compreender as novas questões advindas desse processo.

Considerando esse território, contínuo e fragmentado, porém espacialmente integrado que prevalece na contemporaneidade, a questão que se coloca é como gerir o que é público e deve ser partilhado por muitos, como obter consensos entre os reais usuários dentro de um processo que vem apresentando formas mais avançadas de urbanização, tendo em vista a nova lógica dos espaços de fluxos, em que a sociedade se relaciona em múltiplas dimensões que vão além dos limites administrativos estabelecidos, ao mesmo tempo que não se relaciona com o espaço físico que ocupa ou com seu entorno local.

A partir do exposto, e tendo em vista o vetor noroeste paulista, observa-se, a partir de 2000, devido aos avanços da economia capitalista ou à intensificação das dinâmicas de reestruturação produtiva, a produção de novas formas de tecido urbano nesse vetor, que começam a assumir características morfológicas distintas daquelas apresentadas pelas tradicionais dinâmicas de dispersão urbana.

Dispersão urbana e reestruturação produtiva no vetor noroeste

A partir da década de 1990, a reestruturação produtiva apoiada na globalização permitiu que conexões mais velozes e instantâneas de pessoas, mercadorias, informação e capital se estabelecessem entre as regiões metropolitanas de Campinas e de São Paulo. Em 1998, iniciou-se a construção do Rodoanel, que junto ao Sistema Anhanguera/Bandeirantes, daria suporte espacial à reestruturação da economia.

A incorporação de novas tecnologias de informação permitiu maior flexibilidade nas localizações industriais, possibilitando a sua fragmentação, ou seja, a separação entre gestão e produção industrial.

Atividades antes desenvolvidas no interior das fábricas, como gestão, controle financeiro, automação de processos, seleção de pessoal, logística e distribuição, são terceirizadas e distribuídas pelo território, com ênfase para os eixos rodoviários, impactando o vetor noroeste paulista estruturado pelo sistema de rodovias Anhanguera/Bandeirantes.

Agora, é a nova indústria advinda do setor terciário (tecnopolos e os centros de abastecimento e logística) que se fragmenta e se dispersa pelo território, ocupando grandes áreas dispersas e de baixa densidade ao longo de todo eixo da rodovia Anhanguera. Predominam, a partir de então, as indústrias de tecnologia, bem como uma significativa quantidade de centros terceirizados de abastecimento e logística, decorrentes dos processos de fragmentação e terceirização industrial.

Esse processo é acompanhado pela intensificação das dinâmicas de dispersão urbana e dos deslocamentos urbanos cotidianos que são suportados pelos novos eixos rodoviários pós-década de 1970 e pelas novas tecnologias de comunicação que, além de permitirem a fragmentação da indústria, passam a garantir a possibilidade real de trabalhar e residir distante dos grandes centros metropolitanos.

Observa-se, na Via Anhanguera, além da transformação dos antigos condomínios de chácaras, lazer de fim de semana, em condomínios residenciais, uma intensa produção imobiliária de novos loteamentos e de condomínios residenciais.

A intensificação das relações socioeconômicas, bem como dos deslocamentos urbanos cotidianos no sistema Anhanguera/Bandeirantes, principalmente entre a Região Metropolitana de São Paulo (RMSP) e a Região Metropolitana de Campinas (RMC), institucionalizada na década de 1990, criou uma dinâmica uniforme que passou a caracterizar essa região do estado.

Esse desenvolvimento ocorreu também nos demais vetores de expansão da capital e, embora cada um possua suas especificidades, uma dinâmica uniforme passa a caracterizar

esse macroterritório que se estende além da região metropolitana de São Paulo, resultando na configuração de uma nova escala territorial.

Em 1992, a Emplasa, tendo em vista a extensão das relações socioeconômicas da metrópole paulista e para melhor gestão e desenvolvimento dessa região metropolitana estendida, denomina-a *Macrometrópole Paulista*. Atualmente, esse complexo compreende as regiões metropolitanas de São Paulo, Campinas, Baixada Santista, Sorocaba, Vale do Paraíba e Litoral Norte, bem como as aglomerações urbanas de Jundiaí e Piracicaba e a unidade regional de Bragantina. Tem como principal eixo de desenvolvimento o vetor noroeste, estruturado pelo moderno sistema de rodovias Anhanguera/Bandeirantes.

Não se pode ignorar a conformação desse macroterritório, estruturado por eixos rodoviários, produtivos e regionais, que permitiram intensificação e ampliação das relações socioeconômicas da escala metropolitana à regional.

Melhorias e modernizações no sistema Anhanguera/Bandeirantes, a conclusão do trecho oeste do Rodoanel, a expansão do aeroporto de Viracopos e do porto de Santos viabilizam, a partir de então, a transformação do sistema Anhanguera/Bandeirantes em um importante corredor regional ou macrometropolitano, de mobilidade nacional e de intenso desenvolvimento industrial e urbano.

A via Anhanguera passa a atrair o mercado imobiliário para novos usos ligados à economia moderna, como o setor de serviços avançados, os tecnopolos, além dos condomínios residenciais e industriais fechados. A rodovia dos Bandeirantes, autoestrada fechada,

assume a função de principal vetor de mobilidade urbana do Estado.

Indústrias de tecnologia instalam-se na região de Campinas (Dell, IBM, Huawei) e Jundiaí (Foxconn, Itautec, Aoc e Mahle). Ademais, uma significativa quantidade de centros terciarizados de abastecimento e logística passa a ocupar grandes áreas dispersas ao longo do eixo da rodovia Anhanguera, entre a capital e Campinas, estendendo-se, a partir do século XXI, também para a rodovia Bandeirantes.

Observam-se antigas áreas industriais caracterizadas pela indústria leve de bens de consumo associada a recursos naturais, empregadora de numerosa mão de obra não qualificada, sendo substituídas por grandes centros de abastecimento e logística, além dos avançados tecnopolos e indústrias de ponta, associados a grandes centros universitários de pesquisa e tecnologia e de reduzida, porém, qualificada mão de obra (Eigenheer, 2011).

Os primeiros centros de distribuição de grande porte se instalaram na década de 1990 no eixo Anhanguera: CD Pão de Açúcar (1997) em São Paulo e o CD Casas Bahia (1996) em Jundiaí. Depois se instalaram: Distribution Park Louveira (2000), DHL Supply Chain (2000) em Louveira, CD Marabrás (2006) em Cajamar, CEVA Logística (2004) em Jundiaí, CD Destro Macro Atacado e CLA Centro Logístico Anhanguera em Jundiaí, Jundiaí Business Park (2009), McLANE, no distrito de Perus, ABM CCP Cajamar Industrial Park (2011), Global Jundiaí (2011), Distribution Park Cajamar (2011).

Além dos CDs, advindo dos processos de reestruturação produtiva, verifica-se na via Anhanguera, entre São Paulo e Campinas, a

presença de mais de 50 empresas com acesso direto pela estrada.

Ao mesmo tempo, verifica-se o aumento de suas ocupações precárias e informais, embora não sejam predominantes no mais importante vetor de desenvolvimento econômico do estado. De qualquer forma, configura-se uma macrorregião heterogênea, dispersa e fragmentada, que tem como principal elemento de mobilidade urbana e eixo estruturador o sistema Anhanguera/Bandeirantes.

Portanto, tendo em vista as facilidades de transporte rodoviário, bem como o progresso tecnológico já incorporado à produção e à sociedade, permitindo, além da contínua modernização da indústria, a ausência de

obstáculos em residir fisicamente distante dos grandes centros metropolitanos, intensifica-se o processo de ocupação urbana e industrial desse corredor. Essa alteração na escala metropolitana, que antes polarizava empregos e residências, passa a se constituir de centros polarizadores, em torno de algumas cidades menores.

Conforme veremos a seguir, o avanço e a intensificação dos processos de reestruturação produtiva ou de modernização dos modos de produção e consumo capitalista, intensificam e alteram as relações sociais e as dinâmicas de dispersão urbana, produzindo no eixo Anhanguera novas formas de tecido urbano, objeto de estudo desta pesquisa.

Figura 2 – Indústrias às margens via Anhanguera:
Vinhedo – km 75; Louveira – km 71; Cajamar – km 36



Fonte: Elaborado a partir de imagem: <http://maps.google.com.br>, acesso em: 6 jan 2017.

Transformações recentes: avanços nos processos de reestruturação produtiva e novas dinâmicas de dispersão urbana no vetor noroeste

A partir do século XXI, os processos de dispersão urbana e industrial continuam a ultrapassar os limites metropolitanos, porém, agora, acompanhados também pela dispersão do setor de serviço, que passa a se organizar em rede e advém de mais uma etapa do processo de modernização industrial, ou seja, dos avanços dos processos de reestruturação produtiva.

Ao mesmo tempo, a população de média e alta renda que agora reside distante dos grandes centros metropolitanos, principalmente nos municípios de pequeno porte, como Valinhos, Vinhedo, Louveira e Cajamar, estrategicamente localizados no eixo da

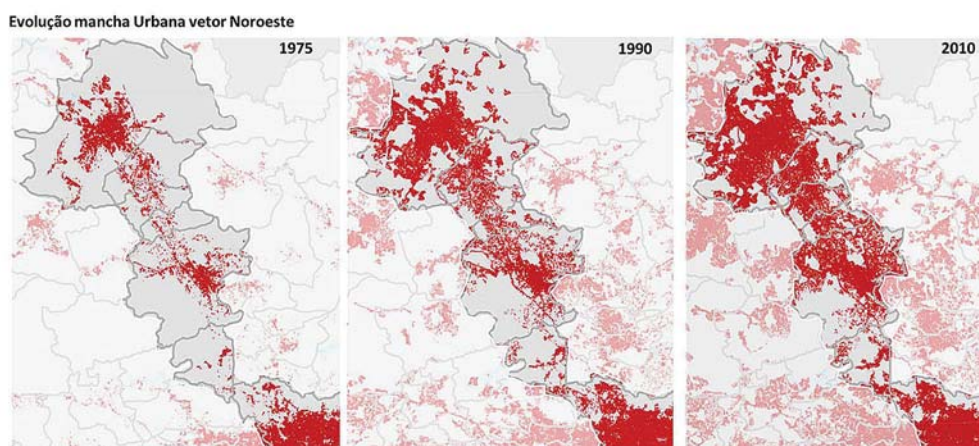
rodovia Anhanguera e com melhor oferta de qualidade de vida, passa a requerer um suporte espacial adequado do setor terciário, atraindo também o comércio (cadeias globais que se organizam em rede) e o setor de serviços avançados para esses municípios.

A partir de 2000, intensifica-se ainda mais a ocupação desse território por usos ligados à economia moderna, devido ao progresso tecnológico já incorporado à produção e à sociedade, bem como, às facilidades de transporte rodoviário e à contínua modernização da indústria.

Da universalização dos mercados e dos modos de produção que gerou a extensão das regiões metropolitanas, à universalização dos modos de consumo padronizados que têm fortalecido centralidades de menor porte e garantido a possibilidade real de residir distante dos grandes centros metropolitanos.

Ressalta-se que os usos ligados à economia moderna ou à modernização da indústria estão presentes em todo o vetor noroeste,

Figura 3 – Evolução da mancha urbana do vetor noroeste 1975-2010



Fonte: Elaborado a partir de imagem cedida pelo Lume – Laboratório de urbanismo da metrópole.

embora, em municípios de menor porte com localização estratégica e formação recente, elas sejam mais evidentes do que em aglomerações urbanas ou metropolitanas já consolidadas, onde essas ocupações recentes se misturam com ocupações ocorridas em outras etapas do processo de acumulação capitalista.

Novos usos ligados à economia moderna passam a preencher e adensar os vazios ainda existentes, decorrentes dos processos de dispersão urbana.

Além da multiplicação dos condomínios fechados e das indústrias modernas, agora mais relacionadas ao setor de serviços, também o comércio e o setor de serviços são atraídos para o eixo Anhanguera.

Conforme abordagem de Cunha e Miglioranza (2006), a emergência dos condomínios fechados implantados ao longo da década de 1990 e do êxodo em grande escala

de pessoas com melhores condições financeiras dos grandes centros (São Paulo, Campinas e outros) para cidades menores e áreas rurais, em busca de qualidade de vida, fez com que a direta relação entre pendularidade e pobreza, que existia no País até a década de 1970, deixasse de existir.

Além da extensão da escala metropolitana, que antes polarizava empregos, residências e comércio, esse processo gera o fortalecimento de novas centralidades, como as cidades de médio e pequeno porte, que se tornam cada vez mais independentes dos grandes centros metropolitanos e sofrem impactos territoriais significativos. Ou seja, intensifica-se a ocupação desse território por usos ligados à economia moderna, acarretando transformações morfológicas e territoriais significativas nos municípios de pequeno porte atravessados pelo eixo Anhanguera.

Figura 4 – Transformações urbanas no município de Cajamar ao longo do século XXI



Fonte: Prefeitura de Cajamar e Multispectral (imagem de 2001) e Emplasa geo (imagem de 2017).

Figura 5 – Transformações urbanas no município de Vinhedo ao longo do século XXI



2006 Área residencial condomínios fechados.



2016 Adensamento territorial e abertura de novos condomínios.

Fonte: Prefeitura de Vinhedo e SSR tecnologia (ortofotos de 2006) e Emplasa geo (imagem de 2016).

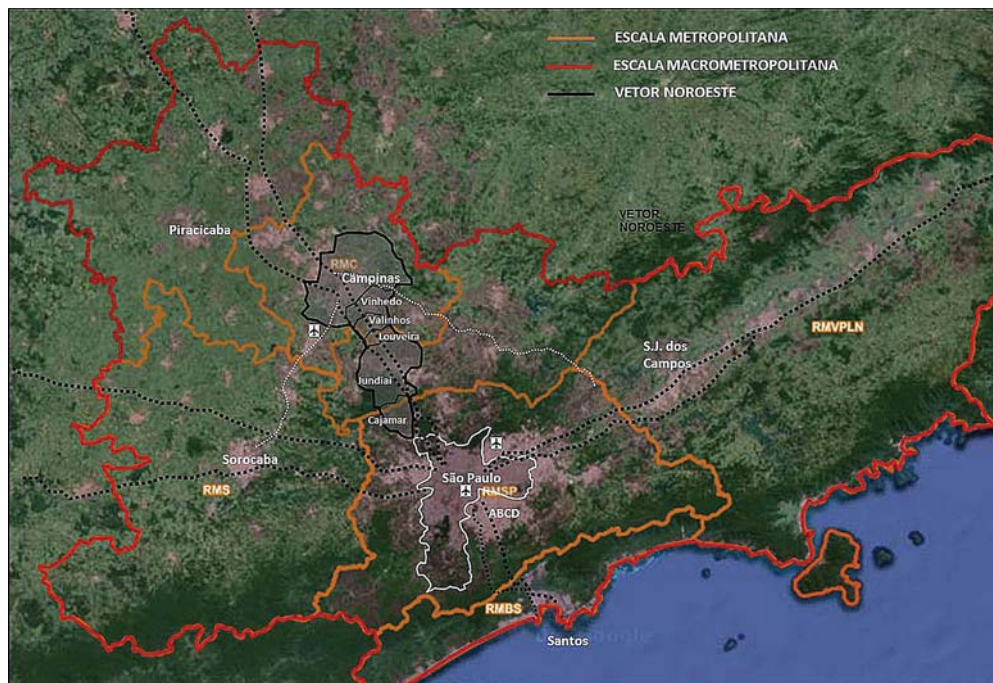
O fortalecimento dessas centralidades de menor porte faz com que elas se tornem cada vez mais autônomas e insubordinadas à polarização de uma única centralidade, como São Paulo, Campinas e Jundiaí. Esse processo reduz os deslocamentos unidirecionais que caracterizam as centralidades metropolitanas tradicionais e aumenta os deslocamentos multidirecionais que passam a ocorrer em escala regional, acarretando aumento de deslocamentos no eixo Anhanguera.

A tendência observada é de transição das configurações territoriais das regiões metropolitanas de Campinas e de São Paulo, polarizadas inicialmente por um único centro

urbano bem definido (Campinas e São Paulo), para uma nova configuração regional, caracterizada por aglomerações policêntricas, que aumentam a importância dos municípios de médio porte (Jundiaí) e pequeno porte (Cajamar, Louveira, Vinhedo e Valinhos).

Do ponto de vista regional, esse processo gera o fortalecimento da escala macrometropolitana, cada vez mais estruturada por seus eixos rodoviários, apresentando uma morfologia urbana linear e polinucleada com várias centralidades, em detrimento das áreas metropolitanas tradicionais, que se apresentam de forma centrífuga e mononucleada.

Figura 6 – Vetor noroeste – inserção à macrometrópole paulista



Fonte: Elaborado a partir de imagens <http://www.emplasaageo.sp.gov.br>, acesso em: 15 jun 2016.

Esses municípios terão sua capacidade de desenvolvimento e de atração intensificada quanto maior for sua relação com o eixo Anhanguera/Bandeirantes que estrutura e garante a mobilidade dessa região, embora, a partir de 2000, já se observem problemas de congestionamento em ambas as rodovias.

No final da primeira década do novo século, apesar do contínuo processo de investimento e de melhoria realizado pela concessionária privada CCR-Autoban no sistema de rodovias Anhanguera/Bandeirantes, observa-se o aumento dos seus congestionamentos.

A CCR-Autoban passa a conferir um novo padrão de desenvolvimento às rodovias. Porém,

ao mesmo tempo que se observam melhorias e investimentos viários no sistema Anhanguera/Bandeirantes, os custos para o usuário também se tornam cada vez mais altos, restringindo seu uso e ocupação territorial às camadas e setores mais abastados.

Atuando há dezoito no mercado, o grupo CCR é uma das maiores empresas brasileira de concessão de infraestrutura do mundo, com atuação nos segmentos de concessão de rodovias, mobilidade urbana e serviços, com altíssimo valor de mercado. A companhia é responsável por mais de 3000 mil quilômetros da malha rodoviária nacional concedida nos estados de São Paulo, Rio de Janeiro, Paraná e Mato Grosso do Sul.

Na rodovia Bandeirantes – autoestrada fechada e principal eixo de mobilidade do estado com impacto nacional, problemas de congestionamento e ocupação urbana manifestam-se em suas margens, repetindo o mesmo padrão observado na rodovia Anhanguera, tida como uma estrada fechada, há quase setenta anos, quando foi inaugurada.

Essas transformações econômicas e espaciais têm como suporte espacial imprescindível as infraestruturas de transporte e comunicação, ou seja, observa-se que a evolução técnica das infraestruturas que estruturam esse vetor não acarreta, mas atrai e permite que novos usos ligados à economia moderna se manifestem e fortaleçam novas centralidades, que aos poucos se tornam cada vez mais autônomas e menos subordinadas a aglomerações ou metrópoles tradicionais.

Conforme Vainer (2007), observa-se, no território nacional, a existência de vetores de desenvolvimento e, ao mesmo tempo, de fragmentação territorial. Infraestruturas implantadas com o objetivo de integração territorial, mas que muitas vezes se transformam apenas em espaços mercantis adequados às novas escalas, demandas econômicas e fluxos dominantes, precedem de um planejamento territorial que garanta ordenamento territorial e evite desigualdades regionais.

A análise do vetor noroeste demonstra a necessidade de uma reflexão voltada não apenas sobre o contexto municipal ou metropolitano, mas sobre a regionalização de áreas que se inserem em um mesmo contexto urbano e econômico, a fim de transformar os novos territórios estendidos em um projeto global de reorganização e requalificação do espaço urbano, ao invés do resultado espontâneo de um

processo de ocupação sem planejamento que pode gerar entraves futuros.

Conforme Lencioni (2004), a dinâmica metropolitana não é mais exclusiva da metrópole ou da região metropolitana institucionalizada, e essa realidade impõe um novo modo de pensar e de regionalizar o espaço. Além disso, segundo a autora, algumas atividades, até então exclusivas da metrópole, precisam ser replicadas para novas centralidades, para que a reprodução do capital continue sua expansão.

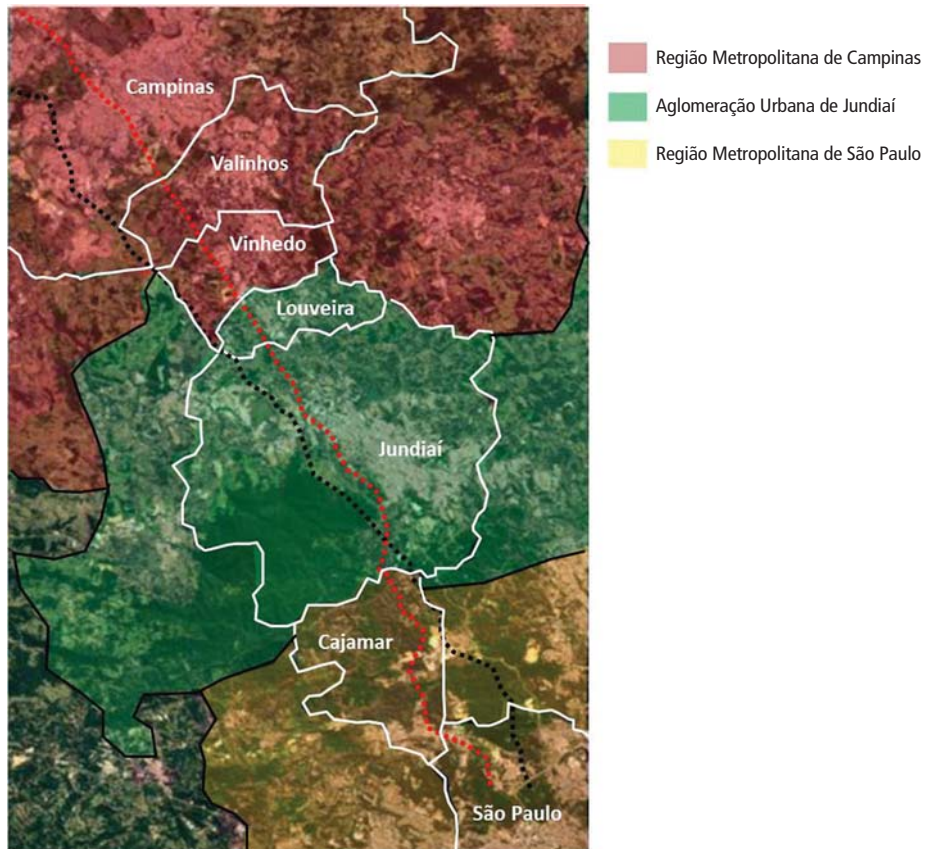
Considerações finais

Decorrente dos avanços da economia capitalista, evidencia-se, no eixo em estudo, a partir do século XXI uma nova configuração morfológica do seu tecido urbano que se diferencia tanto da continuidade espacial produzida em áreas urbanas que se expandem de forma tradicional, a partir de um núcleo ou centro metropolitano, como da descontinuidade territorial e espacial encontrada inicialmente em tecidos urbanos impactados pelas dinâmicas de dispersão urbana.

Portanto, os processos de dispersão urbana devem ser entendidos como um estágio, que faz parte de um processo mais amplo que vem levando a outras formas mais avançadas de urbanização que apresentam maior continuidade e coesão territorial, embora ainda fragmentados espacialmente.

Do ponto de vista regional, concluímos que novas formas de governança com políticas públicas diferenciadas são necessárias para entendimento e gestão integrada dessa região, estruturada pelo maior vetor econômico do estado.

Figura 7 – Municípios atravessados pelo eixo Anhanguera



Fonte: Elaborado a partir de imagens <http://www.emplasageo.sp.gov.br>, acesso em 6 abr 2017.

Daniela Maria Eigenheer

Universidade de São Paulo, Programa de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo. São Paulo, SP/Brasil.

deigenhe@gmail.com

Nadia Somekh

Universidade Presbiteriana Mackenzie, Faculdade de Arquitetura e Urbanismo. São Paulo, SP/Brasil.

nadiasom@terra.com.br

Referências

- BRENNER, N. (2015). Em prol de uma reconsideração do urbano e seu impacto global. *Revista Eletrônica de Estudos Urbanos e Regionais*, n. 22, pp. 58-67.
- CASTELLS, M. (1999). *A sociedade em rede. A era da informação: economia, sociedade e cultura*. São Paulo, Paz e Terra.
- CUNHA, J. M. P. e MIGLIORANZA, E. (2006). “Valinhos: um novo padrão de cidade-dormitório”. In: CUNHA, J. M. P. (org.). *Novas Metrôpoles Paulistas. População, vulnerabilidade e segregação*. Campinas, Nepo/Unicamp, pp. 539-560.
- DOMINGUES, A. (2001). Urbanização extensiva – uma nova escala para o planejamento. *CITTA. 1st Annual Conference on Planning Research*. FEUP, 30 maio, 2008. Porto.
- _____. (2007). “Urbanização difusa em Portugal”. Trabalho apresentado ao I Seminário Internacional sobre Urbanização Dispersa e novas formas de tecido urbano. In: REIS, N.; PORTAS, N. e TANAKA, M. *Dispersão urbana. Diálogo sobre pesquisas*. Brasil-Europa. São Paulo, FAU-USP, pp. 215-243.
- _____. (2008). Urbanização extensiva – uma nova escala para o planejamento. *CITTA. 1st Annual Conference on Planning Research*. FEUP, 30 maio, Porto.
- EIGENHEER, D. (2011). *Tecnologia, mobilidade e dispersão metropolitana: sistema Anhanguera/Bandeirantes*. Dissertação de Mestrado. São Paulo, Universidade Presbiteriana Mackenzie.
- HARVEY, D. (1992). *Condição Pós-Moderna*. São Paulo, Loyola.
- INDOVINA, F. (2004). “La ciudad difusa”. In: *Lo urbano: en 20 autores contemporáneos*. Barcelona, Ángel Martín Ramos.
- LENCIONI, S. (2004). “O processo de metropolização do espaço: uma nova maneira de falar da relação entre metropolização e regionalização”. In: SCHIFFER, S. R. (org.). *Globalização e estrutura urbana*. São Paulo, Hucitec/Fapesp.
- _____. (2015). Urbanização difusa e a constituição de megarregiões. O caso de São Paulo-Rio de Janeiro. *Revista Eletrônica de Estudos Urbanos e Regionais*, n. 22, pp. 6-15.
- MEYER, R. M. P. (2015). São Paulo e seus territórios urbanos contemporâneos. *Revista Iberoamericana de Urbanismo*. Riurb, n. 12, pp. 7-31.
- MEYER, P. G. e LONGO, R. (2015). São Paulo e suas escalas de urbanização. *Revista Iberoamericana de Urbanismo*. Riurb, n. 12, pp. 1-6.
- PACHECO, C. A. (1998). *Fragmentação da nação*. Campinas, Unicamp.
- REIS, N. G. (2006). *Notas sobre urbanização dispersa e nova formas de tecido urbano*. São Paulo, Via das Artes.
- _____. (2007). “Um diálogo importante”. Trabalho apresentado ao I Seminário Internacional sobre Urbanização Dispersa e novas formas de tecido urbano. Publicado In: REIS, N.; PORTAS, N. e TANAKA, M. (coords.). *Dispersão urbana. Diálogo sobre pesquisas*. Brasil/Europa/SP, FAU-USP, pp. 7-31.
- _____. (2015). Transcrição da disciplina AUH 5828. *Questões de História da Urbanização*. Ministrada de 23 a 31 de julho. São Paulo, FAU-Maranhão.

- SOJA, E. (2013). Para além de postmetropolis. *Revista UFMG*, n. 20, pp. 137-167.
- SPÓSITO, M. E. B. (2007). “Descontinuidades territoriais e novas morfologias urbanas no Estado de São Paulo”. In: REIS, N. G.; PORTAS, N. e TANAKA, M. S. (orgs.). *Dispersão urbana: diálogo sobre pesquisas Brasil - Europa*. São Paulo, LAP– Laboratório de Estudos sobre Urbanização, Arquitetura e Preservação da FAUUSP.
- _____(2009). “Urbanização difusa e cidades dispersas: perspectivas espaço-temporais contemporâneas”. In: REIS, N. G. (org.). *Sobre a dispersão urbana*. São Paulo, Via das Artes/FAUUSP, pp. 38-54.
- VAINER, C. B. (2007). Planejamento territorial e projeto nacional. Os desafios da fragmentação. *Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais (Anpur)*, v. 9, pp. 9 -23.

Webgrafia

- EMPLASAGEO: Empresa Paulista de Planejamento Metropolitano e Geoinformação ao cidadão. <http://www.emplasageo.sp.gov.br>.

Texto recebido em 30/maio/2017
Texto aprovado em 22/ago/2017

Duplicação da rodovia dos Tamoios–SP: fluidez e repercussões no espaço regional da Região Metropolitana do Vale do Paraíba e Litoral Norte

Duplication of the Tamoios Highway–São Paulo:
smooth traffic flow and repercussions on the regional area
of the Metropolitan Region of Vale do Paraíba and North Coast

Marco Antonio Henrique
Adriane Aparecida Moreira de Souza
Paulo Romano Reschilian

Resumo

A região do Vale do Paraíba possui uma das mais extensas e complexas redes urbanas do estado de São Paulo. Sua atual configuração resulta de processos históricos relacionados a atividades econômicas que promoveram maior articulação da Região com outras localidades do País. Na última década, a ampliação da rodovia dos Tamoios e as melhorias implantadas no porto de São Sebastião, localizado no Litoral Norte do estado de São Paulo, conferiram uma nova dinâmica às interações econômicas inter e intrarregional. Este artigo, derivado de um estudo em andamento, dedica-se a construir uma síntese dos processos de ocupação e de implantação de infraestrutura de transportes, correlacionando-os ao desenvolvimento econômico urbano-regional da atual região metropolitana do Vale do Paraíba e Litoral Norte.

Palavras-chave: configuração territorial; infraestrutura de transportes; interações econômicas; redes urbanas; fluidez.

Abstract

The Vale do Paraíba region has one of the most extensive and complex urban networks of the state of São Paulo. Its current configuration results from historical processes related to economic activities that promoted a greater articulation between the region and other localities in Brazil. In the last decade, the expansion of the Tamoios Highway and improvements in the Port of São Sebastião, located on the north coast of the state of São Paulo, have given a new dynamic to both inter-regional and intra-regional economic interactions. This article, which derives from an ongoing study, aims to build a synthesis of the processes of occupation and implementation of a transportation infrastructure, correlating them with the urban-regional economic development of the present Metropolitan Region of Vale do Paraíba and North Coast.

Keywords: territorial configuration; transportation infrastructure; economic interactions; urban networks; smooth traffic flow.

Introdução

O processo de ocupação e da formação de uma rede de vias de circulação na região do Vale do Paraíba Paulista vincula-se ao desenvolvimento de atividades econômicas realizadas em outras localidades do Brasil no período colonial, sobretudo, da mineração ocorrida no estado de Minas Gerais. O escoamento da produção em direção ao porto de Parati no estado do Rio de Janeiro passava pela região, bem como por ela passavam produtos provenientes de outras regiões do estado de São Paulo em direção à área da mineração. É nesse período que, segundo Müller (1969), surgem os primeiros e pequenos núcleos de urbanização na região do Vale do Paraíba Paulista.

Com a produção cafeeira no século XIX, essa região vivencia a chegada de um significativo contingente populacional proveniente das zonas de mineração, cuja atividade entrara em declínio. A atividade cafeeira criou as bases econômicas e um conjunto de infraestrutura, principalmente viária, necessárias para a intensificação do processo de urbanização e, mais tarde, no século XX, para a formação dos primeiros núcleos urbano-industriais na região.

Este artigo objetiva construir uma síntese dos processos de ocupação e de implantação de infraestrutura de transportes, correlacionando-os ao desenvolvimento econômico urbano-regional da atual região metropolitana do Vale do Paraíba e Litoral Norte (RMVPLN).

Para isso, inicia-se com uma breve discussão acerca dos ciclos econômicos e do processo de ocupação territorial no Vale do Paraíba, ainda no período colonial, para chegar ao Brasil do século XX e à sua economia industrial.

Em seguida, o artigo apresenta uma caracterização da RMVPLN, apontando, como aspecto favorável ao desenvolvimento econômico, sua localização geográfica, entre os dois maiores polos econômicos do País, Rio de Janeiro e São Paulo, e a relativa proximidade de municípios industrializados com o Litoral Norte do estado de São Paulo, mais especificamente com o porto de São Sebastião, o qual, há várias décadas, facilitou o acesso a equipamentos e máquinas, entre outros, e o escoamento da produção industrial realizada na região. Cabe ressaltar que a região possui ainda importantes vias, como as rodovias Presidente Dutra, dos Tamoios, Carvalho Pinto e Dom Pedro I, que favorecem as relações econômicas inter e intrarregionais.

Por fim, o artigo busca, ainda de forma exploratória, relacionar os projetos de duplicação da rodovia dos Tamoios e de melhorias do porto de São Sebastião – promovidos, respectivamente, pelo governo do estado de São Paulo e pelo governo federal –, à dinâmica econômica regional, tendo como perspectiva que tais obras representam principalmente, para os municípios mais industrializados da RMVPLN, uma possibilidade de ampliação dos fluxos de mercadorias, ao mesmo tempo que, para os municípios de Caraguatatuba e São Sebastião, mudanças nos aspectos socioespaciais e econômicos.

Atividades econômicas na região do Vale do Paraíba Paulista: breve caracterização histórica

A partir de meados do século XVII, com a interiorização e o surgimento dos primeiros núcleos

urbanos a partir da Província de São Paulo de Piratininga, tem início o processo de ocupação da região do Vale do Paraíba Paulista. Esse processo é analisado por Müller (1969, p. 13) e por ele designado como a “expansão ecológica dos habitantes da área ‘core’”. A autora ressalta que a atividade mineradora e a necessidade de transporte de mercadorias para os núcleos mineradores e de sua produção em direção ao litoral estão entre fatores que contribuíram para o povoamento da região, possibilitando, dessa forma, iniciar uma articulação territorial em nível intra e inter-regional.

No século XIX, com a produção cafeeira, a região inicia um período de maior dinamismo econômico e demográfico. Para Müller (ibid., p. 30), esse dinamismo será marcado, ainda, pela intensificação do processo migratório a partir de Minas Gerais em razão da decadência da mineração. No entanto, no final do mesmo século, conforme esclarecido pela autora (ibid., p. 81) o declínio da produção cafeeira exige a criação de novas possibilidades econômicas. Com as bases criadas pela cafeicultura, entre as quais o acúmulo de capital, inicia-se o processo de industrialização, expandindo a ocupação da região.

A localização privilegiada da região do Vale do Paraíba, entre os dois principais polos econômicos do País – São Paulo e Rio de Janeiro –, contribuiu para que, no século XX, a região – mais especificamente, os municípios de Taubaté, São José dos Campos, Jacareí, Caçapava, Guaratinguetá e Pindamonhangaba, atravessados pela rodovia Presidente Dutra, inaugurada em 1950 –, se firmasse como uma das principais áreas da produção industrial no País.

Em 1968, a rodovia Presidente Dutra foi duplicada, implicando maior facilidade de

escoamento de mercadorias e o acesso a matérias-primas utilizadas pelas indústrias, atraindo novas instalações e contribuindo para a diversificação da produção industrial na região (Souza, 2008).

A partir da década de 1960, por meio de medidas voltadas ao desenvolvimento econômico regional, orientadas pelo governo federal, a concentração industrial na Grande São Paulo começa a se dispersar em direção a outros municípios do interior do estado e de outras regiões do País. No entanto, conforme estudo de Costa (1982), o fenômeno de descentralização industrial a partir da cidade de São Paulo segue uma lógica estabelecida pelos eixos de transportes/circulação que se inicia na década de 1930, quando, por meio de um processo que o autor denomina “suburbanização industrial”, cidades localizadas no entorno das ferrovias Santos-Jundiaí e Central do Brasil são atingidas. Costa (ibid.) esclarece que, na década de 1950, a descentralização industrial atinge municípios localizados próximos às rodovias Anchieta, Anhanguera e Presidente Dutra e, na década de 1960, municípios localizados a uma distância aproximada de 100 km da cidade de São Paulo, mais especificamente Campinas, Sorocaba e São José dos Campos.

Percebe-se, assim, uma relação profícua entre a produção industrial e a expansão dos eixos de transportes. A exemplo do apontado por Costa, que demonstra essa relação no estado de São Paulo, a partir da década de 1950, no País o que se verifica é a elaboração e adoção de políticas de transportes voltadas, predominantemente, à implantação de infraestrutura rodoviária. O desenvolvimento econômico com base na industrialização e o antigo projeto de integração nacional fomentaram o aumento e

a criação de estradas de rodagem no País. A esse respeito, Santos e Silveira (2006, p. 69) afirmam que,

na segunda metade do século XX, a construção de diversas infraestruturas de circulação contribui para ligar as diversas regiões entre si e com a região Concentrada do País. É assim que a extensão da rede rodoviária brasileira passa de 302.147 quilômetros em 1952 para 1.657.769 quilômetros em 1995, sendo seu maior crescimento na década de 1970.

Santos e Silveira (ibid.) chamam a atenção, ainda, para a distribuição das estradas de rodagem no País, ressaltando que a maior extensão se encontra na região denominada "Concentrada", com destaque para o estado de São Paulo. A esse respeito, os autores esclarecem que "o ritmo de construção de rodovias desenvolvidas pela União foi acompanhado e mesmo ultrapassado, durante os anos 1960 e 1970, pelas políticas públicas do estado de São Paulo" (p. 65).

Continuando, os autores (ibid., p. 68) relacionam o desenvolvimento de atividades econômicas com a densidade rodoviária, mostrando que as atividades agrícolas e industriais explicam a densidade de rodovias municipais no estado de São Paulo, como revelam os municípios de São José do Rio Preto e Barretos, de forte produção agrícola, e municípios Campinas e São José dos Campos, de alto desenvolvimento industrial.

Dado o exposto, constata-se o papel da rodovia Presidente Dutra, na região do Vale do Paraíba Paulista, por colocar a região em contato com os principais centros econômicos do País, São Paulo e Rio de Janeiro. Ressalta-se,

ainda, a relativa proximidade dos municípios do Vale do Paraíba Paulista com os localizados na área litorânea e, portanto, com o porto de São Sebastião, responsável, já na década de 1950, por abastecer os municípios industrializados com os insumos necessários à produção industrial, tais como sulfato de sódio, cereais, produtos siderúrgicos, máquinas e equipamentos, entre outros tipos de cargas.

Com a lei complementar estadual 1.166/2012 foi instituída a RMVPLN. Localizada no extremo leste do estado, ela é composta por 39 municípios, com as mais diversas características socioeconômicas e socioespaciais e os mais diferentes níveis de densidades demográfica, técnica, econômica, informacional.

Região metropolitana do Vale do Paraíba e Litoral Norte (RMVPLN): interações inter e intrarregional

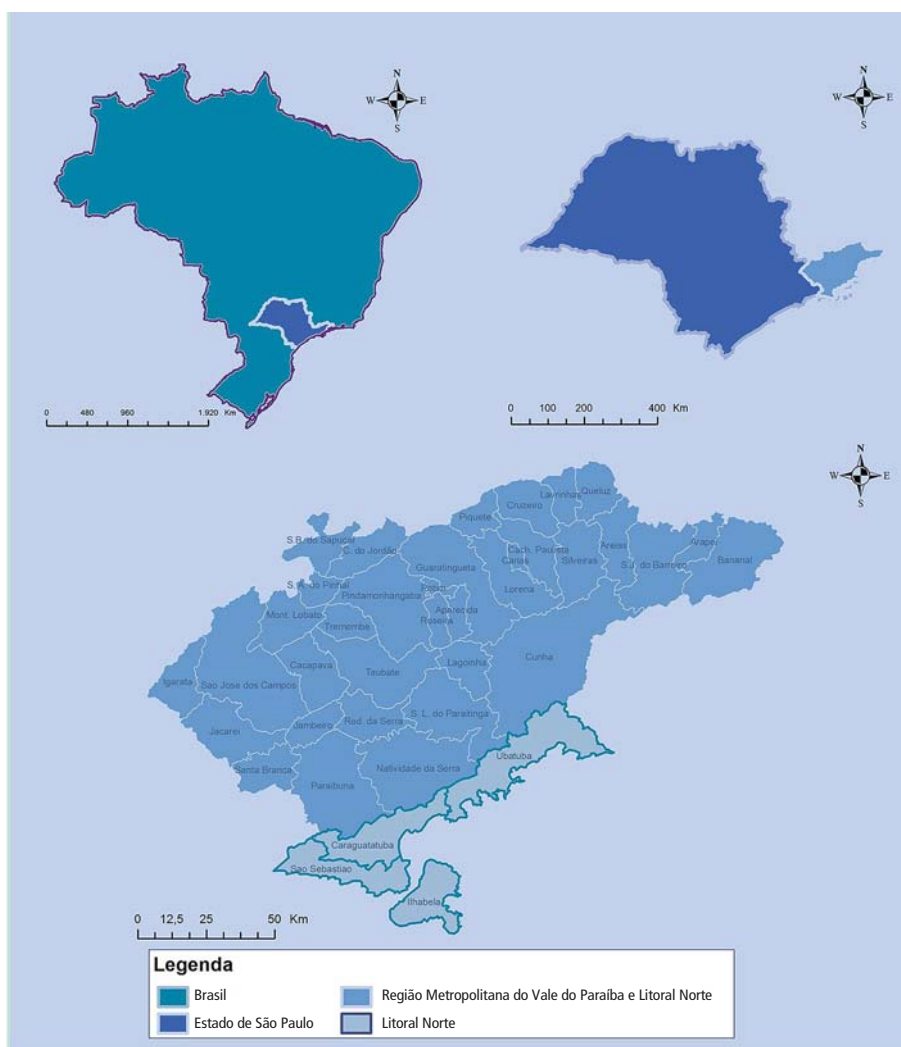
Ao longo das últimas décadas, a região do Vale do Paraíba foi se constituindo num espaço heterogêneo, no que se refere aos aspectos econômicos e demográficos. Na região encontram-se municípios altamente industrializados e urbanizados, como São José dos Campos – reconhecido no Brasil e no exterior como o centro da tecnologia aeroespacial do País –, Taubaté, Caçapava, Jacareí e municípios cujas atividades econômicas predominantes são as desenvolvidas nas áreas rurais. Nessa situação, encontram-se os municípios de Natividade da Serra, Paraibuna, Jambeiro e Monteiro Lobato, cujo percentual da população rural, segundo dados do Instituto Brasileiro de Geografia e

Estatística (IBGE, 2010), é superior ao da população urbana.

De acordo com a Empresa Paulista de Planejamento Metropolitano (Emplasa, 2012), tais contrastes regionais contribuíram para que, em 2012, fosse instituída a região metropolitana do Vale do Paraíba e Litoral Norte.

Composta por 39 municípios, essa região, segundo a Fundação Seade (Seade, 2017), possui uma população estimada em 2.425.293, distribuída em uma área de 16.192,67 km² que corresponde a 32,41% da macrometrópole paulista, 6,52% do estado e a 0,19% da superfície nacional (Figura 1).

Figura 1 – Localização da RMVPLN



Fonte: IBGE (2010). Elaborado por Daniel José de Andrade, em 2017 (PPGPLUR – Univap).

Em 2014, conforme dados da Fundação Seade, o Produto Interno Bruto (PIB) da RMVPLN correspondia a R\$97.122.765,14, o que representava 5,22% do PIB do estado de São Paulo, cujo montante foi de R\$1.858.196.055,52. Embora os números sejam expressivos, a distribuição do PIB é bastante desigual, fruto das diferentes atividades econômicas preponderantes em cada município. Em relação ao PIB *per capita*, dados do mesmo ano revelam que, na região, ele foi de R\$41.178,14, correspondendo a 94% do valor R\$43.544,61 apresentado no estado de São Paulo.

No que diz respeito à qualidade de vida, dados de 2010 sobre educação, renda e longevidade do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) revelam que, de um modo geral, os municípios da RMVPLN encontram-se numa faixa do IDHM considerada de alto desenvolvimento humano. Entre os 39 municípios, São José dos Campos, com 0.804 é o que apresenta o maior Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM) e Natividade da Serra, com 0.655, o menor IDHM da região.

De acordo com a Emplasa (2012, pp. 71-92), são potenciais econômicos na RMVPLN as atividades turísticas; a produção industrial diversificada, com grande expressão nos setores dinâmicos da economia; os centros de pesquisa e desenvolvimento científico-tecnológico, especializados no setor aeroespacial; a oferta diversificada de produtos e serviços de consumo pessoal; a boa qualidade da água e do ar. A malha rodoviária existente na região permite o contato intrarregional, ao mesmo tempo que conecta a RMVPLN aos Aeroportos Internacionais de Guarulhos, SP, e Viracopos

no município de Campinas, SP. A região é atravessada por importantes rodovias como a rodovia federal Presidente Dutra, rodovia dos Tamoios, rodovia Carvalho Pinto e rodovia Dom Pedro I (Figura 2). Na RMVPLN, desde 1955, o porto de São Sebastião constitui, segundo a Emplasa (ibid.) um dos portos de maior movimento e capacidade de transporte de petróleo e derivados da região Sudeste.

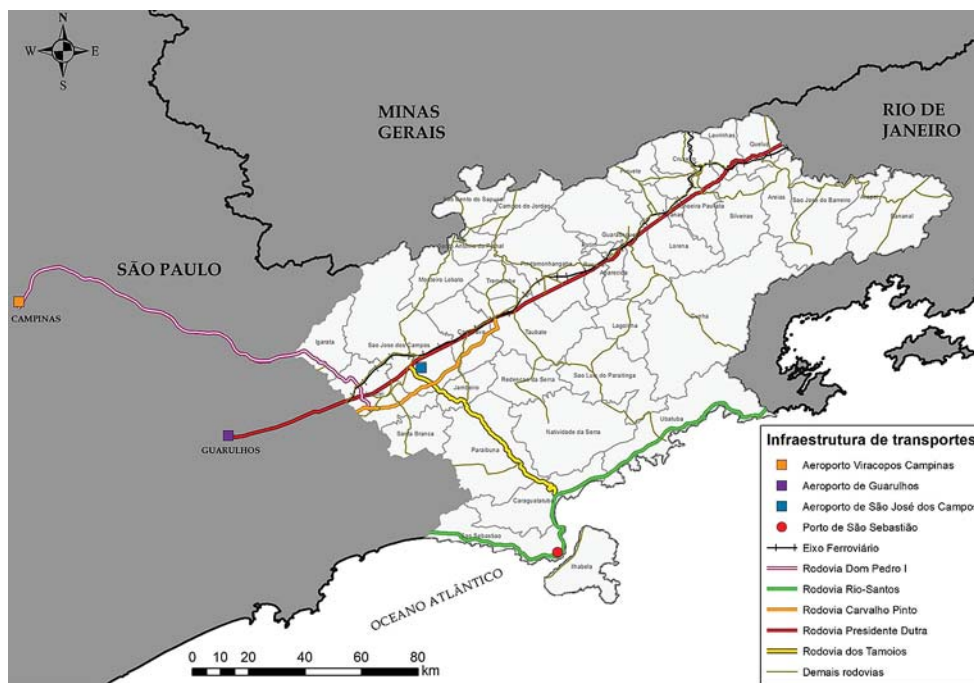
O crescimento urbano acentuou-se nos últimos anos em razão do aumento das atividades industriais e do fluxo econômico regional. Multiplicaram-se, assim, as interdependências entre as diversas cidades. Na RMVPLN, o deslocamento pendular ocorre em razão da maior oferta de empregos e de instituições de ensino em determinadas cidades da região, sendo São José dos Campos, Taubaté e Jacareí os principais destinos.

Apenas para exemplificar, dos 39 municípios, segundo dados do ano de 2015 do Ministério da Educação (MEC), São José dos Campos com 16 unidades é o município que abriga o maior número de instituições de ensino superior na região, seguido por Taubaté e Jacareí, ambos com sete unidades.

As diversas rodovias e a grande infraestrutura de transportes possibilitam a ligação da RMVPLN como um todo a diferentes localidades do País, bem como, conforme o verificado, é forte a articulação entre os municípios que a compõem.

Historicamente, o porto de São Sebastião, localizado em município de mesmo nome, foi e continua sendo determinante para o contato da região com outras localidades do País e do mundo. O acesso ao porto ocorre por meio da SP-099, denominada rodovia dos Tamoios, cujo traçado ocorre entre as cidades de São José dos

Figura 2 – Sistema de transportes na RMVPLN



Fonte: IBGE (2010). Elaborado por Daniel José de Andrade, em 2017 (PPGPLUR – Univap).

Campos e Caraguatatuba. Desta última, a ligação ao porto de São Sebastião é realizada por meio da BR-101, conhecida como Rio-Santos.

Rodovia dos Tamoios: transformações na paisagem urbano-regional e a articulação regional

Implantada na década de 1930, a rodovia dos Tamoios liga os municípios localizados no eixo da rodovia Presidente Dutra aos localizados no litoral da RMVPLN. Com 82 km de extensão,

a rodovia atravessa os municípios de São José dos Campos, Jambéiro, Paraibuna e Caraguatatuba e passa pelo extremo leste do município de Jacareí.

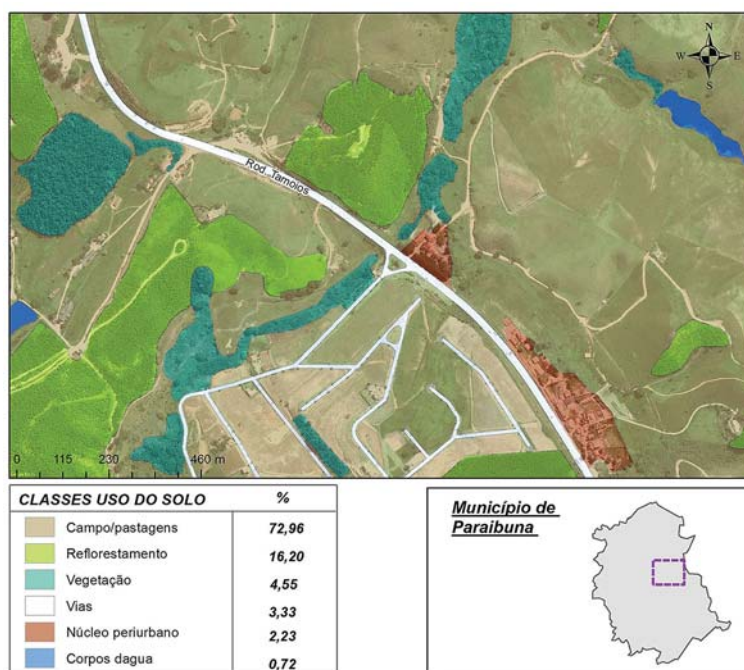
Desde a sua pavimentação em 1957, a rodovia dos Tamoios é o principal acesso ao porto de São Sebastião, utilizado para o escoamento da produção industrial, bem como para a entrada de maquinários e matérias-primas utilizados pelas indústrias localizadas no Vale do Paraíba Paulista, em especial, pelos municípios mais industrializados da região. O turismo nos municípios litorâneos é outra atividade econômica que também se desenvolveu a partir das melhorias implementadas na rodovia.

Ao longo de sua existência, diversos trechos passaram por melhorias e até mesmo foram reconstruídos, como o ocorrido na década de 1960, quando uma forte chuva provocou o deslizamento de terras no trecho serrano da rodovia. Em 2012, iniciaram-se as obras de sua duplicação, a fim de atender às demandas de diversos segmentos produtivos, entre os quais o setor petroquímico,¹ possibilitando maior acesso ao porto de São Sebastião,² imprimindo nova dinâmica com o aumento dos fluxos na rodovia.

Em 2011, a empresa estatal Desenvolvimento Rodoviários S/A (Dersa) realizou diversas obras, na rodovia dos Tamoios, e serviços

de duplicação de pontes, recapeamento da pista e dos acostamentos, somando 52,9 km de extensão. Em 2013, iniciou-se o projeto de duplicação, ampliação e futura concessão da rodovia. O Projeto Tamoios, como denominada previamente a duplicação do trecho entre o município de São José dos Campos e a Serra do Mar no município de Caraguatatuba e, também, a construção, a partir do trecho de serra, de duas novas extensões, sendo uma referente ao Contorno Norte em direção ao município de Ubatuba e a outra ao Contorno Sul em direção ao município de São Sebastião. Ao todo, o Projeto Tamoios previa obras em área de 121 km de extensão (Dersa, 2017).

Figura 3 – Uso do solo no trecho da rodovia dos Tamoios km 45, Paraibuna-SP (2011)



Fonte: Google Earth – maio de 2017. Elaboração: Daniel José de Andrade (PPGPLUR – Univap).

Relatórios elaborados pela Companhia Ambiental do Estado de São Paulo (Cetesb), nos anos de 2011, 2012 e 2013, indicam os impactos sociais e ambientais que o empreendimento geraria. A desapropriação de terras ao longo de diversos trechos da antiga rodovia é apontada como uma necessidade ao projeto de duplicação, bem como para a implantação dos Contornos Sul e Norte.

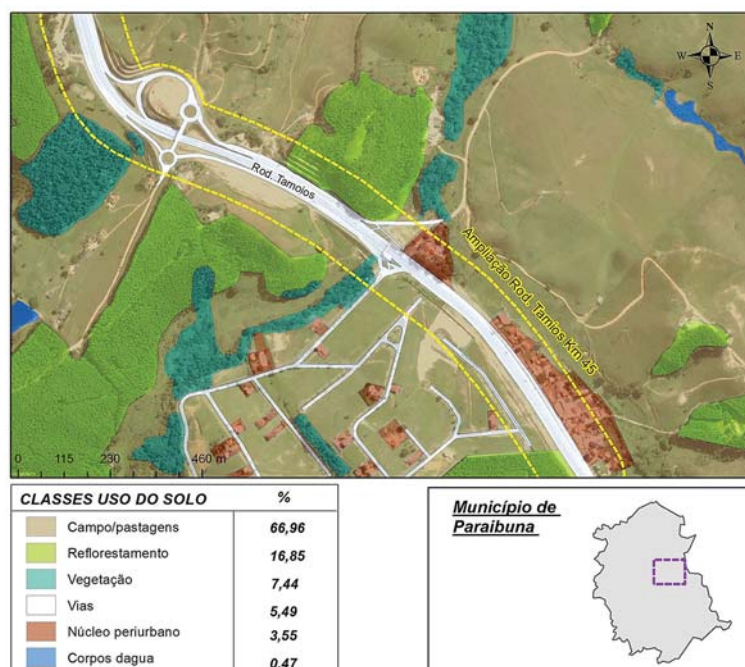
O parecer técnico 243/2011 sobre a área classificada como sub-trecho planalto, trecho da rodovia dos Tamoios que perpassa os municípios de São José dos Campos, Jacareí, Jambuí e Paraibuna, previa, entre outras ações, a ampliação da largura das pistas e a implanta-

ção de vias marginais, sobretudo, em trechos de adensamento urbano.

Imagens dos anos de 2011 e 2017 revelam as mudanças no entorno da rodovia, mais precisamente no km 45, em período anterior e posterior às obras de duplicação (Figuras 3 e 4). Nessas figuras é possível observar a intensificação da ocupação da área no período de seis anos, em especial, o aumento do número de residências em condomínio de alto padrão localizado às margens da rodovia, bem como a implantação de uma passarela para pedestres.

Referente ao Trecho Serra, entre os km 60,48 e 82, nos municípios de Paraibuna e Caraguatatuba, o parecer técnico 221/2013 da

Figura 4 – Uso do solo no trecho da rodovia dos Tamoios km 45, Paraibuna–SP (2017)



Fonte: Google Earth – maio de 2017. Elaboração: Daniel José de Andrade (PPGPLUR – Univap).

Cetesb previa a implantação de uma segunda pista a partir no trecho de interseção com os Contornos Norte e Sul, totalizando aproximadamente 21,5 km de extensão (Figuras 5 e 6). Para o trecho de Serra, o Projeto contava ainda com a construção de cinco túneis no município de Caraguatatuba e em áreas do Parque Estadual da Serra do Mar (PESM).

Em toda a extensão do empreendimento, os traçados do Contorno Sul com 31,8 Km e do Contorno Norte com 6 Km são os que perpassam áreas mais densamente ocupadas, sendo, portanto, áreas mais suscetíveis a desapropriação.

O Contorno Norte, com apenas 6 km de extensão, corresponde a menor área de todo

o empreendimento. Conforme parecer técnico 433 (Cetesb, 2012b, p. 54) o trecho se estenderá por solos rurais e por área urbana respectiva a diversos bairros do município de Caraguatatuba, afetando 36 ha e um total de 74 edificações (Figuras 7 e 8).

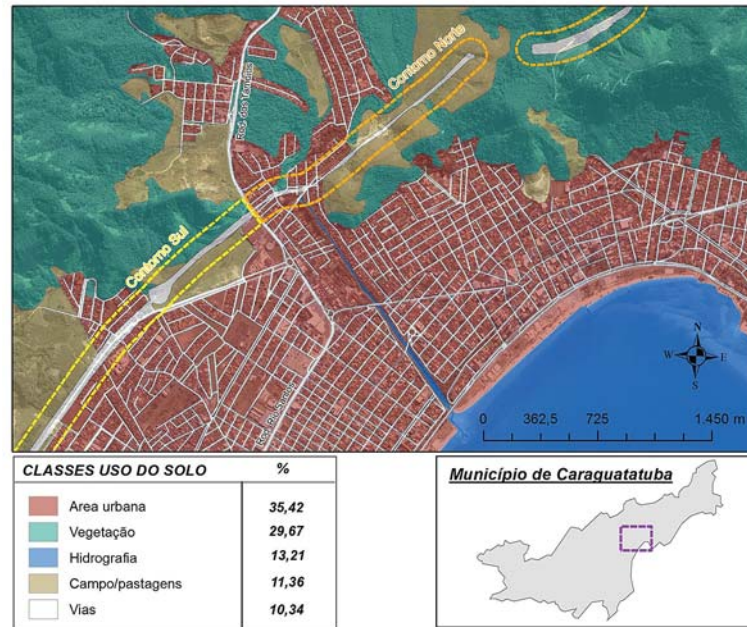
Referente ao Contorno Sul, informações obtidas no parecer técnico 352/2012 da Cetesb mostram que o referido acesso perpassará por solos rurais e se estenderá por área urbana respectiva aos bairros dos municípios de Caraguatatuba e São Sebastião, desapropriando 323 ha e um total de 1.222 edificações. Desse total, 398 edificações localizam-se nos bairros de Olaria, Itatinga, Topolândia e Morro do Abrigo do município de

Figura 5 – Uso do solo na rodovia dos Tamoios – Trecho Serra do Mar, Caraguatatuba–SP (2011)



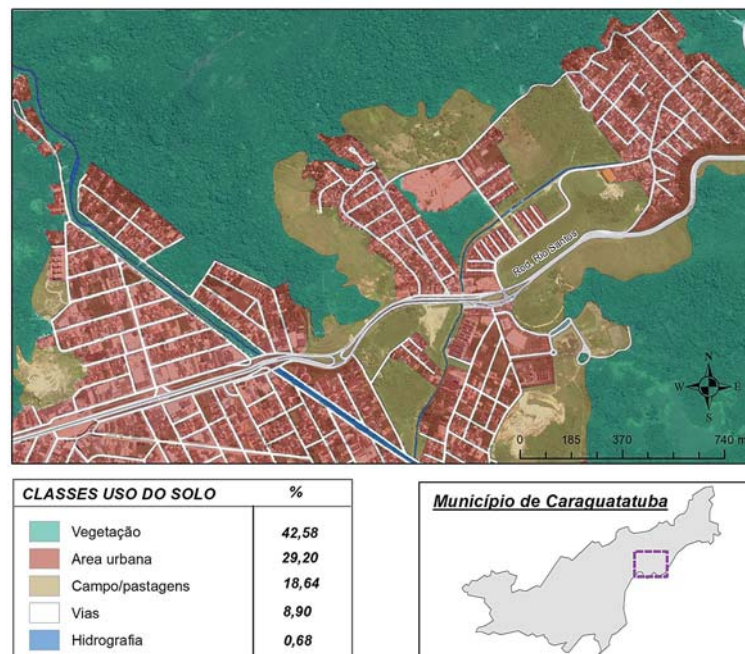
Fonte: Google Earth – maio de 2017. Elaboração: Daniel José de Andrade (PPGPLUR – Univap).

Figura 6 – Uso do solo na rodovia dos Tamoios – Trecho Serra do Mar, Caraquatatuba–SP (2017)



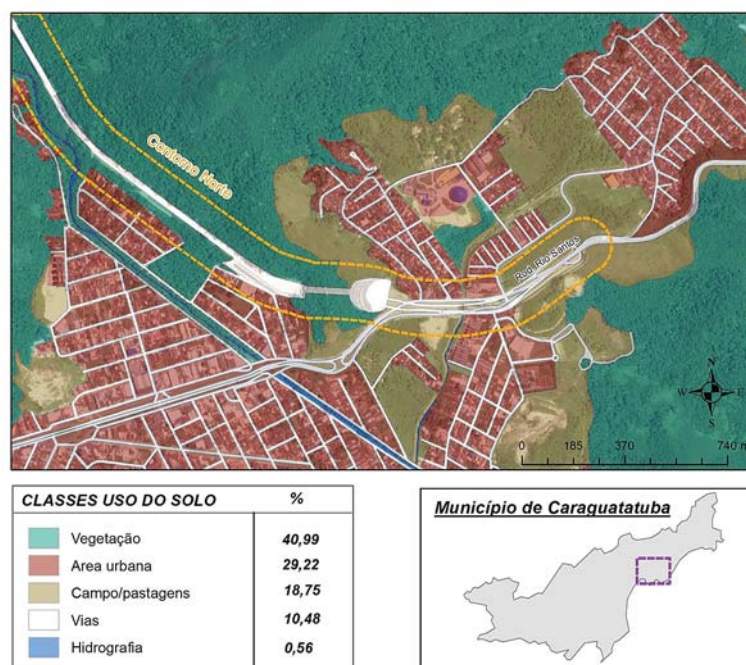
Fonte: Google Earth – maio de 2017. Elaboração: Daniel José de Andrade (PPGPLUR – Univap).

Figura 7 – Uso do solo na rodovia dos Tamoios – Trecho do Contorno Sul, Caraquatatuba–SP (2011)



Fonte: Google Earth – maio de 2017. Elaboração: Daniel José de Andrade (PPGPLUR – Univap).

Figura 8 – Uso do solo na rodovia dos Tamoios – Trecho do Contorno Norte, Caraguatatuba–SP (2017)



Fonte: Google Earth – maio de 2017. Elaboração: Daniel José de Andrade (PPGPLUR – Univap).

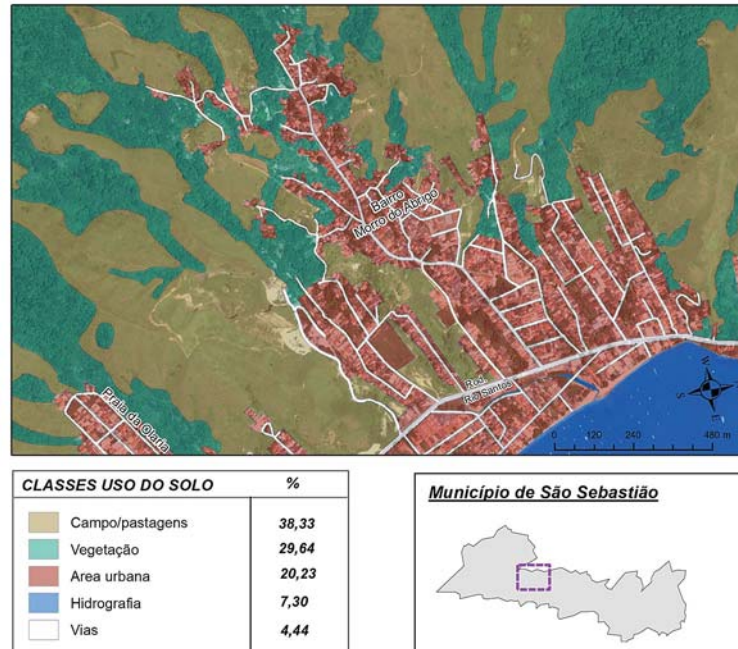
São Sebastião. Juntos, constituem uma área urbana densamente ocupada e predominantemente residencial, localizada entre o PESH e as instalações da Petrobrás, onde, de acordo com o Parecer (Cetesb, 2012a, p. 64), “o impacto de desapropriação e reassentamento será mais crítico”. As Figuras 9 e 10 mostram o período anterior e posterior ao início obra de construção do trecho suspenso da rodovia dos Tamoios respectivo ao Contorno Sul, que perpassa a área correspondente ao bairro do Morro do Abrigo.

Desde o início, o projeto de duplicação e ampliação da rodovia dos Tamoios objetiva maior articulação dos municípios litorâneos da RMVPLN com outras localidades da própria

região, bem como com outras localidades do País. Referente ao Contorno Sul da Rodovia, pode-se afirmar que foi projetado com vistas a atender aos projetos de ampliação do porto de São Sebastião, considerando principalmente a ampliação do terminal multicargas e do Terminal Marítimo Almirante Barroso (Tebar) da Petrobrás, este último, nas demandas relacionadas ao pré-sal.

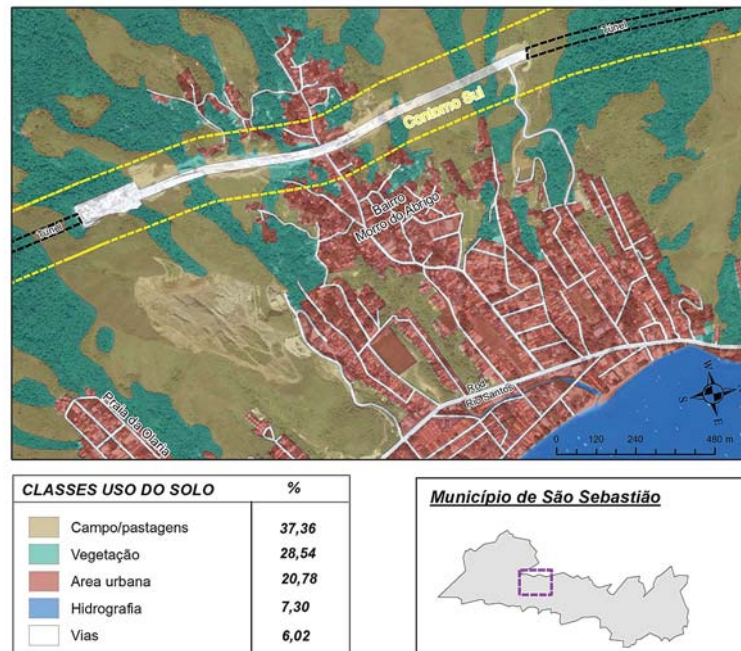
Desde a sua criação em 2007, a Companhia Docas de São Sebastião uma sociedade de economia mista e autoridade portuária responsável pela administração e exploração do porto de São Sebastião, disponibiliza relatórios financeiros anuais sobre os fluxos econômicos e de mercadorias, entre outros.

Figura 9 – Uso do solo na rodovia dos Tamoios – Trecho do Contorno Sul, São Sebastião–SP (2011)



Fonte: Google Earth – maio de 2011. Elaboração: Daniel José de Andrade (PPGPLUR – Univap).

Figura 10 – Uso do solo na rodovia dos Tamoios – Trecho do Contorno Sul, São Sebastião–SP (2017)



Fonte: Google Earth – maio de 2017. Elaboração: Daniel José de Andrade (PPGPLUR – Univap).

Interessa-nos, neste artigo, apresentar a movimentação de cargas, a fim de correlacionar volumes e unidades com a dinâmica produtiva e dos fluxos de mercadorias transitadas na rodovia dos Tamoios.

Dados disponibilizados pelos relatórios de administração da Companhia Docas, autoridade portuária referente aos anos de 2010, 2013 e 2016, mostram que anualmente atracam no porto de São Sebastião navios de diversas localidades do mundo, trazendo toneladas de sais, como a barrilha e o sulfato de sódio, do mineral ulexita e de outros produtos, como o malte e a cevada, utilizados, entre outros tipos, pelas indústrias de fabricação de vidros, celulose, fertilizantes e de bebidas, localizadas na região. Do mesmo modo, tais relatórios revelam que, a partir do porto, são exportados, para diversos países, veículos fabricados por indústrias automobilísticas localizadas na região. O volume em unidades de veículos é revelado pelo relatório de 2016, do qual consta que "a movimentação de veículos [...] atingiu 49.167 unidades, sendo 39.208 unidades destinadas à exportação e 9.959 unidades à importação".

Os dados mostram que, no Tebar, operado pela Transpetro, anualmente, uma média de 600 navios que atracam e partem do porto movimentam toneladas de petróleo e derivados. Ainda que grande parte da movimentação para refino e distribuição dos derivados seja realizada via oleoduto, a exemplo do abastecimento de petróleo a partir do porto em direção à Refinaria Henrique Lage, na cidade de São José dos Campos, a distribuição para os municípios da região ocorre via transporte rodoviário. Nesse caso, incluem-se as cidades litorâneas e as atravessadas pela rodovia dos Tamoios, cujos postos distribuidores de combustíveis são

abastecidos por caminhões-tanques. Dados da página institucional da Petrobrás revelam que a Refinaria Henrique Lage fornece 80% do querosene de aviação do mercado nacional, suprindo integralmente o Aeroporto de Internacional de Guarulhos, cujo combustível chega pela rodovia Presidente Dutra.

Ainda no contexto das formas de articulação regional, encontra-se a exploração de gás natural no pré-sal da Bacia de Santos. Ao receber, por meio de gasoduto, a unidade de tratamento de gás instalada no município de Caraguatatuba, processa o gás natural e o distribui via gasoduto e, também, por carretas pela rodovia dos Tamoios aos municípios da RMVPLN.

A duplicação da rodovia dos Tamoios e as melhorias e ampliação do porto de São Sebastião constituem um empreendimento vultoso em infraestrutura de transportes voltado a atender à demanda industrial e às demais capitais existentes na região. É, nesse sentido, que a atual RMVPLN se insere no contexto apresentado por Santos e Silveira (2006, p. 64) que afirmam que "é a circulação em sentido amplo, que viabiliza a criação e a continuidade das áreas de produção".

Considerações finais

O estudo do processo de ocupação da região do Vale do Paraíba Paulista mostra que, desde o século XVII, a região caracteriza-se como local de circulação de mercadorias e de pessoas. Tal fato é evidenciado se considerarmos o movimento no século XVIII proveniente das áreas de mineração em direção às cidades litorâneas do estado do Rio de Janeiro e a formação dos

primeiros núcleos urbanos na região. No final do século XIX, para atender, em especial, à produção cafeeira, foi inaugurada a estrada de ferro Dom Pedro II. Ao atravessar o Vale do Paraíba Paulista, a atual estrada de ferro Central do Brasil conectava os municípios da região as cidades de São Paulo e Rio de Janeiro. Porém, foi no século XX, com a inauguração da rodovia Presidente Dutra que, juntamente com a atividade industrial, a região vivencia um intenso processo de urbanização.

Atualmente, além da rodovia Presidente Dutra, a RMVPLN é atravessada por importantes vias, como as rodovias dos Tamoios, Carvalho Pinto e Dom Pedro I, que possibilitam diversos níveis e tipos de articulação entre os seus 39 municípios, ao mesmo tempo que insere a região numa ampla rede de articulação intrarregional e até mesmo internacional, se considerado o porto de São Sebastião e a relativa proximidade com importantes aeroportos do País.

É, neste contexto, que se encontram os projetos de infraestrutura de transportes de ampliação e duplicação da rodovia dos Tamoios e a ampliação do porto de São Sebastião. Constata-se, assim, que, embora tais obras consistam em maior facilidade no escoamento da produção industrial e devam impor maior dinamismo econômico à região, elas podem trazer sérias consequências socioespaciais e ambientais.

Os pareceres técnicos elaborados pela Cetesb nos anos de 2011, 2012 e 2013 e o estudo sobre impactos ambientais desenvolvido em 2015 pelo Instituto de Oceanografia da Universidade de São Paulo referentes às obras da rodovia dos Tamoios e da ampliação do porto de São Sebastião, respectivamente,

apontam para os possíveis danos ambientais que tais empreendimentos ocasionarão nos municípios de Caraguatatuba e São Sebastião. A esse respeito, as informações aqui apresentadas mostram que trechos dos Contornos Norte e Sul serão construídos em áreas urbanas densamente ocupadas por bairros dos municípios de Caraguatatuba e São Sebastião. Do mesmo modo, túneis atravessarão trechos da Serra do Mar, e as obras de expansão do porto de São Sebastião se estenderão pela Baía do Araçá, comprometendo o ecossistema local.

Ainda sobre o porto de São Sebastião, vale ressaltar o seu valor estratégico para o Brasil, principalmente, após a descoberta do pré-sal. Com base nessa premissa, constata-se que, nas decisões políticas, o interesse econômico prevalece sobre os demais e que, nesse caso, o petróleo foi e é o fator motivador para essas grandes obras de infraestrutura de transportes na região.

Os interesses antagônicos do Estado, dos agentes econômicos e ambientais têm ganhado relevância, na medida em que o primeiro visa ao aumento das arrecadações, o segundo ao aumento das atividades produtivas e o terceiro agente prevê os possíveis danos ambientais a áreas de preservação da Mata Atlântica Paulista.

A obra na rodovia dos Tamoios poderá ter como consequência positiva imediata a facilidade do acesso das demais cidades da RMVPLN às do Litoral Norte, o que certamente incrementará o setor de turismo na região, dinamizando as atividades econômicas e possibilitando novos empreendimentos. A ampliação do porto de São Sebastião aumentará a capacidade de escoamento da produção, intensificando o nível de transações econômicas entre os municípios e destes

com o mundo, tendo em vista a importância do porto na atual conjuntura do País. No entanto, é necessário afirmar que o rápido aumento nos fluxos de capital nos municípios de Caraguatatuba e São Sebastião, certamente, motivará a migração de pessoas, aumentando a demanda por serviços urbanos básicos e habitação, entre outros. Daí a necessidade da atuação dos poderes públicos locais no efetivo planejamento urbano.

Considerando que as obras iniciadas em 2012 ainda estão em andamento e diante da atual conjuntura política e econômica do País, com forte recessão e queda nos investimentos, muito do que foi planejado precisou e precisará passar por novas releituras e reajustes. Nesse sentido, o que realmente vai acontecer a partir da efetivação dessas obras é incerto.

Como apresentado, neste artigo, são notáveis as transformações ocorridas nos últimos anos em todo o entorno da rodovia dos Tamoios nos trechos de Planalto, Serra, bem como nos trechos referentes aos Contornos Norte e Sul, este último, em direção ao porto de São Sebastião. É, nesse contexto de transformações espaciais, que os interesses do capital se tornam evidentes, conforme as palavras de Harvey (2001, p. 50) "no contexto da acumulação em geral, o aperfeiçoamento do transporte e da comunicação é visto como inevitável e necessário". Desse modo, verifica-se a importância da elaboração de estudos e análises que busquem acompanhar a evolução de tais projetos e que possam, assim, contribuir para a construção de caminhos que conciliem o desenvolvimento econômico e o social na região.

Marco Antonio Henrique

Universidade do Vale do Paraíba, Programa de Pós-Graduação em Planejamento Urbano e Regional. Instituto de Pesquisa e Desenvolvimento. São José dos Campos, SP/Brasil.
marcoantoniohenriquesjc@gmail.com

Adriane Aparecida Moreira de Souza

Universidade do Vale do Paraíba, Programa de Pós-Graduação em Planejamento Urbano e Regional. Instituto de Pesquisa e Desenvolvimento. São José dos Campos, SP/Brasil.
adriane@univap.br

Paulo Romano Reschilian

Universidade do Vale do Paraíba, Programa de Pós-Graduação em Planejamento Urbano e Regional. Instituto de Pesquisa e Desenvolvimento. São José dos Campos, SP/Brasil
pauloromano@univap.br

Notas

- (1) Em 2010, após a descoberta de uma área no litoral brasileiro denominada Bacia de Santos em faixa correspondente às regiões Sul e Sudeste com potencial para a produção de petróleo e gás natural, foi promulgada, pelo governo federal, a lei 12.351, que dispunha, entre outros, sobre o processo de exploração em áreas do pré-sal.
- (2) Inaugurado em 1955, o porto de São Sebastião abriga o terminal marítimo Almirante Barroso da Petrobrás Transportes S/A (Transpectro), empresa subsidiária da Petrobrás, para óleo, derivados de petróleo e álcool combustível (Emplasa, 2012).

Referências

- ARTESP – Agência de Transporte do Estado de São Paulo. Disponível em: <<http://www.artesp.sp.gov.br/sobre-artesp-historico.html>>. Acesso em: 17 maio 2016.
- BRASIL (2010). Lei 12.351, de 22 de dezembro de 2010. Exploração e produção de petróleo. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/lei/L12351.htm>. Acesso em: 20 abr 2017.
- CETESB – Companhia Ambiental do Estado de São Paulo (2011). *Parecer Técnico 243/2011_IE sobre o EIA_RIMA do Trecho de Planalto da Tamoios*. Disponível em: <<http://www.cetesb.sp.gov.br/>>. Acesso em: 3 maio 2017.
- _____ (2012a). *Parecer Técnico 352/2012_IE sobre o EIA_RIMA do Trecho de Contorno Sul da Tamoios*. Disponível em: <<http://www.cetesb.sp.gov.br/>>. Acesso em: 3 maio 2017.
- _____ (2012b). *Parecer Técnico 433/2012_IE sobre o EIA_RIMA do Trecho de Contorno Norte da Tamoios*. Disponível em: <<http://www.cetesb.sp.gov.br/>>. Acesso em: 3 maio 2017.
- _____ (2013). *Parecer Técnico 221/2013_IE sobre o EIA_RIMA do Trecho de Serra da Tamoios*. Disponível em: <<http://www.cetesb.sp.gov.br/>>. Acesso em: 3 maio 2017.
- COMPANHIA DOCAS DE SÃO SEBASTIÃO (2017). [Material Institucional]. Disponível em: <<http://portosaosebastiao.com/>>. Acesso em: 15 maio 2017.
- CONCESSIONÁRIA TAMOIOS (2017). [Material Institucional]. Disponível em: <<http://www.concessionariatamoios.com.br/>>. Acesso em: 15 maio 2017.
- CONSELHO DE AUTORIDADE PORTUÁRIA (2009). *Plano de Desenvolvimento e Zoneamento do Porto de São Sebastião, SP*. Disponível em: <www.portodesaosebastiao.com.br/rima/PDZ_Porto_de_Sao_Sebastiao.pdf>. Acesso em: 16 nov 2016.
- COSTA, W. M. (1982). *O processo contemporâneo de industrialização: um estudo sobre a expansão da produção industrial em território paulista*. Dissertação de Mestrado. São Paulo, Universidade de São Paulo.

- DERSA – Desenvolvimento Rodoviário S/A. (2017). [Material Institucional]. Disponível em: <<http://www.dersa.sp.gov.br/empreendimentos/GrupoEmpreendimento.aspx?idGrupo=1>>. Acesso em: 19 abr 2017.
- EMPLASA – Empresa Paulista de Planejamento Metropolitano S.A. (2012). *Região Metropolitana do Vale do Paraíba e Litoral Norte*. Disponível em: <<http://www.emplasa.sp.gov.br/emplasa/index.asp>>. Acesso em: 4 nov 2014.
- HARVEY, D. (2005). *A produção capitalista do espaço*. São Paulo, Annablume.
- IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (2010). Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br>>. Acesso em: 22 maio 2017.
- INSTITUTO OCEANOGRÁFICO DA UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO (2015). *Parecer científico sobre a ampliação do Porto de São Sebastião*. Disponível em: <<http://www.io.usp.br/index.php/noticias/47-editoria-io/899-parecer-cientifico-sobre-a-ampliacao-do-porto-de-sao-sebastiao>>. Acesso em: 3 jan 2017.
- MEC – MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO (2015). [Material Institucional]. Disponível em: <<http://www.mec.gov.br/>>. Acesso em: out 2015.
- MÜLLER, N. L. (1969). *O Fato Urbano na Bacia do Rio Paraíba – São Paulo*. Rio de Janeiro, IBGE.
- PESM – Parque Estadual da Serra do Mar. (2017). [Material Institucional]. Disponível em: <<http://www.parqueestadualserradomar.sp.gov.br/pesm/>>. Acesso em: 22 maio 2017.
- PETROBRÁS – Petróleo Brasileiro S.A. [Material Institucional]. Disponível em: <<http://www.petrobras.com.br/pt/>>. Acesso em: 22 maio 2017.
- PORTO DE SÃO SEBASTIÃO – [Material Institucional]. Disponível em: <<http://www.portodesaosebastiao.com.br/pt-br/material-institucional.asp>>. Acesso em: 4 maio 2016.
- SANTOS, M. e SILVEIRA, M. L. (2006). *O Brasil: território e sociedade no início do século XXI*. Rio de Janeiro, Record.
- SÃO PAULO (2012). Lei Complementar Estadual 1.166, de 9 de janeiro de 2012. Cria a Região Metropolitana do Vale do Paraíba e Litoral Norte. Disponível em: <<http://www.al.sp.gov.br/norma/?id=165017>>. Acesso em: 1º maio 2014.
- SEADE – Fundação Sistema Estadual de Análise de Dados (2017). [Material Institucional]. Disponível em: <<http://www.seade.gov.br>>. Acesso em: 18 set 2017.
- SOUZA, A. A. M. (2008). *A especialização do lugar: São José dos Campos como centro da tecnologia aeroespacial do Brasil*. Tese de Doutorado. São Paulo, Universidade de São Paulo.
- TRANSPETRO – Petrobrás Transportes S/A. (2017). [Material Institucional]. Disponível em: <<http://www.transpetro.com.br>>. Acesso em: 22 maio 2017.

Texto recebido em 25/maio/2017

Texto aprovado em 8/ago/2017

Rio de Janeiro: rumo a uma nova região metropolitana?

Rio de Janeiro: moving toward
a new metropolitan region?

Joseane de Souza
Denise Cunha Tavares Terra

Resumo

No estado do Rio de Janeiro, os aglomerados de Cabo Frio, Macaé-Rio das Ostras e Campos dos Goytacazes foram considerados, pelo IBGE (2017), como casos especiais a serem acompanhados, tendo em vista estarem presentes algumas características “relevantes da urbanização brasileira”. A nosso ver, tais características podem estar relacionadas a um incipiente processo de metropolização, principalmente quando se considera que, na atualidade, o Brasil abriga distintos padrões de metrópole e que nem toda região metropolitana tem uma metrópole como polo. Este artigo tem como objetivo refletir sobre o processo que está em curso nesses aglomerados, a fim de verificar se apresenta características de um processo de metropolização. Serão considerados alguns indicadores demográficos como densidade, migrações e pendularidade interaglomerados.

Palavras-chave: região metropolitana; aglomerados urbanos; indicadores demográficos; Rio de Janeiro.

Abstract

In the state of Rio de Janeiro, the clusters of Cabo Frio, Macaé-Rio das Ostras and Campos dos Goytacazes were considered, by the Brazilian Institute of Geography and Statistics (2015), as special cases to be followed in view of the presence of some “relevant characteristics of the Brazilian urbanization”. In our view, such characteristics may be related to an incipient process of metropolization, especially when we take into account that, today, Brazil has different patterns of metropolises, although not every metropolitan region has a metropolis as a pole. This article aims to reflect on the process that is underway in these clusters, to verify if it presents characteristics of a process of metropolization. Some demographic indicators such as density, migration and inter-cluster pendulum will be considered.

Keywords: metropolitan region; urban clusters; demographic indicators; Rio de Janeiro.

Introdução

O processo de urbanização tem-se tornado cada vez mais complexo, abrindo espaço, inclusive, para o surgimento de novas urbanidades. Assim, há novas aglomerações urbanas – metropolitanas e não metropolitanas – que devem ser acompanhadas por estarem refletindo processos de divisão técnica e territorial do trabalho, cujo efeito é maior integração entre municípios espacialmente contíguos ou não. No estado do Rio de Janeiro, os aglomerados de “Cabo Frio”, “Macaé-Rio das Ostras” e “Campos dos Goytacazes” foram considerados, pelo IBGE (Brasil/IBGE, 2015), como casos especiais a serem acompanhados, tendo em vista estarem presentes algumas características “relevantes da urbanização brasileira” (ibid., p. 68). A nosso ver, tais características podem estar relacionadas a um incipiente processo de metropolização, principalmente quando se considera que, a partir do final da década de 1980, o Brasil passou a abrigar distintos padrões de metrópole e que nem toda região metropolitana tem, obrigatoriamente, uma metrópole como polo.

Este artigo tem como objetivo refletir sobre o processo que está em curso nesses aglomerados, no sentido de compreender se ele apresenta características de um processo de metropolização.

Para tanto, além desta Introdução, o artigo conta com outras 6 seções. Na segunda seção, apresentam-se as características gerais da urbanização brasileira a partir dos anos 1930 e discutem-se as mudanças mais recentes nas características do processo de urbanização

brasileira, buscando-se explicitar os fatores determinantes desse processo, na atualidade.

Na terceira seção, discutem-se, à luz da literatura, os conceitos, assim como os critérios que, no plano teórico, definem uma Região Metropolitana. Ainda nessa seção, discute-se o processo de criação das novas regiões metropolitanas no Brasil, pós-Constituição Federal de 1988.

Na quarta seção, analisa-se o processo de complexificação da rede urbana, ou seja, da rede de cidades do Rio de Janeiro, sob a ótica dos aglomerados urbanos. Nesse sentido, apresentamos, então, as principais características da Região Metropolitana do Rio de Janeiro (RMRJ) e sua relação, no período 2000-2010, com os demais aglomerados urbanos do estado, a fim de compreendermos o seu papel no processo de interiorização do crescimento. Para tanto, consideramos as informações censitárias (IBGE, 2010) relativas às migrações intraestaduais subdivididas, para efeitos analíticos, em “migração intra-aglomerados” e “migração interestadual, exclusive intra-aglomerados”.

Na quinta seção, buscou-se, na análise de alguns indicadores demográficos, compreender se há ou não um processo (ainda que incipiente) de metropolização que envolva três aglomerados urbanos do litoral norte, a saber: Cabo Frio, Campos dos Goytacazes e Macaé-Rio das Ostras.

Por fim, são apresentadas, na sexta seção, as considerações finais, que não apresentam conclusões definitivas, mas, antes, buscam suscitar questões que devem ser mais aprofundadas pelos pesquisadores dessa área e, na sétima seção, as referências utilizadas para a realização deste artigo.

Mudanças nas características do processo de urbanização brasileiro

O nosso processo de urbanização foi distinto daquele ocorrido nos países mais avançados, que apresentaram um processo mais lento, mas com uma melhor distribuição e equidade em relação ao verificado nos países subdesenvolvidos. Segundo Cano (1989), o início do nosso processo de urbanização apresentou dois importantes momentos: o primeiro relacionado ao período de nossa formação colonial, com as cidades voltadas aos interesses imediatos de Portugal, portanto voltado “para fora”. Posteriormente, com a proclamação da independência e uma economia agrário-exportadora, as cidades passaram a apresentar um crescimento voltado “para dentro”, fortalecendo e ampliando as antigas concentrações urbanas, sem preocupação com a necessidade de integração do mercado nacional, gerando um sistema urbano complexo e com grande “heterogeneidade estrutural”.

Foi somente após a década de 1930 que surgiram condições políticas e organizacionais que permitiram impulsionar o processo de industrialização, por substituição de importações. O apoio do governo e o crescimento do mercado interno proporcionaram a formação de uma nova lógica econômica e territorial. No entanto, a real inversão do local de moradia dos brasileiros aconteceu entre as décadas de 1940 e 1980, quando a população urbana se multiplicou por sete vezes e meia, enquanto a população brasileira triplicou (Santos, 2005).

Esse processo pode ser explicado, em grande parte, pelo intenso fluxo migratório

rural-urbano. Com a industrialização voltada para o consumo interno, há uma crescente demanda por trabalhadores nas cidades, o que incentiva a vinda de migrantes, especialmente do Norte e do Nordeste. São Paulo, a principal cidade industrial do Brasil, recebeu um significativo contingente de migrantes nordestinos. Além disso, a desestruturação da economia rural, voltada para a produção de bens alimentares destinados ao abastecimento do mercado externo, em especial o café, estava em declínio devido à crise de 1929, liberando mão de obra para as novas ocupações urbanas.

Segundo Brito, Horta e Amaral (2001), o auge do crescimento da população urbana ocorreu entre 1950 e 1980, e, até 1980, o padrão predominante era o de concentração em cidades grandes, com população superior a 500 mil habitantes. Entre os anos 1970 e 1980, quase metade da população urbana vivia em aglomerações metropolitanas. Após 1980, ocorre uma desconcentração relativa, favorecendo as cidades de porte médio, entre 100 e 500 mil habitantes, que passam a crescer com mais intensidade do que as cidades grandes. Entre os fatores que contribuíram para a redução do crescimento das aglomerações metropolitanas se encontram: a) redução do nível de fecundidade; e b) redução da oferta de emprego devido à crise econômica. A contribuição do núcleo para o crescimento do aglomerado também declina a partir da década de 1980, tendo, desde então, as periferias galgado o principal papel pelo seu crescimento.

Mais recentemente, a urbanização tem-se diversificado, tornando-se mais complexa, tendo em vista a importância dada ao capital intelectual. A produção não material torna a divisão do trabalho mais intensa e heterogênea,

ocasionando maior diferenciação entre cidades e regiões. Por isso, Santos (2005) nos adverte que não podemos tratar mais a rede urbana como no início do nosso processo de urbanização, segundo a hierarquia de tamanho e de funções, pois as cidades não se relacionam mais dessa forma. Devido a amplitude e diversidade da divisão territorial do trabalho, fortalecida pelo moderno sistema de transporte e de comunicações, surgem as "metrópoles incompletas", cada uma oferecendo tarefas distintas. Foi-se o tempo em que a indústria era a principal força para dotar uma área de centralidade. Hoje a centralidade de um lugar é derivada da sua capacidade de produção, coleta e classificação de informações e do uso que se faz delas, a partir de seus interesses, bem como do contexto de elevada competitividade e fluidez do capital financeiro, conforme descreve Carlos (2009, p. 303):

[...] os processos contemporâneos se realizam a partir da integração-desintegração dos espaços em redes mundiais como necessidade e produto da realização da reprodução capitalista num contexto de alta competitividade e fluidez do capital financeiro. Desse modo, o processo de urbanização metropolitana revela a produção de um "novo espaço", isso porque o capitalismo se expandiu e, ao se realizar, tomou o mundo. Esse é o momento da redefinição da metrópole, de sua explosão, da extensão das periferias, da reprodução do espaço num outro patamar em razão dos novos conteúdos do estágio globalizado da economia das relações e dos graus de dependência das áreas entre si.

Analisando a metrópole de São Paulo, no contexto da urbanização contemporânea, Carlos (ibid.) identificou que o capital se reproduz

a partir de três setores dinâmicos da economia, revelando os novos conteúdos do nosso atual processo de urbanização: 1) capital financeiro, que é aplicado no setor imobiliário com a construção de edifícios voltados para o setor de aluguel e que acolhem os novos setores econômicos modernos que se instalam nas metrópoles; 2) atividade turística voltada para negócios, o denominado "turismo de negócios", sendo a infraestrutura hoteleira instalada na área de expansão do centro moderno da metrópole. Trata-se de uma nova lógica de reprodução do capital financeiro, que inclui o solo urbano como possibilidade de sua reprodução; 3) o narcotráfico, que, para se reproduzir, normatiza o uso e o acesso do espaço, produzindo o seu espaço. Esses três setores econômicos utilizam o espaço, que aparece como condição necessária ao processo de reprodução do capital, produzindo um "novo espaço", um espaço que se torna produtivo e a partir do qual a reprodução do capital vai se realizar superando as crises de acumulação, típicas do capitalismo.

No entanto, nem todas as metrópoles brasileiras apresentam esses conteúdos típicos da urbanização contemporânea, com os três setores econômicos justapostos e integrados ao mercado, sob as estratégias da globalização.

Conceito de região metropolitana: da mensuração à definição por decreto

Comumente definida como área urbana de alta densidade demográfica, uma Região Metropolitana (RM) é, para Castells (2000, p. 53),

qualquer coisa a mais do que um aumento de dimensão e de densidade dos aglomerados urbanos existentes. [...] o que distingue esta nova forma [espacial] das precedentes não é só seu tamanho (que é a consequência da sua estrutura interna) mas também a difusão no espaço das atividades, das funções e dos grupos, e sua interdependência segundo uma dinâmica social amplamente independente da ligação geográfica.

Segundo Moreira (1989 apud Carmo, 2004, p. 77), uma região metropolitana “presupõe um fato social e econômico cuja essência é a metrópole, esta, o polo de atração e/ou dominação de um grande espaço de produção e consumo”, entendendo-se por metrópole “uma cidade mãe (área urbana de um ou mais municípios) que exerce forte influência sobre o seu entorno, polarizando em si complexidade funcional e dimensões físicas que a destacam numa rede de cidades e no cenário regional” (Freitas, 2009, p. 45). Nesse aspecto, Firkowisk (2012) e Costa (2013) chamam a nossa atenção para o fato de que nem toda RM tem como cidade polo uma metrópole. Esta, definida por Firkowisk (2012, p. 37) como sendo

A grande cidade que possui funções superiores de comando e gestão e articuladas à economia global, sendo a porta de entrada dos fluxos globais no território nacional, onde se ancoram interesses internacionais e de onde partem, para o território nacional, vetores de modernidade e complexidade.

Para Braga e Carvalho (2004, p. 8), região metropolitana é “um aglomerado urbano composto por vários municípios administrativamente autônomos, mas integrados física e

funcionalmente, formando uma mancha urbana praticamente contínua”.

No Brasil, a criação de regiões metropolitanas foi prevista, pela primeira vez, no artigo 157 §10 da Constituição Federal de 1967:

A União, mediante lei complementar, poderá estabelecer regiões metropolitanas, constituídas por Municípios que, independentemente de sua vinculação administrativa, integrem a mesma comunidade socioeconômica, visando à realização de serviços de interesse comum.

O artigo 164 da Constituição Federal de 1969 (Brasil, 1969) manteve a institucionalização de regiões metropolitanas como sendo de responsabilidade do governo federal. Segundo Hotz (2000, p. 92),

Verifica-se, na leitura destes textos [Constituição Federal de 1967 e de 1969], que o legislador do autoritarismo tratou de circunscrever o fato metropolitano, do ponto de vista da autoridade, à União, único poder autorizado a instituir unidades regionais da espécie e, do ponto de vista do alcance da ação metropolitana, apenas à realização de serviços de interesse comum, deixando de lado outras categorias que poderiam conotar esta ação.

Então, com o objetivo de integrar o território nacional (Barreto, 2012), através da lei complementar 14/1973 foram criadas, pelo governo federal, as oito primeiras regiões metropolitanas do país – São Paulo/SP; Belo Horizonte/MG; Porto Alegre/RS; Curitiba/PR; Salvador/BA; Recife/PE; Fortaleza/CE; e Belém/PA – e, em 1974, pela lei complementar de número 20, a Região Metropolitana do Rio de Janeiro.

Segundo Moura, Libardi e Barion (2006, p. 130), o processo de institucionalização dessas RMs “fez parte da política nacional de desenvolvimento urbano, relacionada à expansão da produção industrial e à consolidação das metrópoles como locus desse processo”.

Como características marcantes, os autores identificam: a) o fato de se tratar de centros nacionais e de sua área de polarização direta; b) o núcleo da RM – metrópole – coincidir com a própria capital estadual; e c) o objetivo de constituir uma única unidade de planejamento, visando à realização de serviços comuns.

O quadro metropolitano brasileiro permaneceu inalterado até 1990, momento a partir do qual novas RMs foram instituídas, como uma consequência da Constituição Federal de 1988, que transferiu para os Estados o poder de criação, por lei complementar, dessas unidades regionais. Além de descentralização da criação de RMs, o texto constitucional avançou também na ampliação da tipologia de unidades regionais, com a formalização de duas novas categorias: aglomerações urbanas e microrregiões (Hotz, 2000).

Uma aglomeração (ou concentração) urbana é formada por municípios isolados e por arranjos populacionais com população superior a 100 mil habitantes (Figura 1), sendo considerada de médio porte aquela com população acima de 100 até 750 mil habitantes e de grande porte aquela com população superior a 750 mil habitantes (IBGE, 2015). Segundo Ipardes (2000 apud Moura, Libardi e Barion, 2006, p. 133), uma aglomeração urbana

corresponde a uma mancha contínua de ocupação constituída por mais de uma unidade municipal, envolvendo intensos fluxos intermunicipais com comutação

diária, complementaridade funcional, agregadas por integração socioeconômica decorrente de especialização, complementação e/ou suplementação funcional. Pode ser derivada de periferização de um centro principal por sobre municípios vizinhos; da conurbação entre núcleos de tamanho equivalente ou não, mesmo sem periferia, polarizada por esses centros urbanos; da incorporação de municípios próximos, independentemente de continuidade de mancha, desde que mantenham relações intensas.

Para a identificação de um arranjo populacional, foram considerados os seguintes critérios:

Forte intensidade relativa dos movimentos pendulares para trabalho e estudo – tal intensidade deve ser igual ou superior a 0,25 do índice de integração

Forte intensidade absoluta dos movimentos pendulares para trabalho e estudo – quando o volume absoluto de pessoas que se deslocam para trabalho e estudo, entre A e B, é igual ou superior a 10 000 pessoas ou

Contiguidade das manchas urbanizadas – quando a distância entre as bordas das manchas urbanizadas principais de dois municípios é de até 3 km.¹

Como se pode notar na Tabela 1, o IBGE (ibid.) identificou um total de 294 arranjos populacionais no Brasil, havendo enorme concentração nas regiões Sudeste e Sul. Nesses arranjos, residiam, em 2010, 106.782.428 habitantes, o que correspondia a 56% da população brasileira naquele período.

No mesmo estudo, o IBGE considerou que, entre as concentrações urbanas brasileiras, apenas 12 – a saber: São Paulo/SP; Rio de Janeiro/RJ; Belo Horizonte/MG; Recife/PE; Porto Alegre/RS; Salvador/BA; Brasília/

DF; Fortaleza/CE; Curitiba/PR; Goiânia/GO; Belém/PA; e Manaus/AM – têm caráter metropolitano, muito embora sejam, atualmente, 70 o total de RMs institucionalizadas, localizadas principalmente nas regiões Nordeste (um total de 27, sendo 12 apenas no estado da Paraíba) e Sul (nesse caso há maior concentração em Santa Catarina, onde se localizam 10, entre as 20 RMs regionais), como se pode notar na Tabela 2.

Na região Sudeste, foram criadas as Regiões Metropolitanas de Vitória (1995), no Espírito Santo; do Vale do Aço (1998), em Minas Gerais; e da Baixada Santista (1996), de Campinas (2000), de Ribeiro Preto (2016), de Sorocaba (2014) e do Vale do Paraíba e Litoral Norte (2012), em São Paulo. Nessa macrorregião, o Rio de Janeiro é o único estado que não criou novas RMs, a partir da Constituição de 1988.

Tabela 1 – Brasil –
Número de arranjos populacionais e população residente total (2010)

| Grandes regiões | Número de arranjos populacionais | Distribuição relativa dos arranjos | População Total | População em arranjos | Total |
|-----------------|----------------------------------|------------------------------------|-----------------|-----------------------|-------|
| Norte | 17 | 5,8 | 15.864.454 | 3.720.357 | 23,5 |
| Nordeste | 56 | 19,0 | 53.081.950 | 21.283.027 | 40,1 |
| Sudeste | 112 | 38,1 | 80.364.410 | 57.837.929 | 72,0 |
| Sul | 85 | 28,9 | 27.386.891 | 16.727.072 | 61,1 |
| Centro-Oeste | 24 | 8,2 | 14.058.094 | 7.214.043 | 51,3 |
| Brasil | 294 | 100,0 | 190.755.799 | 106.782.428 | 56,0 |

Fonte: Brasil/IBGE (2015, p. 31).

Tabela 2 – Brasil –
Número de Regiões Metropolitanas, segundo a macrorregião (2017)

| Grandes regiões | RMs | % |
|-----------------|-----|-------|
| Norte | 11 | 15,7 |
| Nordeste | 27 | 38,6 |
| Sudeste | 10 | 14,3 |
| Sul | 20 | 28,6 |
| Centro-Oeste | 2 | 2,9 |
| Brasil | 70 | 100,0 |

Fonte: IBGE, 2017 (acesso em 5 de março).

Dentre os fatores comumente usados para justificar a criação de tantas RMs, destacam-se: a necessidade de gestão regional e de planejamento compartilhado de algumas funções públicas de interesse comum (como transportes e saneamento socioambiental), através dos quais se espera promover a integração e o desenvolvimento regional e urbano; maior facilidade na resolução de problemas comuns; maior probabilidade de obtenção de recursos ou financiamentos externos e internos para investimentos em infraestrutura econômica, social e urbana; fortalecimento da região como um todo e de seus municípios, mais notadamente da “metrópole” no contexto da rede de cidades brasileiras; e o desejo do status “de metropolitano”, ressaltando-se que eles não são excludentes entre si (adaptado de Costa, 2013; Barreto, 2012; Moura, Libardi e Barion, 2006; e Firkowski, 2012).

É interessante observar o fato de que a ausência de diretrizes nacionais, aliada à multiplicidade conceitual e à autonomia estadual, resultou numa variedade de critérios – Barreto (2012), analisando o caso de Santa Catarina, considera haver ausência de critérios; Costa (2013, p. 325) argumenta que “RMs podem ser instituídas com base em qualquer critério ou mesmo sem a explicitação de critério algum” – e de definições de RMs nem sempre explicitadas nas constituições estaduais, como é o caso da Paraíba e de Santa Catarina, os estados com o maior número de RMs.

A título de exemplo, seguem as definições de RMs nos estados de São Paulo e de Minas Gerais, respectivamente, onde o fato metropolitano parece ser levado em conta, na institucionalização de novas RMs, justificando o número relativamente baixo de unidades

metropolitanas criadas a partir da Constituição Federal de 1988:

[...] o agrupamento de Municípios limítrofes que assumam destacada expressão nacional, em razão de elevada densidade demográfica, significativa conurbação e de funções urbanas e regionais com alto grau de diversidade, especialização e integração socioeconômica, exigindo planejamento integrado e ação conjunta permanente dos entes públicos nela atuantes. (São Paulo, 1989, artigo 153 §1º)

o conjunto de Municípios limítrofes que apresentam a ocorrência ou a tendência de continuidade do tecido urbano e de complementaridade de funções urbanas, que tenha como núcleo a capital do Estado ou metrópole regional e que exija planejamento integrado e gestão conjunta permanente por parte dos entes públicos nele atuantes. (Minas Gerais, 1990, artigo 45)

No caso específico de São Paulo, a afirmativa anterior é corroborada por Baeninger (2001, p. 322)

Havia se identificado, no processo de urbanização paulista, na década de 1970, importantes polos de atração regional no interior: Campinas, Sorocaba, São José dos Campos, Ribeirão Preto, Bauru e São José do Rio Preto, os quais, já naquele momento, desempenharam papel fundamental no processo de desconcentração relativa da população. [...] O dinamismo gerado a partir do município-polo dessas regiões, extravasando os limites administrativos, passava a atingir municípios vizinhos, fossem como áreas de expansão industrial, de insumos industriais ou áreas para localização habitacional, resultando no crescimento e fortalecimento dos polos regionais. Desse modo, a dinâmica das

idades, já naquele momento, dependia muito mais de sua proximidade ou ligação com um polo do que de seu tamanho populacional.

Retomando a questão relativa aos critérios utilizados para a definição de uma região metropolitana, Firkowski (2012) afirma que os mais utilizados são a contiguidade espacial e a integração socioeconômica entre municípios, o volume populacional, a densidade demográfica e os movimentos pendulares, muito embora os parâmetros de referência variem de um país para outro.

No contexto brasileiro, em muitos estados da federação, esses critérios sequer são levados em conta no momento de institucionalização das RMs, corroborando a afirmativa de que “ocorre uma dissociação entre o processo de metropolização e o de criação das regiões metropolitanas” (ibid., p. 21). Em outras palavras, a “absorção legal do termo ‘região metropolitana’ e a materialização da faculdade institucional de forma indiscriminada esvaziaram de conteúdo o conceito consagrado de região metropolitana na sua correspondência ao fato metropolitano” (Observatório, 2004, p. 8 apud Moura, Libardi e Barion, 2006, p. 133). Significa dizer que muitas dessas unidades pouco – ou nada – têm de metropolitano e que os legisladores desconhecem o fato de que uma verdadeira RM resulta de um processo e não meramente de uma legislação.

A Constituição do Estado de Minas Gerais traz, explicitamente em seu artigo 44, os critérios adotados naquele estado para a institucionalização de uma região metropolitana, são eles:

I – população e crescimento demográfico, com projeção quinquenal;

II – grau de conurbação e movimentos pendulares da população;

III – atividade econômica e perspectivas de desenvolvimento;

IV – fatores de polarização;

V – deficiência dos serviços públicos, em um ou mais municípios, com implicação no desenvolvimento da região.

Já, no caso de São Paulo, alguns dos critérios estão explicitados na própria definição do termo, enquanto outros permanecem subjetivos.

Região metropolitana e aglomerados urbanos no Rio de Janeiro

A Região Metropolitana do Rio de Janeiro (RMRJ) foi criada em 1974, um ano após a criação das demais oito regiões metropolitanas, pelo mesmo decreto do governo militar que fundiu o estado da Guanabara (antiga cidade do Rio de Janeiro) ao estado do Rio de Janeiro, criando o novo estado do Rio de Janeiro. Na época de sua criação, a RMRJ era constituída por 14 municípios e, ao longo do tempo, a sua composição foi-se alterando. Atualmente, é composta por 21 municípios: Rio de Janeiro, Belford Roxo, Cachoeiras de Macacu, Duque de Caxias, Guapimirim, Itaboraí, Itaguaí, Japeri, Magé, Maricá, Mesquita, Nilópolis, Niterói, Nova Iguaçu, Paracambi, Queimados, Rio Bonito, Seropédica, São Gonçalo, São João de Meriti e Tanguá.

A singularidade do processo de metropolização do espaço no Rio de Janeiro, segundo Davidovich (2001, p. 69), está ligada a diversos

aspectos como: a) um perfil de concentração de população e de atividades que caracterizaram a cidade do Rio, desde o passado colonial e que se foi ampliando quando exerceu o papel de capital do País, de região portuária e, mais adiante, a posição metropolitana; b) a “ausência do imaginário de um pertencer coletivo das populações” por falta de “solidariedade territorial”, que permanece nas identidades carioca e fluminense, que aponta a contradição entre o urbano da cidade do Rio de Janeiro e o isolamento do interior fragmentado e pouco populoso; c) quando sede do governo federal, foram adotadas políticas públicas ligadas a empreendimentos estatais e federais e setores beneficiados pela política de substituição de importações patenteadando-se “a debilidade da iniciativa do empresariado privado carioca”.

Segundo Azevedo e Lobo (2015), o fato de coexistirem duas unidades federativas no Rio de Janeiro dificultou tanto a formação de uma cultura mais solidária como a crença de que seria possível a organização de políticas públicas conjuntas metropolitanas, que resultassem em benefícios para todos. Não é por outro motivo que, após a iniciativa de criação da Fundação para o Desenvolvimento do Estado do Rio de Janeiro (Fundrem), ainda no governo da fusão, não houve nenhum outro esforço para formulação de novas institucionalidades de governança metropolitana, até recentemente, com a criação, em 2014, da Câmara Metropolitana.

Essa Câmara possui um grupo executivo de gestão metropolitana, responsável pela elaboração de uma nova base cartográfica dos 21 municípios da região; pela criação de um sistema de informações geográficas para a RMRJ; e pela coordenação da construção do Plano

Estratégico de Desenvolvimento Urbano Integrado (PDUI), também conhecido como Modelar a Metrópole.

Mesmo com a transferência de responsabilidade do governo federal para os estados no Rio de Janeiro, diferentemente da maioria dos estados brasileiros, não houve – pelo menos até o presente momento – criação de novas regiões metropolitanas.

Atualmente sua rede urbana, ou seja, sua rede de cidades é constituída por 92 municípios, sendo 38 (41,3%) pertencentes a aglomerados urbanos não metropolitanos; 21 (22,8%) ao aglomerado Rio de Janeiro, único com caráter metropolitano;² e 33 (35,9%) a municípios isolados (Tabela 3).

Em 2000 e 2010, praticamente 92% da população estadual residia em aglomerados urbanos. No entanto, observamos, na Tabela 3, uma redistribuição relativa da população, no sentido de uma (incipiente) desconcentração urbano-metropolitana. Note-se que, em 2000, a população residente no aglomerado urbano Rio de Janeiro³ correspondia a 76,1% da população estadual e a 82,7% da residente em aglomerados urbanos, tendo esses valores se reduzido, em 2010, para 74,7% e 81,3%, respectivamente. Essa relativa – e incipiente – desconcentração urbano-metropolitana foi compensada pelo aumento da participação relativa das populações dos aglomerados de Araruama, Cabo Frio, Campos dos Goytacazes e Macaé.

Apesar de o aglomerado Rio de Janeiro apresentar a maior variação populacional absoluta – de 999.781 habitantes – e ter sido o maior responsável pelo incremento populacional absoluto do estado – 62,5% – seu ritmo de crescimento médio anual foi, entre 2000 e 2010, de apenas 0,88%.

Tabela 3 – Rio de Janeiro –
Rede urbana, segundo a modalidade de municípios (2010)

| Agglomerados urbanos | Municípios | | População | | | | Δ Populacional absoluta | Taxa de crescimento médio anual (2000-2010) | Participação relativa no incremento absoluto |
|--------------------------------------|------------|-------|------------|-------|------------|-------|-------------------------------|--|---|
| | Nº | % | 2000 | % | 2010 | % | | | |
| Além Paraíba – Sapucaia ¹ | 1 | 1,1 | 17.157 | 0,1 | 17.525 | 0,1 | 368 | 0,21 | 0,02 |
| Araruama | 2 | 2,2 | 97.892 | 0,7 | 134.859 | 0,8 | 36.967 | 3,26 | 2,31 |
| Bom Jesus do Itabapoana ² | 1 | 1,1 | 33.655 | 0,2 | 35.411 | 0,2 | 1.756 | 0,51 | 0,11 |
| Cabo Frio | 4 | 4,3 | 232.136 | 1,6 | 329.377 | 2,1 | 97.241 | 3,56 | 6,09 |
| Campos dos Goytacazes | 2 | 2,2 | 434.850 | 3,0 | 496.478 | 3,1 | 61.628 | 1,33 | 3,86 |
| Cordeiro-Cantagalo | 2 | 2,2 | 38.436 | 0,3 | 40.260 | 0,3 | 1.824 | 0,46 | 0,11 |
| Itaocara | 2 | 2,2 | 31.021 | 0,2 | 33.112 | 0,2 | 2.091 | 0,65 | 0,13 |
| Macaé | 5 | 5,4 | 218.480 | 1,5 | 382.321 | 2,4 | 163.841 | 5,76 | 10,25 |
| Mendes - Eng. Paulo de Frontin | 2 | 2,2 | 29.453 | 0,2 | 31.172 | 0,2 | 1.719 | 0,57 | 0,11 |
| Paty do Alferes - Miguel Pereira | 2 | 2,2 | 48.833 | 0,3 | 51.001 | 0,3 | 2.168 | 0,44 | 0,14 |
| Petrópolis | 2 | 2,2 | 296.436 | 2,1 | 307.340 | 1,9 | 10.904 | 0,36 | 0,68 |
| Resende | 4 | 4,3 | 152.113 | 1,1 | 177.937 | 1,1 | 25.824 | 1,58 | 1,62 |
| Rio de Janeiro | 21 | 22,8 | 10.946.617 | 76,1 | 11.946.398 | 74,7 | 999.781 | 0,88 | 62,57 |
| Santo Antônio de Pádua | 2 | 2,2 | 45.105 | 0,3 | 47.592 | 0,3 | 2.487 | 0,54 | 0,16 |
| Três Rios - Paraíba | 3 | 3,3 | 117.310 | 0,8 | 126.696 | 0,8 | 9.386 | 0,77 | 0,59 |
| Valença ³ | 1 | 1,1 | 66.308 | 0,5 | 71.843 | 0,4 | 5.535 | 0,80 | 0,35 |
| Barra Mansa - Volta Redonda | 3 | 3,3 | 432.297 | 3,0 | 458.335 | 2,9 | 26.038 | 0,59 | 1,63 |
| AGLOMERADOS URBANOS | 59 | 64,1 | 13.238.099 | 92,0 | 14.687.657 | 91,9 | 1.449.558 | 1,04 | 90,72 |
| MUNICÍPIOS ISOLADOS | 33 | 35,9 | 1.154.007 | 8,0 | 1.302.272 | 8,1 | 148.265 | 1,22 | 9,28 |
| TOTAL | 92 | 100,0 | 14.382.106 | 100,0 | 15.989.929 | 100,0 | 1.597.823 | 1,06 | 100,0 |

Fonte: IBGE – censos demográficos de 2000 e 2010.

1. Esse aglomerado urbano é formado pelos municípios de Além Paraíba (MG) e Sapucaia (RJ). Nesta Tabela, as informações se restringem ao município pertencente ao estado fluminense.
2. Aglomerado constituído pelos municípios de Bom Jesus do Itabapoana (RJ) e Bom Jesus do Norte (ES). Nesta Tabela, as informações se restringem ao município pertencente ao estado fluminense.
3. Aglomerado constituído pelos municípios de Valença (RJ) e Rio Preto (MG). Nesta Tabela, as informações se restringem ao município pertencente ao estado fluminense.

Apenas Macaé-Rio das Ostras, Cabo Frio, Araruama, Resende e Campos dos Goytacazes apresentaram ritmo de crescimento médio anual acima da média estadual, estimada em 1,06%, para o período 2000-2010. Entre tais aglomerados, três, localizados no litoral Norte, a saber: Cabo Frio (além do município que dá nome ao aglomerado, inclui os municípios de Armação dos Búzios, Arraial do Cabo, São Pedro da Aldeia e Saquarema); Campos dos

Goytacazes (São João da Barra); e Macaé- Rio das Ostras (Carapebus, Casimiro de Abreu e Conceição de Macabu) –, chamam a atenção, uma vez que foram conjuntamente responsáveis, entre 2000 e 2010, por 20,2% do incremento populacional absoluto do estado e que a maioria de seus municípios forma, pelo menos a partir da década de 1980, a principal frente de interiorização do estado do Rio de Janeiro, como afirmam Souza e Frutuoso (no prelo).

Como, no cenário atual, as migrações se tornaram a variável-chave para a definição das taxas de crescimento populacional, neste artigo serão analisadas as migrações intraestaduais para, por meio de sentidos e intensidades dos fluxos, identificarmos, não apenas os eixos de expansão urbana, mas as regiões que mais alimentam esse processo. Serão considerados apenas os movimentos intraestaduais, uma vez que, conforme apontaram Souza e Frutuoso (no prelo), no estado

do Rio de Janeiro, "o papel das migrações interestaduais na definição dos eixos de expansão urbana, nas últimas décadas, é praticamente nulo. As migrações intraestaduais, de grande e crescente magnitude, são as que de fato definem a velocidade e a direção desse processo". Os resultados das migrações intraestaduais de última etapa, segundo os aglomerados urbanos e os municípios isolados do Rio de Janeiro, entre 2000 e 2010, encontram-se sumarizados na Tabela 4.

Tabela 4 – Rio de Janeiro – Migrações intraestaduais de última etapa (2000-2010)

| Rede urbana fluminense | Migração intra-aglomerado | | Migração Intraestadual (exclusive intra-aglomerado) | | | | | | |
|--------------------------------------|---------------------------|-----|---|-------|---------|-------|----------|------|-----|
| | Absoluto | % | I | %I | E | %E | Saldo | TLM | I/E |
| Além Paraíba – Sapucaia ¹ | 0 | 0,0 | 1.240 | 0,3 | 1.338 | 0,3 | -98 | -0,6 | 0,9 |
| Araruama | 793 | 0,6 | 27.126 | 6,2 | 7.860 | 1,8 | 19.266 | 14,3 | 3,2 |
| Bom Jesus do Itabapoana ² | 0 | 0,0 | 2.014 | 0,5 | 3.383 | 0,8 | -1.369 | -3,9 | 0,6 |
| Cabo Frio | 11.059 | 3,4 | 64.370 | 14,8 | 18.863 | 4,3 | 45.507 | 13,8 | 2,5 |
| Campos dos Goytacazes | 3.599 | 0,7 | 18.016 | 4,1 | 30.567 | 7,0 | -12.551 | -2,5 | 0,6 |
| Cordeiro-Cantagalo | 1.254 | 3,1 | 3.011 | 0,7 | 4.113 | 0,9 | -1.102 | -2,7 | 0,8 |
| Itaocara | 451 | 1,4 | 3.839 | 0,9 | 3.067 | 0,7 | 772 | 2,3 | 1,2 |
| Macaé-Rio das Ostras | 13.591 | 3,6 | 82.428 | 18,9 | 19.172 | 4,4 | 63.256 | 16,5 | 2,9 |
| Mendes - Engenheiro Paulo de Frontin | 503 | 1,6 | 2.465 | 0,6 | 2.935 | 0,7 | -470 | -1,5 | 0,9 |
| Paty do Alferes - Miguel Pereira | 1.028 | 2,0 | 4.684 | 1,1 | 3.766 | 0,9 | 918 | 1,8 | 1,2 |
| Petrópolis | 994 | 0,3 | 11.362 | 2,6 | 17.737 | 4,1 | -6.375 | -2,1 | 0,7 |
| Resende | 4.409 | 2,5 | 9.661 | 2,2 | 5.869 | 1,3 | 3.792 | 2,1 | 1,4 |
| Rio de Janeiro | 523.183 | 4,4 | 90.760 | 20,8 | 203.270 | 46,6 | -112.510 | -0,9 | 0,8 |
| Santo Antônio de Pádua | 127 | 0,3 | 3.721 | 0,9 | 3.129 | 0,7 | 592 | 1,2 | 1,2 |
| Três Rios - Paraíba | 2.158 | 1,7 | 6.171 | 1,4 | 5.427 | 1,2 | 744 | 0,6 | 1,1 |
| Valença ³ | 0 | 0,0 | 4.668 | 1,1 | 4.967 | 1,1 | -299 | -0,4 | 0,9 |
| Barra Mansa - Volta Redonda | 8.970 | 2,0 | 15.687 | 3,6 | 22.585 | 5,2 | -6.898 | -1,5 | 0,8 |
| Municípios isolados | 28.150 | 0,2 | 85.116 | 19,5 | 78.291 | 17,9 | 6.825 | 0,0 | 1,1 |
| Total | 600.269 | | 436.339 | 100,0 | 436.339 | 100,0 | 0 | - | - |

Fonte: IBGE – censos demográficos de 2000 e 2010.

1) Este aglomerado urbano é formado pelos municípios de Além Paraíba (MG) e Sapucaia (RJ). Nesta Tabela as informações se restringem ao município pertencente ao estado fluminense.

2) Aglomerado constituído pelos municípios de Bom Jesus do Itabapoana (RJ) e Bom Jesus do Norte (ES). Nesta Tabela as informações se restringem ao município pertencente ao estado fluminense.

3) Aglomerado constituído pelos municípios de Valença (RJ) e Rio Preto (MG). Nesta Tabela as informações se restringem ao município pertencente ao estado fluminense.

Como se pode notar, entre 2000 e 2010, as migrações internas no estado do Rio de Janeiro envolveram um total de 1.036.608 indivíduos; contra 823.769 migrantes no decênio 1981-1991 (ibid.). Na segunda coluna da Tabela 4, apresentam-se os fluxos migratórios intra-aglomerados, ou seja, entre municípios de um mesmo aglomerado urbano. Como se trata de aglomerados com volumes populacionais distintos, o significado desses fluxos em cada contexto específico é mais bem analisado pelo quociente entre o número total de migrantes e a população residente (terceira coluna). Tomando-se como referência a migração intra-metropolitana – que é, reconhecidamente, a maior fomentadora do processo de periferização metropolitana e que, entre 2000 e 2010, envolveu um total de 523.183 indivíduos, ou seja, 4,4% da população total residente – são também expressivas as migrações “intra” nos aglomerados Macaé-Rio das Ostras (3,6%), Cabo Frio (3,4%), Cordeiro-Cantagalo (3,1%) e Resende (2,5%). Esses movimentos, apesar de não alterarem as taxas de crescimento populacional dos aglomerados, redistribuem a população entre seus municípios, refletindo mecanismos internos de seletividade, e alteram as taxas de crescimento populacional dos municípios, individualmente.

No contexto das migrações intra-estaduais, exclusive intra-aglomerados, o Rio de Janeiro, que atrai 20,8% dos imigrantes, por um lado, não se isola como área de atração populacional, dividindo esse papel com Macaé (18,9%) e Cabo Frio (14,8%). Mas, por outro lado, tendo sido identificado como a origem de 46,6% dos migrantes, isola-se como área de emigração. O aglomerado metropolitano Rio de

Janeiro é o que exhibe o maior saldo negativo (-112.510 migrantes), seguido por Campos dos Goytacazes (-12.551), no Norte fluminense, enquanto os saldos positivos mais elevados foram verificados em Macaé-Rio das Ostras, Cabo Frio e Araruama, aglomerados cujos crescimentos populacionais apresentaram-se fortemente influenciados pelos movimentos migratórios, o que se pode constatar através das elevadas Taxas Líquidas de Migração (TLM).

Como o Rio de Janeiro é o aglomerado de mais expressivo saldo negativo, ele revela-se, sem dúvida, o maior fomentador do processo de interiorização. Nesse sentido, torna-se imprescindível analisar tanto as origens de seus imigrantes quanto o destino de seus emigrantes, pois, por meio dessas variáveis, compreenderemos a interação deste com os demais aglomerados.

Observa-se na Tabela 5, que o aglomerado metropolitano apresenta saldo migratório negativo, com a maioria dos aglomerados urbanos não metropolitanos, sendo Cordeiro-Cantagalo, Petrópolis e Barra Mansa-Volta Redonda, as únicas exceções. As trocas líquidas positivas com esses aglomerados são, em geral, inexpressivas. Como principais áreas de origens dos imigrantes daquele aglomerado, identificam-se, além dos “municípios isolados” (tradicional migração interior-capital), os aglomerados Petrópolis, Cabo Frio, Campos dos Goytacazes e Macaé-Rio das Ostras. Os municípios isolados destacam-se também como principais destinos, absorvendo 24,5% dos emigrantes do Rio de Janeiro, sugerindo haver forte migração de retorno para o interior (não necessariamente para o mesmo município isolado de origem). Além daqueles, destacam-se como

principais destinos, os aglomerados Cabo Frio, Macaé-Rio das Ostras e Araruama – que absorveram, em conjunto, praticamente 56% dos

emigrantes. Exatamente com esses aglomerados é que o Rio de Janeiro apresentou seus maiores saldos negativos.

Tabela 5 – Aglomerado metropolitano Rio de Janeiro – Migração intraestadual

| Aglomerado Urbano | Migração intraestadual – Aglomerado Rio de Janeiro | | | | |
|--------------------------------------|--|--------------|----------------|--------------|-----------------|
| | I | % | E | % | Saldo |
| Além Paraíba – Sapucaia ¹ | 219 | 0,2 | 275 | 0,1 | -56 |
| Araruama | 4.406 | 4,9 | 22.052 | 10,8 | -17.646 |
| Bom Jesus do Itabapoana ² | 664 | 0,7 | 955 | 0,5 | -291 |
| Cabo Frio | 8.712 | 9,6 | 46.483 | 22,9 | -37.771 |
| Campos dos Goytacazes | 8.259 | 9,1 | 9.090 | 4,5 | -831 |
| Cordeiro-Cantagalo | 978 | 1,1 | 892 | 0,4 | 86 |
| Itaocara | 416 | 0,5 | 1.443 | 0,7 | -1.027 |
| Macaé-Rio das Ostras | 8.210 | 9,0 | 45.069 | 22,2 | -36.859 |
| Mendes - Engenheiro Paulo de Frontin | 1.261 | 1,4 | 1.325 | 0,7 | -64 |
| Paty do Alferes - Miguel Pereira | 1.942 | 2,1 | 3.208 | 1,6 | -1.266 |
| Petrópolis | 9.798 | 10,8 | 7.399 | 3,6 | 2.399 |
| Resende | 2.774 | 3,1 | 3.939 | 1,9 | -1.165 |
| Santo Antônio de Pádua | 1.079 | 1,2 | 1.443 | 0,7 | -364 |
| Três Rios - Paraíba | 1.958 | 2,2 | 2.508 | 1,2 | -550 |
| Valença ³ | 1.314 | 1,4 | 1.800 | 0,9 | -486 |
| Barra Mansa - Volta Redonda | 6.085 | 6,7 | 5.566 | 2,7 | 519 |
| Municípios isolados | 32.685 | 36,0 | 49.823 | 24,5 | -17.138 |
| Total | 90.760 | 100,0 | 203.270 | 100,0 | -112.510 |

Fonte: IBGE – censos demográficos de 2000 e 2010.

1. Este aglomerado urbano é formado pelos municípios de Além Paraíba (MG) e Sapucaia (RJ). Nesta Tabela as informações se restringem ao município pertencente ao estado fluminense.

2. Aglomerado constituído pelos municípios de Bom Jesus do Itabapoana (RJ) e Bom Jesus do Norte (ES). Nesta Tabela as informações se restringem ao município pertencente ao estado fluminense.

3. Aglomerado constituído pelos municípios de Valença (RJ) e Rio Preto (MG). Nesta Tabela as informações se restringem ao município pertencente ao estado fluminense.

Aglomerados do Litoral Norte: processo incipiente de metropolização?

Os aglomerados urbanos do Litoral Norte não chamam a nossa atenção apenas porque apresentam elevadas taxas de crescimento e por constituírem, na atualidade, a principal frente de interiorização do estado. Outro motivo que nos leva a centrar nossas atenções em tais aglomerados é a possibilidade de que se tornem, num futuro próximo, uma região metropolitana. A questão é compreender se essa possível região metropolitana resultará de um processo ou apenas de um decreto estadual, ainda que a interação entre seus municípios não tenha características metropolitanas.

Para se analisar se há ou não um processo de metropolização em curso, será verificada, nesta seção, a existência (ou não) de um dinamismo demográfico entre os municípios dos distintos arranjos. Para tanto, serão considerados os volumes populacionais, as densidades demográficas e os movimentos migratórios e pendulares, como sugere a literatura exposta na segunda seção deste artigo.

A população total desses aglomerados, que era de 885.466 habitantes, em 2000, aumentou para 1.208.176, em 2010: uma variação absoluta de 322.710 habitantes, a um ritmo médio anual de 3,2%, uma taxa de crescimento significativamente maior do que a média estadual, de 1,06% ao ano, como dito anteriormente.

Nota-se, na Tabela 6, ter havido, entre 2000 e 2010, uma considerável redistribuição espacial dessa população, entre municípios dos três aglomerados especiais: apesar de a

população permanecer concentrada na cidade-polo do aglomerado Campos dos Goytacazes, esta se reduziu de 49,1% para 41,1%. Além disso, a população residente em Macaé-Rio das Ostras, que em 2000 correspondia a 24,1% da população do conjunto dos aglomerados especiais, aumentou sua participação relativa para 31,6%, em 2010. Basicamente, isso aconteceu em decorrência do crescimento populacional dos dois municípios que dão nome ao aglomerado, principalmente o último.

O aglomerado de Campos dos Goytacazes, apesar de ser o maior em volume populacional, é o de menor densidade demográfica, dado que ocupa vasta extensão territorial (Campos é o maior município em extensão territorial do estado do Rio de Janeiro). Sua taxa de crescimento populacional, de 1,33% ao ano, foi a menor, comparativamente aos demais aglomerados, assim como sua participação relativa no incremento populacional absoluto do conjunto dos aglomerados especiais.

Nos outros aglomerados, o crescimento populacional se deu a um ritmo bastante acelerado: 5,8% em Macaé-Rio das Ostras e 3,6% em Cabo Frio. No primeiro, apenas Conceição de Macabu apresentou crescimento mais lento, chamando a atenção o extraordinário ritmo de crescimento e a densidade demográfica de Rio das Ostras.

No segundo, a única exceção é Arraial do Cabo, com uma taxa de crescimento de 1,5% ao ano. Nesse caso, como se mencionou, o acelerado crescimento relaciona-se às atividades ligadas ao setor de turismo e às atividades da indústria petrolífera.

O crescimento populacional de Macaé-Rio das Ostras foi o maior responsável – 50,8% – pelo incremento populacional

Tabela 6 – Aglomerados urbanos especiais –
População, densidade demográfica, taxa de crescimento médio anual,
participação relativa no incremento absoluto (2000-2010)

| Municípios/ Arranjos Populacionais | População | | | | | Densidade Demográfica (hab/Km ²) | Δ Populacional absoluta | Taxa de crescimento médio anual (2000-2010) | Participação relativa no incremento absoluto |
|---------------------------------------|----------------|-------------|----------------|-------------|----------------------------|--|-------------------------------|--|---|
| | 2000 | % | 2010 | % | Área (Km ²) | | | | |
| Armação dos Búzios | 18.204 | 2,1 | 27.560 | 2,3 | 70,3 | 392,2 | 9.356 | 4,2 | 2,9 |
| Arraial do Cabo | 23.877 | 2,7 | 27.715 | 2,3 | 160,3 | 172,9 | 3.838 | 1,5 | 1,2 |
| Cabo Frio | 126.828 | 14,3 | 186.227 | 15,4 | 410,4 | 453,7 | 59.399 | 3,9 | 18,4 |
| São Pedro da Aldeia | 63.227 | 7,1 | 87.875 | 7,3 | 332,8 | 264,1 | 24.648 | 3,3 | 7,6 |
| CABO FRIO | 232.136 | 26,2 | 329.377 | 27,3 | 973,8 | 338,2 | 97.241 | 3,6 | 30,1 |
| Campos dos Goytacazes | 407.168 | 46,0 | 463.731 | 38,4 | 4026,7 | 115,2 | 56.563 | 1,3 | 17,5 |
| São João da Barra | 27.682 | 3,1 | 32.747 | 2,7 | 455,0 | 72,0 | 5.065 | 1,7 | 1,6 |
| CAMPOS | 434.850 | 49,1 | 496.478 | 41,1 | 4481,7 | 110,8 | 61.628 | 1,3 | 19,1 |
| Carapebus | 8.666 | 1,0 | 13.359 | 1,1 | 308,1 | 43,4 | 4.693 | 4,4 | 1,5 |
| Casimiro de Abreu | 22.152 | 2,5 | 35.347 | 2,9 | 460,8 | 76,7 | 26.681 | 4,8 | 4,1 |
| Conceição de Macabu | 18.782 | 2,1 | 21.211 | 1,8 | 347,3 | 61,1 | -941 | 1,2 | 0,8 |
| Macaé | 132.461 | 15,0 | 206.728 | 17,1 | 1216,8 | 169,9 | 74.267 | 4,6 | 23,0 |
| Rio das Ostras | 36.419 | 4,1 | 105.676 | 8,7 | 229,0 | 461,4 | 69.257 | 11,2 | 21,5 |
| MACAÉ | 218.480 | 24,7 | 382.321 | 31,6 | 2562,1 | 149,2 | 163.841 | 5,8 | 50,8 |
| Total | 885.466 | 100,0 | 1.208.176 | 100,0 | 8.018 | 150,7 | 322.710 | 3,2 | 100,0 |

Fonte: IBGE – censos demográficos de 2000 e 2010.

absoluto dos aglomerados especiais, seguido por Cabo Frio (30,1%).

Observa-se, na Tabela 7, que, apesar de a maior interação, do ponto de vista tanto da imigração, quanto da emigração, ser mais intensa com “outros aglomerados urbanos” (aglomerados urbanos do Rio de Janeiro, exclusive aglomerados especiais), não se pode negar a grande interação entre municípios de um mesmo aglomerado especial: a migração intra-aglomerados representou, em Cabo Frio, 14,7% da imigração e 37,0% da

emigração total; em Campos dos Goytacazes, 16,7% da imigração e 10,5% da emigração total; e em Macaé-Rio das Ostras, 14,2% e 41,5%, respectivamente.

As trocas populacionais entre os aglomerados especiais – que totalizam 25.845 indivíduos – também não podem ser desprezadas: representam 9,7% da imigração e 37% da emigração total de Cabo Frio; 18,2% da imigração e 10,5% da emigração total de Campos dos Goytacazes; e 15,22% e 16,3% da emigração total de Macaé-Rio das Ostras.

Tabela 7 – Aglomerados especiais – Migrações internas (2000-2010)

| Aglomerados especiais | Intra | Imigrantes | | | Emigrantes | | |
|-----------------------|--------|----------------------------|--------------------------|--------------------|----------------------------|--------------------------|--------------------|
| | | I _{Agl.Especiais} | I _{outros Agl.} | I _{Total} | E _{Agl.Especiais} | E _{outros Agl.} | E _{Total} |
| Cabo Frio | 11.060 | 7.297 | 57.073 | 75.430 | 4.828 | 14.035 | 29.923 |
| Campos dos Goytacazes | 3.599 | 3.931 | 14.085 | 21.615 | 15.682 | 14.885 | 34.166 |
| Macaé | 13.591 | 14.617 | 67.811 | 96.019 | 5.335 | 13.837 | 32.763 |
| Total | 28.250 | 25.845 | 138.969 | 193.064 | 25.845 | 42.757 | 96.852 |

| Aglomerados especiais | I _{Intra} | I _{Agl.Especiais} | I _{outros Agl.} | I _{Total} | E _{Intra} | E _{Agl.Especiais} | E _{outros Agl.} | E _{Total} |
|-----------------------|--------------------|----------------------------|--------------------------|--------------------|--------------------|----------------------------|--------------------------|--------------------|
| Cabo Frio | 14,7 | 9,7 | 75,7 | 100,0 | 37,0 | 16,1 | 46,9 | 100,0 |
| Campos dos Goytacazes | 16,7 | 18,2 | 65,2 | 100,0 | 10,5 | 45,9 | 43,6 | 100,0 |
| Macaé | 14,2 | 15,2 | 70,6 | 100,0 | 41,5 | 16,3 | 42,2 | 100,0 |
| Total | 14,6 | 13,4 | 72,0 | 100,0 | 29,2 | 26,7 | 44,1 | 100,0 |

Fonte: IBGE – censos demográficos de 2000 e 2010.

Na Matriz Origem Destino (Matriz O-D 1), podem-se observar os fluxos migratórios entre os aglomerados especiais. Nas linhas, temos as imigrações e, nas colunas, as emigrações.

A Tabela 8 traz os resultados sumarizados da Matriz O-D. Observa-se que, no contexto dos aglomerados especiais, Macaé-Rio das Ostras se isola como área de atração, absorvendo 56,6% dos imigrantes. Isso se explica principalmente (a) pela concentração da atividade petrolífera e parapetrolífera naquele aglomerado e consequente demanda por mão de obra; e (b) pela dinâmica do

mercado imobiliário, cujos preços praticados em alguns municípios são ainda relativamente baixos comparativamente àqueles praticados em municípios de outros aglomerados. Além disso, Campos dos Goytacazes se isola como área de emigração, constituindo, portanto, um importante reservatório de força de trabalho, mais notadamente para Macaé-Rio das Ostras.

Em termos líquidos, Cabo Frio e Macaé apresentam saldos migratórios positivos, enquanto Campos dos Goytacazes apresenta saldo migratório negativo elevado.

Matriz O-D 1 – Aglomerados Especiais –
Migração de última etapa (2000-2010)

| | | Aglomerado onde se localiza o município de trabalho | | | |
|--|-----------------------|---|-----------------------|----------------------|--------|
| | | Cabo Frio | Campos dos Goytacazes | Macaé-Rio das Ostras | Total |
| Aglomerado onde se localiza o município de | Cabo Frio | | 4.641 | 2.656 | 7.297 |
| | Campos dos Goytacazes | 1.252 | | 2.679 | 3.931 |
| | Macaé-Rio das Ostras | 3.576 | 11.041 | | 14.617 |
| | Total | 4.828 | 15.682 | 5.335 | 25.845 |

Fonte: IBGE – censos demográficos de 2000 e 2010.

Tabela 8 – Aglomerados Especiais –
Indicadores da migração de última etapa (2000-2010)

| Aglomerados especiais | I | % | E | % | Saldo |
|-----------------------|--------|-------|--------|-------|---------|
| Cabo Frio | 7.297 | 28,2 | 4.828 | 18,7 | 2.469 |
| Campos dos Goytacazes | 3.931 | 15,2 | 15.682 | 60,7 | -11.751 |
| Macaé-Rio das Ostras | 14.617 | 56,6 | 5.335 | 20,6 | 9.282 |
| Total | 25.845 | 100,0 | 25.845 | 100,0 | 0 |

Fonte: IBGE – censos demográficos de 2000 e 2010.

Como se mencionou na primeira seção, outro indicador que deve ser levado em consideração para se analisar a integração entre municípios é a pendularidade. O Censo Demográfico de 2010 permite-nos estimar a pendularidade – por trabalho e estudo – em sentido amplo e estrito (Souza, Terra e Campos, 2015). Neste artigo, que tem como objetivo analisar as relações de dependência entre os municípios dos aglomerados especiais, optou-se por considerar a pendularidade em seu sentido mais amplo, no qual é considerado pendular todo indivíduo cujo município de residência difere do município onde se localiza a instituição de trabalho ou se estudo, independentemente do retorno diário do indivíduo para casa (pendularidade estrita).

É oportuno elucidar que trabalho e estudo são os únicos motivos de pendularidade considerados nos censos demográficos brasileiros, ressaltando-se que eles são, de fato, seus principais determinantes. No entanto, é interessante notar que os fluxos pendulares são, na realidade, maiores do que os

resultados aqui apresentados, dado que há outros motivos que levam a esses movimentos, tais como saúde (consultas médicas), lazer e consumo, por exemplo.

Considerando-se o motivo trabalho, são enormes os fluxos pendulares entre municípios de um mesmo aglomerado e entre os aglomerados (Tabela 9). O aglomerado Macaé-Rio das Ostras chama a atenção: a) devido à elevada pendularidade interna: um fluxo interno de 21.272 trabalhadores, sendo, desse total, 17.784 (83,6%), indivíduos residentes em Carapebus, Casimiro de Abreu, Conceição de Macabu e, principalmente, Rio das Ostras, e que trabalham em Macaé. Essa pendularidade é, na verdade, estrita, uma vez que, dada a proximidade espacial, os indivíduos retornam para casa diariamente; b) por apresentar saldo pendular positivo, recebendo mais do que enviando trabalhadores para Campos e Cabo Frio.

No contexto do trabalho, o município de Macaé destaca-se como centralidade, por ser o que mais absorve a mão de obra pendular – tendo recebido 28.164 (57,8%) do total

Tabela 9 – Aglomerados Especiais – Indicadores de movimentos pendulares por motivo trabalho “intra” e “inter” aglomerados

| Aglomerados especiais | Intra-aglomerado | Inter-aglomerados | | |
|-----------------------|------------------|-------------------|--------|--------|
| | | Entrada | Saídas | Saldo |
| Cabo Frio | 9.413 | 1.040 | 6.413 | -5.373 |
| Campos dos Goytacazes | 2.604 | 1.257 | 7.271 | -6.014 |
| Macaé-Rio das Ostras | 21.272 | 13.162 | 1.775 | 11.387 |
| Total | 33.289 | 15.459 | 15.459 | 0 |

Fonte: IBGE – censos demográficos de 2000 e 2010.

de trabalhadores pendulares, notadamente dos municípios de Rio das Ostras e Campos dos Goytacazes –; e também por ser o de maior retenção e o de menor expulsão de sua força de trabalho – o Censo de 2010 indica uma saída de 1.010 trabalhadores daquele município (apenas 2% do total de trabalhadores pendulares).

Souza e Terra (2015) elaboraram um indicador de Dependência de mão de obra exógena, utilizando como estudos de caso dez municípios produtores de petróleo da Bacia de Campos. As autoras observaram

[...] apenas em Armação dos Búzios e em Macaé, a PEA ocupada no município é, de fato, superior à residente. Isso significa que, mesmo se toda a população ocupada residente nesses municípios fosse completamente absorvida pelos respectivos mercados de trabalho, ainda assim faltariam trabalhadores para ocuparem todos os postos de trabalho existentes. Em Armação de Búzios, a população ocupada é 48,31% maior que a ocupada residente; já em Macaé esse percentual é de 47,99%. Provavelmente, no período censitário, havia indivíduos residentes desempregados nesses municípios, o que não é um

paradoxo [...]. Como se observa, o nível de dependência ampliado é relativamente alto em todos os municípios [...]. Armação de Búzios e Macaé apresentaram um índice superior a 50%, mostrando, assim, um nível extremamente alto de dependência de mão de obra exógena: 55,38% e 59,69%, respectivamente [...]. Já em relação ao indicador mais estrito, que restringe o numerador aos movimentos pendulares, Búzios e Macaé permanecem com os índices mais elevados: 35,34% e 34,18%, nessa ordem. (ibid., pp. 138-139)

Os fluxos pendulares por motivo estudo são significativamente menores, mas ainda assim indicam forte integração entre municípios de um mesmo aglomerado e dos aglomerados especiais⁴ (Tabela 10).

No contexto do estudo, Cabo Frio continua apresentando saldo negativo, mas Campos dos Goytacazes passa a exibir saldo positivo, ainda que pequeno, fato que surpreende, tendo em vista a concentração de grandes e importantes instituições de ensino – UENF, UFF, IFF – no município-polo. Mais uma vez, Macaé destaca-se pelo saldo positivo relativamente elevado, mas, nesse caso, não ocupa papel de centralidade.

Tabela 10 – Aglomerados Especiais – Indicadores de movimentos pendulares por motivo estudo “intra” e “inter” aglomerados

| Aglomerados especiais | Intra-aglomerado | Inter-aglomerados | | |
|-----------------------|------------------|-------------------|--------|--------|
| | | Entrada | Saídas | Saldo |
| Cabo Frio | 7.659 | 419 | 2.684 | -2.265 |
| Campos dos Goytacazes | 1.444 | 1.211 | 293 | 918 |
| Macaé-Rio das Ostras | 5.295 | 2.729 | 1.382 | 1.347 |
| Total | 14.398 | 4.359 | 4.359 | 0 |

Fonte: IBGE – censos demográficos de 2000 e 2010.

Considerações finais

No estado do Rio de Janeiro, a população permanece extremamente concentrada na RMRJ, mais notadamente na própria capital. No entanto, paralelamente aos processos de metropolização e periferação, está em curso um processo incipiente de interiorização do crescimento, cujo principal vetor de expansão, pelo menos a partir dos anos 1980, tem sido o Litoral Norte fluminense. A formação desse vetor relaciona-se ao extravasamento da RMRJ para áreas interioranas contíguas, como Saquarema e Araruama; ao desenvolvimento do setor de turismo, como é o caso de Cabo Frio e Armação dos Búzios; e, principalmente ao desenvolvimento da indústria petrolífera e parapetrolífera, nos aglomerados de Cabo Frio, Macaé-Rio das Ostras e Campos dos Goytacazes.

Em relação ao objetivo principal do artigo, que é analisar se há ou não um processo de metropolização em curso, envolvendo os três aglomerados, as informações referentes às migrações e aos movimentos pendulares inter-aglomerados confirmam a existência de uma grande interação demográfica entre municípios

de aglomerados distintos, o que leva a admitir a incipiência de um processo de metropolização em toda essa extensão territorial. Nesse caso, o município de Macaé, sede de operações das diversas indústrias petrolíferas que atuam na Bacia de Campos, desponta como centralidade, papel até então ocupado por Campos dos Goytacazes.

No entanto, é preciso considerar que essas inferências foram tomadas a partir dos dados dos Censos de 2000 e 2010, e que, recentemente, mais precisamente a partir de 2015, muitas características até então identificadas podem ter sofrido alterações devido à queda do preço do barril de petróleo no mercado internacional; crise institucional da Petrobras e de algumas outras empresas do setor petrolífero e da construção civil, em decorrência da Operação Lava Jato e da atual crise econômica e política brasileira. Lamentavelmente, é impossível, neste momento, analisar o impacto desses eventos sobre a dinâmica demográfica que envolve os três aglomerados, mais precisamente sobre o processo incipiente de metropolização que foi identificado em curso. Isso só será possível com os dados do próximo censo demográfico.

Joseane de Souza

Universidade Estadual do Norte Fluminense Darcy Ribeiro, Centro de Ciências do Homem, laboratório de Gestão e Políticas Públicas. Graduação em Administração Pública e Ciências Sociais. Programa de Pós-Graduação em Sociologia Política e Políticas Sociais. Campos dos Goytacazes, RJ/Brasil.

joseanedesouza.souza@gmail.com

Denise Cunha Tavares Terra

Universidade Estadual do Norte Fluminense Darcy Ribeiro, Centro de Ciências do Homem, Laboratório de Gestão e Políticas Públicas. Graduação em Administração Pública. Programa de Pós-Graduação em Políticas Sociais. Campos dos Goytacazes, RJ/Brasil.

deniseterra@gmail.com

Notas

- 1) Para maior detalhamento, consulte a publicação original do IBGE (Brasil/IBGE, 2015).
- 2) Para ambos os períodos, foram consideradas as formações de 2010, definidas pelo IBGE (Brasil/IBGE, 2015).
- 3) Esse aglomerado urbano é formado por 21 municípios, a saber: Belford Roxo, Duque de Caxias, Guapimirim, Itaboraí, Itaguaí, Queimados, Rio de Janeiro, São Gonçalo, São João de Meriti, Seropédica, Tanguá, Japeri, Magé, Mangaratiba, Maricá, Mesquita, Nilópolis, Niterói, Nova Iguaçu, Saquarema e Paracambi. Sua diferença em relação à RMRJ é que dois de seus municípios – Cachoeira de Macacu e Rio Bonito – não fazem parte desse aglomerado. Ao passo que Mangaratiba e Saquarema, que fazem parte do aglomerado metropolitano, não fazem parte da RMRJ. Neste artigo, estamos analisando os dados do aglomerado, os quais, indubitavelmente, são representativos da RMRJ.
- 4) As matrizes de pendularidade por motivo trabalho e estudo não podem ser diretamente somadas, devido à dupla contagem daqueles que trabalham e estudam em um mesmo município diferente do município de residência. Para que sejam somadas, é preciso excluir, da matriz de estudo, os indivíduos que trabalham. Nesse caso, como o objetivo é analisar a integração, consideramos todos os que estudam em município diferente do de residência, incluindo os pendulares por motivo trabalho.

Referências

- AZEVEDO, S. e LOBO, Y. (2015). “O processo de fusão e o novo Estado do Rio de Janeiro: a questão institucional”. In: RIBEIRO, L. C. Q. (org.). *Rio de Janeiro: transformações na ordem urbana*. (Coleção Metrôpoles: Território, coesão social e governança democrática). Rio de Janeiro, Letra Capital. Observatório das Metrôpoles, pp. 45-78.
- BAENINGER, R. (2001). “Região Metropolitana de Campinas: expansão e consolidação do urbano paulista”. In: HOGAN, D. J.; CUNHA, J. M. P. da; BAENINGER, R. A. e CARMO, R. L. do (orgs.). *Migração e Ambiente nas Aglomerações Urbanas*. Campinas, MPC Artes Gráficas em Papel.
- BAENINGER, R. e GONÇALVES, R. (2000). Novas espacialidades no processo de urbanização: a Região Metropolitana de Campinas. In: ENCONTRO NACIONAL DE ESTUDOS POPULACIONAIS, 12. Caxambu-MG. *Anais*. Campinas, Abep.
- BARRETO, I. J. (2012). Espaço e economia. *Revista Brasileira de Geografia Econômica*, Ano I, n. 1. O surgimento de novas regiões metropolitanas no Brasil: uma discussão a respeito do caso de Sorocaba (SP). Disponível em: <http://espacoeconomia.revues.org/374>. Acesso em: 25 mar 2017.
- BRAGA, R. e CARVALHO, P. F. de (2004). Cidade: espaço de cidadania. III ENCONTRO NACIONAL DA REDE BRASILEIRA DE CIDADES MÉDIAS. *Anais*. Disponível em: <http://www.redbcm.com.br/arquivos/bibliografia/cidade%20espa%C3%A7o%20da%20cidadania%20braga11.pdf>. Acesso em: 25 mar 2017

- BRASIL (1967). *Constituição Federal*. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao67.htm. Acesso em: 25 mar 2017.
- _____. (1969). *Emenda Constitucional*. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Emendas/Emc_antecedente1988/emc01-69.htm. Acesso em: 25 mar 2017.
- _____. (1988). *Constituição Federal*. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 25 mar 2017.
- BRASIL/IBGE (2015). *Arranjos populacionais e concentrações urbanas do Brasil*. Rio de Janeiro.
- BRITO, F.; HORTA, C. J. G. e AMARAL, E. (2001). *A urbanização recente no Brasil e as aglomerações metropolitanas*. Cedeplar – IUSSP. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_nlinks&ref=000114&pid=S0102-8839200500040000300001&lng=en. Acesso em: 25 mar 2017.
- CANO, W. (1989). Urbanização: sua crise e revisão de seu planejamento. *Revista de Economia Política*, v. 9.
- CARLOS, A. F. (2009). A metrópole de São Paulo no contexto da urbanização contemporânea. *Estudos Avançados*, v. 23, n. 66.
- CARMO, S. de C. B. do (2004). *Câmara e Agenda 21 Regional para uma rede de cidades sustentáveis: A Região Metropolitana da Baixada Santista*. Dissertação de Mestrado. São Carlos, Universidade Federal de São Carlos.
- CASTELLS, M. (2000). *A questão urbana*. Coleção Pensamento Crítico. Rio de Janeiro, Paz e Terra.
- COSTA, M. A. (2013). “Quarenta anos de Regiões Metropolitanas no Brasil: um breve balanço exploratório”. In: COSTA, M. A. e TSUKUMO, I. T. L. (orgs.). *40 anos de regiões metropolitanas no Brasil*. Brasília, Ipea.
- DAVIDOVICH, F. (2001). Metrôpole e território: metropolização do espaço no Rio de Janeiro. *Cadernos Metrôpole*. São Paulo, n. 6, pp. 67-77.
- FIRKOWSKI, O. L. C. de F. (2012). Por que as Regiões Metropolitanas no Brasil são Regiões mas não são Metropolitanas. *Revista Paranaense de Desenvolvimento*. Curitiba, n. 122, pp. 19-38.
- FREITAS, R. (2009). Regiões Metropolitanas: uma abordagem conceitual. *Humanae*, v. 1, pp. 44-53.
- HOTZ, E. F. (2000). Organização Metropolitana Pós Constituição de 1988. *São Paulo em Perspectiva*, v. 14, n. 4.
- IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (2000). *Censo demográfico*.
- _____. (2010). *Censo demográfico*.
- _____. (2017). *Censo demográfico*. Disponível em: ww2.ibge.gov.br/home/geociencias. Acesso em: 5 mar 2017.
- MINAS GERAIS (1990). *Constituição Estadual*. Disponível em: <https://www.almg.gov.br/export/sites/default/consulte/legislacao/Downloads/pdfs/ConstituicaoEstadual.pdf>. Acesso em: 26 mar 2017.
- MOTTA, D. M. da e AJARA, C. (2001). Configuração da Rede Urbana do Brasil. *Revista Paranaense de Desenvolvimento*. Curitiba, n. 100, pp. 7-25.
- MOURA, R.; LIBARDI, D. e BARION, M. I. (2006). Institucionalização de Regiões Metropolitanas: qual o sentido? *Revista Paranaense de Desenvolvimento*. Curitiba, n. 111, pp. 129-143.
- SANTOS, M. (2005). *A urbanização brasileira*. São Paulo, Edusp.

SÃO PAULO (1989). *Constituição Estadual*. Disponível em: <http://www.legislacao.sp.gov.br/legislacao/dg280202.nsf/a2dc3f553380ee0f83256cfb00501463/46e2576658b1c52903256d63004f305a?OpenDocument>. Acesso em: 26 mar 2017.

SOUZA, J. e FRUTUOZO, J. V. de P. (no prelo). *Rio de Janeiro: considerações sobre os processos de expansão urbana e interiorização do crescimento (1980-2010)*.

SOUZA, J.; TERRA, D. C. T. e CAMPOS, M. (2015). Mobilidade populacional e as novas espacialidades urbanas: municípios da Ompetro, Rio de Janeiro (2000-2010). *Eure*. Santiago, v. 41, n. 123, pp. 53-80. Disponível em: <http://www.scielo.cl/pdf/eure/v41n123/art03.pdf>. Acesso em: 14 abr 2017.

SOUZA, J. e TERRA, D. C. T. (2015). Indústria petrolífera, mercado de trabalho e nível de dependência da mão de obra exógena nos municípios produtores de petróleo da Bacia de Campos, RJ. *Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais*, v. 17, n. 1, pp. 123-143.

Texto recebido em 26/maio/2017

Texto aprovado em 4/set/2017

As metrópoles do interior do Nordeste: a caracterização de um tipo metropolitano regional

The metropolises of the interior of northeastern Brazil:
characterizing a regional metropolitan type

Ana Paula Campos Gurgel

Resumo

O objetivo deste trabalho é apresentar como as configurações dão suporte à constituição do que se denominou Regiões Metropolitanas no Interior do Nordeste (RMINEs), buscando a caracterização de um tipo metropolitano regional. Nas últimas décadas, a urbanização cresceu nas cidades médias e nas franjas perimetropolitanas, convertendo esses territórios em polos de atração de migrações internas e inter-regionais. A pesquisa abrange as RMINEs com mais de 500.000 habitantes com indícios de conurbação física. Tais áreas são caracterizadas por seu estágio intermediário de metropolização em relação às grandes metrópoles nacionais, congregando equipamentos, serviços e empregos que atendem a uma escala regional e que, portanto, representam uma dominância socioeconômica e funcional dessas cidades-sede sobre suas hinterlândias.

Palavras-chave: morfologia; metropolização; cidades médias; nordeste.

Abstract

The objective of this work is to present how configurational properties support the constitution of what is called Metropolitan Regions in the Interior of Northeastern Brazil (RMINEs), in an attempt to characterize a regional metropolitan type. In recent decades, urbanization has grown in medium-sized cities and perimetropolitan fringes, converting these territories into poles of attraction of internal and inter-regional migrations. The study covers RMINEs with more than 500,000 inhabitants and signs of physical conurbation. These areas are characterized by their intermediary stage of metropolization in relation to large national metropolises, bringing together equipment, services and jobs that serve a regional scale and, therefore, represent a socioeconomic and functional dominance of these cities over their hinterland regions.

Keywords: morphology; metropolization; medium-sized cities; northeast.

Introdução

O fenômeno metropolitano é recorrente na narrativa urbana. Sua etimologia¹ remete à Grécia Antiga, empregada para uma cidade progenitora de outras em uma relação de dependência. Portanto, a metrópole exercia um domínio sobre um determinado território por meio da oferta de bens e de serviços distintos para uma região. Este é o cerne para compreender o fenômeno da metropolização, entendido como uma interdependência funcional entre a cidade-núcleo e outros municípios e exemplificado por um mercado de trabalho com mais oportunidades e maior oferta de equipamentos urbanos e serviços. De acordo com o exposto em Teixeira (2005), as RMs são compostas por um conjunto de municípios cujas áreas urbanas unem-se com certa continuidade, caracterizadas ainda por alta densidade demográfica e que compartilham familiaridades socioeconômicas que devem ser coordenadas por uma ação governamental conjuntamente planejada.

Muito se fala das grandes metrópoles ou megacidades, mas apenas um a cada oito habitantes está nesses centros, enquanto cerca de 1,9 bilhão de habitantes reside em aglomerações com até 500 mil habitantes (ONU, 2014). E estas são as cidades que apresentam maior taxa de crescimento. No Brasil os dados não são discrepantes: as cidades de porte mediano² no cenário econômico e na rede urbana brasileira têm destaque desde a década de 1970 e seu fortalecimento é evidenciado pelo processo de desconcentração da produção e da população no território nacional e nos últimos anos. Estas foram as cidades que apresentaram maior crescimento anual do Produto Interno Bruto(PIB) e

crescimento mais elevado da população, dando origem a processos de metropolização.

A partir da Constituição Federal de 1988, passou-se aos estados a competência de versar sobre a organização regional como especificado no § 3º de seu artigo 25, localizado no Título III, da Organização do Estado, Capítulo III, dos Estados Federados: “os Estados 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, 1988, s/p). Entretanto, a inexistência de critérios de delimitação e/ou de classificação de RMs e de uma política em âmbito nacional que versasse sobre a questão metropolitana resultou na implementação de regiões metropolitanas que são regiões, mas que não são necessariamente metropolitanas (Firkowski, 2012) visto que refletem motivações e interesses estaduais. Até o Censo Demográfico de 2010, estavam institucionalizadas 36 Regiões Metropolitanas (RMs) e três Regiões Integradas de Desenvolvimento – (RIDes).

Embora não caiba, nos objetivos deste estudo, averiguar a fundo os motivos por trás do componente político da constituição das RMs, é impossível negar que a emergência desses novos conjuntos espaciais como centros de polarização do desenvolvimento regional reflete o dinamismo socioespacial do interior do País. Complementarmente, as transformações no sistema econômico brasileiro decorrentes da implantação do modelo neoliberal que preconiza a redefinição do papel do Estado e abertura econômica, aliadas aos novos estágios do desenvolvimento tecnológico, trouxeram mudanças profundas na

sociedade e, conseqüentemente, nas cidades e em sua hierarquização (Soares, 1998). Assim, as cidades médias assumem novos papéis, vislumbrados no expressivo crescimento populacional, enquanto, nas grandes metrópoles, as taxas têm paralisado ou decaído. Alguns autores (Armstrong e Mcgee, 1968; Santos, 1989 e 1993) afirmam que estaríamos presenciando um processo de involução metropolitana, enquanto outros destacam a disseminação do processo de metropolização para outros contextos urbanos.

Se nos aproximamos desse segundo viés, a hipótese norteadora deste estudo é que existem propriedades morfológicas intrínsecas que dão suporte ao processo de metropolização verificado em algumas das regiões metropolitanas do interior do Nordeste – RMINEs, embora nem sempre sejam essas características norteadoras da decisão de criar regiões metropolitanas no País. Além disso, devido ao viés político inerente à questão, acredita-se que algumas outras cidades nordestinas apresentem também padrões morfológicos de metropolização, mesmo que não sejam pertencentes a RMs. Essa hipótese subsidia uma segunda, na qual se acredita que haja um tipo metropolitano regional no interior do Nordeste, caracterizado por um processo de metropolização em estágio intermediário em relação às grandes metrópoles nacionais.

Metropolização e rede urbana nordestina

Os processos de metropolização têm se asseverado nas últimas quatro décadas, destacando

uma cidade principal de uma região como elemento estruturador de toda a rede urbana. Essa predominância se dá, não apenas pela sua dimensão populacional e econômica, mas também pela execução de funções diversificadas, além de estabelecer relações econômicas com diferentes aglomerações/metrópoles. É a complexidade de suas funções que lhe assegura uma posição de comando sobre as demais aglomerações urbanas (Santos, 1967). Nesse sentido, as metrópoles constituem:

[...] centros do poder econômico, social e político. Portanto, são unidades capazes de polarizar o território nas escalas nacional, regional e local. Entre essas características, ressaltam-se a organização funcional dos espaços; a concentração/distribuição de população, produto e rendimentos; os fluxos de mercadorias, população e serviços; as condições de infraestrutura urbana; os processos de ocupação territorial; as articulações de poder; entre outras. O processo de metropolização passa por tais características, e as transformações na natureza e na configuração espacial das cidades levam a níveis distintos de integração dos territórios a essa dinâmica. (Ribeiro, Moura e Delgado, 2012, p. 2)

Ante o exposto, destaca-se a inegável relação de dominância exercida por algumas cidades ante sua rede de influência. Essa acepção, presente desde a origem da palavra metrópole, supera as tradicionais delimitações populacionais ou de tamanho da mancha urbana – o que é condizente com o tipo metropolitano que se pretende caracterizar neste estudo. A partir desse entendimento, ganham destaque outras dimensões que representam a polarização metropolitana, por exemplo, social, política, econômica e por que não incluir

também os aspectos morfológicos, numa perspectiva em que não é somente o tamanho físico ou populacional que facilita os acessos às infraestruturas da cidade e que produz as desigualdades socioespaciais.

A metropolização contemporânea é um fenômeno complexo que produz novas paisagens. Novas formas de morar e consumir, novos arranjos das forças produtivas e meios de produção rebatidos arquitetonicamente na construção dos edifícios e espaços urbanos, nas redes de circulação e transportes, entre outros, assinalam a materialidade espacial da metropolização. O câmbio diário dos meios de comunicação adiciona novos paradigmas imateriais a esse processo, por meio de plataformas que permitem o intercâmbio de informação em escala global e as maneiras pelas quais nos relacionamos com o outro.

Vivenciamos um novo estágio histórico da produção do espaço, não apenas como uma nova maneira de urbanização, mas a "metamorfose do processo de urbanização" (Lencioni, 2006). Do ponto de vista político, a metropolização pode ser vista com a "[...] hierarquização do espaço a partir da dominação de centros que exerce sua função administrativa, jurídica, parcelares cujo conjunto escapa ao indivíduo" (Carlos, 1994, p. 191). A metropolização vai além da concentração demográfica, diz respeito à multiplicação das aglomerações urbanas por meio da dilatação dos conteúdos metropolitanos que reproduzem as contradições do espaço. Esses processos globalizados já se embrenham nos mais diversos confins do planeta. Incluo aí o Nordeste e suas reconhecidas problemáticas de desenvolvimento (pobreza, desigualdades sociais, baixa escolarização, recursos naturais limitados, dentre outros) que

parecem se exacerbar diante das novas formas de (re)produção do capital, agrícola e urbana, impostas pelo mercado global.

A classificação e a gestão política das metrópoles brasileiras tiveram ao longo dos anos diversas intervenções em âmbito nacional e regional. Embora se justificassem por aliviar as disparidades socioeconômicas entrarregionais existentes, por meio de ações de descentralização de atividades econômicas e de população, pouco conseguiram pôr em prática, ou aquilo que foi feito atendia quase que exclusivamente aos interesses das oligarquias. Portanto, persiste a perpetuação histórica dos problemas regionais e intraurbanos, principalmente na dessemelhante dinâmica litoral e interior. Vários autores ressaltam a importância do aprofundamento do estudo das heterogeneidades com intuito de abrandar a desigualdade na hierarquia da rede urbana brasileira.

Nesse contexto, ainda, ressalta-se que as cidades de médio porte assumem importante papel na constituição das regiões metropolitanas. É importante destacar o seu potencial no desenvolvimento socioeconômico local, uma vez que tais cidades ofertam uma variedade de serviços, numa demanda regional, correspondente aos melhores indicadores sociais da região em que se inserem e que tem os requisitos para a criação e o desenvolvimento de polos tecnológicos. Ou seja, são alternativas à demasiada centralização industrial das regiões metropolitanas de grande porte, fatores que normalmente geram um aumento demográfico. Sua importância na rede urbana é visualizada como crescente entre os estudos do Ipea, IBGE, Unicamp (2001a, 2001b) e no documento Regiões de Influência das Cidades – Regic

(IBGE, 2008), quando várias cidades mudaram de nível hierárquico. Seus processos de expansão urbana (algumas dos quais com evidências de conurbação física), a transformação e a modernização dos espaços intraurbanos são indícios que justificam a constituição das RMINEs. Entretanto, seu entorno compõe-se de municípios de pequeno porte, com capacidade financeira e de suporte social desigual, ou seja, são cidades que permanecem dependentes de serviços e infraestrutura oferecidos pela cidade-polo.

Definição do objeto de estudo

A primeira RMINE foi criada no Maranhão em 2005, sendo posteriormente instituídas outras a partir de 2009 (Tabela 1). Caso curioso é o do estado da Paraíba, que criou onze RMINEs, as quais, com exceção da RM de Campina Grande, organizam-se em torno de cidades de pequeno porte, sem indícios de crescimento demográfico, muito menos de metropolização – levantando novamente o problema da ausência de critérios nacionais de definições de RMs. Soma-se a esse mote a Região Administrativa Integrada de Desenvolvimento do Polo Petrolina e Juazeiro – Raid-PJ –, criada em 2001, que será tratada, neste estudo, como uma região metropolitana, apesar de abranger dois estados brasileiros. Dada a proliferação de RMs, especialmente na Paraíba e nas Alagoas, cabe adotar alguns critérios para a limitação desta pesquisa, visto que a máxima “são regiões, mas não são metropolitanas” (Firkowski, 2012) é claramente visível no caso nordestino. Para tanto foi preciso elaborar parâmetros para a seleção do universo

desta pesquisa: (1) população; (2) posição na rede urbana; (3) indícios de conurbação física.

O primeiro critério de seleção é o mais tradicional. Há relativo consenso na definição de cidades de porte médio como as que possuem entre 50.000 e 500.000 habitantes, ainda que esse intervalo esteja sujeito a alterações, cada vez que os resultados dos censos demográficos são divulgados (Spósito, 2010). Há, no Nordeste, 29 cidades médias, que congregavam, em 2010, uma população de 5,9 milhões de habitantes (IBGE, 2012). Entretanto, só o agrupamento de pessoas não é suficientemente claro como argumento para a definição de uma “cidade média”, já que nos interessa especialmente entender o seu papel em sua rede urbana. A Regic 2007 (IBGE, 2008) estabelece uma hierarquia dos centros urbanos brasileiros. Neste estudo tenho interesse nas capitais regionais nível B e C. Embora nem sempre se encaixem no critério populacional anterior, elas representam uma centralidade mediana na rede urbana e têm “[...] capacidade de polarizar um número grande de municípios no atendimento a bens e serviços de alta complexidade [...] concentram atividades de gestão pública e privada e articulam, na escala regional, órgãos e empresas privadas” (IBGE, 2013, s/p). A Tabela 1 apresenta todas as RMs do Nordeste já instituídas por lei e em vigência atualmente. Destaco, em negrito, aquelas que se enquadram nos dois primeiros critérios apresentados.

Por fim, o terceiro critério diz respeito à conurbação, entendida como a fusão de duas ou mais áreas urbanas em uma única, envolvendo integração física e funcional. Ou seja, uma conurbação exige, não somente a continuidade das malhas viárias, mas também uma relação de interdependência das cidades,

Tabela 1 – Demonstrativo das RMs do Nordeste do Brasil

| Estado | Denominação da RM | População 2014 | Nº de cidades | Ano de criação | Cidade-polo | Regiões de Influência IBGE (2008) |
|----------------|----------------------------------|----------------|---------------|----------------|--------------------------|-----------------------------------|
| Alagoas | RM Maceió | 1.306.251 | 14 | 1998 | Maceió | Capital regional A |
| | RM Agreste | 508 073 | 15 | 2009 | Arapiraca | Capital regional C |
| | RM Zona da Mata | 303.236 | 15 | 2011 | União dos Palmares | Centro de Zona A |
| | RM Vale do Paraíba | 210.751 | 13 | 2011 | Atalaia | Centro Local |
| | RM Médio Sertão | 150.638 | 9 | 2013 | Santana do Ipanema | Centro sub-regional B |
| | RM Palmeira dos Índios | 158.812 | 9 | 2012 | Palmeira dos Índios | Centro de Zona A |
| Bahia | RM Salvador | 3.919.864 | 13 | 1973 | Salvador | Metrópole |
| | RM Feira de Santana | 739 615 | 6 | 2011 | Feira de Santana | Capital regional B |
| Ceará | RM Fortaleza | 3.818.380 | 15 | 1973 | Fortaleza | Metrópole |
| | RM Cariri | 590.209 | 9 | 2009 | Juazeiro do Norte | Capital regional C |
| Maranhão | RM São Luís | 1.496.100 | 6 | 2003 | São Luís | Capital Regional A |
| | RM Sudoeste Maranhense | 351.653 | 8 | 2005 | Imperatriz | Capital regional C |
| Paraíba | RM João Pessoa | 1.238.914 | 12 | 2003 | João Pessoa | Capital regional A |
| | RM Campina Grande | 630.777 | 19 | 2009 | Campina Grande | Capital regional B |
| | RM Patos | 233 768 | 24 | 2011 | Patos | Centro sub-regional A |
| | RM Guarabira | 188.060 | 17 | 2011 | Guarabira | Centro sub-regional A |
| | RM Cajazeiras | 174 671 | 15 | 2012 | Cajazeiras | Centro sub-regional A |
| | RM Vale do Piancó | 148 739 | 18 | 2012 | Piancó | Centro de Zona B |
| | RM Esperança | 139 576 | 9 | 2012 | Esperança | Centro local |
| | RM Itabaiana | 135 487 | 12 | 2013 | Itabaiana | Centro de Zona A |
| | RM Vale do Mamanguape | 119 049 | 9 | 2013 | Mamanguape | Centro de Zona A |
| | RM Sousa | 116.093 | 9 | 2013 | Sousa | Centro sub-regional A |
| | RM Barra de Santa Rosa | 80 397 | 8 | 2012 | Barra de Sta. Rosa | Centro local |
| | RM de Araruna | 66 925 | 6 | 2013 | Araruna | Centro de Zona B |
| Pernambuco | RM Recife | 3.887.261 | 16 | 1973 | Recife | Metrópole |
| R. G. do Norte | RM Natal | 1.473.877 | 10 | 1997 | Natal | Capital regional A |
| Sergipe | RM Aracaju | 912.647 | 4 | 1995 | Aracaju | Capital regional A |
| BA/PE | RAID - Petrolina-Juazeiro | 752 433 | 8 | 2001 | Petrolina | Capital regional C |
| PI/MA | RIDe da Grande Teresina | 1.189.260 | 14 | 2002 | Teresina | Capital regional A |

Fonte: : Elaboração própria, em 2016, a partir das legislações estaduais, dados censitários da estimativa do IBGE/2014 e IBGE (2008). Obs.: em negrito destacam-se as RMs de interesse nesta pesquisa.

que pode ser econômica, social e de serviços públicos urbanos, redes de infraestrutura e outros (Ferrari, 2004). Os critérios impostos reduziram drasticamente o número de aglomerações (são 20 RMINEs no total, segundo Tabela 1) a serem analisadas para somente cinco: (1) RM de Feira de Santana/BA; (2) RM do Cariri/CE; (3) RM de Campina Grande/PB; e (4) Raid de Petrolina/Juazeiro.

Entre as aglomerações selecionadas, só o caso cearense e a Raid têm processos de conurbação em aparente estágio consolidado. Petrolina e Juazeiro, apesar da barreira física do Rio São Francisco, são ligadas por uma ponte, de modo que a fronteira político-administrativa interestadual não é um empecilho para que as cidades desenvolvam suas relações comerciais e se complementem nas funções urbanas (Araújo e Silva, 2013). O Crajubar, como é conhecida a aglomeração das cidades de Crato-Juazeiro do Norte-Barbalha, desde meados dos anos 1960, congrega hoje o maior adensamento populacional do interior do estado e compartilha uma mesma ambiência climática e cultural que as diferencia dos sertões nordestinos à sua volta (Gurgel, 2012). O seu processo de conurbação, acentuado a partir dos incentivos industriais dos anos 1990, é uma das justificativas que subsidiou a criação da RM, conforme descrito na lei complementar nº 78, 26 de junho de 2009.

Avaliando as RMINEs

Este artigo é parte de um estudo mais amplo que foi apresentado como tese de doutoramento (Gurgel, 2016), na qual os arranjos metropolitanos foram avaliados sob três vieses:

(1) de ordem socioeconômica; (2) de ordem configuracional; (3) do sistema de encontros e esquivações, enquanto a sociedade é vista como artefato (Holanda, 2002). Aqui será apresentado um recorte, lidando com as variáveis de distribuição de renda e densidade habitacional e as expressões das áreas residenciais como suporte ao nosso argumento.

Para Villaça (2001), a segregação espacial das elites em determinadas áreas da cidade é uma das características mais marcantes das metrópoles brasileiras. Porém, estudos precedentes (Holanda, 2013; Medeiros, 2006; Carmo Júnior, 2014, dentre outros) demonstram que nem sempre essa dicotomia entre ricos e pobres é tão clara, ou ainda, que as classes mais baixas nem sempre se localizam em áreas periféricas da mancha urbana. Optou-se por avaliar a questão em duas escalas: (1) numa escala regional, o Produto Interno Bruto – PIB total e *per capita* por RMs ou municípios; e (2) na escala dos setores censitários, o valor do rendimento nominal médio mensal das pessoas responsáveis por domicílios particulares permanentes espacializados no território municipal ou metropolitano.

Comparativamente, os PIBs são similares, com o menor deles na RM do Cariri/CE e o maior na RM de Feira de Santana/BA. Embora o Cariri represente o terceiro maior polo calçadista do Brasil (atrás apenas de Franca/SP e Novo Hamburgo/RS), cerca de 80% dos PIBs municipais advêm do setor terciário (IBGE, 2012), enquanto o município de Feira de Santana individualmente tem registrado, ao logo dos últimos anos, sucessivos crescimentos acima da média. Por exemplo, entre 2007 e 2011, o PIB de Salvador aumentou 45%, enquanto o de Feira cresceu 75%. Numa escala nacional, passou de

Tabela 2 – PIB total das RMs, do município sede e *per capita*

| | Aglomerções/cidades | População Estimativas IBGE/2014 | PIB 2013 (Total da RM) – em mil reais – R\$ | PIB 2013 (Município sede) – em mil reais – R\$ | PIB <i>per capita</i> 2013 – R\$ |
|-------|----------------------------|---------------------------------|---|--|----------------------------------|
| RMINE | RM de Feira de Santana/BA | 786.086 | 13.059.765 | 10.840.566 | 16.613,66 |
| | RM do Cariri/CE | 590.209 | 5.743.833 | 3.221.109 | 9.731,86 |
| | RM Campina Grande/PB | 630.777 | 8.203.666 | 6.538.929 | 13.005,65 |
| | RAID de Petrolina/Juazeiro | 752.433 | 9.247.104 | 4.905.327 | 12.289,60 |

Fonte: Elaboração própria, em 2016, a partir de dados coletados pelo IBGE (2013 e 2014). Disponível em: <<http://cidades.ibge.gov.br>>

76º município com maior PIB do País, em 2012, para 70º em 2013. Isso se dá pelo dinamismo do setor terciário e pelo incremento na atividade industrial.

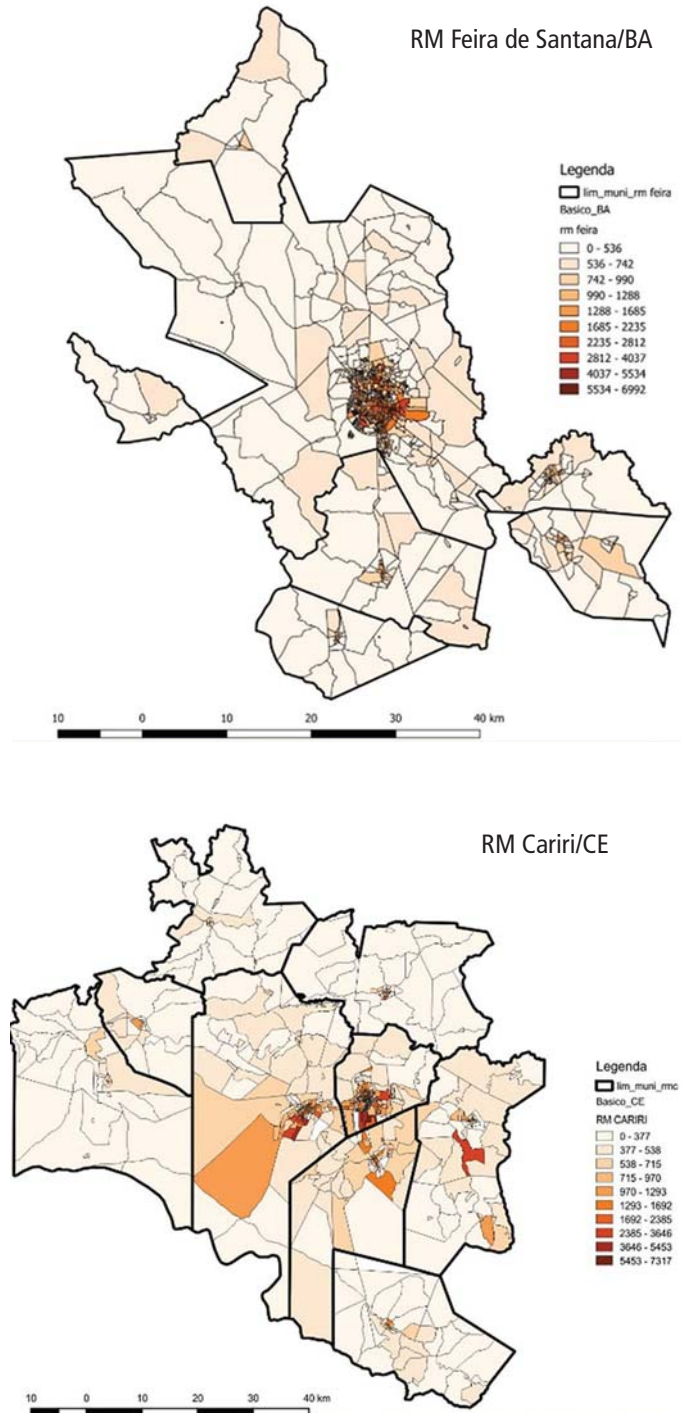
Para avaliar a distribuição de renda na escala municipal, foram utilizados os dados do censo de 2010 do IBGE, especificamente o V005 – Valor do rendimento nominal médio mensal das pessoas responsáveis por domicílios particulares permanentes (com e sem rendimento), apresentado na Tabela “Características da População e dos Domicílios”. Como os dados são desvinculados das bases cartográficas, foi necessário o uso de ferramentas de geoprocessamento que permitiram observar a distribuição dos dados por setores censitários, resultando uma série de mapas que são apresentados na Figura 1.

Numa análise geral, verifica-se a concentração de renda nas cidades-sede das RMs. As exceções são a RM do Cariri/CE e a Raid Petrolina-Juazeiro. O Crajubar possui uma característica de conurbação que já ultrapassa a questão meramente espacial: as três cidades dividem, embora não de forma igualitária, as

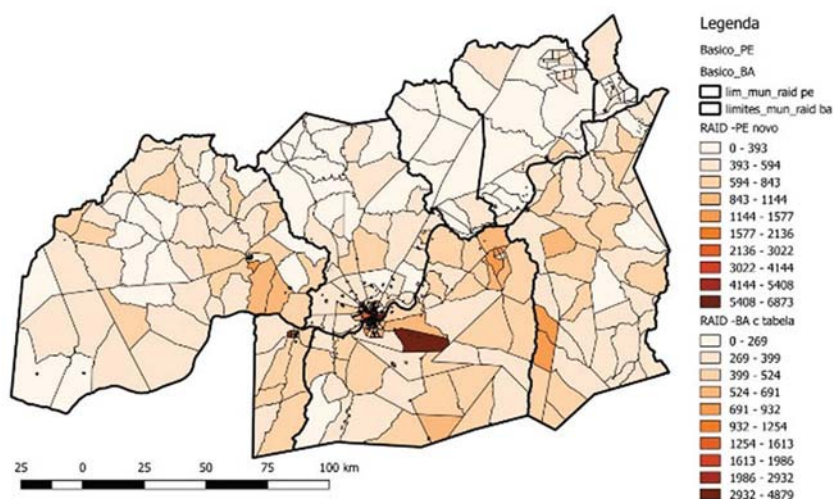
ofertas de emprego e a geração de renda com destaque para os maiores rendimentos no Cra-to e no Juazeiro do Norte/CE. No segundo caso, embora haja a predominância de maiores rendas em Petrolina/PE, Juazeiro/BA também possui indicadores maiores do que os demais municípios integrantes da Raid. Verificamos um nível de “conurbação” diferente das demais RMINEs, pois se percebe que Feira de Santana/BA e Campina Grande/PB concentram os valores de rendimento nominal em relação aos demais municípios de seu entorno. Ou seja, temos dois tipos de RMINEs: (1) aquelas em que existe uma relação forte de independência entre dois ou mais municípios; e (2) aquelas em que a cidade-sede passa por um processo de crescimento que extravasa seus limites municipais.

Com relação às densidades, na RM de Feira de Santana/BA, o município-sede é responsável por cerca de 82% da população total da RM e, apesar de possuir o maior território (que representa cerca de 58% da área total da RM), também possui a maior densidade populacional. Vale ressaltar que Feira/BA é a segunda cidade mais populosa do interior do

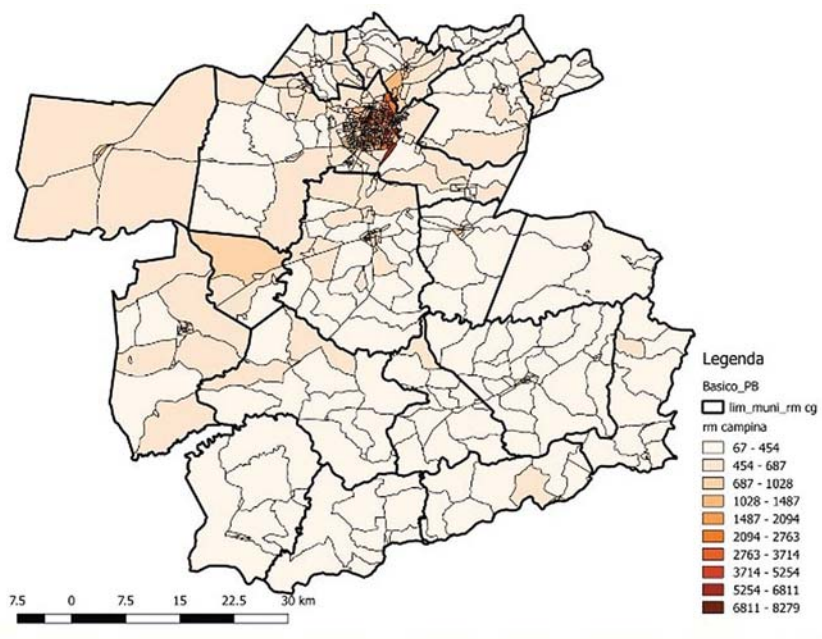
Figura 1 – Mapas de distribuição de renda (V005) por setor censitário



RAID de Petrolina/Juazeiro



RM de Campina Grande/PB



Fonte: Elaboração própria, em 2016, a partir da Base Cartográfica do IBGE (2010b) e de dados do censo de 2010 (IBGE, 2010).

estado (atrás apenas da capital Salvador/BA) e a maior cidade do interior das regiões Norte, Nordeste, Centro Oeste e Sul do Brasil. Quando se analisa apenas a área urbana consolidada da RM, as áreas mais densas se encontram ao longo do anel rodoviário, especialmente na porção oeste. Por outro lado, o centro, de usos predominantemente comerciais, possui densidades inferiores a 48 hab/hec. Apesar da expansão da cidade se caracterizar por uma tendência a seguir em direção Leste (Souza e Santos, 2011), na representação (Figura 2), é possível visualizar também os eixos de expansão ao Norte (ao longo da BR-116) e ao Sul, em direção ao município de São Gonçalo dos Campos, com densidades médias e baixas, denotando o início dessa ocupação.

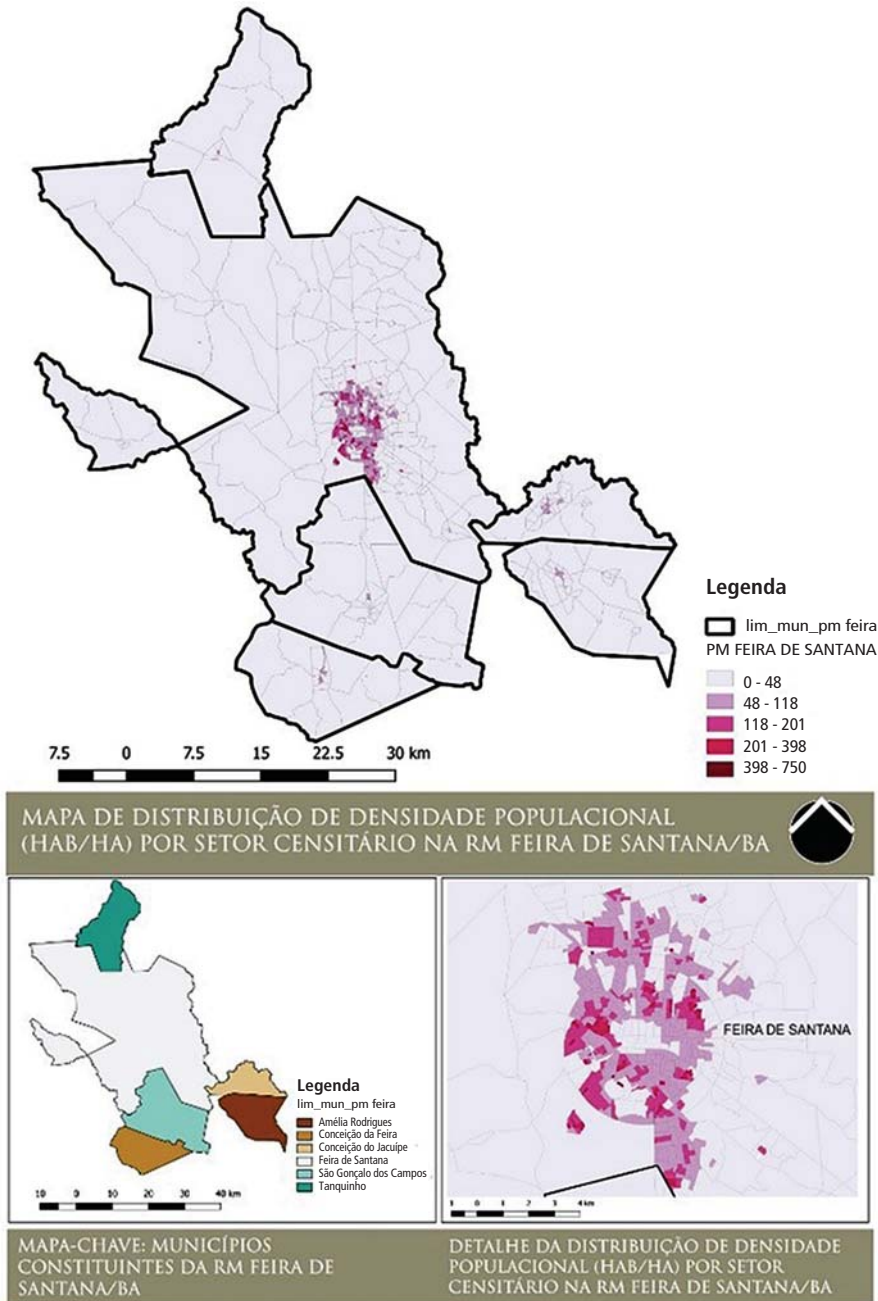
Para o Cariri/CE, o Crajubar congrega cerca de 76% da população da RM. Juazeiro do Norte contribui com cerca de 45% desse percentual e possui também a maior densidade de todos os municípios-sede de RM. Isso se dá pelo seu pequeno território (o menor da região) que possui cerca de 80% de área urbanizada. Ao observarmos o mapa com a distribuição desses dados por setor censitário (Figura 2), é possível ver que no censo de 2010 ainda não há densidade nas áreas que correspondem à conurbação. Há duas hipóteses: a primeira, devido aos usos comerciais/serviços predominantes nas vias de ligação intermunicipal (conforme comentado no item anterior) e, a segunda porque esse processo ainda é embrionário, ou seja, condomínios e loteamentos presentes naqueles arredores são recentes e ainda estão parcamente ocupados. Traçando uma correlação com a distribuição de renda (Figura 1), os setores mais densos são aqueles de ocupação das faixas baixas e médias. As análises

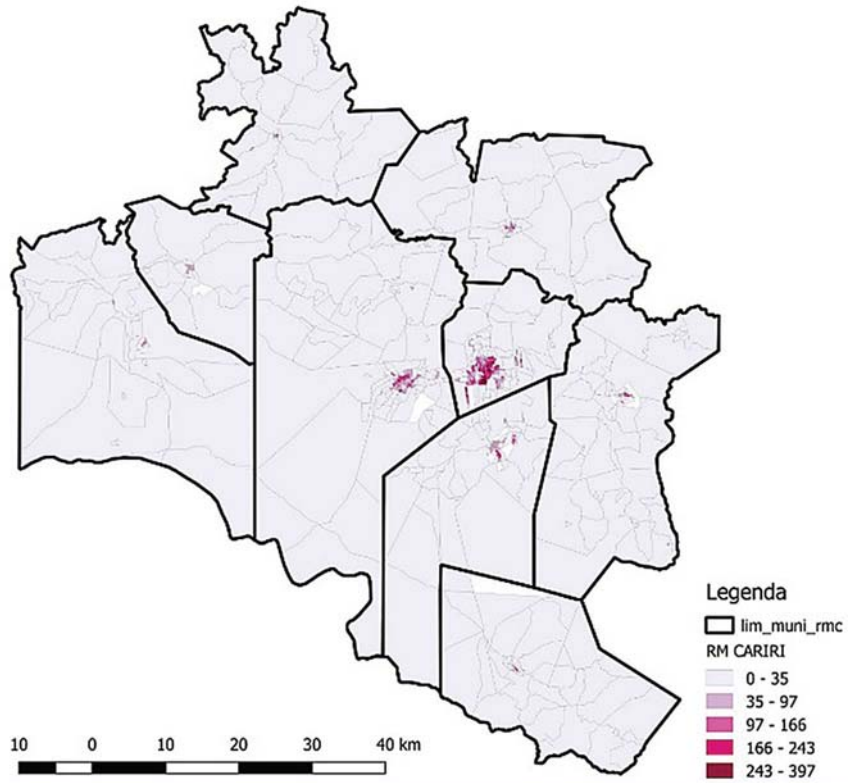
empíricas demonstram que as elites do Cariri se isolam em porções do espaço monofuncionais (onde não há sequer um pequeno comércio de apoio imediato às residências), compostas por grandes lotes (anteriormente identificados como chácaras, embora assista-se à gradativa subdivisão para a construção de condomínios residenciais) que possuem as amenidades climáticas proporcionadas pela proximidade com a Chapada do Araripe, que contribui para a valorização dos terrenos e aumenta a especulação imobiliária (Guegel, 2012).

Para a RM de Campina Grande/PB, o primeiro destaque a ser feito é a queda do percentual de população da cidade-sede em relação à população total. Enquanto nas demais RMINEs em análise essa percentagem está acima dos 70%, em Campina Grande corresponde "apenas" a 63% da população total. Acredito que isso ocorra devido à quantidade de municípios constituintes dessa RM (19 no total), sendo que, destes, 16 têm população inferior a vinte mil habitantes.³ Analisando os dados espacializados (Figura 2), a proximidade das manchas densas dos municípios vizinhos indica uma conurbação física com Campina Grande. Porém, parece haver duas tendências distintas: a primeira se dá por uma atração entre o núcleo de Lago Seca (preexistente e consolidado) e a expansão norte de Campina; e a segunda, ao sul, verificada por um "espraçamento" da mancha urbana campinense sobre o território do município de Queimadas, visto que o núcleo desse município se encontra mais a sul.

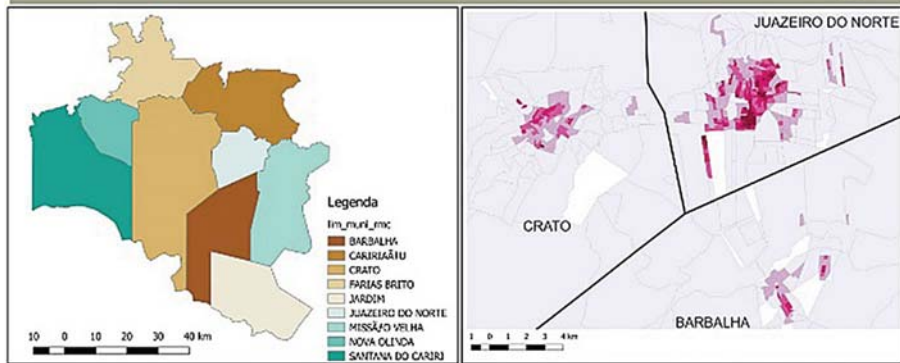
A Raid possui características similares às demais RMINEs analisadas: altas concentrações populacionais no(s) município(s)-sede em contraponto a um entorno composto por densidades populacionais

Figura 2 – Mapas de densidade populacional (em habitantes por hectare) por setor censitário



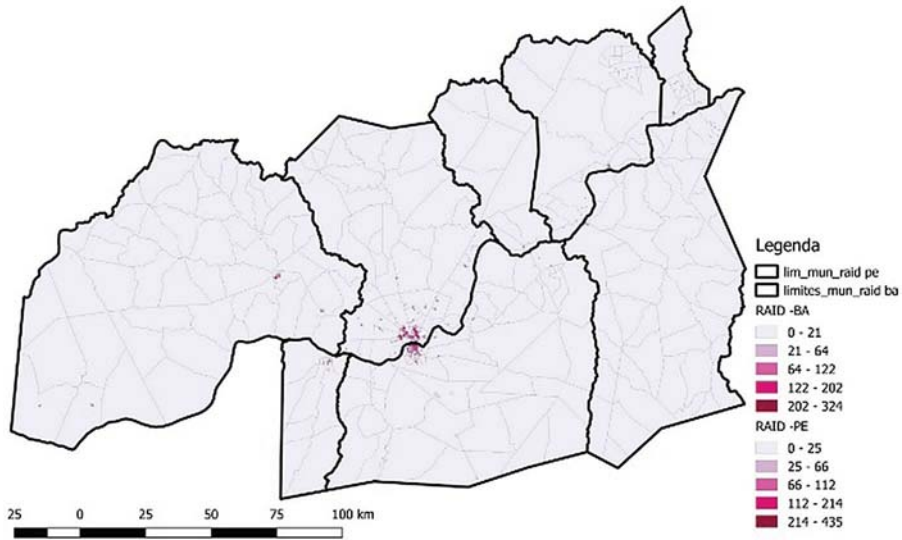


MAPA DE DISTRIBUIÇÃO DE DENSIDADE POPULACIONAL (HAB/HA) POR SETOR CENSITÁRIO NA RM CARIRI/CE

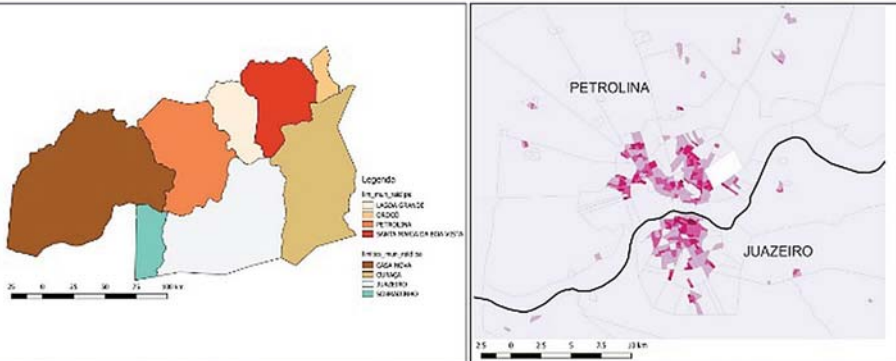


MAPA-CHAVE: MUNICÍPIOS CONSTITUINTES DA RM CARIRI/CE

DETALHE DA DISTRIBUIÇÃO DE DENSIDADE POPULACIONAL (HAB/HA) POR SETOR CENSITÁRIO NA RM CARIRI/CE

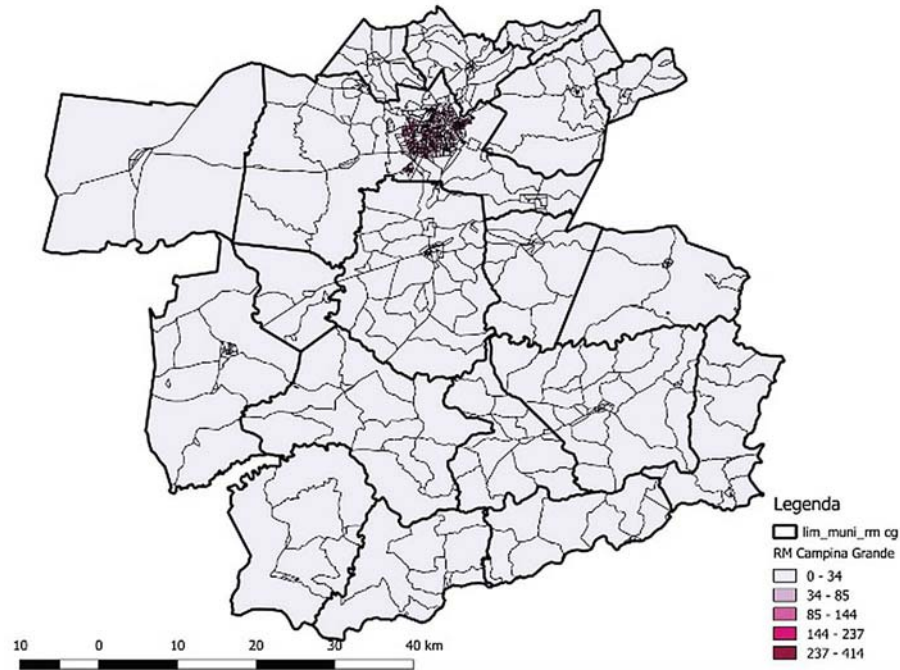


MAPA DE DISTRIBUIÇÃO DE DENSIDADE POPULACIONAL (HAB/HA) POR SETOR CENSITÁRIO NA RAID DE PETROLINA/JUAZEIRO

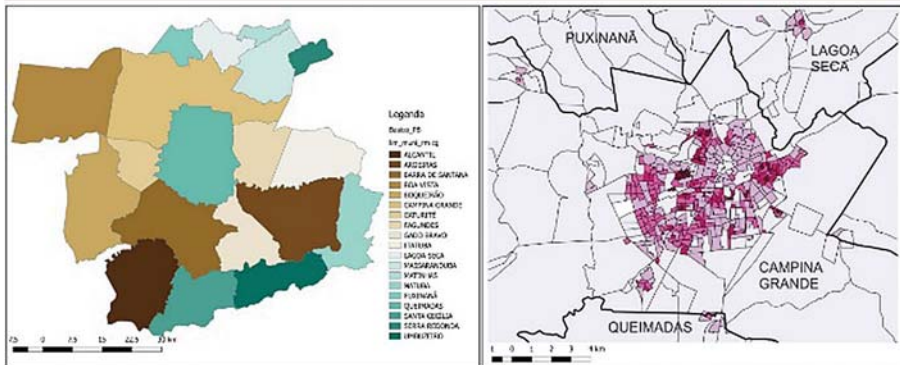


MAPA-CHAVE: MUNICÍPIOS CONSTITUINTES DA RAID DE PETROLINA/JUAZEIRO

DETALHE DA DISTRIBUIÇÃO DE DENSIDADE POPULACIONAL (HAB/HA) POR SETOR CENSITÁRIO NA RAID DE PETROLINA/JUAZEIRO



MAPA DE DISTRIBUIÇÃO DE DENSIDADE POPULACIONAL (HAB/HA) POR SETOR CENSITÁRIO NA RM CAMPINA GRANDE/PB



MAPA-CHAVE: MUNICÍPIOS CONSTITUINTES DA RM CAMPINA GRANDE/PB

DETALHE DA DISTRIBUIÇÃO DE DENSIDADE POPULACIONAL (HAB/HÁ) POR SETOR CENSITÁRIO NA RM CAMPINA GRANDE/PB

Fonte: Elaboração própria, em 2016, sob a Base Cartográfica do IBGE (2010) e os dados do censo de 2010.

menores. A particularidade da Raid é o tamanho dos territórios municipais (somados, atingem mais de 33 mil quilômetros quadrados), o maior entre os analisados neste trabalho e um dos maiores do País. Uma das explicações é a preponderância agrícola dessa região, mas também remete à discussão sobre a heterogeneidade da divisão municipal brasileira.

O Quadro 1 representa as variedades de tipologias de expansões do tecido urbano. A primeira delas, a verticalização, é um dos processos mais marcantes da imagem simbólica da metrópole: o aglomerado denso que se eleva aos céus. Como não pensar em São Paulo ou Nova York sem vir à mente a ideia da “selva de pedra”? Há nos casos destacados duas escalas de verticalização: inicial (concentrada) e mediana (espalhada por vários bairros).

Os resultados foram heterogêneos, mas ressalto que as RMINEs que possuem conurbações consolidadas (Cariri/CE e Raid) apresentam estágios iniciais de verticalização. Minha hipótese é que, com a fluidez das malhas entre os municípios, as áreas de expansão horizontal tornam-se vastas, freando, a princípio, a necessidade de multiplicação do solo por meio de edifícios de apartamentos de alto padrão. Outra possível explicação da parca difusão da verticalização no interior diz respeito ao “modo de morar tradicional” das elites nordestinas de tradição rural, que vão preferir as mansões – numa atualização das chácaras do período colonial – preferencialmente em condomínios fechados que lhe agregam itens de segurança e lazer privado. É, portanto, grande o destaque desses empreendimentos nas localidades estudadas. Embora os padrões construtivos variem,

todos eles deixam explícitos os processos de autosegregação que as faixas de maior renda impõem, por exemplo, através da utilização de áreas periféricas. O fato de as elites se separarem em determinadas áreas das cidades, simbolizando poder, status e distinção, não é novo e não pode ser creditado tão somente aos condomínios fechados. Entretanto, em outros períodos, as vias conservam-se abertas, e a possibilidade, por mais remota que fosse, de uma livre circulação de pedestres existia.

Essas novas áreas trazem à tona a discussão da nova relação entre o público e o privado, uma vez que esses empreendimentos transfiguram o sentido do público em diversas dimensões: criando o solo urbano de maneira privada; impedindo a livre circulação e o convívio democrático entre a população da cidade; transferindo para a esfera privada encargos que são de natureza pública e de acesso universal, como equipamentos sociais; enquanto, paradoxalmente, o poder público arca com o investimento na infraestrutura mais pesada, como vias e perimetrais que facilitam o acesso a essas novas urbanizações (Barcellos e Mammarella, 2007). Esse isolamento provoca cisões também no tecido social, visto que impede a copresença, dificultando as possibilidades de novas relações (Soja, 2000). É, até certo ponto, portanto, questionável o que Villaça (2001) denomina segregação voluntária, pois a população que opta por morar nesses condomínios não necessariamente tem plena consciência desses processos e é refem das escolhas do capital imobiliário que replica o discurso de medo e violência em seu *marketing*.

Quadro 1 – Comparativo entre as tipologias de expansão residencial

| | RM de Feira de Santana/BA | RM do Cariri/CE | RM Campina Grande/PB | RAID de Petrolina/Juazeiro |
|---|---|--|--|--|
| Distribuição de densidades e rendas | A cidade-sede é dominante em renda e densidades | A conurbação é dominante em renda e densidades | A cidade-sede é dominante em renda e densidades | A conurbação é dominante em renda e densidades |
| Verticalização | Mediana Espalhada por diversos bairros | Inicial Concentrada em alguns bairros | Mediana Espalhada por diversos bairros | Inicial Concentrada em alguns bairros |
| Condomínios fechados (médio e alto padrão) | Poucos Periféricos Alto/médio padrão Auto segregados | Poucos Periféricos Médio padrão Auto segregados | Poucos Periféricos Médio padrão Auto segregados | Poucos Periféricos Médio padrão Chácaras Auto segregados |
| Expansão residencial de baixo padrão/favelização | Periféricos Financiamento MCMV Favelização | Periféricos Financiamento MCMV | Periféricos Financiamento MCMV Favelização | Periféricos Financiamento MCMV |

Fonte: Elaboração própria, em 2017.

De certa maneira, esses condicionantes são replicados também nas áreas de habitação das faixas de renda baixas e medianas através da construção dos conjuntos habitacionais financiados principalmente pelo programa Minha Casa Minha Vida – MCMV. Embora a inserção de programas federais como esse tenha um importante papel em mitigar o déficit habitacional do País, a perda das qualidades espaciais é a crítica recorrente a sua atuação. No nível da edificação, há a homogeneização da arquitetura das unidades e, na escala da inserção urbana, sua localização periférica, distante da malha dotada de infraestrutura e mercado de trabalho, agrava problemas urbanos e sociais já insustentáveis em nossas cidades, replicando os bolsões de pobreza.

Considerações finais

Este artigo é um resumo de uma tese de doutoramento na qual se debruçou sobre referenciais empírico e analítico em busca da definição de um tipo metropolitano em termos demográficos e socioespaciais. Escalas ou tipificações de cidades são comuns nos estudos acerca da rede urbana, dos quais destaco Santos (1967), que conceituou como “metrópoles incompletas” aquelas que polarizam a região à sua volta, em oposição à ideia de “metrópoles completas”, assim denominadas por congregarem equipamentos e estrutura complexa capazes de organizar o espaço nacional. Entretanto, uma dicotomia tão rígida não parece abarcar toda a realidade urbana brasileira. Não há apenas dois

tipos de metrópoles, mas sim uma vasta gama de entretons entre o completo e o incompleto.

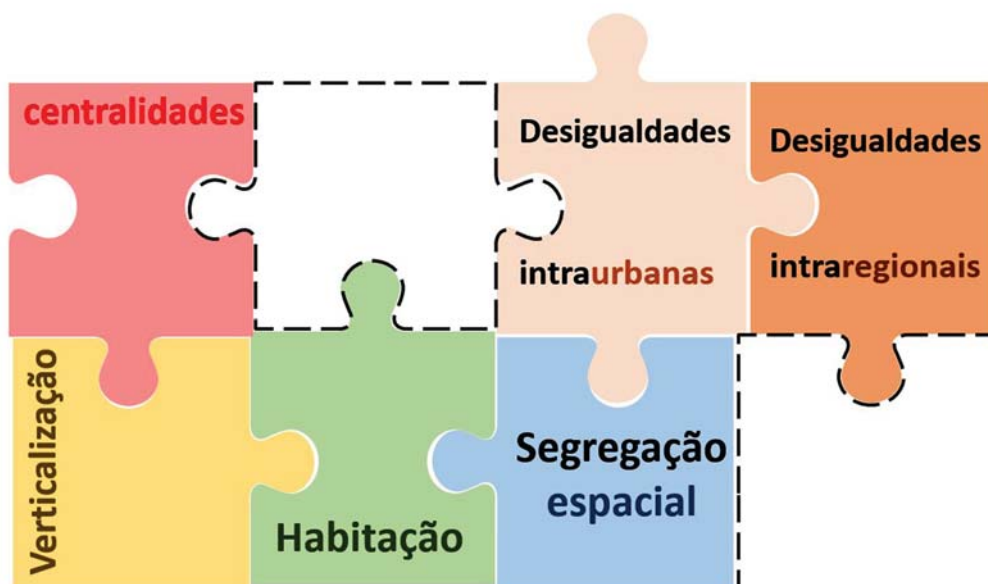
Para identificar tais nuances metropolitanas, proponho um afastamento dos tradicionais critérios de mensuração urbana de densidade populacional e predominância das atividades industriais, como aqueles que subsidiaram a metodologia de formação das RMs nos anos 1970 (Galvão et al., 1969 apud Branco, Pereira e Nadalin, 2013), embora isso possa soar, em princípio, contraditório, uma vez que a queixa principal, ao longo deste trabalho, reside na falta de critérios de definição para os arranjos metropolitanos ou que, quando há tais aparatos técnicos, podem ser tecidas críticas quanto a sua pertinência e qualidade, visto que os resultados obtidos, quando aplicados, não traduzem a heterogeneidade da metropolização brasileira. Portanto, é preciso ter em mente que, no momento em que as primeiras RMs são institucionalizadas, prevalece a ideologia tecnocrática que gerou perfeitas peças técnico-científicas cujo destino foi – com algumas raras exceções – o engavetamento (Villalça, 1999). Mesmo com os avanços normativos do Estatuto das Cidades (Brasil, 2001) e das Metrópoles (Brasil, 2015), as políticas urbanas e o planejamento no Brasil foram, até 2016, marcados por um ideário desenvolvimentista, embora tecnocrático e com incipiente participação popular. Diante da crise política por que passa o Brasil hoje, porém, a situação pode ser agravada por um provável retrocesso normativo-estatutário. Porquanto a instituição de novas regiões metropolitanas é calcada principalmente em interesses econômicos e políticos que, à primeira vista, desvinculam-se de critérios técnicos. Isso é esperado, visto que, tal como um Plano Diretor, a definição de RMs não é

um artifício puramente técnico-científico, mas principalmente uma peça política.

Entretanto, é inegável que as RMINEs estudadas neste trabalho apresentam concentrações demográficas e socioeconômicas que lhes dão um papel polarizador ante a rede urbana do Nordeste, que lhes confere uma hierarquia intermediária entre o interior e as capitais em estudos, como o Regic (IBGE, 2008). Soma-se a isso a existência de diversos indícios no ambiente edificado, que dão suporte a essa posição mediana na rede urbana. Entender esses padrões é, portanto, de suma importância para deixarmos de nos prender a uma simples nomenclatura de RMs (ou aglomerações urbanas, como proposto no Estatuto da Metrópole), para nos atermos a características socioespaciais como base do planejamento urbano.

Os achados demonstram que há um tipo metropolitano de médio porte no interior do Nordeste que tem tantas características: 1) suas sedes são núcleos urbanos (ou conurbações) consolidados e densamente ocupados em relação ao seu entorno, cujas populações totais configuram entre 500 mil e 700 mil habitantes; 2) esses núcleos congregam equipamentos, serviços e empregos que atendem a uma escala regional em uma relação direta com sua centralidade topológica; 3) representam uma dominância socioeconômica e funcional dessas cidades-sede sobre suas hinterlândias, exacerbando as desigualdades intrarregionais; 4) subsidiando também processos de desigualdades intraurbanas; 5) por meio de segregação socioespacial, entre as faixas de renda e aos acessos a bens e serviços que cada grupo social dispõe; 6) calcado em uma nova produção habitacional – regular ou irregular, vertical

Figura 3 – Esquema conceitual do tipo metropolitano do interior do Nordeste



Fonte: Elaboração própria, em 2016.

e horizontal – que estabelece novas relação entre o público e o privado (Figura 3).

Há algumas limitações nas variáveis apresentadas, especialmente quando repensamos as diferenças inter-regionais brasileiras. Sugere-se, como continuidade a essa pesquisa, a utilização de ferramentas e medidas que possibilitem inserir os casos aqui analisados num comparativo com as demais cidades, aglomerações e RMs brasileiras já estudadas. Essa abordagem comparativa poderá ser de grande valia para estabelecer a escala de nuances metropolitanas do País como um todo.

Porém, dentre os padrões aqui trabalhados, destaco suas centralidades que congregam acessibilidade e funcionalidades em uma

escala regional, que geram fluxos e movimentos pendulares em busca dos empregos que ali se localizam. Nas aglomerações estudadas, há uma grande oferta de bens e serviços públicos e privados, representada pelos grandes equipamentos comerciais, no fortalecimento das instituições de educação (especialmente de nível superior) e da rede de saúde. Essa característica de atração funcional exacerba as desigualdades regionais, num processo retroalimentado pela desigual distribuição de rendas e acessos a infraestruturas e serviços urbanos. Essa dinâmica socioeconômica é global, mas produz claros reflexos regionais. Os espaços urbanos precisam ser (re)adequados, em nível local e regional, às formas de organização da produção em escala

global. Entretanto, esse processo exacerba as diferenças intraurbanas e entrar-regionais, que se expressam principalmente na disposição dos novos investimentos na aglomeração regional, ampliando a concentração (de equipamentos, empregos, bens e serviços) e a centralização do dinamismo regional nas cidades-sede.

Esse poder de polarização é responsável pela expansão dos tecidos urbanos e pelos processos de conurbação. Os processos mais antigos e consolidados são o Crajubar/CE e Petrolina-Juazeiro. Uma hipótese que pode explicar essa diferenciação é a sua localização: distantes das capitais – Juazeiro do Norte/CE é separado de Fortaleza por cerca de 500Km; Juazeiro/BA também fica distante cerca de 500km de Salvador; e Petrolina está a mais de 700km do Recife – e locadas em meio à vasta extensão sertaneja de caracteres rurais. Ao longo da sua formação urbana, essas aglomerações tiveram que responder a funções e serviços que atendiam também as suas circunvizinhanças.

As demais RMs e cidades analisadas estão relativamente próximas das capitais estaduais (por exemplo, Campina Grande/PB é distante de João Pessoa cerca de 130km e está a 190km do Recife, enquanto a RM de Feira de Santana e a RM de Salvador têm territórios praticamente contínuos). Nesses casos, a força das capitais, que possuem grande poder polarizador em escala nacional, parece expandir-se e influenciar o crescimento de suas hinterlândias. O ponto que se abre para investigação é: por que motivo o desponte foi Campina Grande ou Caruaru e não uma outra cidade vizinha? Acredita-se que a resposta a essa pergunta resida nos processos de formação histórica dessas cidades, enquanto ocupações mais antigas (e, portanto, mais consolidadas) e nas suas forças

políticas que carrearam, ao longo dos anos, recursos e equipamentos que impulsionaram seu desenvolvimento e diferenciação das demais cidades do entorno.

Retomando os processos de expansão urbana, percebe-se nos casos analisados que eles se dão principalmente por novas áreas residenciais que mitigam o déficit habitacional do País por meio do MCMV ou por atender aos novos modos de morar das elites, apartadas da cidade por meio de um arquipélago carcerário (cf. Soja, 2000) de condomínios e novos espaços de lazer e consumo, ilustrados pelos *shoppings*. O que se apresenta aqui são os efeitos da globalização e da decorrente massificação cultural, transposta na estrutura urbana como processos de urbanização (cf. Muñoz, 2008). Embora as intensidades sejam discrepantes – obviamente Feira de Santana/BA ou Campina Grande/PB não são capazes de exercer a mesma polarização econômica de uma cidade global como Berlim, por exemplo, e, portanto, não expressam tantos espaços urbanos que respondam a uma escala além da nacional –, é possível perceber apropriações locais dos conceitos e ações de gestão e produção urbana no contexto das trocas globais.

Portanto, há metrópoles no interior do Nordeste. Elas não estão consolidadas como os grandes centros do País, mas já evidenciam os mesmos desafios que se impõem à questão metropolitana do Brasil. Essas batalhas são múltiplas e complexas, mas destaca-se o processo de integração política entre os municípios, extremamente necessário e urgente para o enfrentamento de problemas de ordem socioeconômica e de gestão dos serviços compartilhados, pois estes exigem cada vez mais a participação do conjunto metropolitano.

Ana Paula Campos Gurgel

Universidade de Brasília, Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Departamento de Teoria e História da Arquitetura e Urbanismo. Brasília, DF/Brasil.
prof.anapaulagurgel@gmail.com

Notas

- (1) A origem da palavra metrópole remonta à Grécia antiga e epistemologicamente fica clara a significação de cidade-mãe: o prefixo grego *metra* – que significa mãe, ventre – e o radical *polis* – que remete diretamente a cidade, urbe.
- (2) Entende-se, portanto, o termo “médio” como referência à posição que essas cidades exercem na rede urbana: uma mediação entre os grandes centros urbanos e as pequenas aglomerações populacionais do interior.
- (3) Municípios de pequeno porte estão presentes em praticamente todas as aglomerações estudadas (capitais e interioranas), com exceção da RM de Salvador/BA, o que traz à tona a discussão acerca dos critérios de delimitação das RM's no país. Não quero dizer com isso que o recorte populacional deve ser determinante ou que deva ser completamente desconsiderado (como parece acontecer desde a CF 88), mas que essa definição deve ser pautada sobretudo em indícios socioespaciais de metropolização.

Referências

- ARAÚJO, G. J. F. de e SILVA, M. M. da (2013). Crescimento econômico no semiárido brasileiro: o caso do polo frutícola Petrolina/Juazeiro. *Caminhos de Geografia*. Uberlândia, v. 14, n. 46, pp. 246-264. Disponível em: <www.seer.ufu.br/index.php/caminhosdegeografia/article/download/18291/12824>. Acesso em: 28 maio 2016.
- ARMSTRONG, W. e McGEE, T. G. (1968). Revolutionary change and the third world city: a theory of Urban Involution. *Civilisations*, v. 18, n. 3, pp. 353-378. Disponível em: <https://www.jstor.org/stable/41231140?seq=1#page_scan_tab_contents>. Acesso em: 10 jul 2016.
- BARCELLOS, T. M. de e MAMMARELLA, R. (2007). O significado dos condomínios fechados no processo segregação espacial nas metrópoles. ENCONTROS NACIONAIS DA ANPUR, 12. *Anais...* Disponível em: <<http://unuospedagem.com.br/revista/rbeur/index.php/anais/article/view/3010>>. Acesso em: 5 set 2016.

- BRANCO, M. L. G. C., PEREIRA, R. H. M. e NADALIN, V. G. (2013). "Rediscutindo a delimitação das Regiões Metropolitanas no Brasil: um exercício a partir dos critérios da década de 1970". In: FURTADO, B. A., KRAUSE, C. e FRANÇA, K. C. B. de (eds.). *Território metropolitano, políticas municipais: por soluções conjuntas de problemas urbanos no âmbito metropolitano*. Brasília, Ipea.
- BRASIL (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*. Organização de Alexandre de Moraes. São Paulo, Atlas.
- _____. (2001). 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. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>>. Acesso em: 30 jan 2015.
- _____. (2015). 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. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>>. Acesso em: 30 jan 2015.
- CARLOS, A. F. A. (1994). *A (re)produção do espaço urbano*. São Paulo, Edusp.
- CARMO JÚNIOR, J. B. (2014). *A forma do privilégio: renda, acessibilidade e densidade em Natal-RN*. Tese de Doutorado. Natal, Universidade Federal do Rio Grande do Norte. Disponível em: <<http://repositorio.ufrn.br/jspui/handle/123456789/12324>>. Acesso em: 20 jan 2016.
- FERRARI, C. (2004). *Dicionário de urbanismo*. São Paulo, Disal.
- FIRKOWSKI, O. L. C. de F. (2012). Por que as Regiões Metropolitanas no Brasil são Regiões, mas não são Metropolitanas. *Revista Paranaense de Desenvolvimento*. Curitiba, n. 122, pp. 19-38. Disponível em: <http://www.ipardes.pr.gov.br/ojs/index.php/revista_paranaense/article/view/465>. Acesso em: 29 jun 2013.
- GURGEL, A. P. C. (2012). *Entre serras e sertões: a(s) (trans)formação(ões) de centralidade(s) da Região Metropolitana do Cariri/CE*. Dissertação de Mestrado. Natal, Universidade Federal do Rio Grande do Norte. Disponível em: <<http://repositorio.ufrn.br:8080/jspui/handle/123456789/12378>>. Acesso em: 25 jun 2015.
- _____. (2016). *As metrópoles do interior e o interior das metrópoles*. Tese de Doutorado. Brasília, Universidade de Brasília. Disponível em: <<http://repositorio.unb.br/handle/10482/22370>>. Acesso em: 5 abr 2017.
- HOLANDA, F. de (2002). *O espaço da exceção*. Brasília, Editora da Universidade de Brasília (Coleção Arquitetura e Urbanismo).
- IBGE (2008). *Regiões de Influência das Cidades 2007*. Rio de Janeiro, IBGE. Disponível em: <http://www.mma.gov.br/estruturas/PZEE/_arquivos/regic_28.pdf>. Acesso em: 13 jan 2016.
- _____. (2010a). *Contagem da População 2010*. Disponível em: <<http://www.censo2010.ibge.gov.br/sinopse>>. Acesso em: 10 jun 2011.
- _____. (2010b) *Censo Demográfico 2010: Resultados Gerais da Amostra por áreas de ponderação*. Disponível em: <[http://ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/cento2010/resultados_gerais_amostra_areas_ponderacao/default.shtm](http://ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/cento2010/resultados_gerais amostra_areas_ponderacao/default.shtm)>. Acesso em: 13 jul 2016.
- _____. (2012). *Produto interno bruto dos municípios 2010*. Rio de Janeiro, IBGE. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/economia/pibmunicipios/2010/default.shtm>>. Acesso em: 8 ago 2015.

- IBGE (2013). Dez mandamentos da arquitetura. Brasília, FRBH.
- ____ (2014). *Estimativas da população residente no Brasil e unidades da federação com data de referência em 1º de julho de 2014*. Disponível em: <ftp://ftp.ibge.gov.br/Estimativas_de_Populacao/Estimativas_2014/estimativa_dou_2014.pdf>. Acesso em: 21 jun 2015
- IPEA, IBGE, UNICAMP (2001a). *Caracterização e tendências da rede urbana do Brasil: configurações atuais e tendências da rede urbana* vol. 1. Brasília, Ipea.
- ____ (2001b). *Caracterização e tendências da rede urbana do Brasil: redes urbanas regionais: Norte, Nordeste e Centro-oeste*. Brasília, Ipea.
- LENCIONI, S. (2006). “Da cidade e sua região à cidade-região”. In: SILVA, J. B., LIMA, L. e ELIAS, D. (orgs.). *Panorama da Geografia Brasileira I*. São Paulo, Annablume.
- MEDEIROS, V. A. S. de (2006). *Urbis brasiliae ou sobre cidade do Brasil. Inserindo assentamentos urbanos do país em investigações configuracionais comparativas*. Tese de Doutorado. Brasília, Universidade de Brasília. Disponível em: <http://repositorio.unb.br/handle/10482/1557>. Acesso em: 25 dez 2016.
- MUÑOZ, F. (2008). *Urbanización: paisajes comunes, lugares globales*. Barcelona, Gustavo Gilli.
- ONU (2014). *Department of Economic and Social Affairs, Population Division World urbanization prospects. The 2014 revision*. New York: United Nations, 2015. Disponível em: <http://esa.un.org/unpd/wup/Publications/Files/WUP2014-Report.pdf>. Acesso em: 11 jan 2016.
- RIBEIRO, L. C. de Q., MOURA, R. e DELGADO, P. et al. (2012). *Níveis de integração dos municípios brasileiros em RMs, RIDEs e AUs à dinâmica da metropolização*. Rio de Janeiro. Disponível em: <http://observatoriodasmetrolopes.net/download/relatorio_integracao.pdf>. Acesso em: 25 jun 2013.
- SANTOS, M. (1967). Crescimento nacional e a nova rede urbana: o exemplo do Brasil. *Revista Brasileira de Geografia*, v. 29, n. 4, pp. 78-92.
- ____ (1989). *A Metrópole corporativa, fragmentada*. São Paulo, Studio Nobel.
- ____ (1993). “Involução metropolitana e economia segmentada. O caso de São Paulo”. In: RIBEIRO, A. C. T. et al. (orgs.). *Seminário Metropolização e Rede Urbana, Perspectivas dos anos 90*. Rio de Janeiro, Ippur/UFRJ.
- ____ (1997). *Pensando o espaço do homem*. São Paulo, Hucitec.
- SOARES, B. R. (1998). Repensando as cidades médias brasileiras no contexto da globalização. Palestra proferida junto ao Programa de Pós-graduação em Geografia em 18 jun 1998. *Formação*, Presidente Prudente, n. 6, 1999. Disponível em: <http://revista.fct.unesp.br/index.php/formacao/article/view/1167/1168>. Acesso em: 28 abr 2015.
- SOJA, E. W. (2000). *Postmetropolis: critical studies of cities and regions*. Malden (Massachusetts), Blackwell Publishers.
- SOUZA, B. de S. e SANTOS, R. L. (2011). Análise da expansão urbana de Feira de Santana através de condomínios fechados. In: 11º SEMINÁRIO URBANISMO NA BAHIA: DIREITO À CIDADE, CIDADE DO DIREITO. *Anais...* Salvador, EDUFBA, v. 1. pp. 1-13. Disponível em: <http://www.ppgau.ufba.br/urba11/>. Acesso em: 10 jun 2016.

SPÓSITO, M. E. B. (2010). Desafios para o estudo das cidades médias. In: SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE LA RED IBEROAMERICANA DE INVESTIGADORES SOBRE GLOBALIZACIÓN Y TERRITÓRIO, 11. *Anais...* Mendoza, UNCUYO – Universidad de Cuyo, pp. 1-18.

VILLAÇA, F. (1999). “Uma contribuição para a história do planejamento urbano no Brasil”. In: DEAK, C. e SCHIFFER, S. R. (orgs.). *O processo de urbanização no Brasil*. São Paulo, Fupam/Edusp, pp. 169-244.

_____ (2001). *Espaço intra-urbano no Brasil*. São Paulo, Studio Nobel/Fapesp/Lincoln Institute.

TEIXEIRA, A. C. W. (2005). *Região metropolitana: instituição e gestão contemporânea – dimensão participativa*. Belo Horizonte, Fórum.

Texto recebido em 22/maio/2017

Texto aprovado em 24/ago/2017

Metropolização e diferenciações regionais: estruturas intraurbanas e dinâmicas metropolitanas em Belém e Manaus

Metropolization and regional differentiations: intra-urban structures and metropolitan dynamics in Belém and Manaus

Tiago Veloso dos Santos

Resumo

Este artigo tem como objetivo analisar a relação entre metrópole e região na Amazônia brasileira. Tal processo de metropolização, entretanto, não se caracteriza por revelar uma possível particularidade em nível macrorregional. A configuração de uma fronteira econômica que se expande de forma desigual e diferenciada no interior da Amazônia é responsável também pela formação de distintas estruturas metropolitanas regionais. As metrópoles que aí se formaram são produto, condição e meio de um movimento de diferenciação, que pode ser exemplificado através das diferenciações entre as duas principais aglomerações da região: Belém e Manaus. Considerando elementos da estrutura intraurbana dessas metrópoles, busca-se mostrar a importância e o significado dessas formações em face de processos diferenciados de produção do espaço regional.

Palavras-chave: Amazônia; metropolização; região metropolitana; Belém; Manaus.

Abstract

This article aims to analyze the relationship between metropolis and region in the Brazilian Amazon. Such metropolization process, however, does not reveal a possible particularity at the macro-regional level. The configuration of an economic borderline that spreads in an unbalanced and differentiated way in the Amazon inland is also responsible for the formation of distinct regional metropolitan structures. The metropolises that have been formed there are the product, condition and means of a movement of differentiation that can be exemplified by the differences between the two major agglomerations of the region: Belém and Manaus. Considering elements of the intra-urban structure of these metropolises, the aim is to show the importance and meaning of these formations in view of differentiated processes of production of the space in the region.

Keywords: Amazon; metropolization; metropolitan region; Belém; Manaus.

Introdução

Em tempos recentes, com o advento do meio técnico-científico informacional (Santos, 2004), a existência e a expansão das cidades metropolitanas em âmbito global têm gerado uma série de pesquisas sobre esse fenômeno. Em um mundo no qual a importância de centros urbanos dinâmicos e interligados parece ser cada vez mais uma forma de acesso a integração, torna-se importante diferenciar que tipo de transformação pode ser atribuído ao avanço da mundialização e quais, em contraponto, são consequências de lógicas particulares das dinâmicas internas de cada metrópole.

Fenômeno crescente no Brasil, a realidade metropolitana está expressa de forma variada por todo o território nacional, o que inclui a região amazônica. A configuração da metropolização regional, no caso amazônico, é consequência de aspectos da mundialização, da internacionalização da economia brasileira e das políticas de integração e desenvolvimento para a região, particularmente pós-1950. Os impactos territoriais desse processo se desdobram em duas manifestações correlatas: no plano intraurbano, constituem metrópoles com estruturas complexas; no plano regional, em torno das relações das aglomerações com a região.

Dentre as particularidades regionais observadas, uma delas reside justamente na existência de um processo de metropolização que está, por um lado, relacionado às redes de relações que mantêm a Amazônia, de forma variada, ligada às forças econômicas globais, o que seria um princípio geral orientador da metropolização regional. Cabe, portanto, dentro dessa perspectiva recordar as reflexões de Becker (2001), para quem essa constituição

urbana tem a ver com a formação de uma economia de fronteira na região, daí a autora analisar a formação de cidades na Amazônia, a partir da necessidade de construção de uma rede urbana regional, que é lócus de atuação das instituições responsáveis por executar o projeto de integração.

Assim, as repercussões desse processo de metropolização no espaço regional amazônico advêm da necessidade de expansão, em direção à fronteira, da necessidade de novos padrões de acumulação de capital e da necessidade de formação do mercado de trabalho regional, mas diz respeito, também, ao movimento geral de complexificação urbana pelo qual passam a sociedade e o território brasileiro. A metropolização regional está, portanto, associada a um padrão de passagem da urbanização da sociedade e do território (Santos e Silveira, 2001) para uma tendência à metropolização do espaço (Lencioni, 2006 e 2008). É a partir dessa interpretação que se apresenta o quadro geral dos centros metropolitanos amazônicos, tais como pensamos Belém e Manaus.

Por outro lado, pensando para além do adensamento urbano em perspectiva regional e suas repercussões, se os processos socioespaciais de metropolização regional mostram-se como uma tendência reveladora da urbanização amazônica, isso não quer dizer que tais processos tenham configurações espaciais homogêneas. Ao contrário, a região tem aglomerados metropolitanos que apresentam características diversas, seja quanto ao tipo de dinâmica econômico-espacial que potencializa e intensifica o processo de metropolização, seja quanto a uma determinada paisagem produzida como expressão de processos mais profundos.

A constituição desses aglomerados metropolitanos regionais tem-se tornado significativa, acompanhando o desenvolvimento de uma rede urbana complexa (Corrêa, 1987) e um processo de metropolização regional que é intensificado no último quartel do século XX. Levando-se em consideração a importância dos dados oficiais, destaca-se que, no censo de 2010, 72% da população amazônica estava localizada em núcleos urbanos. Embora possa ser avaliada segundo graus diversos de carência e precariedade quanto à existência de serviços básicos e da própria urbanização, há de considerá-la enquanto constituinte de um modelo de urbanização voltado para a região. Particularmente, os contrastes observados e identificados tendem a reforçar distintos padrões de metrópole, ainda que em uma mesma formação regional, reproduzindo o desigual processo de metropolização no Brasil.

Além disso, a urbanização não pode ser mensurada apenas pelo espraiamento da mancha urbana ou pelo surgimento de novas cidades, mas também pela veiculação dos valores urbanos pela sociedade. Nesse caso, desde os anos 1980, a imagem da Amazônia como uma “floresta urbanizada” já se disseminava enquanto possibilidade concreta (Becker, 1990 e 2001).

É dessa forma que se configura um conjunto de aglomerados metropolitanos na região, dentre os quais se destacam Belém (PA) e Manaus (AM), que são produto, condição e meio desse movimento de diferenciação no interior da região e cujas dinâmica e perfil configuram estruturas urbanas distintas. Torna-se importante, portanto, destacar que as mudanças no espaço dessas aglomerações não são resultado somente de movimentos estruturais

gerais. Há um vetor de transformação resultante da história de constituição desses espaços no contexto da urbanização regional, a ponto de identificarmos elementos que as diferenciam substancialmente. Assim, utilizam-se na discussão elementos propostos para um marco teórico sobre estruturas metropolitanas no Brasil, especialmente a partir de Villaça (1998 e 2012), para quem:

Entendemos por estrutura urbana al arreglo espacial de las viviendas y las actividades urbanas (econômicas o no) produciendo lo que se llama “espacio urbano”...Aceptamos la idea de que el espacio urbano es producto creado por el trabajo humano y que su organización interna no ocurre al azar y nos es aleatoria, sino “estructurada”, es decir, producida de acuerdo com una ley o lógica. Em las ciudades capitalistas, esta ley es la del mercado. Esta estructura es um todo formado por elementos que mantienen relaciones entre sí, de tal manera que el cambio de um elemento o de uma relación, cambia todos los demás elementos y todas las demás relaciones. (Villaça, 2012, p. 170)

Também se trata, conforme Gottdiener (2010), da existência de elementos para se considerar a estruturação do espaço metropolitano dessas aglomerações, com destaque para a habitação, a suburbanização e as localizações industriais:

[...] na questão da desconcentração regional metropolitana é necessário considerar o problema da habitação, a suburbanização, a expansão metropolitana, as atividades imobiliárias, a localização das indústrias nas periferias, ou seja, as mudanças entre centro e periferia. (p. 241)

Tem-se por objetivo, portanto, analisar a configuração desses elementos que constituem a estrutura intraurbana das aglomerações urbanas na Amazônia e quais elementos contribuem para caracterizar as distintas estruturas metropolitanas regionais. Para isso, no aspecto metodológico do presente trabalho, estabeleceram-se como técnicas de pesquisa: a) o levantamento bibliográfico de caráter teórico e empírico da temática analisada; b) o levantamento documental acerca dos elementos aqui destacados e de sua importância na disseminação de uma narrativa metropolitana regional; e c) a cartografia para a análise de dados que compõem o cenário geral de metropolização regional.

Sendo assim, aponta-se um processo de metropolização regional que engendra novas configurações espaciais, ora densas e bem-articuladas, ora descontínuas e dispersas quando se comparam as duas realidades empíricas analisadas, que são produto, condição e meio de um tempo em que o urbano e o metropolitano tendem a ser hegemônicos em escala nacional e com significativas diferenças regionais.

Belém: do confinamento urbano à reestruturação dispersa

Em se tratando de uma metrópole, a realidade de Belém guarda particularidades advindas de sua formação como cidade de referência regional. O contexto histórico-geográfico da cidade, fundada no século XVII, adquire ares metropolitanos em meados do século XX. A periodização

apresentada por Moreira (1989) sobre o crescimento urbano de Belém até a década de 1960 relata que:

Em princípio, a cidade se expandiu acompanhando a orla fluvial, para, em seguida, se interiorizar e se continentalizar, definindo as três primeiras fases de seu crescimento: a ribeirinha (da fundação da cidade em 1616 até meados do século XVIII); a de interiorização (de meados do século XVIII a meados do século XIX); e a de continentalização (de meados do século XIX em diante). (p. 52)

Assim sendo, somente em período mais recente, segundo Trindade Jr. (1998), é possível afirmar a configuração de uma quarta fase de expansão urbana belenense, agora marcada pela dinâmica da metropolização, que pressupõe o avanço da malha urbana em relação às fases anteriores:

Acrescentaríamos, a essa periodização de Moreira (1989), uma outra fase, a de metropolização, que se inicia na década de sessenta e se consolida nas décadas seguintes e que pressupõe a incorporação de cidades e vilas próximas a Belém, definindo uma malha urbana única, ainda que fragmentada. (p. 3)

Nesse caso, compreende-se que a metrópole teve seu momento de expansão em direção à formação de uma malha metropolitana a partir dos anos 1960, no contexto de alteração das redes de circulação e integração, com a construção da rodovia Belém-Brasília, primeiro grande eixo rodoviário da Bacia Amazônica (Vicentini, 2004). A rodovia simboliza um dos elementos para entender a expansão da malha urbana de Belém e os consequentes espraiamento da cidade e estruturação do seu espaço metropolitano.

Assim, é possível entender a metropolização regional a partir do desenvolvimento da infraestrutura que possibilitou o projeto de integração da Amazônia ao restante da economia nacional via articulação das redes rodoviárias. As mudanças no papel da região também tiveram repercussões na produção do espaço urbano de Belém. Para Trindade Jr. (1998), essas mudanças no espaço urbano estavam relacionadas a uma dinâmica que:

[...] faz parte de um momento em que a região amazônica passa a vivenciar as transformações decorrentes de sua efetiva integração econômica ao Nordeste e ao Centro-Sul do País – tendo como um dos marcos desse processo a inauguração da Rodovia Belém–Brasília – e cujas repercussões se traduziram de maneira decisiva no plano de sua configuração espacial. (p. 3)

Se, até a década de 1960, a cidade estava confinada ao perímetro dos bairros centrais e pericentrais, o estímulo das novas dinâmicas regionais impulsionou o crescimento em direção à periferia e aos municípios vizinhos. Ao mesmo tempo, as limitações às demandas da nova configuração regional estimularam mudanças de ordem espacial no crescimento da cidade.

A existência de uma ampla área destinada aos órgãos estatais, formando um “cinturão institucional”, o qual teve o papel de evitar ocupações de caráter residencial até a década de 1960, faz com que a introdução dos eixos rodoviários se tornasse um dos elementos da intensificação do uso do solo, contribuindo para a formação de um núcleo metropolitano marcado por intenso uso imobiliário, que torna possível de vez a ultrapassagem da

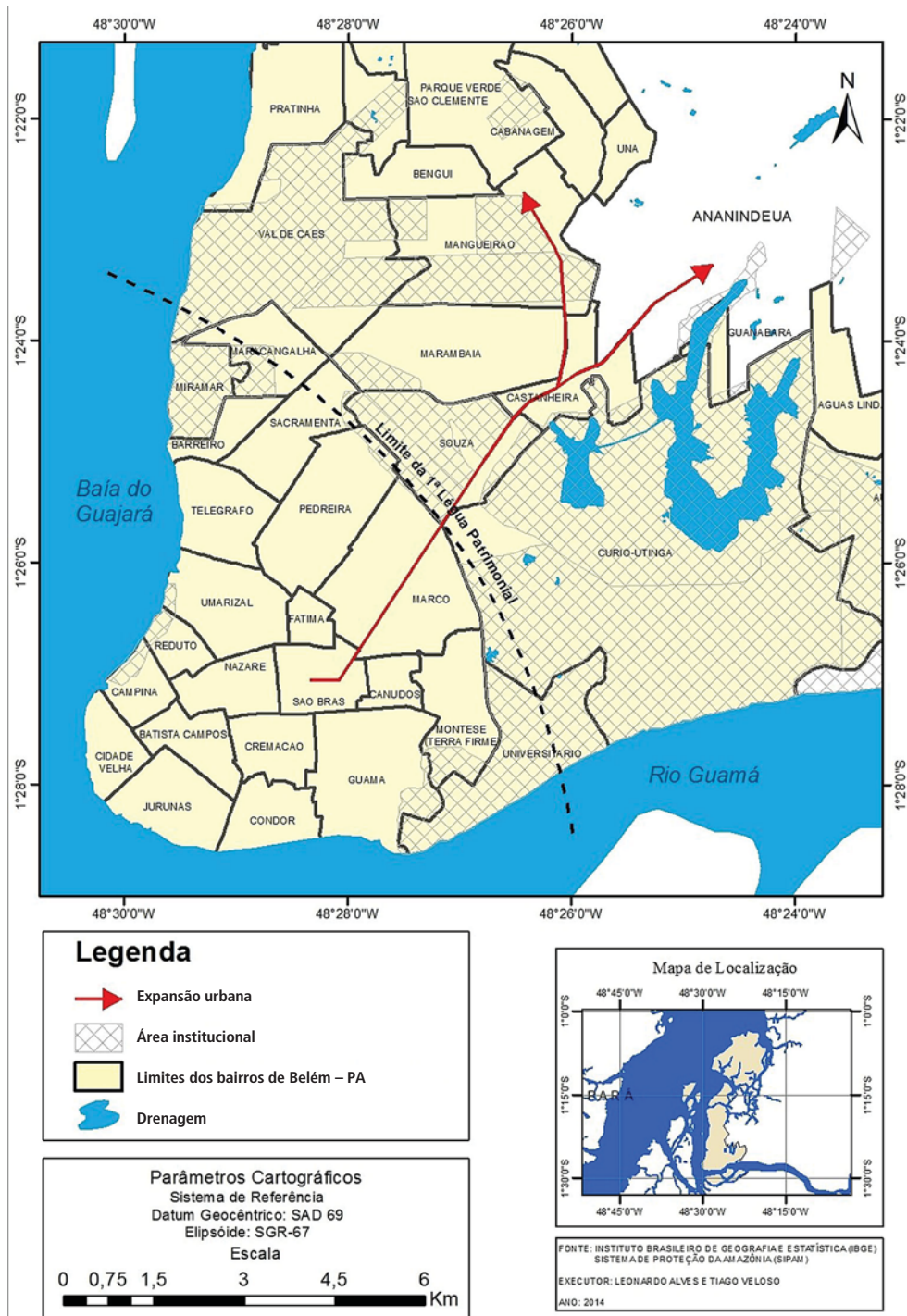
área urbana da cidade da chamada Primeira Léguas Patrimonial,¹ conforme pode ser visualizado no Mapa 1.

Se, de um lado, impõe-se o adensamento cada vez maior, incluindo processos de verticalização da área central, de outro lado, as transformações nas últimas décadas provocam alterações na paisagem desigual, observada a partir de favelas e baixadas² de Belém, expressões de uma metropolização que intensifica um tipo de periferização³ urbana. Para Trindade Jr. (1998), a formação de periferias no interior da área central da metrópole tinha estreita relação com essa configuração urbana limitada de então:

[...] a existência das áreas institucionais, contornando os limites da Primeira Léguas Patrimonial, impossibilitava a expansão contínua da cidade, tornando-a de difícil acesso, com poucos serviços e equipamentos urbanos; fato este que contribuía decisivamente para o adensamento populacional nas áreas mais centrais, inclusive nas baixadas, situadas aquém do “cinturão institucional”. (p. 125)

Até o momento contida por grandes áreas destinadas às instituições do Estado – o “cinturão institucional” –, só começa a ser rompida na década de 1960, consolidando o espraiamento da malha urbana em direção às duas principais vias, a rodovia BR-316 e a rodovia Augusto Montenegro, que passam a orientar, desde os anos 1980, o sentido de expansão. Mais recentemente, na década de 2000, essa expansão é flanqueada pela abertura de um terceiro vetor de interligação rodoviária do entorno da região metropolitana de Belém (RMB), com o sudeste do estado do Pará, a alça viária.⁴

Mapa 1 – Vetores da expansão do espaço urbano de Belém além do núcleo metropolitano



Fonte: Santos (2015).

Podemos verificar o processo de ocupação da cidade de Belém através de seus bairros. A Tabela 1 exemplifica como, nos anos 1960, os bairros mais populosos estavam no interior da Primeira Léguas Patrimonial (Marco, Umarizal, Jurunas, Guamá, Canudos, São Brás) – o que hoje é o núcleo metropolitano –, e como, progressivamente, a partir dos anos 1980 há um contínuo crescimento de bairros além dessa área, embora alguns deles continuem crescendo no interior da Primeira Léguas, especialmente aqueles ocupados por classes populares (Guamá, Jurunas e Terra Firme).

Ao mesmo tempo, a expansão da metrópole se dá em direção aos municípios periféricos, como Ananindeua e Marituba, configurando a área de expansão e dando nova forma ao antigo confinamento. Ananindeua chega a ter um crescimento demográfico da ordem de 18% na década de 1990, mesmo com seu território desmembrado para criação de novas municipalidades. Considerando período mais recente, os anos 2000, todos os municípios da Região Metropolitana apresentam crescimento maior que Belém, conforme pode ser observado na Tabela 2.

Tabela 1 – Belém: bairros mais populosos (1960, 1985, 1996 e 2010)

| Bairros | 1960 | Bairros | 1985 | Bairros | 1996 | Bairros | 2010 |
|------------|--------|-------------|---------|-------------|--------|-------------|---------|
| Marco | 40.550 | Guamá | 104.067 | Guamá | 97.833 | Guamá | 102.124 |
| Umarizal | 33.289 | Marambaia | 102.365 | Pedreira | 69.152 | Pedreira | 69.608 |
| Telégrafo | 30.148 | Pedreira | 85.767 | Marco | 68.844 | Marambaia | 66.708 |
| Jurunas | 29.969 | Marco | 84.261 | Jurunas | 66.062 | Tapanã | 66.669 |
| Pedreira | 25.619 | Jurunas | 81.334 | Marambaia | 64.357 | Marco | 65.844 |
| Guamá | 23.400 | Souza | 80.433 | Terra Firme | 53.136 | Jurunas | 64.478 |
| Sacramenta | 20.773 | Telégrafo | 59.701 | Sacramenta | 43.239 | Terra Firme | 63.191 |
| Canudos | 15.686 | Condor | 56.115 | Telégrafo | 40.618 | Coqueiro | 51.776 |
| São Brás | 15.049 | Terra Firme | 54.985 | Tapanã | 38.214 | Sacramenta | 44.413 |
| Souza | 14.567 | Cremação | 40.346 | Coqueiro | 33.024 | Telégrafo | 42.953 |

Fonte: Penteado (1968), Rodrigues (1996), Belém (1998 e 2010), Pará (2011 e 2012).
Organização: Tiago Veloso dos Santos.

Tabela 2 – RMB: taxa de crescimento dos municípios (1980, 1991, 2000 e 2010)

| Municípios | 1980 – 1991 | 1991 – 2000 | 2000-2010 |
|-----------------------|-------------|-------------|-----------|
| Belém | 2,65 | 0,32 | 0,85 |
| Ananindeua | 2,68 | 18,09 | 1,83 |
| Benevides | 10,73 | - 7,02 | 3,81 |
| Castanhal | - | - | 2,56 |
| Marituba | - | - | 3,82 |
| Santa Bárbara do Pará | - | - | 4,18 |
| Santa Isabel do Pará | 3,01 | 2,93 | 3,24 |

Fonte: Pará (2010).

Organização: Tiago Veloso dos Santos.

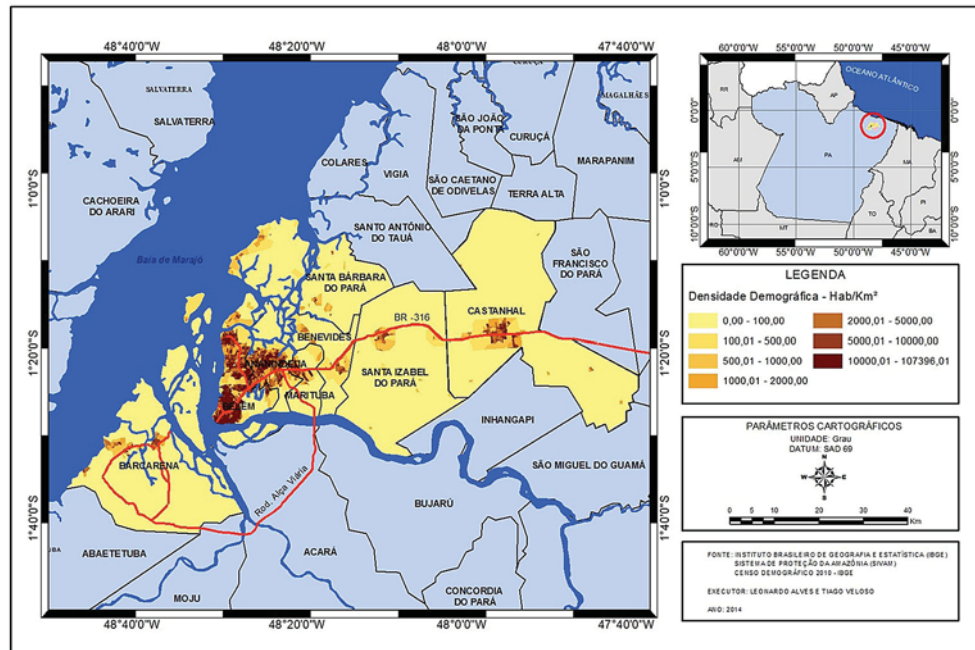
Por conseguinte, a estruturação da metrópole com concentração da maior parte de população de alta renda próxima ao centro e o espraiamento da malha urbana com ampla periferização geram um padrão de segregação, assemelhado ao da cidade pré-industrial, fato explicado pelo superdimensionamento do setor terciário e pelo pouco dinamismo da produção industrial, além de seus fatores de dispersão espacial, que implicam a concentração de atividades na área próxima ao centro. Ademais, a acentuada dotação irregular da infraestrutura urbana é um elemento que compõe essa estrutura (Trindade Jr, 1998).

A concentração da população de mais alta renda no núcleo metropolitano tem passado por alterações em período bastante recente. É representativo dessa tendência que Belém passe a receber investimentos imobiliários do porte de empreendimentos como o de Alphaville.⁵ Em Belém, esse empreendimento

está localizado em uma área afastada do centro da cidade, no distrito de Outeiro, que tem por característica ser área de moradia de classes de renda mais baixa e também área de lazer popular, o que de certa forma contradiz o esforço das classes de alta renda em Belém em se manter próximas ao centro.

Além disso, reafirma a tendência, que aqui estamos apresentando, de dispersão do espaço metropolitano⁶ de Belém, só que dessa vez não apenas a partir da periferização das classes populares, como definida por Trindade Jr. (ibid.), mas também com a suburbanização⁷ de parcela das classes de alta renda. O Mapa 2 apresenta a estrutura dispersa do espaço metropolitano de Belém em virtude dessas características de periferização e suburbanização. Observa-se a presença de significativas aglomerações urbanas ao longo dos vetores de expansão metropolitana de Belém.

Mapa 2 – RMB: densidades demográficas (2014)



Fonte: Santos (2015).

Além do padrão de ocupação e da distribuição demográfica, consideram-se as áreas industriais como elementos que compõem a estrutura metropolitana de Belém. Essas áreas industriais marcam pequena presença no espaço metropolitano, posto que Belém, ao contrário de

outras metrópoles brasileiras, não teve sua urbanização estimulada em torno de um processo de industrialização.⁸ De fato, considera-se baixa a importância do setor industrial na composição da economia urbana da Belém metropolitana, conforme pode ser observado na Tabela 3.

Tabela 3 – Pará: ranking dos maiores municípios no Valor Adicionado industrial

| Ranking | Municípios | Part. (%) | Ranking | Municípios | Part. (%) |
|---------|-------------------|-----------|---------|-------------------|-----------|
| 1º | Parauapebas | 27,61 | 1º | Parauapebas | 46,74 |
| 2º | Belém | 13,36 | 2º | Belém | 8,59 |
| 3º | Barcarena | 11,99 | 3º | Tucuruí | 7,77 |
| 4º | Tucuruí | 9,21 | 4º | Barcarena | 6,38 |
| 5º | Marabá | 5,22 | 5º | Canaã dos Carajás | 4,36 |
| 6º | Ananindeua | 3,91 | 6º | Marabá | 3,39 |
| 7º | Canaã dos Carajás | 3,48 | 7º | Ananindeua | 2,50 |
| 8º | Oriximiná | 2,12 | 8º | Oriximiná | 2,29 |
| 9º | Paragominas | 1,57 | 9º | Paragominas | 1,80 |
| 10º | Benevides | 1,75 | 10º | Juruti | 1,09 |

Fonte: Pará (2012).

Mesmo quando consideramos a participação da Região Metropolitana de Belém (RMB), apenas Ananindeua tem algum nível de atividade industrial significativa. Contraditoriamente, a experiência bem-sucedida de implantação de polos industriais se deu fora do município de Belém. Referimo-nos à experiência realizada em Barcarena, município que conforma a atual configuração do espaço metropolitano belenense.

O polo industrial de Barcarena foi definido como um dos projetos componentes do então Programa Grande Carajás (PGC) com objetivo de implantação de uma planta industrial voltada para o beneficiamento de alumínio, caulim e alumina,⁹ distando cerca de trinta e seis quilômetros de Belém. A proximidade desse polo da influência metropolitana de Belém acaba sendo um elemento que amplia as relações entre a metrópole e o polo industrial. Para Trindade Jr. (2010), embora os planos iniciais de instalação do complexo Albras-Alunorte, do sistema rodoviário, portuário e a *company-town* tivessem objetivo de conformar um polo microrregional independente de Belém, essa pretensa autonomia não se confirmou, fazendo com que cada vez mais a influência da metrópole se fizesse presente, e torna-se possível desde a instalação da Alça Viária, que aproxima a influência metropolitana no pólo industrial, fazendo com que exista um espraiamento do espaço metropolitano, possibilitado pela rapidez dos fluxos existentes entre Belém e Barcarena. Essa característica de reestruturação da metrópole se expressa com a construção de grandes objetos – fixos que coordenam os fluxos no entorno regional –, da qual a implantação da Alça Viária é expressão; que nos remete à interpretação de Gottdiener (2010, p. 14):

Em lugar da forma compacta de cidade, que outrora representava um processo histórico em formação há anos, existe agora uma população metropolitana distribuída e organizada em áreas regionais em permanente expansão, que são amorfas na forma, maciças no escopo e hierárquicas em sua escala de organização social.

Portanto, se a forma urbana da metrópole se apresentou em um primeiro momento confinada, e a partir dos anos 1980 em diante assumiu seu caráter disperso, na atualidade se observa cada vez mais uma complexificação da metropolização em âmbito regional, não mais limitada ao entorno imediato de expansão urbana, mas também viabilizada através do aumento de fluxos, da implantação de infraestrutura de circulação material e da ampliação da influência da metrópole sob a região. Para Trindade Jr. (1998 e 2006), isso configura um espaço metropolitano que não está limitado aos municípios constituintes da região metropolitana, como temos afirmado ao longo deste trabalho, e, esquematicamente, pode ser organizado em setores, conforme apresentado no Quadro 1.

Nessa estrutura, o núcleo da metrópole é formado pelos bairros centrais de Belém localizados no perímetro da Primeira Léngua Patrimonial da cidade, seja por bairros de alta renda e de classes médias altas, seja também por bairros populares, geralmente em áreas de baixada, conhecidas pela sua precariedade em termos de serviços e equipamentos urbanos, apesar de próximas ao centro. Esse núcleo, área mais valorizada da cidade, graças ao padrão de concentração de serviços, empregos e equipamentos urbanos, nas últimas duas décadas vem passando por aumento da densidade,

Quadro 1 – Belém: estrutura metropolitana

| Setores principais | Subdivisões | Caracterização principal | Municípios |
|---|--------------------------------------|---|---|
| Primeira Léguas Patrimonial (Área central metropolitana) | Núcleo Histórico | Bairros antigos com funções comerciais, portuários, de serviços e residencial. | Belém |
| | Bairros Pericentrais | Bairros antigos ou recentes predominantemente de classes médias e altas. | Belém |
| | Baixadas | Bairros residenciais recentes de classes populares e com infraestrutura precária. | Belém |
| Áreas de transição | Áreas Institucionais | Áreas destinadas a instituições públicas civis e militares. | Belém |
| | Áreas Residenciais | Bairros residenciais recentes de classes médias baixas e baixas. | Belém |
| Áreas de expansão | Vetor 1 (rodovia Augusto Montenegro) | Setores industriais ou residenciais recentes e predominantemente populares | Belém |
| | Vetor 2 (rodovia BR-316) | Setores industriais ou residenciais recentes e predominantemente populares | Ananindeua, Marituba, Santa Bárbara, Benevides, Santa Isabel, Castanhal |
| | Vetor 3 (Alça Viária) | Setores industrial, portuário e residencial recentes | Acará, Barcarena, Abaetetuba |

Fonte: Trindade Jr. (2006).

especialmente na forma de verticalização, como relatado por Oliveira (2007), que considera que as novas tendências da verticalização de Belém têm se apresentado com novas modalidades de seletividade social, incorporação de sofisticados equipamentos de lazer e altos preços dos imóveis, ou seja, delineando o reforço da tendência de segregação socioespacial para segmentos sociais de alta classe e de alta classe média na área central da metrópole.

As áreas de transição são identificadas pelos grandes espaços destinados a órgãos e instituições públicas e privadas, que, no passado, funcionaram como contenção à expansão da cidade, já ultrapassados, e que também contam com grau razoável de assentamentos residenciais, da baixa classe média que ainda consegue viver relativamente próxima ao núcleo metropolitano, contando com os serviços ofertados.

Por fim, as áreas de expansão da metrópole seguem a direção de três vetores. O primeiro, a rodovia Augusto Montenegro, que vai em direção aos distritos periféricos de Belém, como Icoaraci e Outeiro, em sua maior parte ocupados por classes populares. Esse vetor tem sido objeto de transformações recentes na dinâmica metropolitana de Belém, posto que, embora continue a ser um vetor no qual se encontra majoritariamente a presença de bairros e classe populares, tem apresentado mudanças qualitativas, especialmente com a configuração de uma frente de atuação do setor imobiliário local em estrita associação com o circuito imobiliário nacional.¹⁰ Essa expansão tem sido cenário de uma suburbanização de classes altas e médias, representado simbolicamente pela chegada do empreendimento Alphaville no distrito de Outeiro, mas também por inúmeros outros empreendimentos destinados às classes médias no mercado imobiliário belenense.

O segundo vetor é a rodovia BR-316 e segue em direção aos municípios periféricos da região metropolitana de Belém, particularmente Ananindeua, Marituba e Benevides, que foram os que mais cresceram nas últimas duas décadas, crescimento que se deu em parte pela periferização metropolitana de classes médias baixas e populares que saem do núcleo metropolitano em direção a esses municípios. O movimento dessas classes empobrecidas está relacionado à reestruturação metropolitana, decorrente da dinâmica regional, e se manifesta no âmbito da produção do espaço urbano da metrópole. Para Trindade Jr. (2000, p. 125):

[...] a periferização que se manifesta a partir da década de 1980 é uma das principais expressões espaciais da dispersão mencionada, revelando conflitos

e envolvendo agentes diferentes. Esse processo de reestruturação está vinculado à dinâmica de regionalização do espaço amazônico, mas tem definições no âmbito local, a partir da correlação de forças que se coloca entre os agentes produtores do espaço urbano.

A periferização metropolitana, principal elemento constituinte do vetor da BR-316, deu-se de forma estimulada pelo Estado, por exemplo, na política de habitação, através de suas Companhias de Habitação e construção de grandes conjuntos habitacionais, o que de fato ocorreu em Ananindeua na década de 1970. Mas também se deu na forma de estratégias de reprodução de classes populares, de forma "espontânea", com as ocupações de áreas para construção de habitação por parte das populações de mais baixa renda. Já, nos anos 2000, a expansão desse vetor foi ampliada em direção a municípios mais distantes, como Santa Isabel do Pará, permitindo que se conformasse, no plano da paisagem urbana, uma descontinuidade territorial, mas reafirmando a contiguidade da malha metropolitana, especialmente pelos fluxos relacionados aos novos espaços de assentamentos de baixa renda nesse município e por dinâmicas e demandas relacionadas ao crescimento populacional e urbano, o que ratifica a necessidade de política de serviços metropolitanos comuns, conforme identificado por Cavalcante (2011). Além disso, esse vetor da BR-316 é configurado pela relação existente com o município de Castanhal, que, assim como Santa Isabel do Pará, foi recentemente reconhecido como integrante da RMB. Nesse município, segundo Alves (2012), a produção de espaços de moradia, a produção industrial e o acesso a serviços básicos consolidam práticas

espaciais que promovem uma relação de interdependência do município com a RMB, daí a sua institucionalização recente.

O terceiro e último vetor da expansão metropolitana de Belém segue a direção da Alça Viária rumo à integração da metrópole com as sub-regiões estaduais mais próximas, como o Baixo Tocantins e o Sudeste paraense, o que pressupõe a existência de uma metrópole mais integrada ao interior da região, daí afirmar-se a reestruturação da malha urbano-metropolitana de Belém a partir do desenho dessa nova estrutura dispersa. Nesse caso, conclui-se pela redefinição da dinâmica metropolitana recente, que, ampliada a partir desse vetor, consolida uma estrutura metropolitana mais complexa no contexto regional.

Manaus: do enclave industrial à metropolização concentrada

Em Manaus, é o período do auge da economia da borracha, na segunda metade do século XIX e nas duas primeiras décadas do século XX, que impulsiona o desenvolvimento de um modo de vida urbano. O crescimento de Manaus como cidade de referência regional data desse período, quando começou a experimentar as primeiras formas de desenvolvimento capitalista sob as bases agroexportadoras extrativistas, em decorrência da exploração dos recursos naturais com o látex da seringueira. Essa economia possibilitou a formação de uma base produtiva exclusivamente agroexportadora, sem estímulos para a prática de beneficiamento e transformação de produtos primários em secundários, do mesmo modo que desencadeou a existência

de um movimento migratório, sobretudo nordestino, que se constitui força de trabalho para maior produtividade de extração do látex. O término do período de expansão econômica e crescimento urbano provocado pela atividade gomífera até a primeira década do século XX foi seguido por um período de decadência¹¹ em aspecto econômico e demográfico e de declínio da expansão urbana.

Assim, o movimento de baixa expansão da malha urbana durante a primeira metade do século XX é, em parte, explicado pelo período de declínio que somente foi alterado na década de 1960, com a chegada dos programas de desenvolvimento regional, quando a cidade começa sua ascensão à condição de metrópole. A Tabela 4 mostra a evolução demográfica de Manaus, e são perceptíveis as mudanças entre os períodos, com o declínio da população após a década de 1910, o lento colapso da economia gomífera e já, na década de 1960 em diante, o rápido crescimento estimulado pela chegada dos programas de intervenção, da Zona Franca de Manaus (ZFM) e do Polo Industrial de Manaus (PIM).¹²

Acompanhando a tendência de expansão da população, percebem-se a intensificação da mancha urbana e o desenvolvimento da configuração do espaço metropolitano, como pode ser visto no Mapa 3. A evolução de Manaus e a expansão de áreas mais afastadas do centro da cidade só podem ser percebidas a partir da década de 1970. A mancha urbana cresceu desde a instalação do Polo Industrial e da Zona Franca.

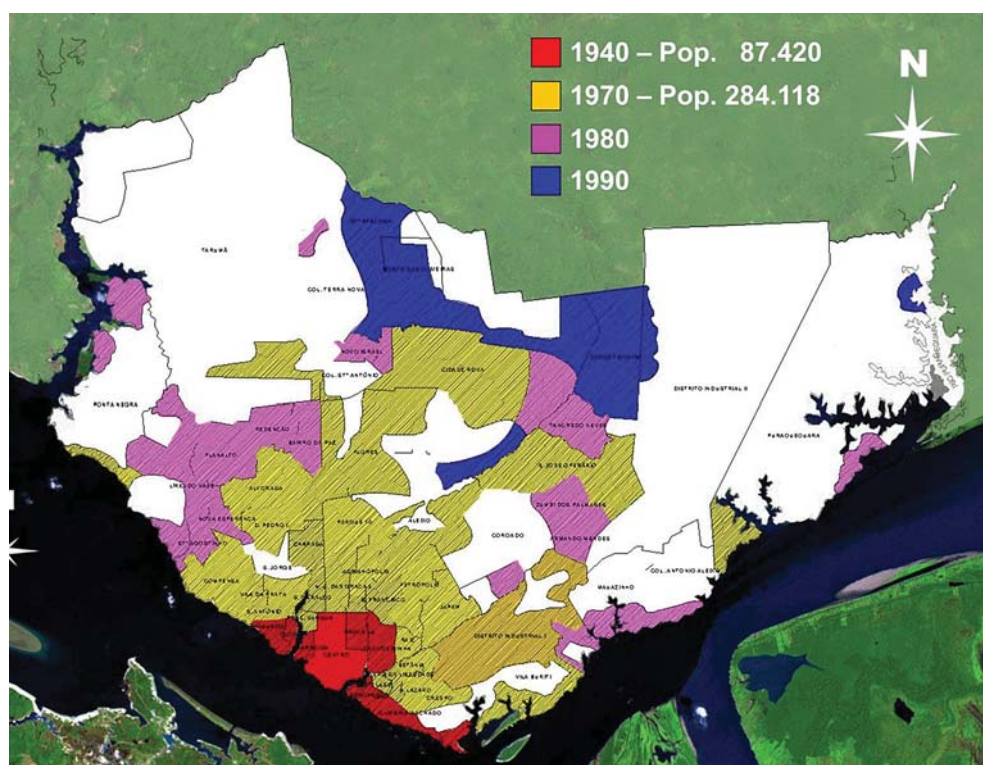
Foi, portanto, necessária a criação de um tipo de centro diferenciado para as classes médias e altas, próxima à área original de ocupação urbana. Identificada, atualmente, como a

Tabela 4 – Manaus – Evolução da População (1900 – 2010)

| Ano | População total |
|------|-----------------|
| 1900 | 52.040 |
| 1910 | 85.340 |
| 1920 | 75.704 |
| 1940 | 106.399 |
| 1950 | 139.620 |
| 1960 | 173.343 |
| 1970 | 311.622 |
| 1980 | 633.392 |
| 1991 | 1.011.000 |
| 2000 | 1.405.835 |
| 2010 | 1.802.014 |

Fonte: IBGE (2010); Amazonas (2011).
Organização: Tiago Veloso dos Santos.

Mapa 3 – Manaus: evolução urbana



Fonte: Firmino Neto (2005).

zona centro-sul¹³ de Manaus, dentro do padrão de divisão administrativa utilizado.

De fato, para Oliveira (1998), a superação desses limites se dá a partir de 1960, quando Manaus recebeu grandes investimentos na melhoria de sua infraestrutura visando à implantação da Zona Franca: construiu-se o aeroporto internacional Eduardo Gomes; o porto passou por reformas; e implantaram-se serviços de telecomunicações. Ratificando as mudanças, Ribeiro Filho (2011) afirma:

Com a consolidação da Zona Franca, na década de 1970, a cidade passou por transformações profundas, tanto em sua forma quanto em seu conteúdo social. Manaus deixou de ser a "Paris nos Trópicos", das grandes obras do Ciclo da Borracha, para tornar-se uma metrópole moderna, com todas as contradições econômicas, sociais e regionais. (p. 73)

A reformulação do perfil da cidade a partir da chegada dos empreendimentos industriais é marcante, com repercussão imediata na produção do espaço urbano. A partir de então, a paisagem da metrópole acompanha a dinâmica de reestruturação do espaço urbano na lógica da produção industrial, que adquire uma importância econômica própria, "comportando-se como segunda metrópole da Amazônia, com muitas funções inteiramente diversas daquelas que dão suporte às atividades econômicas de Belém (Ab'Saber, 2004). Assim, deixa de ser apenas um centro de ligação no fecho de um leque de longos roteiros fluviais da Amazônia ocidental. Com isso, o processo de urbanização do sítio urbano não cessou, embora tenha, ao longo de sua expansão, encontrado barreiras para o crescimento. Conforme Ribeiro Filho (2011, p. 85):

[...] ao norte, as áreas legalmente protegidas administradas pela União; a oeste, terrenos ocupados pelas forças armadas (Exército e Marinha); e a leste, além do distrito industrial que já necessita de mais espaços para funcionamento de suas instalações, tem-se o rio Puraquequara; para o lado sul-sudoeste, o rio Negro apresentava-se até então como um limite natural da expansão urbana.

A expansão da malha urbana foi estimulada por agentes do Estado e de mercado, especialmente o imobiliário. Por parte das ações do Estado, as mudanças das sedes administrativas dos governos do estado do Amazonas e da Prefeitura de Manaus, que tiveram sua localização na Área Central até a década de 1990, induziram ao crescimento da cidade:

O Governo do Estado funcionou no Palácio Rio Negro, localizado à Avenida Sete de Setembro, até meados dos anos 90, quando se mudou para a nova sede do bairro de Santa Etelvina, na zona norte da cidade. Atualmente a sede do Poder Executivo estadual funciona na Avenida Brasil, no bairro da Compensa, na Zona Oeste. A Prefeitura ocupou as instalações do Paço Municipal, situado à Praça D. Pedro II, até o ano de 1999. Posteriormente, transferiu-se para o centro administrativo no bairro da Compensa, na Zona Oeste. (Ibid.)

Dentre os fatores que explicam a descentralização dos centros administrativos da área central, destacam-se a demanda de novas instalações para comportar a atual estrutura administrativa e a ação tática dos governantes para ficar longe das manifestações que ocorriam em frente às sedes localizadas no centro, área de maior acessibilidade para a concentração de pessoas. Além do governo do Estado e

da prefeitura, a Assembleia Legislativa do estado do Amazonas e a Câmara Municipal de Manaus também transferiram suas instalações para outras zonas da cidade, fora da área central. Os argumentos de transferência de ambas são os mesmos do Poder Executivo estadual e municipal (ibid.).

Apesar de concordar com o autor em relação aos argumentos e fatores políticos na tática de descentralização das estruturas institucionais, percebemos um dado que está implícito nessa escolha, que é a descentralização administrativa como forma de planejamento da estrutura urbana e da malha metropolitana, como elemento que induz à ocupação de áreas da cidade. A Tabela 5 mostra como as zonas para as quais se deslocaram esses serviços foram as que mais apresentaram crescimento ao longo dos anos 1990 e 2000, período das mudanças descritas.

A ação do Estado em diferentes esferas administrativas tem um objetivo comum que é o de criar as condições de expansão

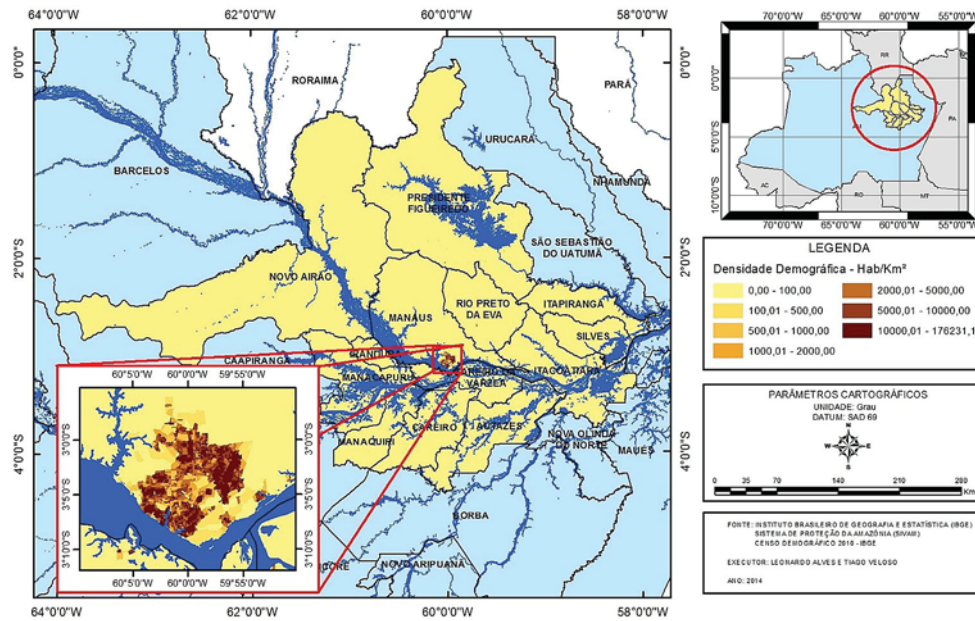
da metrópole para um de seus setores em um movimento da estrutura da metrópole com base em políticas de planejamento e de gestão do espaço. De fato, a produção do espaço manauara, também desigual pela natureza de sua urbanização, tende a produzir espaços que têm como característica a desigualdade manifestada a partir das formas de apropriação do uso do solo e da produção habitacional. Essa desigualdade está constituída na distribuição demográfica da população, bastante concentrada. O Mapa 4 expressa as distintas densidades demográficas na região metropolitana de Manaus (RMM) e deixa claro o perfil de concentração existente no espaço metropolitano manauara. Para Bartoli (2011), as diferenciações na produção do espaço urbano, em Manaus, conduzem à criação de um tipo de diferenciação social, na qual a própria natureza produzida emerge como privilégio das classes sociais de mais alta renda, oferecida aos consumidores e reforçando a autoss segregação.

Tabela 5 – Manaus: total de domicílios segundo as zonas urbanas (1991 a 2000)

| Zonas urbanas de Manaus | Total de domicílios particulares permanentes, 1991 | Total de domicílios particulares permanentes, 2000 | % de crescimento no período 1991 a 2000 |
|-------------------------|--|--|---|
| Zona centro oeste | 24.880 | 32.342 | 29,99 |
| Zona centro-sul | 20.653 | 31.739 | 53,68 |
| Zona leste | 34.382 | 76.783 | 123,32 |
| Zona norte | 23.463 | 66.587 | 183,80 |
| Zona oeste | 38.508 | 47.952 | 24,53 |
| Zona Sul | 62.966 | 68.846 | 9,34 |

Fonte: IBGE (1991 e 2000); Amazonas (2006).

Mapa 4 – Densidades demográficas na RMM



Fonte: Santos (2015).

Assim como vimos na realidade metropolitana de Belém, é representativo dessa mudança qualitativa do espaço urbano em Manaus, a chegada de empreendimentos imobiliários de grande porte, destinados aos consumidores de alta renda, como o Alphaville. Ocorre que, diferentemente de Belém, e mesmo de outras cidades nas quais o Alphaville existe, em Manaus ele se localiza próximo ao núcleo metropolitano, justamente na área mais abastada da cidade, a zona centro-sul. A localização diferenciada do Alphaville em Manaus se dá por algumas razões específicas da estrutura urbana da metrópole, como a particularidade da concentração populacional e econômica no núcleo metropolitano, razão considerada quando da chegada do empreendimento, e da existência de amplas áreas verdes na cidade que não

somente poderiam ser utilizadas para construções do porte Alphaville, como a sua própria proximidade da floresta e da "natureza" é um elemento considerado quando se oferta o produto para o público-alvo específico.

[...] Assim a divisão social no espaço é representada pela divisão simbólica que se expressa na natureza produzida nos loteamentos fechados. O acelerado processo de formação de loteamentos fechados em Manaus está levando na zona oeste a formação de uma área de grande homogeneidade social, conferindo peso na reestruturação urbana, fazendo de uma das últimas áreas verdes de proteção ambiental da cidade (APA do Tarumã/Ponta Negra), alvo de empreendimentos imobiliários voltados para a classe média/alta. (Bartoli, 2011, p. 130)

Além disso, a expansão da ocupação da malha metropolitana não mais está restrita ao município de Manaus, como era até os anos 1990, mas também para além dos limites municipais. Essa expansão é recentemente viabilizada pela construção da ponte sobre o Rio Negro, que dá acesso rodoviário entre Manaus e alguns municípios do entorno, especialmente Iranduba e Presidente Figueiredo. A ponte é o mais importante objeto-símbolo da paisagem metropolitana de Manaus, expressando a chegada do urbano ao "outro lado do rio" e refletindo a superação dos obstáculos da natureza pela necessidade de expansão metropolitana.

Podemos dizer, portanto, que a estrutura metropolitana de Manaus está intrinsecamente associada, no plano regional, às políticas de desenvolvimento que produziram o Polo Industrial e a Zona Franca como pilares de sua expansão urbana e do crescimento econômico. No plano intraurbano, a importância do setor industrial é inegável na produção do espaço urbano, a ponto de ser um elemento estruturante na sua produção, em conjunto com as áreas residenciais e a mais recente tendência de criação de áreas verdes na metrópole. Quando consideramos essas características do espaço metropolitano de Manaus e as associamos as suas zonas principais e as suas tendências de crescimento e vetores de expansão, temos um quadro que revela o que é a estrutura metropolitana em aspecto geral.

No núcleo metropolitano, localizam-se as principais áreas de residência das classes médias e altas, particularmente na zona sul e centro-sul da cidade. Há uma concentração de serviços, bens e equipamentos urbanos nessas áreas. Entretanto, o núcleo não é

exclusivamente ocupado por essas classes de renda mais altas.

Convivem, também, setores de rendas médias, margeando a zona centro-sul, e mesmo populações de baixa renda, especialmente no entorno dos igarapés. Com isso, as áreas residenciais das camadas de renda alta também se localizam nas proximidades do centro, refletindo, de certa forma, um cenário de segregação intraurbano, mimetizando um tipo particular de metrópole corporativa, com fortes interesses dos agentes responsáveis pela capacidade de produção industrial. Ao contrário de Belém, não se visualiza, ao menos até o momento, um movimento de suburbanização das classes de alta renda.

As áreas de transição e ocupação consolidadas são identificadas a partir de dois perfis de ocupação. Na zona centro-oeste, destacam-se bairros residenciais de classes médias baixas, seguindo o vetor de expansão da BR-174. Já, na zona leste, predominam as áreas industriais reservadas ao polo industrial de Manaus, bem como setores de residência recente de caráter popular. De fato, dada a característica mononucleada da metrópole e seu perfil de concentração, as áreas residenciais populares localizam-se dentro do município de Manaus, mas em áreas relativamente distantes do centro da cidade, caracterizadas com baixa oferta de infraestrutura e serviços urbanos, seja nas áreas de transição, seja nas áreas de expansão, especialmente a zona norte da cidade.

Sendo assim, percebe-se que a característica mononucleada continua sendo o elemento para compreender a estrutura metropolitana de Manaus, ainda que, em tempos recentes, uma expansão em direção a municípios vizinhos, como Iranduba, esteja em processo,

Quadro 2 – Manaus: estrutura metropolitana

| Setores principais | Subdivisões (zonas) | Caracterização principal | Municípios |
|---|--|---|---|
| Núcleo Metropolitano | Zona sul (núcleo histórico) | Bairros antigos com funções comerciais, portuárias, de serviços e residencial. | Manaus |
| | Zona sul bairros pericentrais | Bairros antigos e recentes predominantemente de classes médias e altas. | Manaus |
| | Áreas precárias (próximas aos igarapés) | Bairros residenciais recentes de classes populares e com infraestrutura precária. | Manaus |
| | Zona centro-sul bairros pericentrais | Bairros residenciais de classes médias. | Manaus |
| Áreas de transição e ocupação consolidada | Zona centro-oeste bairros pericentrais e vetor de expansão da BR-174 | Bairros residenciais de classes médias e altas. | Manaus |
| | Zona leste áreas industriais (polo industrial de Manaus) | Setores industriais e institucionais, como setores de residência recente e predominantemente populares. | Manaus |
| Áreas de Expansão | Zona oeste Vetor (BR-174. AM-010) | Bairros residenciais recentes de classes médias, altas (Alphaville) e classe baixa. | Manaus Iranduba Presidente Figueiredo |
| Áreas de Expansão | Zona norte | Bairros residenciais recentes de classes médias-baixa e classe baixa (grandes conjuntos habitacionais). | Manaus |
| Espaços metropolizados | Vetor (BR-174. AM-010) | Municípios com intensidade de fluxos comerciais e de atividades turísticas. | Presidente Figueiredo Rio Preto da Eva |

Elaboração: Próprio autor.

particularmente orientado pela duplicação da BR-174 e claramente estimulado pela construção da ponte sobre o rio Negro.

Considerações finais

O quadro geral de análise das estruturas metropolitanas em Belém e Manaus oferece a compreensão desses aglomerados urbanos a partir de uma caracterização regional.

É possível identificar, no âmbito das particularidades apresentadas, aspectos de diferenciação na configuração das duas metrópoles, levando a algumas conclusões sobre a estrutura e a natureza da urbanização e metropolização na Amazônia.

Em primeiro, a metropolização é intensificada a partir dos processos de integração regional via projetos de integração nacional e desenvolvimento regional. O padrão intraurbano das metrópoles é influenciado por essas

dinâmicas regionais, que interagem com capitais internos às aglomerações, ligados, portanto, a ações, agentes e redes de agentes locais, o que nos leva a afirmar que, no caso amazônico, mais particularmente no caso de Belém e Manaus, a dinâmica regional está presente no âmbito da organização desses espaços.

Ainda assim, o fato de que o movimento de integração da região em uma dinâmica de fronteira, orientada pelo Estado brasileiro, não faz com que simplesmente as estruturas urbanas das metrópoles apresentem um padrão comum. Ao contrário, as particularidades metropolitanas assumem forma quando consideramos os distintos modos com os quais cada uma dessas referências teve o processo de metropolização induzido.

Em Belém, a execução de grandes projetos de desenvolvimento regional no interior da Amazônia central, indiretamente, mobilizou a reestruturação urbana e a consequente metropolização do espaço. O histórico papel de referência urbana na região combinado aos movimentos de migração da força de trabalho advinda do encerramento do período de construção das obras condicionaram a estrutura metropolitana dispersa de Belém, viabilizada inicialmente nas décadas de 1980 e 1990 pela periferização das classes populares e, mais recentemente, a partir dos anos 2000, por movimentos iniciais de suburbanização das classes médias. Além claro, da alocação de grandes objetos urbanos que intensificam a expansão do espaço metropolitano.

Em Manaus, a metropolização foi induzida de forma mais direta, em virtude da implantação de uma Zona de Livre Comércio combinada com um polo industrial moderno, elementos que dinamizaram a urbanização mais intensa

da Amazônia ocidental, até então estabilizada no pós-período da economia gomífera. O núcleo industrial e as atividades comerciais propiciaram o estabelecimento de uma estrutura metropolitana concentrada, no aspecto demográfico ou produtivo e na dimensão da expressão espacial da distribuição da riqueza.

Em segundo, as duas metrópoles apresentam sérias tendências de segregação socioespacial, embora não se possa, de forma alguma, afirmar que essa é uma particularidade amazônica. A periferização, elemento comum às duas estruturas metropolitanas destacadas, também aparece como um elemento de diferenciação.

Em Belém, a periferização ajuda a configurar uma malha metropolitana mais dispersa em virtude da tendência de ocupação de áreas mais distantes pelas populações de baixa renda, o que configura um tipo de segregação socioespacial bem definido, com uma clara expressão de distanciamento das classes populares em relação a serviços e bens do núcleo metropolitano. Além disso, a mais recente tendência de suburbanização de classes médias e altas vem acompanhada de alocação de infraestrutura urbana, especialmente na descentralização de atividades terciárias e na intensificação de espaços residenciais ao estilo "condomínio fechado", especialmente nos vetores da avenida Augusto Montenegro e da BR-316.

Em Manaus, a periferização é basicamente interna ao município, mas, mesmo assim, localizada na periferia distante (setor norte) da metrópole, reafirmando o perfil concentrado e mononucleado da estrutura metropolitana manauara. Não foram verificadas tendências expressivas de periferização ou mesmo

suburbanização, ainda que alguns elementos espaciais induzidos pela ponte sobre o Rio Negro tenham sido objetos de observação, mostrando a necessidade de mais pesquisas.

Por fim, a partir da literatura sobre as duas metrópoles e os dados coletados e analisados, apresentamos a ideia de uma reestruturação metropolitana na Amazônia a partir dessas duas metrópoles, que se expressam de forma diferenciada, dados os perfis distintos de estruturação urbana desses espaços.

Em Belém, a reestruturação é definida, desde a década de 1990 (Trindade Jr., 1998 e 2000) pela mudança na forma de distribuição das populações nos municípios que conformam o espaço metropolitano. A metrópole apresentava uma forma confinada, que perdurava até a década de 1960, ou seja, com concentração de populações nas áreas centrais ou no entorno da área central, ainda que vivendo em áreas bastante precarizadas, as baixadas.

A partir dos anos 1980 em diante, o espaço metropolitano assume uma forma dispersa, com grande parte da população indo em direção às áreas distantes e cada vez mais periféricas na conformação desse espaço, gerando, portanto, um tipo de metropolização com

periferização. Mais recentemente, essa reestruturação tem levado adiante uma relação mais próxima da metrópole para com regiões do interior do estado do Pará, notadamente o baixo Tocantins e o sudeste paraense, estimulada por uma infraestrutura multimodal (rodovia, hidrovias, aeroportos) que compõe um cenário de uma metropolização cada vez mais ampliada e complexa nessa porção da Amazônia.

Em Manaus, a reestruturação acontece a partir de uma tendência de expansão do espaço metropolitano em direção aos municípios que compõem a região metropolitana de Manaus. Essa tendência é incentivada pela construção, no território, de grandes objetos urbanos, como a ponte sobre o rio Negro, além de incentivos do Estado e investimentos do mercado no setor imobiliário em direção a esse vetor de expansão, rompendo, portanto, com o padrão de metrópole mononucleada de Manaus até então.

As diferenciações regionais dessas duas estruturas metropolitanas demonstram como é problemática, para a gestão territorial, a organização de um padrão único de planejamento e ordenamento, especialmente quando pensados externamente à realidade que buscam intervir.

Tiago Veloso dos Santos

Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Pará. Belém, PA/Brasil.
tiago.veloso@ifpa.edu.br

Notas

- (1) Área de terra de aproximadamente 4.110 ha, que constituiu o patrimônio fundiário inicial da municipalidade, doado pela Coroa Portuguesa em 1627 (Trindade Jr., 1998, p. 113).
- (2) Segundo Trindade Jr. (1998, p. 5), a denominação “baixadas” em Belém decorre das condições topográficas originais de áreas da cidade, que correspondem ao nível da planície de inundação, constantemente alagada ou sujeita a inundações durante determinadas épocas do ano e que chegava a compor cerca de 40% do sítio urbano.
- (3) A periferação que se manifesta, a partir da década de 1980 em Belém, é uma das principais expressões espaciais da dispersão do espaço urbano. Esse processo de reestruturação está vinculado à dinâmica verificada no espaço regional, mas tem definições no âmbito local, a partir da correlação de forças que se coloca entre os agentes produtores do espaço urbano (Trindade Jr., 1998, p. 91).
- (4) A “Alça Viária”, rodovia PA-483, oficialmente Sistema de Integração do Pará, é um complexo de pontes e estradas com 74 km de rodovias e 4,5 km de pontes, construído para integrar a região metropolitana de Belém ao interior do estado.
- (5) “Alphaville” tem se caracterizado, desde os anos 1970, como empreendimento imobiliário horizontal exclusivo para classes de alta renda. A primeira experiência aconteceu há 40 anos e foi desenvolvida na Grande São Paulo, em setembro de 1973 (Alphaville, 2013).
- (6) Para os objetivos deste trabalho é necessário esclarecer a distinção entre o significado de espaço metropolitano e de região metropolitana. O espaço metropolitano refere-se a um tipo de forma espacial, que não se limita ou confunde com o seu aspecto institucional, mas é uma ampla unidade socioespacial, na qual o capitalismo contemporâneo busca acelerar as tendências de acumulação através da ampliação do espaço urbano (Castells, 1999, p. 18). A região metropolitana, por sua vez, refere-se, exclusivamente, ao arranjo institucional utilizado para fins de planejamento e gestão territorial por parte do Estado. E, no caso brasileiro, é comum que a região metropolitana, muitas vezes, seja uma área bastante distinta do espaço metropolitano.
- (7) Um tipo de suburbanização que não é a simples reprodução de esquemas de cidades de países desenvolvidos, mas refere-se à preferência de parcelas das classes médias e altas por distanciamento do centro das cidades, sem abrir mão de uma oferta de serviços e equipamentos urbanos, públicos e privados, e com garantias de acessibilidade do ponto de vista da mobilidade urbana, em geral possibilitada pelo veículo automotivo particular.
- (8) O que não quer dizer que o espaço metropolitano belenense não seja marcado pela existência de estruturas industriais. De fato, pode-se contabilizar duas iniciativas de implantação de estruturas industriais como reflexo das políticas de desenvolvimento regional do final dos anos 1970. O Distrito Industrial de Ananindeua, criado em 1979, pelo governo do estado do Pará e o Distrito Industrial de Icoaraci, localizado dentro do município de Belém, no distrito de Icoaraci, criado no mesmo período a partir de incentivos da Sudam e do Basa.

- (9) Desde os anos 1970, o governo federal havia designado a Companhia Vale do Rio Doce (CVRD), na época estatal, para formar joint ventures com o intuito de viabilizar a produção de alumina e alumínio no distrito industrial de Barcarena. O projeto teve participação do capital internacional japonês. Em 1975, decidiu-se pela separação do empreendimento em duas empresas, uma responsável pela produção de alumina e outra pelo alumínio primário. Passaram, então, a ser negociados como investimentos independentes. Assim, consolidou-se, em 1978, a Alumina do Brasil S.A. (Alunorte) e a Alumínio do Brasil S.A. (Albras), ambas resultantes de associações entre a CVRD e a Nippon Amazon Aluminiun Corporation (Naac), consórcio que envolvia 33 empresas e o próprio estado japonês. Sob tais condições de funcionamento, a Albras instalou-se no distrito industrial de Barcarena, próximo ao porto de Vila do Conde, construído pelo governo federal, por meio da Portobrás, para atender às demandas de carga e descarga da produção do alumínio. Já a implantação da malha viária foi efetivada pelo governo estadual.
- (10) Em pesquisa recente, Ventura Neto (2012) apresenta as transformações do circuito imobiliário em Belém como decorrentes de transformações relacionadas ao processo de financeirização do circuito imobiliário nacional. As mudanças recentes do setor imobiliário local, que passa a atuar em conjunto com o circuito nacional, baseado em lógicas de acumulação financeira, alteram a atuação imobiliária em Belém, marcando o momento atual pela entrada de incorporadoras nacionais de capital aberto no mercado local, que atuam no espaço urbano da cidade e leva à consolidação de duas frentes de atuação do setor imobiliário local; a área central (Primeira Légua Patrimonial), na forma da verticalização, e o eixo de expansão da rodovia Augusto Montenegro (Segunda Légua Patrimonial), a partir da alocação de recursos para a formação de uma nova fronteira urbano-imobiliária na cidade (Ventura Neto, 2012).
- (11) Embora a interpretação da Manaus em crise após o período da economia gomífera seja recorrente, existem interpretações que contestam essa ideia como um mito consolidado por uma classe social específica que se beneficiava desse momento, como proposta por Oliveira e Schor (2009), para quem a crise da cidade ou a cidade em crise que caracteriza Manaus a partir da decadência da economia da borracha é um mito, porque tem dimensões diversas para segmentos diferenciados da população.
- (12) A Zona Franca de Manaus tornou-se um polo de isenção fiscal na Amazônia pelo decreto-lei 288, de 1967. Inicialmente estava restrita à cidade de Manaus, tendo sido ampliada para toda a Amazônia ocidental, compreendendo os estados do Amapá, Amazonas, Rondônia, Roraima e Acre e correspondendo a 25% do território nacional. Também foi instalado o distrito industrial, baseado na montagem de componentes da indústria eletroeletrônica.
- (13) Para fins de ordenamento territorial e administrativo pelo poder público municipal, a cidade de Manaus é sub-dividida em zonas, a saber: zona Norte, zona Leste, zona Sul, zona Centro-Sul, zona Oeste, zona Centro-Oeste. Necessário dizer que, além de ser apenas um recorte administrativo, essa é uma divisão aceita e muito utilizado pela sociedade manauara de forma geral na compreensão de seu espaço urbano.

Referências

- AB'SABER, A. (2004). "A cidade de Manaus". In: AB'SABER, A. (org.). *Amazônia: do discurso à práxis*. São Paulo, Edusp.
- ALPHAVILLE. Disponível em: <www.alphaville.com.br>. Acesso em: 20 dez 2013.
- ALVES, C. S. D. (2012). *Formas espaciais recentes da urbanização da Amazônia: a dinâmica socioespacial do Município de Castanhal em face do processo de dispersão metropolitana de Belém*. Dissertação de mestrado. Belém, Universidade Federal do Pará.
- AMAZONAS (2006). *Atlas Municipal Desenvolvimento Humano em Manaus*. Manaus, Fundação João Pinheiro.
- _____ (2011). *Síntese econômica do Estado do Amazonas*. Manaus, Seplan.
- _____ (2012). *Anuário estatístico 2011*. Manaus, Secretaria de Estado de Planejamento e Desenvolvimento Econômico.
- _____ (2013). *Anuário estatístico 2012*. Manaus, Secretaria de Estado de Planejamento e Desenvolvimento Econômico.
- BARTOLI, E. (2011). "Mercantilização da natureza, loteamentos fechados e apropriação da terra urbana na cidade de Manaus". In: OLIVEIRA, J. A. (org.). *Espaços urbanos na Amazônia: visões geográficas*. Manaus, Valer.
- BECKER, B. (1990). *Amazônia*. São Paulo, Ática.
- _____ (2001). Revisão das políticas de ocupação da Amazônia: é possível identificar modelos para projetar cenários? In: Modelos e cenários para a Amazônia: o papel da ciência. *Parcerias Estratégicas*, n. 12, pp. 135-159.
- BELÉM (1998). *Anuário Estatístico de Belém (1996)*. Belém, Segep.
- _____ (1999). *Anuário Estatístico Municipal (1998)*. Prefeitura de Belém.
- _____ (2010). *Plano Diretor de Belém (2008)*. Belém.
- BROWDER, J. O. e GODFREY, B. J. (2006). *Cidades da floresta: urbanização, desenvolvimento e globalização na Amazônia brasileira*. Manaus, Edua.
- CASTELLS, M. (1999). *A sociedade em rede*. São Paulo, Paz e Terra.
- CAVALCANTE, F. C. (2011). *Metropolização e dispersão urbana na Amazônia: a dinâmica socioespacial do município de Santa Isabel no contexto da urbanização belenense*. Dissertação de mestrado. Belém, Universidade Federal do Pará.
- CORRÊA, R. L. (1987). A periodização da rede urbana da Amazônia. *Revista Brasileira de Geografia*. Rio de Janeiro, v. 4, n. 3, pp. 39-68.
- FIRMINO NETO, T. (2005). *A segregação espacial e a gestão estatal na regulação do espaço urbano*. Dissertação de Mestrado. Manaus, Universidade Federal do Amazonas.

- IBGE (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística) – Sistema IBGE de Recuperação de Dados (2010). Informações dos Censos demográficos brasileiros: 1950, 1960, 1970, 1980, 1991, 2000, 2010. Brasília, IBGE.
- GOTTDIENER, M. (2010). *A produção social do espaço urbano*. São Paulo, Edusp.
- LENCIONI, S. (2006). “Reconhecendo Metrôpoles: território e sociedade”. In: SILVA, C. A. da; FREIRE, D. G. e OLIVEIRA, F. G. de (orgs.). *Metrópole: governo, sociedade e território*. Rio de Janeiro, DP&A/Faperj.
- _____. (2008). “Da metrópole como estratégia desenvolvimentista à metrópole como sobrevida do capitalismo”. In: PEREIRA, P. C. X. e HIDALGO, R. (orgs.). *Producción inmobiliaria y reestructuración metropolitana en America Latina*. Santiago, PUC-Chile.
- MOREIRA, E. (1989). Belém e sua expressão geográfica. In: PARÁ. Obras reunidas de Eidorfe Moreira. Belém, Cejup, v.1.
- OLIVEIRA, J. A. (2011). *Espaços urbanos na Amazônia: visões geográficas*. Manaus, Valer.
- OLIVEIRA, J. A. e SCHOR, T. (2009). “Manaus: transformações e permanências, do forte à metrópole regional”. In: CASTRO, E. (org.). *Cidades na floresta*. São Paulo, Annablume.
- OLIVEIRA, J. M. G. C. (2007). A verticalização nos limites da produção do espaço: parâmetros comparativos entre Barcelona e Belém. In: COLÓQUIO INTERNACIONAL DE GEOCRÍTICA, 9. *Anais...* Porto Alegre, Universidade Federal do Rio Grande do Sul.
- PARÁ (2010). *Produto interno bruto dos municípios do Pará: 2009*. Belém, Idesp.
- _____. (2011). *Produto interno bruto Municipal: 2010*. Belém, Idesp.
- _____. (2012). *Produto interno bruto dos municípios do Pará em 2010*. Belém, Idesp.
- _____. (2012a). *Produto interno bruto dos municípios do Pará: 2010*. Belém, Idesp.
- _____. (2012b). *Produto interno bruto Municipal: 2011*. Belém, Idesp.
- PENTEADO, A. R. (1968). *Belém do Pará: estudo de geografia urbana*. Belém, UFPa (Imprensa Universitária).
- RIBEIRO FILHO, V. (2011). “Novas centralidades em Manaus”. In: OLIVEIRA, J. A. (org.). *Espaços urbanos na Amazônia: visões geográficas*. Manaus, Valer.
- RODRIGUES, E. B. (1996). *Aventura urbana: urbanização, trabalho e meio ambiente em Belém*. Belém, Naes.
- SANTOS, M. (2004). *A natureza do espaço: técnica e tempo, razão e emoção*. São Paulo, Edusp.
- SANTOS, M. e SILVEIRA, M. L. (2001). *O Brasil. Território e sociedade no início do século 21*. Rio de Janeiro, Record.
- SANTOS, T. V. (2015). *Metrópole e região na Amazônia: trajetórias do planejamento e da gestão metropolitana em Belém, Manaus e São Luís*. Tese de Doutorado. Belém, Universidade Federal do Pará.

- TRINDADE JR., S. C. C. (1998). *A cidade dispersa: os novos espaços de assentamentos em Belém e a reestruturação metropolitana*. Tese de Doutorado. São Paulo, Universidade de São Paulo.
- _____. (2000). A natureza da urbanização na Amazônia e sua expressão metropolitana. *Revista Geografares*. Vitória, v. 1, n. 1.
- _____. (2006). Grandes projetos, urbanização do território e metropolização na Amazônia. *Revista Terra Livre*. São Paulo, v. 26, pp. 177-194.
- _____. (2010). Cidades na floresta: os “grandes objetos” como expressões do meio técnico-científico informacional no espaço amazônico. *Revista IEB*. São Paulo, n. 50, pp. 13-137.
- VENTURA NETO, R. (2012). *Circuito imobiliário e a cidade: coalizões urbanas e dinâmicas de acumulação do capital no espaço intraurbano de Belém*. Dissertação de Mestrado. Belém, Universidade Federal do Pará.
- VICENTINI, Y. (2004). *Cidade e história na Amazônia*. Curitiba, Editora da UFPR.
- VILLAÇA, F. (1998). *Espaço Intraurbano no Brasil*. São Paulo, Fapesp/Lincoln Institute.
- _____. (2012). La Estructura urbana de Buenos Aires. *Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais*, v. 14, n. 1.

Texto recebido em 28/maio/2017
Texto aprovado em 10/nov/2017

Santarém (PA): um caso de espaço metropolitano sob múltiplas determinações

Santarém (state of Pará): a case of metropolitan space under multiple determinations

Taynara do Vale Gomes
Ana Cláudia Duarte Cardoso
Helder Santos Coelho
Kamila Diniz Oliveira

Resumo

A região metropolitana de Santarém ilustra um padrão de metrópole em formação incomum, em que a diversidade socioespacial atende tanto ao perfil hegemônico metropolitano, quanto a origem amazônica ribeirinha. Este artigo expõe as coalizões criadas entre agentes econômicos do capitalismo global, elites locais e forças governamentais e o quanto as novas correlações de forças favorecem os interesses do setor imobiliário e financeiro, em detrimento da população local que historicamente tem sabido manejar seus espaços. As trajetórias das sedes de Santarém, Belterra e Mojuí dos Campos, quando contrapostas às centenas de assentamentos rurais, reafirmam as limitações da institucionalização oficial dessa região metropolitana, excluindo comunidades tradicionais e beneficiando grandes agentes capitalistas, além de desperdiçar potenciais de inovação em direção ao equilíbrio entre o meio urbano e o natural.

Palavras-chave: urbanização; Amazônia; diversidade socioespacial; Região Metropolitana de Santarém.

Abstract

The Metropolitan Region of Santarém illustrates an unusual metropolization pattern in which socio-spatial diversity satisfies both the metropolitan hegemonic profile and the Amazonian riverside origin. This article approaches coalitions created among economic agents of global capitalism, local elites and the public sector, and how the new correlation of forces favors the interests of the real estate and financial sectors, to the detriment of the local population, which, historically, has been wise in the management of their spaces. The trajectory of Santarém's, Belterra's, and Mojuí dos Campos' municipality seats, when opposed to hundreds of rural settlements, reaffirms the limitations of the official institutionalization of this metropolitan region, excluding traditional communities and benefitting large capitalist agents, wasting innovative potentials that head towards a balance between the urban and the natural environment.

Keyword: urbanization, Amazon, socio-spatial diversity, Metropolitan Region of Santarém.

O problema da urbanização e metropolização industriais na floresta

Santarém é a cidade mais importante do oeste paraense. Ela teve sua fundação portuguesa há 355 anos, mas seu sítio teria sido ocupado há mais de dez mil anos. O lugar abrigou civilizações portadoras de dinâmicas urbanas, cultura e organização social próprias e serviu de nó para redes que conectavam populações de diferentes territórios da Amazônia, segundo evidências já apresentadas por autores ligados aos campos da Ecologia Humana e Antropologia Biológica (Neves, 1992). Registros de ocupações pré-cabralinas apresentados no trabalho da arqueóloga Anna Roosevelt (Roosevelt, 1992) – pinturas rupestres, artefatos cerâmicos, vestígios de organização espacial, além do manejo florestal e dos rios – são as evidências que dão suporte às estimativas de que a região tenha sido ocupada desde 11 mil anos e seja reportada como uma das áreas de ocupação mais antiga de toda a América do Sul.

Apesar das frases de efeito do material publicitário usado para justificar a forma como ocorreu a integração econômica da Amazônia ao Brasil durante o governo militar – tais como a famosa “Terra sem homens para homens sem terra” – não teria havido efetivo vazio demográfico naquela região, mas sucessivas colonizações, sujeitas às ondas migratórias que modificaram as formas de ocupação do território e os modos de vida, além de geraram híbridos socioespaciais ainda pouco compreendidos, em face da ignorância de tais entrelaçamentos. Após décadas de desqualificação dos povos originários pelas vertentes hegemônicas da

arqueologia (Leite, 2009), tornou-se mais fácil a conversão desse território à lógica capitalista e urbana-industrial.¹

Nessa perspectiva, a missão jesuítica estabelecida em 1661 metabolizou a estratégia de ocupação indígena e metamorfoseou a aldeia tapajônica em vila portuguesa. Santarém foi elevada à categoria de vila em 1758, e cerca de um século depois (1848) se tornou cidade. A localização estratégica no ponto médio entre Belém e Manaus explica a importância que essa cidade ribeirinha e portuária assumiu durante o período de exploração da borracha, entre 1850 e 1910, e sua capacidade de sustentar o papel de capital regional posteriormente. Isto ocorreu graças à intensa migração de nordestinos para a Amazônia em fuga das grandes secas de 1915 e 1942² (ver Figura 1) e à diversidade de produtos que alavancaram ciclos menores. Entre 1920 e 1960, o carro-chefe foi a produção de juta nas várzeas próximas e, entre 1950 e 1970, a exploração de ouro³ em garimpos que se estenderam até Itaituba e sustentaram as funções já consolidadas em Santarém. Mas, de modo menos perceptível, a ação do caboclo extrativista, camponês convertido ao extrativismo, dos índios urbanos e quilombolas foi subjacente à identidade cultural da região, baseada no manejo bem-sucedido dos recursos naturais para o sustento da família, e não para acumulação.⁴

A partir de 1960, obras de infraestrutura provocaram grandes mudanças, alterando radicalmente as condições de acesso e produção (implantação de aeroporto, rodovias, construção de hidrelétrica, porto, etc.) que culminaram na atual integração da região ao eixo de exportação e produção de soja. A visão geopolítica para a Amazônia, concebida no âmbito dos I e

Figura 1 – Material de divulgação oficial utilizados durante o Estado Novo para atrair nordestinos para a Amazônia



Fonte: <http://www.rondoniaovivo.com/noticia/soldados-da-borracha-a-propaganda-do-dip-e-o-pintor-suico-que-ajudou-a-persuadir-nordestinos-a-virem-para-a-amazonia/90534>. Acesso em: 16 mar 2017.

II Planos de Desenvolvimento Nacional na escala macro (global), tinha foco na produção extrativa mineral e na agricultura (Tavares, 1986) e nenhum compromisso com as esferas de vida intermediária e cotidiana, intrínsecas para a compreensão do processo de urbanização em sua totalidade (Lefebvre, 2008).

O território amazônico teria sido integrado à matriz produtiva industrial, por meio de um processo de urbanização extensiva,⁵ conforme descrito por Monte-Mór (1994) em suporte à política de substituição de importações do País, como uma espécie de “almoxarifado”. Sua população original (indígenas, ribeirinhos, caboclos, quilombolas, etc.) foi facilmente mantida invisível, uma vez que o controle do território por tais populações era feito pela posse

e efetivo trabalho no território, enquanto as políticas federais pressupunham a propriedade privada da terra e o incentivo à produção por meio de crédito bancário. A nova lógica era direcionada para a atração do capitalista pioneiro, oriundo do centro-sul, movido pelo sonho do enriquecimento rápido, graças à facilidade de acúmulo de terras, de exploração de madeira e do crédito para pecuária (ver Figura 2). Diferentemente do migrante nordestino, esse novo pioneiro contou com meios para introduzir suas próprias formas de produção na região e não se adaptou às práticas anteriores. Aspectos sociológicos, econômicos e políticos – que extrapolam o escopo deste artigo – geraram uma nova elite, interessada na produção dirigida para o consumo das sociedades industriais.

Figura 2 – Material publicitário adotado pelo governo federal durante o regime militar para atrair “pioneiros” para a Amazônia



Fonte: <http://candidoneto.blogspot.com.br/2009/04/cheга-de-lendas-vamos-faturar.html>. Acesso em: 16 mar 2017.

Contudo, todas as transformações nas condições de produção não resultaram no as-salariamento ou na universalização do acesso da população local à renda, gerando na prática superposições e conflitos entre visões e formas de relacionamento com o território e com a natureza. Em um extremo, emergiu o interesse pelo fortalecimento das funções da cidade e da reestruturação do espaço regional e de criação de uma nova região metropolitana, para exercer papéis típicos das antigas metrópoles – o controle econômico da sua área de influência, a difusão de novos valores (urbano-industriais) na sociedade local e a articulação como centros de comando localizados em outras regiões do País ou internacionais – que, via de regra, demandam produtos que dependem de controle, destruição ou exaustão da natureza.

No outro extremo, é visível a resistência da população “invisível”, que mantém suas formas de vida e sustenta traços de identidade importantes, traduzidos em arranjos produtivos e em alternativas de viver, produzir e preservar historicamente bem-sucedidas, mas que dependem da natureza viva.

Contra esse pano de fundo, este artigo espera tecer considerações sobre o significado da criação da região metropolitana de Santarém e o surgimento de um novo padrão de metrópole, herdeira da logística e dos dividendos da exportação de *commodities*, paraíso da acumulação primitiva para o setor imobiliário articulado globalmente, mas palco de profundas desigualdades, violências e conflitos contra a população que sempre soube como usufruir e preservar seus tesouros. Espera-se com esse

debate discutir alternativas para a cidade amazônica, aproveitando a literatura que aborda cidades boas para se viver nos países centrais, e expor o imperativo da interdisciplinaridade e do compromisso com a totalidade da vida, para a produção dessa e de outras regiões metropolitanas periféricas, em pleno século XXI.

A metrópole do século XX *versus* a metrópole do século XXI

A metrópole foi estabelecida como padrão de urbano e de cidade durante o século XX. Nesse século, as grandes metrópoles foram associadas ao processo de industrialização, gerador de aglomeração urbana e de precariedade social e ao de infraestrutura no ambiente intraurbano. O caos social das cidades industriais do século XIX foi enfrentado na virada do século XX por meio das intervenções higienistas, provisão de habitação e melhoria de mobilidade. O espaço construído foi gradativamente adaptado para facilitar a produção capitalista e a exploração da força de trabalho da população (Hall, 1995). Em sua narrativa da história do planejamento urbano, Hall (ibid.) relata as lutas por melhores condições de vida no início do século XX em cidades americanas e europeias e destaca que a ação oficial ocorreu em três frentes prioritárias – o enfrentamento dos problemas sociais, de saúde pública e da precariedade física. Até 1920, os países centrais teriam resolvido os problemas de cunho social e de saúde pública, por meio de obras de saneamento e de instituições que estabilizaram as condições sociais, minimizando, assim, os danos causados pela

revolução industrial no contexto das cidades. Após essa etapa, emergiu o foco da estética urbana e da qualidade da paisagem, tão importante nas fases recentes do capitalismo. As tecnologias de informações e de transporte impulsionaram a internacionalização e a diferenciação da experiência cotidiana dos grupos sociais pobres e ricos (Castells, 1999). As novas práticas de flexibilização do planejamento pós-1970 favoreceram a superposição de estruturas privadas voltadas para o consumo (espaços de serviços) sobre os velhos espaços democráticos e públicos, e nas primeiras décadas do século XXI buscam solução para os diversos problemas da urbanização por subúrbios monofuncionais e para o distanciamento da natureza em manchas urbanas que artificializaram ou poluíram seus sítios, sob a égide da sustentabilidade (Hall, 1995 e Martinez, 2012).

No Brasil, a metrópole antecedeu à indústria. Em função da inserção periférica do Brasil na divisão social do trabalho, o sentido de urbano e de cidade tem sido diferente para os brasileiros em relação ao que tem sido para os europeus e norte-americanos. No Brasil, a cidade sempre foi um ponto de controle do Estado, para cobrança de impostos e garantia de soberania, e não contou com os estágios experimentados pela cidade europeia, de locus de ascensão da burguesia contra a aristocracia absolutista, especialmente após a industrialização.

Salvador e Rio de Janeiro são exemplos de cidades consolidadas antes da indústria se estabelecer no País. São Paulo foi a primeira cidade a se beneficiar da industrialização, e, ao conseguir associar poder econômico e político, assumiu o controle desse processo no País e, desde que se tornou uma cidade global,

posicionou as demais cidades brasileiras (e suas áreas de influência) como suas periferias, manifestação no País do fenômeno descrito por Sassen (1988).

As cidades amazônicas que cresceram a partir dos grandes projetos e da política de integração nacional se consolidaram em uma fase da evolução capitalista que prescinde da estruturação das metrópoles clássicas, mas gera aglomerações e processos de periferização, sem a contrapartida da estruturação do espaço de produção e de reprodução da vida. Os problemas da moradia, do saneamento e da mobilidade ainda não foram sequer compreendidos de modo compatível com as demandas sociais e ambientais existentes.

O padrão de urbanização hegemônico brasileiro segue reproduzindo uma trajetória defasada do modo de pensar a cidade, baseada ainda nas práticas do século XX. Segue a agenda dos processos especulativos, na mobilidade baseada no veículo motorizado individual, na verticalização, nas demandas da financeirização por introdução de tipologias homogeneizantes, tais como o *shopping center*, os projetos de orla e a canalização dos rios urbanos.

Nas cidades amazônicas, esse padrão de urbanização revela-se cada vez mais excludente, baseado em um discurso de "cidade oficial" que nunca existiu na região. Tais importações de tipologias e padrões do chamado "primeiro mundo" são reproduzidas em uma pequena parcela da cidade para o atendimento de grupos sociais específicos (migrantes e elites locais) e consomem os poucos recursos públicos disponíveis, muitas vezes eliminando recursos que são do interesse da maioria da população, que sabe como viver na região mesmo à margem do sistema capitalista. Ao eliminar

a floresta, contaminar as águas, privatizar as orlas, o "planejamento" homogeneizante gera desigualdades e conflitos. Esse padrão de urbanização que, segundo Maricato (2001) e Santos (2013), é incompleto e excludente se reproduz e desterritorializa habitantes urbanos, periurbanos⁶ e rurais, substituindo-os pelo investidor, pelo turista ou pelo próspero morador de final de semana.

Tal gentrificação faz com que a questão habitacional do excluído seja resolvida a partir da ocupação improvisada de áreas de risco (em Santarém, áreas de várzeas e áreas inundáveis) e a combinação de adensamento, falta de saneamento e serviços de infraestrutura básica se tornem habituais. Desde os anos 1980, esse quadro extrapolou o universo das grandes cidades da costa litorânea e passou a se manifestar nas cidades que desempenham funções de relevância regional, como é o caso de Santarém.

Contudo, os princípios urbanísticos disseminados pela metrópole do século XX priorizam aspectos econômicos na modelagem do espaço e homogeneizam valores culturais, assemelhando-se em certa medida às metrópoles americanas, europeias, asiáticas e latino-americanas. A associação da metrópole com a prosperidade no século XX tornou-a *locus* da sociedade industrial e lugar da vida moderna. Na origem, ofereceu condições territoriais para a instalação da grande indústria, organização de um mercado consumidor e alojamento de uma nova classe – a trabalhadora. Após as transformações recentes do capitalismo, a metrópole teve sua própria produção transformada em estratégia de reprodução do capital, ampliando o consumo de terras em processos de expansão urbana especulativos e implodindo as áreas já consolidadas,

repaginadas para atenderem ao léxico urbanístico contemporâneo (Carlos, 2015).

Seguindo esse “impulso renovador” e o desejo cada vez maior de modernização, a metrópole do século XX surge como a materialização desses novos padrões e se beneficia da urbanização da sociedade e das novas formas de produção, distribuição, relações sociais e consumo. O século XX foi marcado pela crescente concentração de pessoas nas cidades, um constante aumento no índice de consumo e pela generalização do uso do automóvel. Outro fator característico dessa concepção de cidade foi uma urbanização responsiva à indústria, que assumiu a natureza como um produto a ser consumido (Harvey, 2016).

O progressivo questionamento dessas práticas nos países do norte global ou da produção da cidade para produção, consumo e lucro tem tensionado esse paradigma e indicado a necessidade de uma nova agenda para as cidades. A dimensão humana e coletiva passou a ser valorizada; e conceitos como cidade viva, sustentável, saudável passaram a fazer parte do repertório das novas intervenções. Nesses países, a qualidade urbana tornou-se prioridade, como demonstram as experiências recentes de Copenhague ou Madri, ou o debate sobre Urban Design Codes, cidades compactas ou cidades criativas por todo o norte global (Haas et al., 2012). Na França, podemos destacar o surgimento de formas de gestão ambiental que incluem a *Trame Verte et Bleu* que busca articular espaços verdes de todo tipo às bacias hidrográficas de forma integrada com a malha urbana, malhas utilizadas para garantir saneamento, recuperação de solo, ar e água (Menerault, 2014 e Euclydes, 2016) e preservação de identidade cultural.

Aspectos da cidade do capital foram, mesmo que aos poucos, colocados em xeque. No século XXI, no contexto do Norte Global, entende-se que, além de atender às demandas do mercado, as cidades precisam atender às necessidades plurais dos seus moradores. Nesse sentido, modos de vida alternativos ao urbano industrial, que não dependem da lógica espoliativa das relações de trabalho, começam a ter mais visibilidade. E precisamente nesse ponto o que elites locais consideraram atraso em Santarém revela-se como potencial de vanguarda. As comunidades existentes na área de expansão de Santarém, que são detentoras dos seus meios de produção e cuja terra é objeto de gestão coletiva, destacam-se pelo compromisso de garantir a reprodução coletiva da vida, ao invés de maximizar a produção.

Apesar de o sistema capitalista industrial ter se tornado hegemônico nas cidades brasileiras no século XX, ainda que segundo uma lógica periférica, ele não foi capaz de converter completamente as cidades amazônicas, em que pese o fato de a floresta já ser urbanizada desde a década de 1990 (Becker, 1998). Em face dos arranjos existentes, nesse contexto ainda há potencial para criação de uma trajetória diferente de cidade. As manifestações dos mesmos processos de periferização e exclusão em Santarém convivem com arranjos socioespaciais remanescentes de outros períodos, graças à força dos movimentos sociais rurais, apoiados por organizações não governamentais e por setores do governo federal comprometidos com a preservação ambiental – caso dos assentamentos agroextrativistas, reservas extrativistas e outras modalidades de assentamentos rurais implantados na região – que definem institucionalidades que garantiram a permanência

de grupos originais em áreas periurbanas por décadas após a integração econômica e espacial da região, mas que agora são reclamadas pela especulação imobiliária (Emater, 2011 e Famceef, 2007).

A coexistência de modos de vida e práticas tradicionais com as intervenções modernizadoras indica que ainda há tempo para que pequenas e médias cidades da região se beneficiem dos acertos e erros praticados nas cidades do mundo, especialmente em um contexto de mudanças climáticas e de reconhecimento da importância de valores/saberes ambientais e sociais (que na região são milenares), recuperando o repertório endógeno e desenvolvendo novas formas de gestão territorial.

Observa-se que a riqueza de sociobiodiversidade da região é inversamente proporcional às limitações institucionais e econômicas existentes, demandando regras inovadoras para a gestão das cidades e dos territórios urbanos, periurbanos e rurais, todos completamente afetados pela ordem distante. Nesse sentido, se, por um lado, Santarém é exemplo de grande potencial de aderência às premissas contemporâneas para as cidades do século XXI, graças à diversidade de atributos espaciais, recursos naturais, sociodiversidade e qualidades ambientais, compatíveis com o que vem sendo perseguido nos países centrais em resposta à demanda por qualidade de vida urbana; por outro lado observa-se que todas as iniciativas indicam precisamente a direção contrária, com tendência de destruição da diversidade social e dos recursos ambientais por processos especulativos comandados por outras regiões e por outros países. É cada vez maior a pressão das elites locais articuladas com interesses externos pela reprodução das

fórmulas difundidas no século anterior e pela homogeneização do território voltado para produção e consumo.

Os espaços instrumentais da acumulação: da metrópole à cidade média

O processo de urbanização se intensificou no Brasil nos anos 1970. Na virada da década de 1960 para a de 1970, 55,9% da população do país era urbana; percentual que na região Sudeste já alcançava os 72,7% da população. Os fenômenos de conurbação e aglomeração urbana e o recorrente transbordamento de problemas das cidades-polo (via de regra, capitais) para suas periferias levaram o governo a instituir as primeiras regiões metropolitanas do País através da do parágrafo 10 do art. 157, da Constituição de 1967 (Garson, 2009). Nessa fase, o padrão de acumulação baseado na industrialização demandava a aglomeração ora institucionalizada nas regiões metropolitanas.

A partir de então, o planejamento e a administração de obras e serviços de interesse comum (saneamento básico, transportes, sistema viário e recursos hídricos) ficariam a cargo de uma entidade metropolitana, organizada pelo governo estadual e dirigida por um conselho metropolitano e por uma diretoria executiva que, em face do contexto autoritário (prefeitos indicados, ausência de participação popular), privilegiavam a adaptação das cidades às novas funções de produção. Tal sistemática foi alterada pela Constituição de 1988, que delegou aos estados a responsabilidade

pela criação das regiões metropolitanas sem a contrapartida de oferta de mecanismos institucionais que permitissem construir esquemas de governança para uma nova gestão metropolitana (ibid.). As alterações no padrão de acumulação capitalista, com o declínio da indústria e o retorno às atividades primário-exportadoras (agronegócio, extrativismo mineral), reduziram a importância das grandes aglomerações desde então.

Nesse sentido, Costa e Tsukumo (2013) explicam que, para entender o processo de metropolização brasileiro, há necessidade de se distinguir metrópole de região metropolitana. Os autores definem metrópole como um processo socioespacial e de conformação do espaço que é percebido como comum por uma população que compartilha recursos, infraestrutura, serviços e possibilidades (p. 327); e região metropolitana como a instituição de ordem jurídico-institucional, que pode tratar, intervir ou gerir essa nova territorialidade, a qual pode ou não, integral ou parcialmente, corresponder a um espaço metropolitano resultante de um processo socioespacial (Castello Branco et al., 2013).

A partir da mudança constitucional de 1988, houve uma separação progressiva entre esses dois fenômenos – as metrópoles e as regiões metropolitanas (RMs) – propiciando grandes questionamentos sobre os critérios para a instituição dessas regiões, que atualmente somam mais de 50 no Brasil, enquanto os espaços de fato metropolitanos não acompanham esse mesmo crescimento. Tal fenômeno coloca em xeque o próprio sentido da necessidade dessa institucionalização (Costa e Tsukumo, 2013).

A dificuldade de compreensão imediata dos processos econômicos levou estados e municípios a crerem que a instituição de regiões metropolitanas seria uma alavanca de desenvolvimento, já que, a partir dessa institucionalidade, os municípios tornavam-se elegíveis para receber investimentos federais diferenciados. A tendência de desarticulação entre aspectos jurídicos e processos econômicos pode ser observada claramente na divergência de critérios para criação de RMs detectadas por estudos do final dos anos 1960, prévios à lei complementar n. 14/1973 e, em 2013, prévios à lei n. 13.089/2015, chamada de Estatuto da Metrôpole, exposta no Quadro 1, que mostra que os parâmetros de movimento pendular, percentual de população ocupada na indústria e indicadores de comunicação entre os municípios-polo e periféricos já não são relevantes.

A metrópole consagrada como expressão máxima da fase industrial pressupunha a concentração de oportunidades de emprego e de acesso a serviços em um único centro, contudo, com a tendência de as cidades reelaborarem suas estratégias de controle do território no sentido de transcenderem o espaço, tem ocorrido uma redução da importância do espaço metropolitano e a emergência de uma demanda por novos padrões de urbanização mais funcionais aos novos padrões de acumulação capitalista.

A esse respeito, desde o final dos anos 1980, estaria em curso a transição do padrão industrial para o primário-exportador, período em que a economia do País passou a depender da exportação de *commodities* – grãos, carne, minério –, e as formas de apropriação do território tendem a mudar com a emergência

Quadro 1 – Critérios de delimitação de regiões metropolitanas propostos por Galvão et al. (1969) e por Ipea (2013)

| Dimensão | Estudo de Galvão et al. (1969) | Estudo do Ipea (2013) |
|-------------|--|---|
| Demográfica | 1) População municipal de pelo menos 400 mil habitantes | Mantido |
| | 2) Densidade do distrito-sede de pelo menos 500 hab./km ² | Mantido |
| | 3) Densidade municipal de pelo menos 60 hab./km ² | Mantido |
| | 4) Variação da população do decênio anterior deve ser de, no mínimo 45%, no município ou em um distrito contíguo. | Descartado |
| Estrutural | 1) Pelo menos 10% da população potencialmente ativa do município ocupada em atividades industriais | Pelo menos 70% da sua população ocupada em atividades urbanas |
| | 2) No caso dos chamados núcleos “dormitórios”, essa porcentagem é substituída por um índice de movimento pendular, igual ou superior a 20% da população, deslocando-se diariamente para qualquer município da área | Descartado |
| | 3) Quando o valor da produção industrial municipal for três vezes maior que o da agrícola | Descartado |
| Integração | 1) Pelo menos 10% da população municipal total deslocando-se diariamente, em viagens intermunicipais, para qualquer município da área (considerando fluxos de entrada e de saída do município). | Mantido |
| | 2) Quando tiver um índice de ligações telefônicas para a cidade central superior a oitenta, por aparelho, durante um ano. | Descartado por indisponibilidade de dados |

Elaboração: autores, em 2017.

Quadro 2 – Mudanças decorrentes da transição do padrão de acumulação na região de Santarém e seus impactos no território e rede urbana

| Padrão de acumulação | Mercantil | Industrial | Primário-exportador |
|--------------------------------|---------------------------------|--------------------------|---------------------|
| Base econômica | Extrativismo | Indústria | Extrativismo |
| Negócio | Borracha, Juta, Ouro | Infraestrutura logística | Agronegócio |
| Padrão de ocupação | Dispersão | Aglomeración | Dispersão |
| Principal apoio na rede urbana | Cidade primaz (rede dendrítica) | Metrópole | Cidades Médias |

Elaboração: autores, em 2017.

das cidades médias como espaços especializados para a operação dessas “novas” atividades econômicas. O Quadro 2 recorre a um recorte temporal que alcança uma fase primária exportadora anterior (da colonização regional ocorrida dentro do *boom* da borracha), para mostrar esquematicamente como esse processo se aplica ao espaço regional de Santarém.

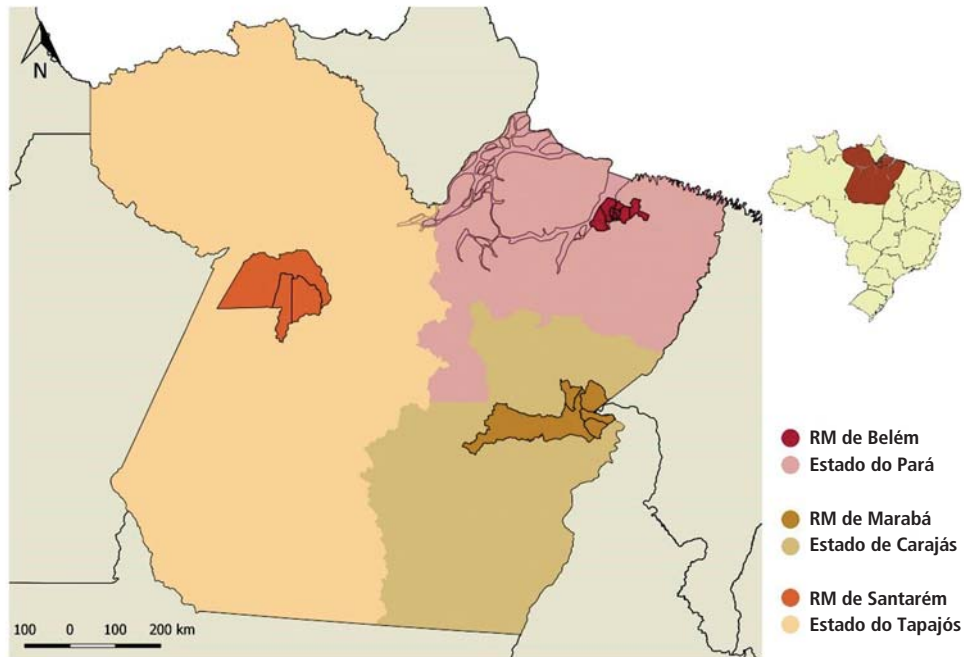
O primeiro ciclo de economia primário-exportadora correspondia a um padrão de acumulação do capital mercantil e apoiava-se em uma rede urbana dendrítica, na qual Belém polarizava toda a região e concentrava os excedentes, a política e as elites da região, e as demais cidades eram mantidas pequenas e dependentes do extrativismo local. A chegada do urbano-industrial na região criou ilhas de modernidade articuladas internamente pelos projetos de integração nacional. Nesse novo padrão, foi constituída uma rede urbana com mais níveis hierárquicos, mas que consolidam as antigas cidades primazes como as metrópoles amazônicas a partir dos anos 1970.

As mudanças no padrão de acumulação ocorridas durante os anos 1990 levaram a novas mudanças territoriais; perda de indústrias e retorno a uma nova versão de economia primário-exportadora, não mais mercantil, mas conduzida por capital na sua forma industrial. Esse novo padrão primário-exportador não tem mais a necessidade de concentrar serviços e pessoas e destaca as cidades médias como novo locus da vida urbana. Essa nova urbanização extensiva integrou lugares desconectados espacialmente, transformando as cidades coloniais de matriz ribeirinha nos pontos de apoio imediato das novas atividades exportadoras.

Após anos de intervenções e políticas de colonização, novas identidades foram construídas, majoritariamente a partir do poder hegemônico de oligarquias que se apropriaram das oportunidades de modernização para se reinventar. Décadas de grandes investimentos em infraestrutura logística próxima a cidades ribeirinhas as transformaram em polos regionais (casos de Santarém, Marabá, Tucuruí, Altamira, etc.) e geraram a expectativa de subdivisão do território estadual e de criação de novas regiões metropolitanas nas cidades que seriam as capitais desses novos estados, conforme pode ser observado na Figura 3. Observe-se que tal proposta não foi aprovada em plebiscito estadual realizado em 2011, por fatores que extrapolam o escopo deste artigo.

A institucionalização desse novo tipo de RM tem sido possível graças às mudanças no padrão de acumulação, mas aparenta alimentar uma expectativa de reestabelecimento das antigas funções que a metrópole exercia na década de 1970. São comuns as tentativas de atração de plantas industriais para Santarém (beneficiamento de óleo de soja) e Marabá (siderúrgica) com negligência aos impactos socioambientais das propostas analisadas ou com as diferenças no potencial de geração de empregos que indústrias sob composições orgânicas do capital que prioriza o investimento massivo em equipamento oferecem em relação ao volume de empregos gerados nas metrópoles brasileiras dos anos 1970. Na nova versão, as atividades industriais desterritorializam população sem oferecer a possibilidade real de integração às novas dinâmicas econômicas.

Figura 3 – Proposta de divisão do estado do Pará e de criação de novas regiões metropolitanas nas cidades que seriam as novas capitais estaduais



Fonte: IBGE, 2010. Elaboração: autores, em 2017.

Dito de outra forma, não há vínculo entre ocupação industrial, conurbação ou padrão de distribuição populacional condizente com metropolização, mas há expectativa de ampliação de mancha urbana e de alavancagem de desenvolvimento a partir da constituição das RMs, considerando os incentivos que foram dados aos polos nacionais e regionais

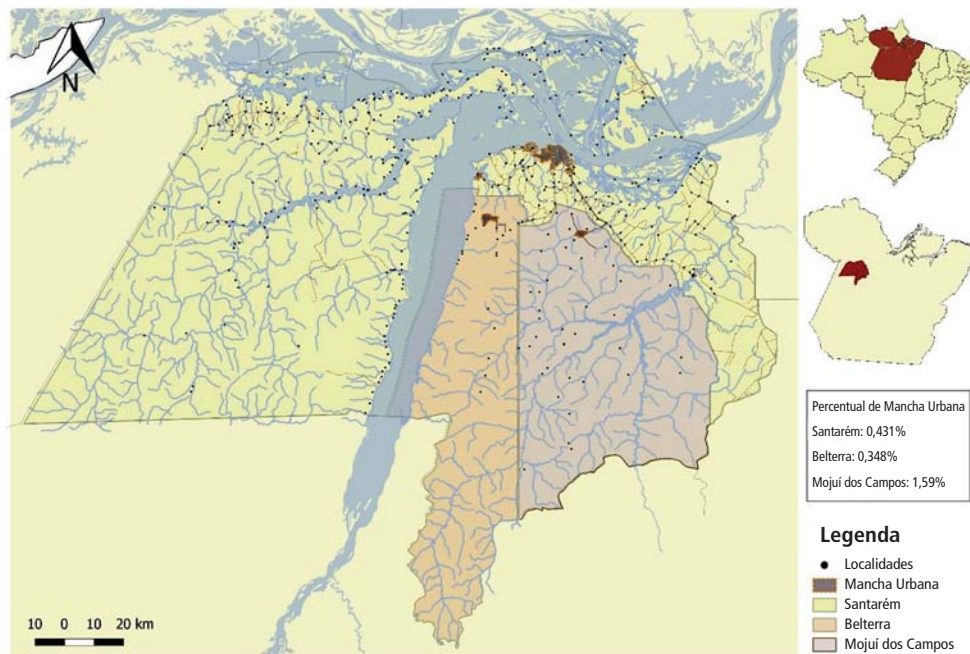
constituídos nos anos 1970. As primeiras RMs receberam incentivos de fato ao mesmo tempo que estabeleceram seu domínio na rede de cidades do País e assumiram a liderança no desenvolvimento econômico brasileiro, em diálogo com o que foi proposto no II PND (Plano Nacional de Desenvolvimento) (Castello Branco et al., 2013).

A trajetória do território da região metropolitana de Santarém

Como a economia da cidade sempre foi movida a partir do extrativismo de diversos ciclos de produtos, a ocupação do território manteve o padrão de dispersão, praticado desde fases pré-cabralinas, conforme indicam os estudos arqueológicos citados na introdução deste texto, e incorporado pelos portugueses por ocasião da implantação de vilas e missões

religiosas na região. As derivações contemporâneas dessa distribuição histórica de população podem ser observadas na Figura 4, que contrapõe as localidades (vilas e comunidades), manchas urbanas das sedes municipais, extensão dos municípios e indicação da hidrografia, de modo a explicitar a determinação histórica de localização dos assentamentos humanos pelos rios. A abundante biodiversidade da Amazônia teria dado suporte para modos de vida harmônicos com a natureza, sociedades (indígenas, quilombolas e outras) que conseguem estabelecer a produção e a reprodução da vida a

Figura 4 – Região metropolitana de Santarém: localidades *versus* manchas urbanas



Fonte: IBGE, 2010; Google Earth, 2017; Sindicato dos trabalhadores rurais de Santarém (STTR), 2016. Elaboração: autores, em 2017.

partir do manejo de recursos fornecidos pela natureza (extrativismo, pesca, caça, agricultura, abastecimento de água, uso da madeira para produção de casas e embarcações, etc.).

A implantação do modo de produção capitalista rompeu o vínculo entre homem e natureza e fez com que esta última deixasse de ser vista como suporte à subsistência da população e passasse a integrar o conjunto de meios de produção daquele sistema. A chegada da infraestrutura logística e de novos atores sociais levou a significativas mudanças socioeconômicas, políticas e tecnológicas, de forte viés colonizador, dessa vez pelos brasileiros oriundos de outras regiões, e gerou uma tensão entre as duas racionalidades superpostas – a modernizante e a tradicional. A ação coordenada entre governo federal e setor privado resultou em imposições do mercado que aproveitaram a fraca ação governamental nas esferas da vida intermediária e cotidiana e atuaram de modo seletivo nas cidades e no meio rural, visando máximo atendimento dos interesses econômicos (com fraca capacidade de regulação, planejamento e investimento públicos) e nenhum respeito a mecanismos e estratégias territoriais já existentes. A visão colonizadora foi seletiva e priorizou as conversões necessárias para atender a ordem distante, a princípio estabelecida a partir do centro sul do País e, após os anos 1990, década de privatizações, deslocada para os grandes centros globais, demandantes das commodities que passaram a ser produzidas na região.

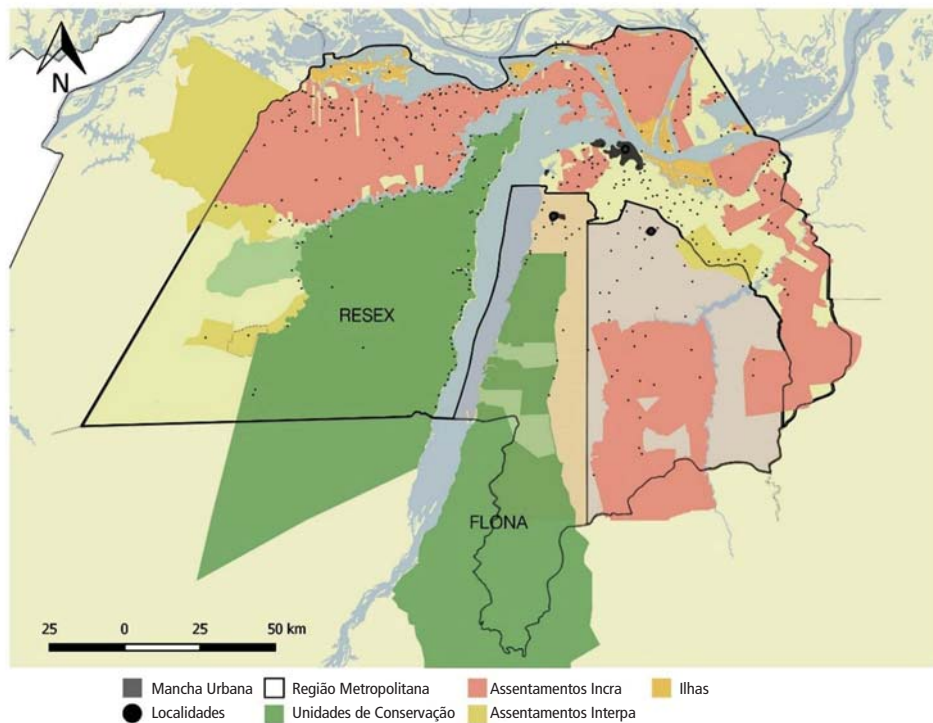
Nesse âmbito, prevaleceu a violência e o poder político e econômico, o que levou a reações conservacionistas desdobradas na política ambiental brasileira, mas que foram igualmente incapazes de compreender o relacionamento

entre sociedade e natureza praticado ancestralmente na região, ao se pautarem em uma concepção de preservação baseada na delimitação de áreas intocáveis, por um lado, e liberação de todo o restante para exploração. Essa concepção de preservação também negou o modo de vida tradicional e impôs paradigmas metropolitanos de visão da natureza (como algo externo à vida ou como reserva de valor para exploração futura).

Décadas de atuação do movimento social e de organizações não governamentais promoveram inovações na política ambiental capazes de mediar os interesses das duas racionalidades. A aproximação de abordagens socioambientais permitiu a proposição de formas de assentamentos rural diferenciadas na região (assentamento agroextrativista, reserva extrativista, assentamento comunitário, entre outros) implantados pelo governo federal (por meio do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária – Incra) e pelo governo estadual (por meio do Instituto Estadual de Terras – Iterpa), graças ao reconhecimento de que o impacto do manejo de populações tradicionais é muito menor do que sua contribuição para a preservação de rios e florestas. Isso resultou na formação de um mosaico de áreas protegidas e tipologias de assentamento rural nos municípios em questão (Belterra e Mojuí foram emancipados de Santarém em 1997 e 2010 respectivamente, motivados pelas transformações desencadeadas pela implantação da BR 163 e pela Hidrelétrica Curuá-Una) que atualmente ocupa mais de 50% do território metropolitano (ver Figura 5).

Contudo, desde a elaboração do Plano Diretor de Santarém, em 2006, houve a definição de uma área de expansão urbana que

Figura 5 – Arranjos institucionais que asseguram modos de vida tradicionais



Fonte: IBGE, 2010; Google Earth, 2017; Sindicato dos trabalhadores rurais de Santarém (STTR), 2016.
Elaboração: autores, 2017.

alcançava a cidade de Belterra e o núcleo urbano de Mojuí dos Campos, definindo um raio de cerca de 30 km a partir do centro de Santarém (ver Figura 6). Esse espaço que era ocupado por produção familiar e passou a ser disputado pela monocultura da soja, conforme pode ser observado na Figura 7, e contém um próspero assentamento agroextrativista (Assentamento

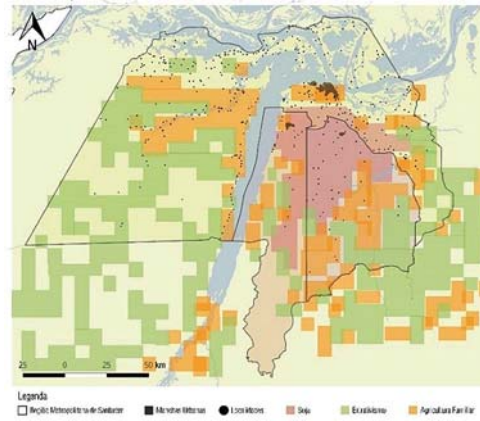
Eixo Forte), que sofre pressão por parte da elite local para ser extinto, em função da disputa da sua localização pelo segmento imobiliário que passou a atuar recentemente em Santarém, que cobiça as terras localizadas entre Santarém e a famosa Vila de Alter do Chão e as vistas das paisagens exuberantes do Rio Tapajós (ver Quadro 3).

Figura 6 – Mapa de zona de expansão urbana do Plano Diretor de Santarém



Fonte: Santarém, 2006. Elaboração: autores, 2017.

Figura 7 — Dinâmicas econômicas na RM de Santarém: eExtrativismo, agricultura familiar e monocultura da soja



Fonte: IBGE, 2010; Google Earth, 2017; STTR, 2016; Souza, 2018. Elaboração: autores, 2017.

Quadro 3 – Modos de vida Comunidade de São Brás (acima) e Vila de Alter do Chão (abaixo)



Elaboração: autores, 2017.

A introdução da monocultura da soja, nos anos 2000, e da produção imobiliária, nos anos 2010, ressignificou o padrão tradicional de ocupação territorial, através da captura das antigas vilas por novos usos e formas de viver. A articulação dos pequenos núcleos por estradas permitiu a estratificação do espaço em gradientes de periferia urbana ou ocupação rural, que dependem do ponto de vista do observador. O migrante motorizado habituado às grandes distâncias passou a ocupar vilas e cidades menores, constituiu novos assentamentos (loteamentos de renda superior à média da população) autosssegados⁷ e agora migra para os novos empreendimentos imobiliários verticais, construídos no centro da cidade de Santarém, ou para novos loteamentos localizados na estrada do acesso ao aeroporto.

A produção de soja forçou o desmantelamento de comunidades rurais e a extinção de rotas de transporte público que atendiam aos pequenos produtores, inviabilizando a região para o antigo morador e facilitando a sua apropriação por novos usos e tipologias. Esse processo de explosão e dispersão de usos urbanos pelo território manifesta o fenômeno da urbanização extensiva (Monte-Mór, 2015), com destaque para a vinculação ao modo de vida urbano pelo consumo, também acompanhado pela implosão dos espaços consolidados (seja no centro urbano seja nas vilas). As transformações em curso nas duas sedes dos municípios que constituem a periferia metropolitana: Belterra – núcleo urbano construído para apoiar o produção de borracha sob iniciativa de Henri Ford, com ruas originalmente distantes de três em três quilômetro, e tipologia de edificações tipicamente norte-americanas – e Mojuí dos Campos – assentamento carente de todas as

infraestruturas e inserido na miríade de assentamentos rurais reconhecidos pelo principal movimento social da região (como o Sindicato de Trabalhadores Rurais). A espacialidade das formas de uso e ocupação do território revela as mais diversas estratégias, praticadas pelos também diversos agentes produtores do espaço urbano, que buscam, a partir das condições concretas, defender seus interesses. A paisagem torna-se o resultado dessas múltiplas determinações e revela a sobreposição de manifestações da mundialização aos caminhos naturais e sociais que guardam dimensões e sentidos traçados em outras épocas (ver Quadro 4).

O reduzido território coberto pelas manchas urbanas de Santarém, Belterra e Mojuí, quando contraposto às centenas de assentamentos rurais, herdeiros de comunidades tradicionais, indica o ainda frágil protagonismo urbano-industrial, viabilizado pela conexão criada pela infraestrutura logística da região aos circuitos globais – entre a lógica portuária e o agronegócio. Em paralelo a esse circuito superior (Santos, 1979), as comunidades continuam a reproduzir dinâmicas seculares e modos de vida extremamente bem adaptados e articulados com a natureza da região, ainda que sejam cada vez mais invisibilizados pelos interesses das frações do capital industrial e financeiro que esperam gradativamente se apropriar do território a partir das novas formas de coalizão entre setor público e privado observadas no País.⁸

Atualmente, o espaço contido na RM Santarém é ambivalente: atende ao perfil hegemônico de metrópole, incorporando as tipologias correntes do léxico da cidade global – *shopping center*, projeto de orla típico, pressão por verticalização, loteamentos de

Quadro 4 – Diferentes formas de apropriação do espaço da orla da cidade de Santarém. Observar gradiente entre o porto da Cargill (exportador), o porto de passageiros (regional), a orla urbanizada e a orla natural e histórica.



Elaboração: autores, em 2017.

luxo; e manifesta sua face amazônica, quando abriga bairros ribeirinhos em que a população depende do rio para sua sobrevivência, comunidades que dependem do trato da terra e cuja produção abastece a cidade com hortaliças e produtos da gastronomia típica da região e áreas nas quais identidades culturais e religiosos (indígenas e quilombolas) coexistem na cidade (ver Quadro 5).

As localidades dispersas que formam o universo “rural” têm uma relação de codependência com a malha urbana central da cidade

(prestação de serviços – saúde, educação e outros), a partir das trocas dos seus produtos agrícolas e extrativistas. E, embora muitos assentamentos já existissem antes da implantação da nova logística, diante do contraste criado pelo direcionamento de investimentos para o paradigma modernizante, são interpretados como assentamentos precários, a exemplo dos espaços informais periféricos das metrópoles clássicas. A estrutura de mobilidade que dá coesão e define o pertencimento à localidade é definida pela proximidade aos eixos viários (rua, ramais,

Quadro 5 – Diferentes racionalidades de produção do espaço urbano na cidade de Santarém. Acima: margem do rio (praia, comunidade de pescador e centro da cidade); abaixo: verticalização, *shopping center* e conjunto habitacional do Programa Minha Casa Minha Vida



Elaboração: autores, em 2017.

rodovias, vias, estrada). As localidades tornam-se extensão da cidade e, apesar de não terem surgido a partir do padrão conhecido de periferia brasileira, formam um colar periurbano que mostra quanto o rio ou as estradas viabilizaram sua localização. Muitas localidades seculares resistem por terem sido incorporadas por áreas de assentamento criados pelo Incra, que as protegeu das mudanças de uso da terra no decorrer das últimas décadas.

A sedução do capitalismo torna a crítica a esse novo modo de produção de cidade difícil de ser reconhecida ou mesmo compreendida. As coalizões recentes, entre controladores da terra, empreendedores e o poder público (executivo e legislativo local e estadual), são

pautadas por objetivos que nem sempre fazem sentido para a população mantida à margem do processo modernizante. Ao poder público, interessa a conversão à geração de tributos, não viabilizada pelas comunidades tradicionais, o que reduz seu interesse em proteger esse modo de vida e o aproxima de atores interessados na reestruturação rentável do território pela produção imobiliária. Como dito por Smith (1988), para produzir riqueza, o capitalismo precisa afastar o homem da natureza, criar concorrência no mercado, despersonalizar as pessoas, homogeneizar consumo e outros aspectos que buscam mudar a forma de vida das comunidades tradicionais e de pequenas localidades encontradas em Santarém.

O Quadro 6⁹ procura sintetizar a correlação de forças existentes no território em discussão, indicando níveis de interesse, responsabilidade, poder, tensão e omissão, manifestos pelos atores envolvidos nos setores público e privado, nos movimentos sociais e no terceiro setor¹⁰ quanto a processos de efetiva integração dos três municípios metropolitanos, crescimento e conexão das manchas urbanas, associados ao aspecto modernizador; e também ao maior ou menor respeito à biodiversidade e aos modos de vida tradicionais, associados aos interesses dessas populações. Verifica-se que a recente aproximação do governo federal do setor priva-

dos interesses capitalistas, assim como a importância do terceiro setor para o suporte de pleiados dos movimentos sociais¹¹ (ver Figura 8).

A região que se constituía como um espaço de múltiplas determinações sob forte dependência da política estatal tenderá à conversão mais rápida, na medida em que aumenta a carência de investimentos necessários à manutenção dos modos de vida baseados no saber tradicional ou que é permitida a destruição dos recursos naturais (contaminação das águas, redução de biodiversidade, desflorestamento, etc.), transformando o que antes era a forma de se viver no lugar em estratégia de resistência (Monte-Mor, 2015).

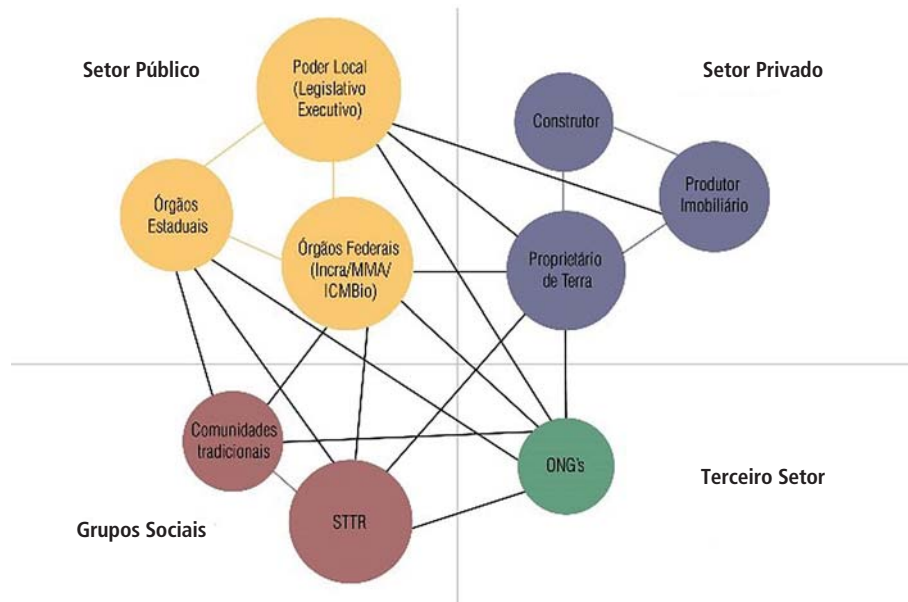
Quadro 6 – Diagrama de correlação de forças existentes no território

| | Setor Privado | | | Setor Público | | | Grupos Sociais | | Terceiro Setor | |
|---|---|----------------------|------------|-------------------------------------|------------------------------------|------------------|----------------|--------------------------|----------------|---|
| | Proprietário de terra | Produtor imobiliário | Construtor | Poder Local (Legislativo Executivo) | Órgãos Federais (Incrá/MMA/ICMBio) | Órgãos Estaduais | SITR | Comunidades tradicionais | ONGs | |
| 1 | Integração Metropolitana Belterra - Mojú dos Campos - Santarém | ◆ | ◆ | ◆ | ○ | □ | ● | ◆ | ◆ | □ |
| 2 | Expansão da Marcha Urbana (Perímetro Urbano) | ● | ● | ◆ | ○ | □ | ◆ | ◆ | ◆ | |
| 3 | Respeito à Sociodiversidade | ● | ● | ● | ■ | ● | ● | ● | ◆ | |
| 4 | Suporte a modo de vida nos assentamentos e comunidades tradicionais | ● | ● | ● | ○ | ● | ● | ● | ◆ | |

LEGENDA
 ● Poder (ação) ◆ Interesse passivo ● Tensão ○ Historicamente sujeito à pressão do interesse econômico
 ■ Omissão ◆ Interesse ativo □ Sem relação direta

Elaboração: autores, em 2017.

Figura 8 – Diferentes coalizões em disputa pelo território



Elaboração: autores, em 2017.

A facilitação das novas leis (regularização fundiária e redução das áreas protegidas) para operação do setor privado, desde o âmbito global, torna o governo local muito vulnerável às investidas do capital industrial e financeiro, a ponto de este se colocar contra as conquistas institucionais dos grupos sociais e ambientais históricos da região. Exemplo disso é a intenção da prefeitura municipal de Santarém de questionar a existência do assentamento agro-extrativista Eixo Forte na área atravessada pela estrada de acesso ao aeroporto e à vila de Alter do Chão.

A expectativa de crescimento econômico a partir das novas dinâmicas eleva o preço da terra nas áreas disponíveis para urbanização

adjacentes à área urbana já consolidada, a ponto de viabilizar focos de verticalização e, de modo reverso, causando a precarização das comunidades tradicionais urbanas. A reestruturação do meio rural induz à ocupação informal de áreas urbanas ambientalmente vulneráveis, a expansão urbana formal sobre áreas de floresta, as contestações já citadas de institucionalidades vigentes por interesses imobiliários e a assimilação das vilas e localidades habitadas por comunidades tradicionais como assentamentos dormitórios.

O conflito entre as diferentes racionalidades se manifesta em todas as esferas da vida. Contudo, apesar das transformações já ocorridas para a população vinculada à

Quadro 7 – Principais pontos do Estatuto da Metr pole

| PRINCIPAIS PONTOS | RESUMO – ARCABOUÇO INSTITUCIONAL |
|----------------------------------|---|
| Aglomerac o Urbana | Unidade territorial urbana constituída pelo agrupamento de 2 (dois) ou mais municípios lim trophes, caracterizada por complementaridade funcional e integra o de din micas geográficas, ambientais, políticas e socioecon micas |
| Fun o pública de interesse comum | Política pública ou a o nela inserida cuja realiza o por parte de um município, isoladamente, seja inviável ou cause impacto em municípios lim trophes |
| Gestão Plena | Condi o de região metropolitana ou de aglomera o urbana que possui: a) formaliza o e delimita o mediante lei complementar estadual; b) estrutura de governança interfederativa própria; c) plano de desenvolvimento urbano integrado aprovado mediante lei estadual |
| Governança interfederativa | Compartilhamento de responsabilidades e a es entre entes da Federa o em termos de organiza o, planejamento e execu o de fun es públicas de interesse comum |
| Metr pole / Região Metropolitana | <i>Metr pole</i> : espaço urbano com continuidade territorial que, em razão de sua popula o e relevância política e socioecon mica, tem influência nacional ou sobre uma região que configure, no mínimo, a área de influência de uma capital regional, conforme os critérios adotados pela Funda o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE. <i>Região metropolitana</i> : aglomera o urbana que configure uma metrópole. |
| Critérios | Os critérios para a delimita o da região de influência de uma capital regional considerarão bens e serviços fornecidos pela cidade   região, abrangendo produtos industriais, educa o, saúde, serviços bancários, comércio, empregos e outros itens pertinentes. |
| Da Institui o | Os estados, mediante lei complementar, poderão instituir regiões metropolitanas e aglomera es urbanas, constituídas por agrupamento de municípios lim trophes, para integrar a organiza o, o planejamento e a execu o de fun es públicas de interesse comum. |
| Da Institui o | A institui o de região metropolitana ou de aglomera o urbana que envolva municípios pertencentes a mais de um estado será formalizada mediante a aprova o de leis complementares pelas assembleias legislativas de cada um dos estados envolvidos. |
| Da Institui o | Até a aprova o das leis complementares por todos os estados envolvidos, a região metropolitana ou a aglomera o urbana terá validade apenas para os municípios dos estados que já houverem aprovado a respectiva lei. |

Fonte: Estatuto da Metr pole, 2015.

din mica urbana (administra o pública, comércio, serviços, produ o e exporta o da soja), a capacidade de atendimento dos serviços públicos   baixa, as solu es de transportes não são compatíveis com as novas distâncias, há carência de espaços verdes e públicos com infraestrutura para a sociabilidade, a prática de esporte e o lazer (produzidos sob a  tica

convencional) desconsidera a oferta existente no espaço natural), demonstrando que a transi o econ mica tem sido mais rápida do que a socioespacial. Isso indica limita es sob a  tica da homogeneiza o, mas amplas oportunidades sob a  tica da diversidade e da inova o e das expectativas do bem viver em debate no norte global.

Em meio a todas essas contradições, o processo de institucionalização da região metropolitana de Santarém é resultado da convergência de interesses nas escalas nacional, regional e municipal, e por isso foi aprovado, apesar de não existir pleno atendimento dos critérios propostos para balizar tais análises ou o devido enquadramento das condições de governança e processos em curso, a exemplo dos parâmetros criados pelo Estatuto da Metrópole (ver Quadro 7). A RM de Santarém recupera a histórica localização estratégica dos documentos federais, no que diz respeito ao escoamento da produção de grãos, a conversão de terras do extrativismo para o agronegócio e a produção da cidade alinhada à lógica da acumulação. Regionalmente, a região metropolitana de Santarém alinha-se aos antigos interesses de criação de um possível novo estado. Operacionalmente, a racionalidade da estrada e da soja ganhou força com o desmembramento do município de Mojuí dos Campos em 2010, mesmo ano em que se iniciou o processo de criação da RMS na Assembleia Legislativa do estado do Pará, concluído apenas em janeiro de 2012.

Na esfera local, a institucionalização da RM de Santarém representa o fortalecimento do poder público, com a ampliação da máquina pública, e o fortalecimento também dos interesses privados no sentido de conversão de terra rural em terra urbana e apropriação dessa terra para a maximização da mancha urbana das cidades. Desse modo, Santarém se consolida como lugar da elite local, e as cidades de Belterra e Mojuí dos Campos passam a exercer a função de periferia da RM, devido à valorização das terras em toda a RM. É clara a expulsão das classes mais pobres para as cidades vizinhas sem o fornecimento do mínimo de

infraestrutura ou de serviços essenciais como o transporte público.

A atual legislação que regula as regiões metropolitanas do País não enxerga processos como os que estão acontecendo na cidade de Santarém que, apesar de se justificar como metrópole, apresenta uma trajetória diferente das RMs classicamente conhecidas. Essa outra trajetória precisa ser conhecida, respeitada e possivelmente protegida, pois a imposição de institucionalidades exógenas tende a viabilizar uma série de dinâmicas que exclui milhares de pessoas com modos de vida diferentes.

Considerações finais

Ao apresentar a região metropolitana de Santarém como uma região que é tocada pela dinâmica planetária, mas que também tem raízes muito bem estabelecidas nas tradições locais, este texto ilustra os processos recentes de urbanização e traz à tona outras formas de ocupação do território colocadas à margem dos processos hegemônicos, que dada a sua intensidade e enraizamento, inspiram a reflexão sobre uma estratégia de urbanização que extrapole a concepção de cidade pautada apenas pelo ponto de vista econômico ou periférico. O texto também destaca a importância do espaço periurbano, que não é assimilado pelo discurso dominante, e constitui-se em território sob disputa entre aqueles que já estavam estabelecidos ali originalmente— e que seguem uma estratégia de produção compatível com a preservação da floresta viva — e os atores e produtores do espaço urbano que lucram com o processo de expansão contínua e ilimitada da mancha urbana.

Além disso, observa-se que a RM de Santarém não atende às gerações de critérios estabelecidos institucionalmente por órgãos governamentais na década de 1970 e em 2013, não apresenta o processo de conurbação nem possui políticas urbanas em comum entre os três municípios que a compõem. A área urbana da RMS compreende apenas 2,36% do território, enquanto o restante é ocupado por uma população distribuída em uma série de institucionalidades (vilas, unidades de conservação e assentamentos rurais) que indicam formas de resistência e auxílio na manutenção da população que dependem da terra e da floresta para viver. Com essas especificidades apresentadas, fica o questionamento sobre como repensar as políticas metropolitanas a fim de englobar a diversidade que compõe o mosaico da RMS, tendo em vista que as políticas existentes foram concebidas segundo parâmetros oriundos em outros contextos metropolitanos, em que há maior ênfase no espaço urbano. Se pensarmos que uma região metropolitana abrange todo o território dos municípios que a constituem e não apenas a área urbana, torna-se necessário desenvolver estratégias que diminuam as assimetrias de poder e assegurem a terra como elemento fundamental para viabilizar a vida, e não só como uma estratégia capitalista para estabelecer o que é hegemônico. Enquanto o jogo político e econômico for costurado em função de quem trata a terra como um elemento de poder, manter as institucionalidades

existentes (assentamentos, Flona, Resex) e os modos de vida tradicionais pode ser interessante apenas para imobilizar a terra e a tratá-la como reserva, para quando for oportuno explorá-la ou converter seu uso, sem serem considerados como manifestação da diversidade amazônica a ser reconhecida e respeitada, a bem da preservação do próprio bioma.

Nesse sentido, a RM de Santarém apresenta-se como um espaço com grande potencial de aderência às premissas colocadas para as cidades do século XXI, pois mostra intensidade de atributos espaciais, recursos naturais, sociodiversidade e qualidades ambientais, compatíveis com o que vem sendo perseguido nos países centrais, em resposta à demanda por qualidade de vida urbana. Entretanto a região segue na contramão desse raciocínio, na medida em que reproduz as fórmulas difundidas no século anterior, convertendo sua diversidade socioespacial em espaço homogêneo voltado para produção e consumo.

Nessa perspectiva, conclui-se que ao urbano extensivo, que se estabelece a partir das determinações da ordem distante, seria possível contrapor a naturalização extensiva, por meio da preservação dos espaços naturais e do padrão de dispersão já praticados na região. Contudo, isso só será possível quando assumirmos uma postura de maior autonomia do conhecimento local para a governança daquele território, capaz de dar voz e valor ao conhecimento milenar acumulado na região.

Taynara do Vale Gomes

Universidade Federal do Pará, Programa de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo. Belém, PA/Brasil.

taynaragomes@gmail.com

Ana Cláudia Duarte Cardoso

Universidade Federal do Pará, Programa de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo, Programa de Pós-Graduação em Economia. Belém, PA/Brasil.

aclaudiacardoso@gmail.com

Helder Santos Coelho

Universidade Federal do Pará, Programa de Pós-Graduação em Economia. Belém, PA/Brasil.

helder.coelho@yahoo.com.br

Kamila Diniz Oliveira

Universidade Federal do Pará, Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Laboratório Cidades na Amazônia. Belém, PA/Brasil.

kamiladinizoliveira@gmail.com

Notas

- (1) Adota-se aqui o eixo espaço-temporal de urbanização da humanidade proposto por Henri Lefebvre, que situa o atual estágio da humanidade (urbano-industrial) como aquele que impõe a homogeneidade à hegemonia da técnica, da lei e do poder das elites. Além da dominação da natureza segundo a lógica do mercado (Lefebvre, 1999).
- (2) A marcha para o Oeste conduzida pelo Estado Novo criou a figura dos “soldados da borracha”, dentro de acordos entre Brasil e EUA, que resultaram na adaptação dos migrantes sobreviventes ao bioma e assimilação das condições de vida dos povos nativos (Ricardo, 1970).
- (3) Os pedidos de lavra de minerais valiosos já registrados no DNPM, inclusive o ouro, na região de Santarém indicam que há potencial de replicação de processos já ocorridos no nordeste e sudeste paraenses portadores de conflitos socioambientais, a saber: desmatamento da floresta, expulsão e empobrecimento da população rural, redução do regime de águas, implantação de agronegócio e extrativismo mineral, intensificação da urbanização.
- (4) Essa racionalidade é exposta na obra do economista Francisco Costa (Costa, 2012) que diferencia as lógicas de produção camponesa (de base extrativista) e patronal (capitalista) na região.
- (5) Definida como “uma urbanização que se estende para além das cidades em redes que penetram virtualmente todos os espaços regionais, integrando-os em malhas mundiais – [que] representa, assim, a forma socioespacial dominante que marca a sociedade capitalista de estado contemporânea em suas diversas manifestações, desde o centro dinâmico do sistema capitalista até – e cada vez mais – às diversas periferias que se articulam dialeticamente em direção aos centros e subcentros e subsubcentros” (Monte-Mór, 1994, p. 171).

- (6) O ambiente periurbano é compreendido como uma zona transicional ou zona de interação, onde atividades urbanas e rurais estão justapostas e características da paisagem estão sujeitas à rápida mudança, levando a transformações nos sistemas hidrológicos, ecológico, geomorfológico e socioeconômico, sendo frequentemente negligenciadas pelas administrações tanto rurais como urbanas (Douglas, 2006, p. 18).
- (7) Destaque para um loteamento chamado Vila Planalto, construído a cerca de 15 km de Santarém em meio à área de plantação de soja, ocupado por casas de alto padrão construtivo, comercializadas a preços semelhantes aos das grandes cidades, ocupados por migrantes que consideravam que a cidade não contava com áreas habitacionais compatíveis com suas necessidades, mas que, após a difusão dos malefícios dos agrotóxicos para a saúde da população, passaram a vender suas casas e a se dirigir para os novos empreendimentos habitacionais localizados na cidade de Santarém.
- (8) A esse respeito são dignos de nota os recentes movimentos do governo federal de redução das áreas indígenas, de áreas de preservação, de condições de licenciamento e de regularização fundiária propostos pelas MPs 756, 758 e 759 que têm sido aprovadas a toque de caixa pelo Congresso Nacional, tendo em vista a sua rápida conversão em leis que alteram décadas de acordos e conquistas do povo brasileiro.
- (9) Adaptação do Diagrama de poder desenvolvido por McGlynn (1993) e aplicado ao contexto amazônico por Cardoso (2007).
- (10) Na década de 1990, a literatura internacional (Burgess, Carmona e Kolstee, 1997) apontava a correlação de forças entre esses setores como estratégica para compensar a redução do Estado, apregoada pelo neoliberalismo. E talvez o suporte de ONGs, tais como o Ipam, Saúde Alegria, Fase Amazônia, tenha sido decisivo para a interlocução entre movimentos sociais e setor público. No novo desenho, o setor privado tem sido beneficiado pelo realinhamento do setor público em geral.
- (11) Durante a pesquisa de campo, foram realizadas entrevistas em órgãos do setor público, sindicatos e ONGs, que relataram um movimento de revogação de demarcações institucionais (Inkra e Interpa) que asseguram a terra para manutenção de modos de vida tradicionais.

Referências

- BECKER, B. (1998). *Amazônia*. São Paulo, Ática.
- BRASIL Constituição (1967). *Parágrafo 10 do artigo 157 da Constituição Federativa do Brasil*. Brasília, DF, Senado Federal.
- BRASIL (1973). *Lei Complementar n. 14*, de 8 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.
- BRASIL – Presidência da República (2015). *Lei nº 13.089*, de 12 de janeiro de 2015. Institui o Estatuto da Metrôpole. Brasília.

- BURGESS, R., CARMONA, M. e KOLSTEE, T. (1997). "Contemporary macroeconomic strategies and urban policies in developing countries: a critical review". In: BURGESS, R., CARMONA, M. e KOLSTEE, T. (orgs.). *The challenge of sustainable cities*. Londres, Zed Books.
- CARDOSO, A. C. (2007). *O espaço alternativo: vida e forma urbana nas baixadas de Belém*. Belém, EDUFPA.
- CARLOS, A. F. (2015). A virada espacial. *Revista Mercator*. Fortaleza, v. 14, n. 4, pp. 7-16.
- CASTELLO BRANCO, M. et al. (2013). *Rediscutindo a delimitação das regiões metropolitanas no Brasil: um exercício a partir dos critérios da década de setenta*. Rio de Janeiro, Ipea.
- CASTELLS, M. (1999). *A sociedade em rede*. São Paulo, Paz e Terra.
- COSTA, F. A. (2012). *Elementos para uma economia política da Amazônia*. Belém, NAEA.
- COSTA, M. e TSUKUMO, I. (2013). *40 anos de regiões metropolitanas no Brasil*. Brasília, Ipea.
- DOUGLAS, I. (2006). "Peri-urban ecosystems and societies: transitional zones and contrasting values". In: MACGREGOR, D.; SIMON, D. e THOMPSON, D. (orgs.). *The Peri-Urban Interface*. Londres, Earthscan.
- EMATER (2011). *Plano de desenvolvimento do Assentamento Eixo Forte. Empresa de assistência técnica e extensão rural*. Santarém.
- EUCLYDES, A. C. P. (2016). *A hipótese otimista: dialética e utopia das áreas verdes, das áreas protegidas e da trama verde e azul*. Tese de Doutorado. Belo Horizonte, Universidade Federal de Minas Gerais.
- FAMCEEFF (2007). *Estatuto da Famceef*. Santarém, Federação das associações de moradores, comunidade e entidades do assentamento agroextrativista Eixo Forte.
- GALVÃO, M. V. et al. (1969). Áreas de Pesquisa para Determinação de Áreas Metropolitanas. *Revista Brasileira de Geografia*, v. 31, n. 4, pp. 53-140.
- GARSON, S. (2009). *Regiões Metropolitanas: por que não cooperaram?* Rio de Janeiro, Letra Capital.
- HAAS, T. et al. (2012). *Sustainable urbanism and beyond: rethinking cities for the future*. Nova York, Rizzoli.
- HALL, P. (1995). *Cidades do amanhã*. São Paulo, Perspectiva.
- HARVEY, D. (2016). *17 contradições e o fim do capitalismo*. São Paulo, Boitempo.
- LEFEBVRE, H. (1999). *A revolução urbana*. Belo Horizonte, Editora da UFMG.
- _____ (2008). *Espaço e política*. Belo Horizonte, Editora da UFMG.
- LEITE, M. (2009). *A floresta Amazônica*. São Paulo, Publifolha.
- MARICATO, E. (2001). *Brasil, cidades: alternativas para a crise urbana*. Petrópolis, Vozes.
- MARTÍNEZ, Z. (2012). *Postsuburbia*. Barcelona, Comanegra.
- MCGLYNN, S. (1993). "Reviewing the rhetoric". In: HAYWARD, R. e MCGLYNN, S. (orgs.). *Making better places: urban design now*. Londres, Betterworth.
- MENERAULT, P. (2014). Implantação de trama verde-azul no Bacia Mineira no Nord-Pás de Calais na França. In: SEMINÁRIO METROPOLITANO DO MACROZONEAMENTO DA REGIÃO METROPOLITANA DA GRANDE BH. *Anais...* Belo Horizonte, UFMG.

- MONTE-MÓR, R. (1994). "Urbanização extensiva e lógicas de povoamento: um olhar ambiental". In: SANTOS, M. et al. (orgs.). *Território, globalização e fragmentação*. São Paulo, Hucitec.
- _____. (2015). "Urbanização, Sustentabilidade, Desenvolvimento: complexidades e diversidades contemporâneas na produção urbano". In: COSTA, G., COSTA, H. e MONTE-MÓR, R. (orgs.) *Teorias e práticas urbanas: condições para a sociedade urbana*. Belo Horizonte, C/Arte.
- NEVES, W. (1992). *Origens, adaptações e diversidade biológica do homem nativo da Amazônia*. Belém, Museu Paraense Emílio Goeldi.
- RICARDO, C. (1970). *A marcha para o oeste*. Rio de Janeiro, José Olympio.
- ROOSEVELT, A. C. (1992). "Arqueologia Amazônica". In: CARNEIRO DA CUNHA, M. (org.). *História dos índios no Brasil*. São Paulo, Companhia das letras.
- SANTARÉM (2006). Lei n. 18.051, de 29 de dezembro de 2006. Institui o Plano Diretor Participativo do Município de Santarém. Diário Oficial do Município de Santarém. Santarém, PA, 29 dez 2006.
- SANTOS, M. (1979). *O espaço dividido*. São Paulo, Francisco Alves.
- _____. (2013). *O trabalho do geógrafo no terceiro mundo*. São Paulo, Edusp.
- SASSEN, S. (1988). *O lugar e a produção na economia global. As cidades na economia mundial*. São Paulo, Studio Nobel.
- SMITH, N. (1988). *Desenvolvimento desigual*. Rio de Janeiro, Bertrand Brasil.
- SOUZA, A. (2016). *Economia e natureza: padrões de uso e cobertura da terra associados a atividades agropecuárias e extrativistas de comunidades do sudoeste do Pará*. Dissertação de Mestrado. São José dos Campos, Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais.
- TAVARES, H. (1986). Políticas de desenvolvimento regional nos países do "centro" e no Brasil. *Cadernos Ippur/UFRJ*. Rio de Janeiro, ano 1, n. 1.

Texto recebido em 30/maio/2017
Texto aprovado em 24/ago/2017

Regiones metropolitanas de Colombia: la gravitación y la desarticulación como rasgos dominantes de la organización territorial en curso

Metropolitan regions of Colombia:
gravitation and disarticulation as key rules
of the current territorial organization

Óscar A. Alfonso R.

Resumen

En los albores de la paz, la necesidad de un nuevo modelo territorial de Estado se argumenta, de un lado, desde los entresijos al desarrollo que surgen del actual siendo el más evidente la corrupción administrativa. Del otro lado, desde tres experiencias relevantes que promueven las virtudes de la regionalización con base en las zonas metropolitanas; es decir, de las regiones metropolitanas. Y, por último, desde la viabilidad de mayores logros en autonomía local asumiendo plausibles costos impositivos soportados en la equidad en la tributación a la propiedad.

Palabras clave: metropolización; regiones metropolitanas; modernización del Estado.

Abstract

From the beginning, the need for a new territorial model of state arises, on the one hand, from the obstacles to development, among which the most evident is administrative corruption and, on the other hand, three relevant experiences that promote the virtues of regionalization based on metropolitan regions. Finally, the viability of local autonomy without greater tax burdens for the population if they were incurred with fairness in real estate taxation.

Keywords: metropolis; metropolitan regions; modernization of the state.

La cesación del fuego producto de la deposición de los espíritus violentos, los pactos sociales y políticos y la consecuente revitalización de los derechos fundamentales de la población que han de ser garantizados por el Estado, hacen parte de un accidente histórico que en Colombia se reclama desde hace más de medio siglo: la paz. La oclusión de los factores que han retroalimentado el conflicto interno armado ha comenzado con la dejación de las armas por la guerrilla, pero ello no es la paz. Ella se alcanza con una nueva redistribución del poder, esto es, con un nuevo modelo territorial de Estado con capacidad para producir un nuevo estado de cosas en el que la corrupción, la inequidad y la depredación cedan a procesos virtuosos que garanticen la reconciliación entre los colombianos y entre estos con la naturaleza. El modelo centralista en boga y su principal mecanismo de reproducción, el clientelismo, no lo permiten. Este trabajo se ocupa de allanar el espacio de la utopía posible de un nuevo modelo territorial de Estado basado en los procesos territoriales en curso, siendo el más evidente el de la preeminencia de las zonas metropolitanas sobre el resto de formas de ocupación del territorio y, de manera consecuente, la evidente gravitación de amplias zonas del territorio colombiano sobre ellas; es decir, que Colombia es un país de regiones metropolitanas que rebasa la división político-administrativa vigente que, por su parte, es proclive al modelo territorial de Estado centralista.

La argumentación parte de la exposición teórica de las características de un sistema poli-metropolitano que da lugar a la existencia de campos multigravitacionales cuyo reconocimiento es crucial en vista de la

proposición de una regionalización basada precisamente en los campos de influencia de las zonas metropolitanas. En la segunda parte se realiza una síntesis crítica de los intentos de regionalización conocidos en Colombia desde el siglo pasado, y en la tercera se concretan algunas de las virtudes de tres modelos de regionalización metropolitana ejemplificantes de los alcances de la modernización del Estado desde los territorios metropolitanos. En la cuarta se expone el modelo de regiones metropolitanas y se realizan sus caracterizaciones, a fin de sustentar la idea de que la promoción del crecimiento regional y los avances en equidad son costos asumibles en aras de un nuevo escenario de distribución del poder proclive a la paz. Estos fenómenos y propuestas se recrean en las reflexiones finales.

La delimitación regional en un espacio poli-metropolitano

A diferencia de las ciudades-Estado como Singapur, en los países del continente americano es frecuente depararse con la existencia de dos o más zonas metropolitanas de diverso tamaño poblacional, con escalas de aglomeración disímiles y, por tanto, con variadas áreas de influencia: es el polimetropolitano (cfr. Alfonso 2014a; 2014b; 2012). En vista del propósito de la construcción de una propuesta de regionalización a partir de la gravitación de los territorios sobre las aglomeraciones que componen un sistema polimetropolitano, hay varios escollos metodológicos que superar. El primero es el de la identificación de las zonas metropolitanas, los núcleos y municipios

metropolizados, esto es, cuyas poblaciones han establecido vínculos estructurales y coyunturales que tienden a configurarlas como unidad económico-espacial. El segundo consiste precisamente en la delimitación de las áreas de influencia de las zonas metropolitanas; es decir, de la construcción de la propuesta de regionalización. Los métodos gravitacionales comúnmente empleados emplean a lo sumo dos unidades espaciales separadas por un espacio relativamente fácil de diferenciar con el auxilio de ciertas técnicas. Sin embargo, en ámbitos polimetropolitanos lo que es obvio es la existencia de campos multigravitacionales que complejizan el ejercicio de identificación de los umbrales metropolitanos o fronteras de las áreas de influencia de las zonas metropolitanas. Este apartado se ocupa de sugerir la manera de superar estos escollos.

Identificación de las zonas metropolitanas

¿Sobre qué lugares gravita la vida económica, social y política de un país? La respuesta a esta cuestión es el punto de partida de una propuesta de regionalización. La identificación de tales lugares comienza por la comprensión de la jerarquía poblacional que trasciende a la mera ordenación y asignación de un rango dentro del conjunto del sistema de jurisdicciones locales, pues hay necesidad de verificar si esas ciudades a la cabeza de la jerarquía urbana son a la vez núcleos metropolitanos, esto es, que establecen tal tipo de interacciones con las jurisdicciones localizadas en cierta área en proximidad cuya influencia es creciente y

medible. La hipótesis fuerte de inicio es que estos lugares son las zonas metropolitanas y, por ende, que estamos en presencia de un país de regiones metropolitanas. El Índice de Metropolización (Jaramillo y Alfonso, 2001, pp. 200-205; Alfonso, 2010, p. 229) es un excelente mecanismo para realizar tal verificación. Se estima la incidencia (I) de las migraciones del núcleo metropolitano sobre el crecimiento poblacional de los municipios de la zona que se construye sobre la base del saldo migratorio:

$$I = \frac{NM_m - m_{NM}}{R_m} \quad (1)$$

Los nacidos en el núcleo metropolitano que residen en el municipio metropolizado (NM_m) conforman un contingente de emigrantes de cuyo número se sustraen los emigrantes en la otra dirección, esto es, los nacidos en el municipio metropolizado que residen en el núcleo metropolitano (m_{NM}), y ese saldo migratorio se divide por el total de residentes en el municipio metropolizado (R_m). Si la razón (I) tiende a cero es que no hay un proceso de expansión metropolitana en curso. En el caso de que lo haya, el paso siguiente consiste en comparar el número efectivo de emigrantes del núcleo metropolitano al municipio metropolizado con el total de residentes en los municipios metropolitanos (m) que provienen de la misma zona metropolitana (M), es decir, los nacidos en el núcleo metropolitano que emigraron a m y los nativos de m que residen allí mismo:

$$A = \frac{NM_m}{M_m} = \frac{NM_m}{NM_m + m_m} \quad (2)$$

Puesto que se requiere contar con una medida de la unidad espacial en su conjunto que es la zona metropolitana (M), se calcula otra razón cuyo numerador lo componen los nacidos en el núcleo metropolitano que residen en allí mismo (NM) y en los municipios metropolitanizados (m), mientras que en el denominador se encuentran los nacidos en la zona metropolitana (M) que residen en ella:

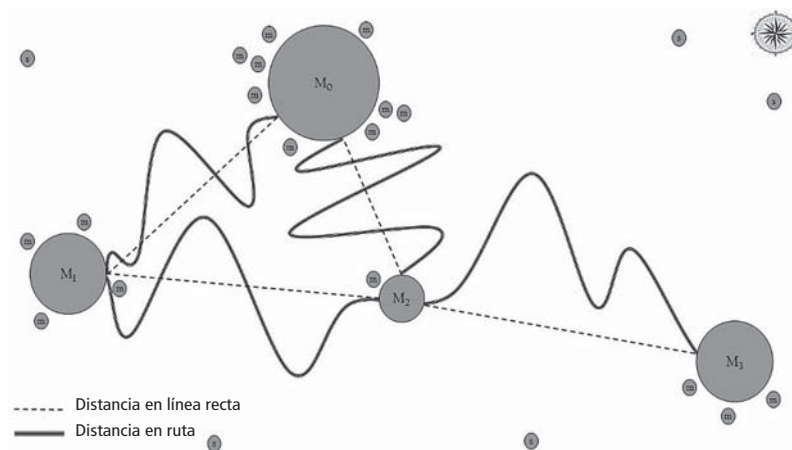
$$B = \frac{NM_M}{M_M} = \frac{NM_{NM} + NM_m}{NM_m + m_{NM,m}} \quad (3)$$

El Índice de Metropolización es el cociente de la relación A/B que alcanza el valor de la unidad cuando las distribuciones de nacidos en NM y en m se comportan exactamente igual, y que es inferior a ella cuando el proceso de metropolización de la población no se ha asimilado por completo.

Los campos multigravitacionales del poli-metropolitanismo

¿Con qué principios se estructura una región metropolitana? Esta es la cuestión central que se planteó Isard (1960, pp. 507-508) como preámbulo al desarrollo de su propuesta de los campos gravitacionales según la cual “las relaciones interregionales pueden concebirse como relaciones entre masas”. Desde esta perspectiva teórica, el polimetropolitano entraña la intercalación espacial de más de una masa gravitatoria, situación que se ejemplifica en la Figura 1 en la que, además, se esboza otro de los inconvenientes que con frecuencia enfrentan este tipo de modelos cual es la utilización del ideal euclidiano de la distancia como forma dominante de establecer el umbral D_c . El uso de ese ideal euclidiano de la línea recta entre dos lugares,

Figura 1 – Intercalación de masas gravitatorias en el espacio geográfico y sinuosidad de la distancia en ruta



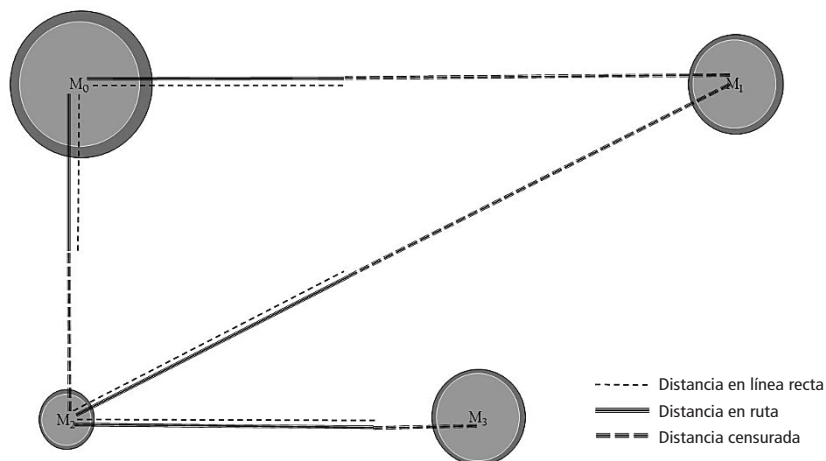
Fuente: el autor.

o la distancia a "vuelo de pájaro", es muy pertinente en el caso del análisis de planos isomorficos que por causa de la mezquindad de la naturaleza son los más escasos. El interés reduccionista o simplificador del uso de tal ideal no es adecuado en presencia de espacios geográficos con fracturas que alteran las interacciones entre las masas que entran en juego en los campos gravitatorios pues, tal como se representa en la Figura 1, hacen que la distancia en ruta entre tales zonas se aleje significativamente del ideal euclidiano, produciendo un paisaje sinuoso e, inclusive, de rupturas espaciales como la interconexión directa entre M_0 y M_3 .

Las pequeñas masas denotadas con la letra m representan a los municipios

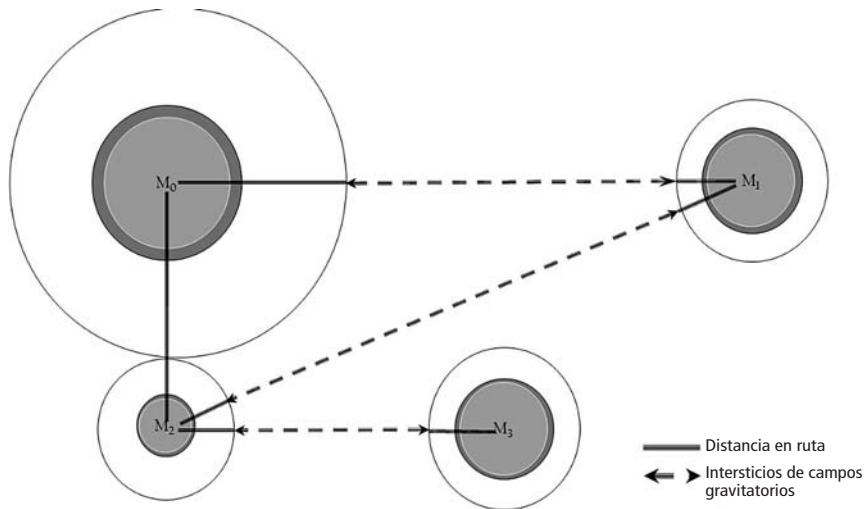
metropolizados, mientras que las marcadas con s son esas jurisdicciones de tamaño muy reducido que se localizan al margen de los campos gravitatorios, conformando zonas apartadas de reducida o nula interacción con el resto del sistema. En los modelos gravitacionales, la función de los municipios metropolizados es la de ensanchar la masa original que es la del núcleo metropolitano tal como se representa en la Figura 2 en la que, además, se elonga la distancia en ruta para compararla con el ideal euclidiano a fin de mostrar la censura que los métodos euclideos realizan sobre una porción considerable de la distancia que efectivamente incide en la gravitación entre núcleos metropolitanos: la distancia en ruta.

Figura 2 – Ensanchamiento de las masas gravitatorias por causa de la metropolización y censura de la distancia efectiva en los modelos que emplean el ideal euclidiano



Fuente: el autor.

Figura 3 – Intersticios espaciales por finitud de los campos gravitatorios de las metrópolis y emergencia de las regiones desarticuladas



Fuente: el autor.

Tal censura es trascendente pues la finitud de los campos gravitatorios es determinada por la distancia. Algo semejante fue advertido por los físicos en relación con la dispersión de ondas en el espacio dada la curvatura del globo terráqueo. El intersticio denotado en la Figura 3 por la porción discontinua de la línea que conecta a las metrópolis M , es un espacio con el que se ejemplifica la existencia de zonas intersticiales. A diferencia de los modelos de la física que han establecido una constante gravitacional universal, la existencia de estos intersticios es que no existe una constante gravitacional de la misma naturaleza; es decir, que los campos gravitatorios de las metrópolis son finitos y por ello existen umbrales regionales metropolitanos después de los cuales aparecen

vastas zonas desarticuladas del sistema urbano-regional.

La distancia en ruta por modo carretero no ha sido empleada en la construcción de algoritmos debido probablemente a la indisponibilidad de recursos tecnológicos para hacerlo. El desarrollo de la tecnología informática y de los procesos satelitales de teledetección ha facilitado el procesamiento geoespacial y hoy por hoy es posible superar esta dificultad de manera ágil y con confiabilidad y, con ello, contar con otras medidas de auxilio para los estudios geográficos. Una muy sencilla se refiere al Índice de Sinuosidad (IS) que intuitivamente capta el planteamiento de la Figura 1:

$$IS = \frac{Dr}{De} \quad (4)$$

Donde D_r es la distancia en ruta y D_e es la distancia euclídea. Si la primera coincide con la segunda, el cociente es la unidad pues se habría alcanzado el ideal euclidiano, que es sintomático de una situación en la que la infraestructura vial habrá facilitado la minimización de los costos de transporte entre los dos puntos concernidos en el análisis. Los decimales que excedan a la unidad indican el porcentaje de la desviación sobre tal ideal y, por tanto, el grado en el que se agudiza la fricción a la que Prager y Thisse (2010) han denominado como “la tiranía de la distancia”.

La pertinencia analítica de las distancias en ruta obedece a que, como se ha argumentado, la sinuosidad de la red vial principal incide de manera decisiva en la finitud de los campos gravitatorios. La sinuosidad se asocia positivamente a los costos de transporte, de personas y mercancías, existiendo diferencias notables entre países tanto por el heteromorfismo de su geografía como por la manera como se ha gestionado el desarrollo vial. La Tabla 1 ilustra esta idea. Se escogieron las cinco primeras ciudades en la jerarquía poblacional de cada país del continente americano y se calcularon los índices en relación con las distancias a la primera ciudad: el IS2 es el índice de sinuosidad entre la primera y la segunda, el IS3 entre la primera y las dos siguientes, el IS4 entre la primera y las tres siguientes y el IS5 entre la primera y las cinco siguientes. Adicionalmente, se agruparon por escalas de acuerdo con la tasa de urbanización reciente. En los tres primeros grupos, el promedio de la sinuosidad en todos los casos se incrementa cuando se desciende en la escala de la urbanización, y en los dos últimos grupos se desvanece esta regularidad.

Si bien Colombia es el segundo país en urbanización entre los del grupo con urbanización elevada, la sinuosidad de su sistema vial principal es la segunda más elevada del continente. Un índice de sinuosidad próximo a la unidad es sintomático de la aproximación del sistema vial al ideal euclidiano y, por oposición, es esperable que la distancia en ruta altere los campos gravitatorios de las zonas metropolitanas de manera más intensa cuanto más elevada sea la sinuosidad. Este último es lo que ocurre en Colombia. Entre el Archipiélago de San Andrés y Providencia y el país continental, las interacciones económicas y poblacionales no son tan intensas como para afectar el ejercicio de regionalización propuesto. El 56% del territorio colombiano se halla desarticulado de las dinámicas del desarrollo que tienen lugar en las zonas metropolitanas – ver Figura 4 –, fenómeno que encarna varias contradicciones, siendo la más relevante que mientras los bosques húmedos de la zona selvática del Amazonas y buena parte de la Orinoquia deberán ser conservados, el andén medio y el alto del pacífico, la parte norte del Cauca y casi la totalidad del Chocó, así como la Alta Guajira, acogen un contingente de población desatendido por el Estado y, por tanto, allí la recurrencia de la muerte por causa de la inanición y la gastroenteritis, los paros cívicos y de la acción de grupos ilegales es perenne. Otro tanto ocurre en la región nor-oriental de la Orinoquia en donde casi la totalidad de los municipios araucanos sostienen más interrelaciones con sus vecinos próximos de Venezuela que con los colombianos.

Tabla 1 – Urbanización e índices de sinuosidad de la red vial en algunos países del continente americano

| País | Urbanización | | Índices de Sinuosidad | | | |
|----------------------|--------------|----------------------|-----------------------|------|------|------|
| | Grupo | Tasa de Urbanización | IS2 | IS3 | IS4 | IS5 |
| Uruguay | Muy elevada | 93,0 | 1,16 | 1,14 | 1,13 | 1,13 |
| Argentina | | 92,0 | 1,08 | 1,07 | 1,15 | 1,15 |
| Venezuela | | 89,1 | 1,39 | 1,43 | 1,42 | 1,41 |
| Chile | | 87,8 | 1,26 | 1,26 | 1,25 | 1,24 |
| Brasil | | 85,2 | 1,21 | 1,32 | 1,28 | 1,27 |
| Canadá | | 81,0 | 1,07 | 1,27 | 1,27 | 1,27 |
| Estados Unidos | | 80,7 | 1,14 | 1,13 | 1,14 | 1,14 |
| Puerto Rico | Elevada | 78,5 | 1,55 | 1,31 | 1,50 | 1,44 |
| Colombia | | 77,6 | 1,80 | 1,65 | 1,49 | 1,52 |
| Cuba | | 77,3 | 1,14 | 1,12 | 1,11 | 1,11 |
| México | | 76,7 | 1,30 | 1,38 | 1,29 | 1,25 |
| Perú | | 76,3 | 1,33 | 1,33 | 1,25 | 1,21 |
| Ecuador | | 73,1 | 1,58 | 1,57 | 1,44 | 1,46 |
| República Dominicana | | 70,5 | 1,06 | 1,10 | 1,12 | 1,18 |
| Bolivia | Media | 67,8 | 1,62 | 1,76 | 1,75 | 1,75 |
| Paraguay | | 62,3 | 1,09 | 1,09 | 1,10 | 1,10 |
| Honduras | | 61,2 | 1,35 | 1,38 | 1,61 | 1,66 |
| Nicaragua | | 60,3 | 1,91 | 1,68 | 1,60 | 1,44 |
| Panamá | Baja | 59,6 | 1,30 | 1,29 | 1,37 | 1,38 |
| Costa Rica | | 51,2 | 1,38 | 1,38 | 1,46 | 1,36 |
| El Salvador | | 51,0 | 1,14 | 1,37 | 1,26 | 1,26 |
| Guatemala | Rural | 43,5 | 1,25 | 1,16 | 1,19 | 1,33 |
| Haití | | 42,3 | 1,18 | 1,27 | 1,23 | 0,12 |

Fuente: Cálculos con base en www.lasdistancias.com e indicadores de la CEPAL y del Bureau de Población de los Estados Unidos.

La delimitación de las regiones metropolitanas

Los campos multigravitacionales de las metrópolis operan, como se ilustró en la Figura 1, de manera diferenciada dependiendo de la geografía. Hay zonas que se encuentran de

manera exclusiva en el campo gravitatorio de una metrópoli, pero hay las que potencialmente pueden estar en dos o más; claro, si se consideran por separado. Los traslapes de los campos gravitatorios son improcedentes en razón de las masas y distancias que entran en juego cuando se consideran tres o más

de éstos. Establecer la frontera de un campo gravitatorio es equivalente a delimitar la región de influencia de la zona metropolitana y, para ello, un método pertinente es sugerido por Reilly (1931) en los modelos gravitaciones del comercio, en los que el límite regional buscado (D_i) en la ecuación (5) se deduce con sólo conocer la distancia en ruta D_r entre dos zonas "a" y "b" y la población de cada una de ellas:

$$D_i = \frac{D_r}{1 - \sqrt{\frac{P_b}{P_a}}} \quad (5)$$

Algunas variantes se le han hecho desde entonces como las que se introducen en los anuarios comerciales de España, en las que la población es sustituida por el tamaño de los equipamientos comerciales de las ciudades, con la precaución de las variables que se sustituyen guarden la relación de masas prevista para que opere la ecuación (5). La distancia en ruta es igualmente sustituible por los valores típicos de tiempo de viaje (Chasco, 2000, p. 5). Cuando se adopta la población para establecer el umbral del área de mercado se asume que la demanda es una buena medida de ella, pudiéndose afinar la medición incorporando alguna corrección con base en los ingresos de las poblaciones consideradas. En el segundo caso, las áreas de los establecimientos comerciales son una expresión de la oferta. En situaciones en las que existan reconocidas diferencias en la productividad de los recursos localizados en las diferentes zonas, lo más conveniente es recurrir a indicadores de oferta.

Caracterización de las regiones metropolitanas

No obstante que sobre las zonas metropolitanas gravitan considerables porciones del territorio nacional y de las jurisdicciones municipales en que ha sido fragmentado, tanto como para que sobre tal gravitación sea factible establecer los umbrales espaciales que delimitan las regiones metropolitanas, ello no significa que con ello se haya conseguido identificar algún tipo de característica homogeneizante; por el contrario, la heterogeneidad estructural del territorio persiste como regla para la organización de regiones tan diversas como las metropolitanas. Si una región fuese homogénea no tendría mayor sentido caracterizarla, como si se requiere en el caso de las regiones metropolitanas. No hay unicidad de criterios para hacer tal caracterización. La subregionalización con los mismos criterios gravitatorios es una opción comúnmente empleada en los anuarios de comercio, otras recurren a criterios estáticos del tamaño de la población mientras que la especialización productiva lo es en los enfoques de la competitividad regional, por ejemplo.

El interés por comprender las dinámicas de ocupación y desocupación de los territorios remite en principio a la cuestión poblacional. Desde tal perspectiva, una buena aproximación es la de los ciclos del desarrollo urbano que, además, es factible de replicar para los del desarrollo rural. En la etapa de la urbanización, la población y la actividad económica se concentran en los centros urbanos. En la fase de la

suburbanización el crecimiento de las áreas suburbanas supera la de la ciudad central y, finalmente, se asiste a un desplazamiento de la población y de los puestos de trabajo en tales áreas. En el ciclo de desurbanización ciertos lugares comienzan a perder población, a medida que comienzan a desarrollarse pequeños centros urbanos autónomos y el sistema urbano en su conjunto se vuelve menos polarizado. En el período de la reurbanización, las ciudades centrales que perdieron población comienzan a crecer nuevamente (Comisión de las Comunidades Europeas, 1992; Piperno, Piazza y Pola, 2014). Un punto de vista complementario al de los ciclos del desarrollo es el de la ecología. La inestabilidad de los sistemas socio-ecológicos obedece a su simplicidad (Hoenigsberg, 1977, p. 14) o, en el mismo sentido, su complejidad entraña estabilidad debido a la posibilidad de que se produzcan las compensaciones necesarias para dar vitalidad a algún hábitat. La monotonía de los primeros contrasta con la variedad de los segundos, siendo estos sistemas territoriales

complejos el ideal tipo de la ocupación por cuanto en ellos existen mecanismos de compensación de diferente naturaleza que facilitan la compatibilidad y coexistencia de los modos de vida urbana y rural.

Una síntesis de estas ideas complementarias es la taxonomía de la Tabla 2. Son sistemas robustos aquellos en el que el crecimiento poblacional urbano y rural ocurre simultáneamente y ello ocurre porque se complejizan y complementan ambos ambientes. Puede ocurrir que en un sistema el crecimiento poblacional urbano se acompañe del decrecimiento poblacional rural, es decir, que conviven dinámicas de complejización urbana con simplificación rural, dando lugar a la ausencia de complementariedades y posibilidad de compensaciones socio-ecológicas, sistema al que se denomina urbano endeble. Cuando el fenómeno se yuxtapone, esto es, simplificación urbana y complejización rural, el sistema es rural endeble. Y, por último, la simplificación simultánea de los dos ambientes da lugar a un sistema frágil.

Tabla 2 – Taxonomías territoriales a partir de las dinámicas poblacionales

| Dinámicas poblacionales por zonas | | Rurales | |
|-----------------------------------|----------------|---------------|----------------|
| | | Poblamiento | Despoblamiento |
| Urbanas | Poblamiento | Robustos | Urbano Endeble |
| | Despoblamiento | Rural Endeble | Frágil |

Fuente: el autor.

Cada una de estas dinámicas poblacionales entraña al menos tres movimientos – el crecimiento, el decrecimiento y la recuperación – con las que es posible desagregar la matriz de en 36 subsistemas socio-ecológicos. Esta desagregación ofrece nuevas posibilidades analíticas tales como la identificación de fenómenos como la suburbanización de una porción de la población y su trascendencia para el conjunto del país y de las regiones metropolitanas, como también la detección de un auge repentino de ciudades intermedias del que se pueda esperar una modificación de trascendencia de su estructura urbano-regional, entre otras.

Breve historia de las regionalizaciones en Colombia

La trascendencia política de la regionalización de un país depende de los propósitos que persiga y de la anuencia de la sociedad y el Estado para introducir las modificaciones del orden en curso que se busque alterar, aunque también hay regionalizaciones para reafirmar el orden en curso. Y están los ejercicios académicos que por subvertir el orden en curso son deliberadamente ignoradas por los aparatos de Estado así como por las fracciones conservadoras de la sociedad alarmadas por la potencial modificación del *statu quo*.

Las jurisdicciones municipales, provinciales, distritales o departamentales tienen sentido político en tanto sus roles como integrantes de un modelo territorial de Estado, fenómeno cuya comprensión se

inserta en la historia de los hechos políticos y de las visiones de sus protagonistas sobre la administración del territorio nacional. La delimitación actual del territorio colombiano data de 1934 cuando, con el fin de la guerra con Perú precedido por la definición de los linderos con Brasil en 1928 y con Panamá en 1924, concluyeron tres litigios fronterizos vigentes por entonces. Porciones considerables del territorio colombiano organizado por los conquistadores y reafirmado durante la Colonia fue cercenado (Esquivel, 2003, pp. 177-187). La delimitación de los virreinos que realizó la corona española no guarda relación alguna con la organización político-administrativa la de 1934 cuando consistía en catorce departamentos, tres intendencias y siete comisarías. Esta modalidad tuvo como antecedentes a las provincias y fue el precedente de la actual organización introducida por la Constitución Política de 1991 que consiste en 32 departamentos y el Distrito Capital, fragmentados jurisdiccionalmente en 20 corregimientos departamentales y 1.102 municipios.

El Departamento Nacional de Planeación – DNP – divulgó hacia 1976 una regionalización con la que pretendía impulsar el proceso de descentralización, consistente en seis regiones de las que la denominada “región central” abarcaba más de la mitad del país, pues de ella formarían parte tanto los departamentos ubicados en la cordillera oriental como los de las regiones orinoquense y amazónica. Este ejercicio tuvo como precedentes las regionalizaciones construidas por Guhl y Fornaguera en 1969 con el criterio del epicentrismo regional, y la consignada en el Informe Le Bret y construida a partir de las

condiciones diferenciadas del desarrollo en 1956. En 1984 una nueva regionalización del DNP estableció cinco regiones de planificación que se popularizaron con el nombre de Consejos Regionales de Planificación Económica y Social, entidades adscritas al Departamento y con presupuestos cuya asignación y ejecución eran controladas por el Ministerio de Hacienda. La idea de las regiones administrativas y de planificación cobró fuerza desde entonces y fue Fals Borda quien en hacia 1996 presentó una propuesta consistente en ocho de estas que, además, se introdujeron en la Constitución Política de 1991 (cfr. Sarmiento y Castillo, 1998).

La Fundación Social (1998) realizó un conjunto de regionalizaciones en una coyuntura decisiva para el ordenamiento territorial marcada por la promulgación de la Ley de Desarrollo Territorial o Ley 388 de 1997. Por su parte, Molina y Moreno (2001) propusieron otra regionalización a partir de una medida de funcionalidad a la que denominaron el Índice Acumulado Urbano. Ninguna de estas logró realizar el potencial transformador que pretendían.

Las recurrentes anomalías en los componentes del clima asociadas al fenómeno secular del cambio climático, han inspirado la realización de varios ejercicios de regionalización ambiental con metodologías como las de Caldas-Lang de la que resultan 28 tipos de ambiente, la de Lang con seis, la de Holdridge con 26 y la de Martone con seis (Ideam, 2011). Snow (1976) empleó el criterio de las equiprecipitaciones en la geografía física para identificar la existencia de veinte regímenes pluviométricos, controlados además por la variación gradual de las latitudes.

Las regiones metropolitanas en los intentos de modernización del Estado

Los modelos de territoriales de Estado centralistas concentran el poder decisorio en el nivel central de gobierno y otorgan autonomías restringidas a los entes territoriales subnacionales que, en tales contextos, asumen el rol de ejecutores locales de programas nacionales. Las transferencias de recursos del presupuesto nacional a los entes territoriales inciden negativamente en el desarrollo local al propiciar el desmedro de las fuentes locales de financiación del desarrollo y la reiteración y sofisticación de las diferentes formas de corrupción administrativa, entre las que el saqueo al erario aparece como la más conspicua de ellas. Esta institucionalidad perversa se erige como un *statuo quo* en el que sus participantes gozan de poderosos incentivos para custodiarla. Las elites que controlan el nivel central de gobierno saben que controlando las metrópolis controlan el país. Los gobernantes locales de los municipios metropolizados sostienen que un gobierno metropolitano restringe sus autonomías a asuntos poco significativos que, de hecho, lo son pero por el centralismo. Es por estas razones que la posibilidad de configurar zonas metropolitanas, con órbitas funcionales supralocales y responsabilidades políticas, es repudiada tanto por los niveles centrales de gobierno como por los gobernantes locales porque ellas entrañan la emergencia de un poderoso contrapoder (Lefèvre, 2014, p. 32) con la potencia necesaria como para alterar el *statuo quo*.

La modernización del Estado desde los territorios significa precisamente modificar el *statuo quo* para dar paso a un modelo virtuoso en el que se desarrollen auténticas autonomías en función del alcance de fines como la aceleración del desarrollo local, el cierre de las brechas socio-espaciales y la ocupación que promueva la consolidación de relaciones preservadoras entre la sociedad y la naturaleza. Es factible el alcance de tales fines a partir de lo existente, esto es, de las zonas metropolitanas con reconocido dinamismo poblacional y económico que serían el soporte indiscutible de un nuevo orden territorial basado en ellas, las regiones metropolitanas.

Lefèvre (2014, pp. 66-68) sostiene la idea de la existencia de instituciones metropolitanas fuertes y débiles. Estas últimas abundan. Dentro de las primeras el caso paradigmático en la Comunidad Autónoma de Madrid – CAM que, habiendo surgido a costa de la precedente estructura provincial madridista, se ha erigido como el auténtico poder metropolitano que le otorga cierta semblanza federalista al Estado español, al menos en esta escala territorial. La CAM la conforman 179 municipios en donde se ejecuta un cuantioso presupuesto que equivale a cinco presupuestos de la capital, Madrid. Las autonomías de la CAM no se limitan a la ejecución de proyectos de inversión públicos o a la organización del territorio, tareas de por sí muy relevantes, pues también tiene potestad en materia legislativa y regulatoria en sus órbitas funcionales.

El *statuo quo* territorial ha comenzado a dar un giro en Francia desde la promulgación de la ley 2014-58 de 2014, o ley de Modernización de la Acción Pública Territorial y la Afirmación de las Metrópolis –

MAPTAM. Diversas contribuciones académicas antecedieron a esta decisión, ambientaron los debates y aportaron ideas a su contenido. Los análisis de Hugounenq, Le Cacheux y Madiès (1999) permitieron advertir sobre los riesgos de pérdida de soberanía fiscal y el constreñimiento de los presupuestos públicos como resultado de la competencia por localizaciones industriales por la vía de la desgravación impositiva en las zonas metropolitanas, mientras que Madiès (1997, 2006) identificó la intercomunalidad asociativa, la federativa y la solidaria como alternativas para inducir una conducta cooperativa para abolir la “guerra tarifaria” entre las jurisdicciones metropolizadas. Principios de cooperación como los de la solidaridad financiera intermunicipal y de organización regional como el de la geometría variable fueron retomados por el Sindicato París Métropole (2012, p. 58).

Las normas consignadas en el título primero se orientan a clarificar las competencias de las entidades territoriales y a promover mecanismos de coordinación entre ellas. En el tercer artículo se destaca que las regiones lideran lo relativo a la planificación y el desarrollo sostenible del territorio, la protección de la biodiversidad, el desarrollo económico, el apoyo a la innovación, la internacionalización de las empresas, la intermodalidad y complementariedad entre modos de transporte, y el apoyo a la educación superior y la investigación. A los departamentos les corresponde organizar la acción social, el desarrollo social y la contribución a la reducción de la pobreza energética, la autonomía de las personas y la solidaridad territorial. A las comunas y a los Establecimientos Públicos de Cooperación Intercomunal – EPCI – les

competen gestionar con sus propios recursos la movilidad sostenible, la organización de los servicios públicos locales, la ordenación del territorio y el desarrollo local. Hacen parte de este título un conjunto de medidas complementarias orientadas a organización plural de los consejos regionales, a la organización de autoridades únicas del transporte regional y a la racionalización de la acción pública territorial.

En el segundo título se dictan las normas tendientes a la afirmación de las metrópolis. De las normas específicas para la zona metropolitana de Ile de France como núcleo de la Región Metropolitana Gran París, para Lyon y Aix-Marseille-Provence, así como para las previstas en los artículos 43 a 53 – Burdeos, Grenoble, Lille, Nantes, Niza, Rennes, Rouen, Estrasburgo y Tolouse – se destaca la estrategia de la fiscalidad propia de los EPCI; esto es, de la autonomía en el recaudo del gravamen de la tasa profesional, la principal fuente de recursos impositivos en Francia. Aspectos particulares como la creación de la misión para la anticipación de los posibles conflictos en la RM Gran París son novedosos pues a ella se le encargó preparar las condiciones jurídicas y presupuestales para la creación de la EPCI, entre las que es resaltable el pacto fiscal y financiero de los entes territoriales que allí participan. De la composición plural de la misión participan representantes de los alcaldes, presidentes de los consejos, de las EPCI ya en funcionamiento, del sindicato mixto París Métropole y de representantes de otras organizaciones de derecho público y privado de la RM Gran París. El artículo 59 establece que los consejos generales, regionales y las demás entidades de derecho público creadas por la

MAPTAM comenzaran a ejercer sus funciones antes del 1º de enero de 2020. La ley 2015-991 reglamentó este artículo y en ella sobresalen por su novedad las normas consignadas en el título tres que se refieren a la solidaridad e igualdad de los territorios.

De las reformas territoriales recientes una de las más notables es la de la Constitución Política de la Ciudad de México, promulgada a partir de la publicación de su texto en la Gaceta Oficial el 5 de febrero de 2017. Del preámbulo cabe resaltar la exaltación a que este nuevo orden es posible gracias “la organización cívica y autónoma de sus pobladores y la resistencia histórica contra la opresión. Es la culminación de una transición política de inspiración plural y democrática”. En esta dirección, el numeral 4º del artículo 1º precisa que “La Ciudad es libre y autónoma en todo lo concerniente a su régimen interior y a su organización política y administrativa”. Diferentes modalidades de ciudad se traslapan para establecer las garantías y la progresividad de los derechos: ciudad garantista, de libertades y derechos, democrática, educadora y del conocimiento, solidaria, productiva, incluyente, habitable y segura; por su parte, el artículo 20 perfila a la ciudad global. Especial interés dedica el nuevo orden a la coordinación metropolitana y regional al dedicarle el artículo 19 consistente en siete numerales dedicados a la coordinación de políticas y gestión del desarrollo con las demás jurisdicciones del Valle de México y la Región Central. En particular, el numeral quinto determina que “el Cabildo impulsará ante el Consejo de Desarrollo Metropolitano y los organismos correspondientes los mecanismos de coordinación metropolitana y regional que especifiquen los objetivos,

plazos, términos, recursos y responsables para la ejecución, seguimiento y evaluación de las acciones y programas acordados, así como de participación y representación ciudadana en los mismos”.

Las regiones metropolitanas de Colombia: gravitación y desarticulación

Una de las razones para que el *statu quo* territorial perdure es la ausencia de propuestas alternativas de reorganización del modelo territorial de Estado, ausencia que obedece al desinterés activo de la porción de la sociedad cooptada por el mismo, y al desinterés pasivo de los creyentes en que tal estado de cosas es el resultado de una elección pública y que, por tanto, es así porque debe serlo. La siguiente es una propuesta alternativa que, soportada en los argumentos teóricos, metodológicos y políticos esbozados hasta el momento, pretende propiciar un debate inaplazable en vista de la transición hacia la paz que exige de la modernización del Estado desde los territorios. Con las ecuaciones (1) a (3) se han identificado las zonas metropolitanas a partir de los resultados del último Censo de Población realizado en 2005 (cfr. Alfonso, 2010; 2012; 2014a). Ante la ausencia de la actualización del Censo que debió ocurrir en el marco de la ronda de censos del 2010 de América Latina y Caribe, se han realizado algunos ajustes a partir de la verificación de estadísticas complementarias como las de la producción inmobiliaria y, adicionalmente, de inspecciones sobre el terreno. De manera complementaria,

los criterios de la taxonomía de la Tabla 2 permitieron complementar la jerarquía espacial que se presenta en la Tabla 3.

Las nueve zonas metropolitanas y los 68 municipios metropolizados son de diferente envergadura, al decir de sus considerables diferencias de tamaño poblacional. En ellas residía el 46,2% de la población colombiana en el 2005, mientras que el 53,8% restante lo hacía en las 1.045 jurisdicciones restantes. Dos aspectos adicionales merecen ser resaltados. 375 jurisdicciones municipales son endebles o frágiles y allí residen algo más de cinco millones de personas, el 12% de la población del país, de donde es esperable que provenga el mayor contingente de migrantes internos. Por su parte, las zonas metropolitanas del Eje Cafetero – Pereira, Manizales y Armenia – atraviesan por una transición demográfica y económica originada en la crisis del modelo gremio-Estado que por décadas se erigió sobre la base de las divisas de la exportación de café. Por su proximidad, en adelante se consideraran como una unidad especial metropolitana.

Efectos fiscales de las relaciones centralistas y corrupción administrativa

La división político-administrativa de Colombia es el soporte administrativo del modelo territorial de Estado centralista-clientelista. El nivel central de gobierno transfiere recursos ordinarios y de capital a los entes territoriales, departamentos y municipios, y las partidas regionales en el presupuesto nacional son destinadas a proyectos de inversión estratégicos para la reproducción de los grupos

Tabla 3 – Las zonas metropolitanas en la jerarquía espacial y la población de Colombia en 2005

| Jerarquía Espacial | Jurisdicciones | | Población | | |
|----------------------|----------------------------|---|----------------------|---------------------------|------------|
| | Núcleo Metropolitano | Municipios Metropolizados | Núcleo Metropolitano | Municipios Metropolizados | Total |
| Zonas Metropolitanas | Bogotá | Bojacá, Cajicá, Cota, Chía, El Rosal, Facatativá, Funza, Fusagasugá, Gachancipá, La Calera, Madrid, Mosquera, Sibaté, Soacha, Sopó, Subachoque, Tabio, Tenjo, Tocancipá, Zipaquirá, Silvania, Choachí, Cogua y Suesca | 6.840.116 | 1.328.435 | 8.168.551 |
| | Valle de Aburrá | Barbosa, Bello, Caldas, Copacabana, Envigado, Girardota, Itagüí, La Ceja, La Estrella, Marinilla, Rionegro, Sabaneta, Guarne y El Retiro | 2.214.494 | 1.363.769 | 3.578.263 |
| | Cali | Candelaria, Jamundí, Palmira y Yumbo | 2.119.843 | 543.649 | 2.663.492 |
| | Barranquilla | Galapa, Malambo, Puerto Colombia y Soledad | 1.146.498 | 622.693 | 1.769.191 |
| | Bucaramanga | Floridablanca, Girón, Piedecuesta y Lebrija | 516.460 | 538.845 | 1.055.305 |
| | Cúcuta | El Zulia, Los Patios, San Cayetano y Villa del Rosario | 587.567 | 161.889 | 749.456 |
| | Pereira | Dosquebradas, La Virginia, Santa Rosa de Cabal y Cartago | 443.442 | 405.340 | 848.782 |
| | Manizales | Chinchiná, Neira, Villamaría y Palestina | 379.794 | 146.008 | 525.802 |
| | Armenia | Calarcá, La Tebaida, Circasia y Montenegro | 280.881 | 174.535 | 455.416 |
| Resto del país | Crecimiento Robusto | 670 | | | 17.928.575 |
| | Crecimiento Urbano Endeble | 151 | | | 2.915.667 |
| | Crecimiento Rural Endeble | 200 | | | 1.944.027 |
| | Crecimiento Frágil | 24 | | | 286.065 |
| | Total | 1.122 | | | 42.888.592 |

Fuente: Cálculos con base en estadísticas censales del Dane–Departamento Administrativo Nacional de Estadística.

en el poder. El cambio del respaldo de los políticos en el Congreso por participación de sus lugares de origen en las partidas regionales y en el esquema general de transferencias, es un patrón de conducta que necesariamente se reproduce a escala local en donde la estrategia electorera se basa en la compra de votos a cambio de beneficios particulares pagaderos con recursos públicos; es decir, que la corrupción es endógena al modelo territorial de Estado centralista-clientelista.

Las actuales reglas del Sistema Intergubernamental de Transferencias se establecieron mediante el Acto Legislativo 001 de 2001 que después tomó cuerpo en la Ley 715 de 2001, habiéndose establecido desde entonces el Sistema General de Participaciones bajo el pretexto de la reducción de las brechas

fiscales de los municipios o de nivelación de la capacidad fiscal y, coetáneamente, de la necesidad de la armonización fiscal de los servicios de educación y de salud mediante las transferencias condicionadas de acuerdo con los estándares alcanzados en su provisión. La reforma no se ha traducido en una transformación de fondo en la estructura de financiamiento de las jurisdicciones municipales y, por el contrario, la dependencia de los recursos del nivel central – transferencias ordinarias y de capital, regalías mineras y cofinanciaciones – permanece estable en la totalidad de jurisdicciones y, en algunos casos, llega a incrementarse. El centralismo fiscal es evidente a la luz de los resultados de la Tabla 4 en donde, además, es evidente el escalamiento de la dependencia fiscal del centro que se

Tabla 4 – Participación (%) de las transferencias corrientes y de capital, regalías mineras y cofinanciación del nivel central de gobierno en los ingresos totales de los municipios antes de financiamiento, Colombia 2000-2014

| Jerarquía Espacial | Administración | | | |
|------------------------------------|----------------|-------------|-------------|-------------|
| | Pastrana | Uribe I | Uribe II | Santos I |
| Zonas Metropolitanas | 18,1 | 26,0 | 26,0 | 24,9 |
| Núcleos Metropolitanos | 17,0 | 24,5 | 24,2 | 22,7 |
| Municipios Metropolizados Próximos | 23,9 | 33,7 | 33,9 | 33,5 |
| Municipios Metropolizados Lejanos | 30,8 | 31,3 | 33,6 | 35,8 |
| Resto del País | 35,5 | 45,3 | 45,2 | 44,3 |
| Crecimiento Robusto | 34,9 | 45,1 | 44,8 | 44,0 |
| Crecimiento Urbano Endeble | 36,0 | 44,7 | 45,5 | 44,5 |
| Crecimiento Rural Endeble | 38,5 | 47,5 | 48,4 | 47,0 |
| Crecimiento Frágil | 40,7 | 50,0 | 49,6 | 49,3 |
| Total | 27,2 | 35,6 | 35,9 | 35,4 |

Fuente: Cálculos con base en estadísticas del DNP–Departamento Nacional de Planeación.

incrementa a medida que se desciende en la jerarquía espacial, con independencia de las posibles diferencias ideológicas de las administraciones de turno. Es decir, el centralismo es un proyecto de Estado.

La regresividad del centralismo fiscal en cuanto a los propósitos del avance en la autonomía fiscal de los entes territoriales se capta a través de la monotonía del esfuerzo tributario local que se plasma en los resultados de la Tabla 5. Las diferencias de acuerdo con la jerarquía espacial son evidentes. Las bases tributarias locales mejor dotadas y los mecanismos de recaudo más eficaces están en las zonas metropolitanas, mientras que en el resto del país hay una homogeneización perniciosa inducida por las transferencias

del nivel central de gobierno. Esta medida del esfuerzo tributario local es crucial para el análisis de un nuevo modelo territorial de Estado, pues indica el *statuo quo* fiscal o punto de partida de un nuevo modelo basado en el dinamismo de una auténtica autonomía local.

El contexto es el de una estrategia centralista como proyecto de Estado orientada al control de los territorios con el uso de instrumentos fiscales. Como los resultados de las zonas metropolitanas indican que éstas han adquirido más autonomía, es evidente que ellas se erigen como un potencial contrapoder al centralismo. La corrupción administrativa ocurre en regímenes federalistas como centralistas. Modelos territoriales centralistas que no recurren al clientelismo al menos de

Tabla 5 – Esfuerzo tributario local (\$) por cada peso de transferencias corrientes y de capital del nivel central de gobierno antes de financiamiento, Colombia 2000-2014

| Jerarquía Espacial | Administración | | | |
|------------------------------------|----------------|------------|------------|------------|
| | Pastrana | Uribe I | Uribe II | Santos I |
| Zonas Metropolitanas | 4,5 | 2,9 | 2,8 | 3,0 |
| Núcleos Metropolitanos | 4,9 | 3,1 | 3,1 | 3,4 |
| Municipios Metropolizados Próximos | 3,2 | 2,0 | 1,9 | 2,0 |
| Municipios Metropolizados Lejanos | 2,2 | 2,2 | 2,0 | 1,8 |
| Resto del País | 1,8 | 1,2 | 1,2 | 1,3 |
| Crecimiento Robusto | 1,9 | 1,2 | 1,2 | 1,3 |
| Crecimiento Urbano Endeble | 1,8 | 1,2 | 1,2 | 1,2 |
| Crecimiento Rural Endeble | 1,6 | 1,1 | 1,1 | 1,1 |
| Crecimiento Frágil | 1,5 | 1,0 | 1,0 | 1,0 |
| Total | 2,7 | 1,8 | 1,8 | 1,8 |

Fuente: Cálculos con base en estadísticas del DNP–Departamento Nacional de Planeación.

manera tan abigarrada los hay y, por tanto, la corrupción es menos aguda. Si se toma como referencia el ranking de percepción de la corrupción (Transparencia Internacional, 2016) en el que Colombia ocupa el lugar 90 entre 176, algunos de estos países son Nueva Zelanda (1), Francia (23), Chile (24), Italia (60), Serbia (72) y China (79). También lo hay en donde con régimen centralista de Estado, la percepción de la corrupción es más elevada como en Perú (101), República Dominicana (120), Ecuador (120) y Guatemala (136), entre otros.

Un modelo centralista no es necesariamente clientelista y corrupto, pero puede llegar a serlo. El clientelismo es la forma más arraigada de relacionamiento del bloque en el poder que controla el nivel central de gobierno en Colombia con las

burguesías regionales (cfr. González, 2014; Kalmanovitz, 2017). Los hallazgos fiscales de los entes de control son un buen indicador del saqueo al erario municipal (Alfonso, 2017a). Por su parte, los fallos de la penúltima instancia judicial en relación con los delitos contra la administración pública municipal se incrementaron en 73,6% en la última administración – ver Tabla 6 –, indicador del que se infiere que la justicia ha estado más activa que en el período precedente, pero también que el modelo centralista tiende a degradarse a ritmos cada vez más acelerados. El peculado por apropiación y las demás modalidades conexas con el detrimento al erario municipal constituyen, de lejos, las formas más enraizadas y perseverantes del detrimento al erario.

Tabla 6 – Delitos contra la administración pública municipal por tipo y período presidencial del fallo condenatorio, Colombia 2007-2014

| Tipo de Delito | Uribe II | | Santos I | | Tasa de Crecimiento (%) |
|--|----------|-------|----------|-------|-------------------------|
| | # | % | # | % | |
| Peculado | 20.862 | 31,5 | 27.281 | 23,7 | 30,8 |
| Abuso de autoridad y otras infracciones | 14.677 | 22,1 | 27.095 | 23,5 | 84,6 |
| Delitos contra los servidores públicos | 9.289 | 14,0 | 22.856 | 19,9 | 146,1 |
| Prevaricato | 9.800 | 14,8 | 17.906 | 15,6 | 82,7 |
| Celebración indebida de contratos | 5.094 | 7,7 | 9.753 | 8,5 | 91,5 |
| Cohecho | 2.150 | 3,2 | 4.357 | 3,8 | 102,7 |
| Concusión | 1.970 | 3,0 | 2.806 | 2,4 | 42,4 |
| Usurpación y abuso de funciones públicas | 1.593 | 2,4 | 1.780 | 1,5 | 11,7 |
| Enriquecimiento ilícito | 657 | 1,0 | 772 | 0,7 | 17,5 |
| Tráfico de influencias | 205 | 0,3 | 477 | 0,4 | 132,7 |
| Utilización indebida de información | 31 | 0,0 | 52 | 0,0 | 67,7 |
| Total | 66.328 | 100,0 | 115.135 | 100,0 | 73,6 |

Fuente: Cálculos con base en estadísticas del DNP–Departamento Nacional de Planeación / Fiscalía General de la Nación.

El fenómeno de la corrupción administrativa en sus diferentes modalidades afecta a la inmensa mayoría de los entes territoriales que hacen parte del modelo territorial de Estado, distribuyéndose en iguales proporciones entre las zonas metropolitanas a la cabeza de la jerarquía espacial y en el resto del país – ver Tabla 7. Si en las 77 jurisdicciones que componen las nueve zonas metropolitanas la corrupción administrativa es más intensa que en el resto del país, tanto en el número de casos como en los montos comprometidos por detrimento al erario, esto se debe a que el tamaño de sus presupuestos es más elevado, lo que se constituye en un poderoso incentivo para que los corruptos de oficio se lucren de ellos. Es decir, que un modelo territorial de Estado centralista-clientelista, entre más elevados sean los presupuestos de gasto mayor será el detrimento al erario, regla de

la que deviene la corresponsabilidad del nivel central de gobierno en la persistencia de la corrupción administrativa.

La distribución del poder al calor de un modelo territorial de Estado ha sufrido muchos retoques en las últimas décadas, tales como los ocurridos por sucesivos actos legislativos que modifican la Constitución Política sin llegar a afectar de manera decidida los circuitos anacrónicos en que se fundamenta y que permiten el recrudescimiento de fenómenos como la corrupción administrativa. La redistribución del poder no es fácil de alcanzar debido, entre otras razones, a la prevalencia de los intereses en juego que soportan el statu quo, especialmente los de los políticos que han invertido cuantiosos recursos para gozar de una posición en el modelo con la que se sienten cómodos. Es por ello que propuestas de reorganización de la división

Tabla 7 – Fallos condenatorios de la justicia por delitos contra la administración pública municipal por jerarquía espacial y período presidencial, Colombia 2007-2014

| Jerarquía Espacial | Urbe II | | Santos I | | Tasa de Crecimiento (%) |
|------------------------------------|---------|-------|----------|-------|-------------------------|
| | # | % | # | % | |
| Zonas Metropolitanas | 33.516 | 50,5 | 56.109 | 48,7 | 67,4 |
| Núcleos Metropolitanos | 27.778 | 41,9 | 45.917 | 39,9 | 65,3 |
| Municipios Metropolizados Próximos | 5.649 | 8,5 | 10.080 | 8,8 | 78,4 |
| Municipios Metropolizados Lejanos | 89 | 0,1 | 112 | 0,1 | 25,8 |
| Resto del País | 32.812 | 49,5 | 59.026 | 51,3 | 79,9 |
| Crecimiento Robusto | 26.768 | 40,4 | 48.254 | 41,9 | 80,3 |
| Crecimiento Urbano Endeble | 3.690 | 5,6 | 6.904 | 6,0 | 87,1 |
| Crecimiento Rural Endeble | 2.151 | 3,2 | 3.464 | 3,0 | 61,0 |
| Crecimiento Frágil | 203 | 0,3 | 404 | 0,4 | 99,0 |
| Total | 66.328 | 100,0 | 115.135 | 100,0 | 73,6 |

Fuente: Cálculos con base en estadísticas del DNP–Departamento Nacional de Planeación / Fiscalía General de la Nación.

político-administrativa y de redistribución del poder en el territorio, son consideradas como una amenaza al *statu quo* y son repudiadas por ilusorias o por atentar contra supuestas tradiciones con arraigo cultural.

Las regiones metropolitanas como soportes de un nuevo modelo territorial de Estado

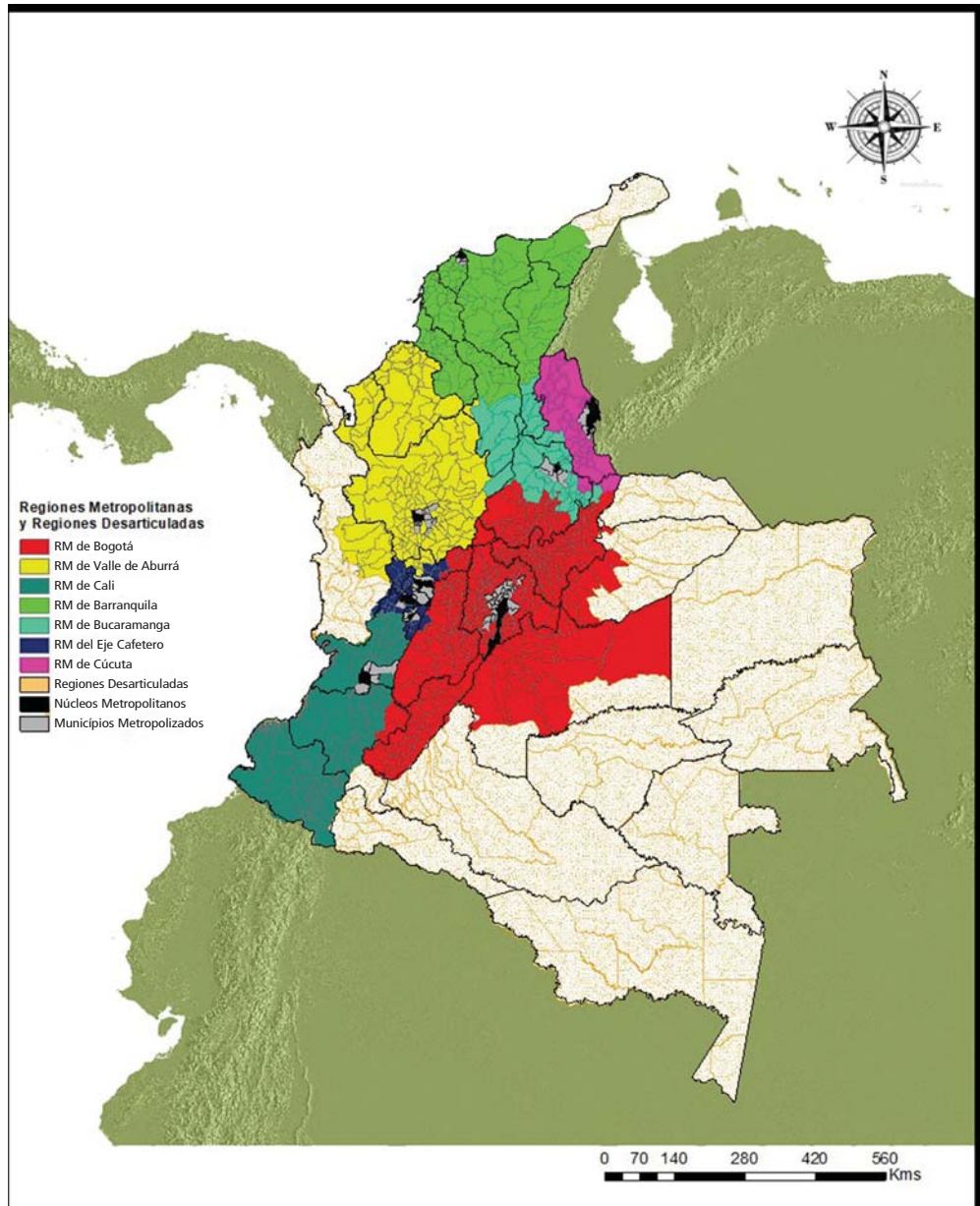
El polimetropolitanismo o las nueve zonas metropolitanas identificadas, conviven en el territorio colombiano produciendo complejos campos multigravitatorios y, simultáneamente, la finitud de su alcance da lugar a vastas zonas desarticuladas del desarrollo, tal como se esbozó en las Figuras 1 a 3. Otros rasgos deben ser considerados para comprender la delimitación de las regiones metropolitanas. El primero de ellos es que las tres zonas metropolitanas de Pereira, Manizales y Armenia conforman en la práctica una unidad metropolitana a la que se denomina Eje Cafetero, siendo la primera el núcleo metropolitano de tal unidad y, por ella, es empleada como el referente para la regionalización que se propone. El segundo es que hay campos gravitatorios que no son tan complejos como los de la zona andina en donde se entrecruzan varios campos gravitacionales pues, en efecto, las zonas al norte de la zona metropolitana de Barranquilla, al sur de la de Cali, al occidente de la del Valle de Aburrá y al oriente de la de Bogotá, son parte de sus campos monogravitacionales – ver Figura 4.

El modelo empleado es el de la ecuación (5), salvo que se empleó el Producto Interno Bruto municipal del 2015 en reemplazo

de la medida comúnmente empleada que es la población. Varias razones justifican esta decisión. La primera es la aducida inconveniencia del empleo de las proyecciones poblacionales por cuanto subestiman la trayectoria que experimentan las zonas metropolitanas desde 1950, sin exponer las causas que soportan una posible bifurcación del crecimiento poblacional metropolitano hacia otras zonas del país (cfr. Alfonso, 2017b). La segunda es que, siguiendo la regla de Reilly, la población expresa una demanda potencial que, al no considerar fenómenos como la funcionalidad de los equipamientos de los lugares, la aglomeración de las actividades y sus encadenamientos y la productividad de los recursos, esto es, los factores de oferta, introduce un sesgo al cálculo gravitatorio. Por tal razón, el valor agregado de las economías locales es una medida que capta de manera sintética la masa que entra en juego en los campos gravitatorios.

Las regiones metropolitanas son por naturaleza heterogéneas y, sin embargo, se detectan ciertas regularidades. Una de las más notables es que el escalonamiento en el área superficial de ellas guarda estrecha relación con la magnitud de la creación de riqueza en las zonas metropolitanas, esto es, el valor agregado o PIB metropolitano. Este resultado es revelador como para justificar la pertinencia de ejercicios de regionalización como éste que, como se advirtió, tiene la pretensión de proponer una reorganización político-administrativa del territorio colombiano con la que se pueda alterar el modelo territorial de Estado centralista que constriñe el aprovechamiento del potencial de la riqueza del país. Tal pretensión suscita

Figura 4 – Regiones metropolitanas de Colombia



Fuente: Cálculos con base en estadísticas del Dane–Departamento Administrativo Nacional de Estadística y www.lasdistancias.com.

críticas como las culturalistas que amparan el *statuo quo* regional, como ocurrirá con el caso de la discutible región de Caribe que, como se advierte en la Figura 4, está fragmentada en el área de influencia de la zona metropolitana de Barranquilla y en la del Valle de Aburrá, hecho poco novedoso pues se sabe de tiempo atrás el empuje de las migraciones antioqueñas hacia los municipios del Departamento de Córdoba.

Caracterización de las regiones metropolitanas

Las regionalizaciones del territorio colombiano de 1998 y 2001 se diferencian de la mayoría de las realizadas con anterioridad por haber ofrecido caracterizaciones socio-económicas y ambientales de soporte a sus propuestas. Las caracterizaciones son un componente

infaltable en propuestas de esta naturaleza. En el territorio desarticulado del desarrollo territorial colombiano basado en las zonas metropolitanas reside el 4,1% de la población – ver Tabla 8. La región metropolitana más pequeña es la de Cúcuta que acoge al 2,8% de los residentes en Colombia, participación que seguramente aumentará a medida que se agudice la crisis política en Venezuela. Salvo en las regiones metropolitanas de Cali y Barranquilla, la primacía poblacional de las zonas metropolitanas es bastante aguda, denotando esto el contraste de los modelos de ocupación desconcentrados en el caso de estas dos regiones, y muy concentrados en las cinco restantes. Por su parte, al crecimiento poblacional endeble – urbano y rural – así como el frágil, se encuentra vinculado el 11,5% de la población residente, estando ella localizada principalmente en las regiones metropolitanas de Bogotá y de Cali.

Tabla 8 – Distribución de la población en las regiones metropolitanas, Colombia 2015

| Región Metropolitana | Zonas Metropolitanas | | | | Resto de la Región Metropolitana | | | | | Total |
|----------------------|----------------------|-----------------------|----------------------|-----------|----------------------------------|----------------|---------------|--------|-----------|-------|
| | Núcleo | Metropolitado Próximo | Metropolitado Lejano | Sub-total | Robusto | Urbano Endeble | Rural Endeble | Frágil | Sub-total | |
| Bogotá | 16,3 | 3,4 | 0,1 | 19,8 | 10,6 | 2,0 | 1,0 | 0,0 | 13,7 | 33,4 |
| Valle de Aburrá | 5,1 | 3,3 | 0,1 | 8,5 | 7,6 | 0,8 | 0,8 | 0,0 | 9,2 | 17,7 |
| Cali | 4,9 | 1,3 | – | 6,2 | 6,3 | 2,0 | 0,6 | 0,1 | 9,1 | 15,3 |
| Barranquilla | 2,5 | 1,7 | – | 4,2 | 9,8 | 1,3 | 0,6 | 0,3 | 12,0 | 16,2 |
| Bucaramanga | 1,1 | 1,3 | – | 2,4 | 1,5 | 0,3 | 0,2 | – | 1,9 | 4,3 |
| Eje Cafetero | 2,4 | 1,6 | – | 4,0 | 0,7 | 0,1 | 0,3 | 0,1 | 1,1 | 5,2 |
| Cúcuta | 1,3 | 0,4 | – | 1,7 | 0,7 | 0,2 | 0,2 | – | 1,1 | 2,8 |
| Desarticuladas | – | – | – | – | 4,4 | 0,3 | 0,2 | 0,1 | 5,0 | 5,0 |
| Total | 33,8 | 13,0 | 0,1 | 46,9 | 41,6 | 7,0 | 3,9 | 0,6 | 53,1 | 100,0 |

Fuente: Elaborada con base en las proyecciones poblacionales del Dane–Departamento Administrativo Nacional de Estadística.

El 77,6% de la población colombiana reside en una porción relativamente marginal del territorio colombiano, el 0,46%. Si bien la urbanización de la población acarrea externalidades negativas tales como la polución en sus diferentes manifestaciones, la densidad de ocupación es una de sus externalidades positivas pues, de lo contrario, su dispersión en el territorio acarrearía mayor deterioro ambiental. Los núcleos metropolitanos son los más densamente poblados y, por tanto, es en ellos en donde se hace un uso más intenso del suelo urbanizado. El escalonamiento de allí en sentido descendente guarda relación con la jerarquía propuesta, resultado que en buena medida valida la pertinencia de la regionalización propuesta. Sin embargo, más allá de tal verificación, estos resultados plantean la potencialidad de los municipios de crecimiento robusto para acoger más población sin requerir más suelo urbanizado que el existente, con lo que las regiones metropolitanas podrían asumir estrategias desconcentrativas del crecimiento de la población con un criterio básico de sostenibilidad, y es que la expansión urbana sea la última de las opciones consideradas para tal propósito.

La concentración de la producción de riqueza en las zonas metropolitanas también guarda relación con la jerarquía propuesta – ver Tabla 9. El 53,8% del PIB se produce en estas zonas y el 38,0% en los municipios de crecimiento robusto. La zona metropolitana de Bogotá es tres veces superior a la del Valle de Aburrá en actividad económica. El desequilibrio es evidente. No obstante, hay indicios de que el desarrollo regional basado en las políticas para las regiones metropolitanas puede ser menos desequilibrado. La productividad aparente del

trabajo en Bucaramanga es más elevada que la de Bogotá y Medellín, mientras que la de su entorno regional también lo es, jalónada principalmente por la economía petrolera de Barrancabermeja. Estos resultados lo que sugieren es la posibilidad latente de una subregionalización de las regiones metropolitanas con fines de activación de las fuentes del crecimiento regional sin desactivar las aglomeraciones ya creadas y que, en consonancia con el argumento precedente del crecimiento sostenible, tiene mayor potencial que se ha estado intentando alcanzar de tiempo atrás con el modelo territorial de Estado centralista.

La supresión de los 32 departamentos y el encargo de la responsabilidad de la coordinación municipal a las siete regiones metropolitanas es la reforma estructural de partida que da lugar a una nueva organización político-administrativa más eficaz y con menos incentivos para la corrupción administrativa. La nueva organización que entraña una redistribución del poder plantea nuevas órbitas funcionales que, en materia de desarrollo territorial por ejemplo, demandan de las regiones metropolitanas del Valle de Aburrá, Eje Cafetero y Cali, asumir compromisos con la integración del Chocó y del Cauca desarticulados, implicándoles otro tanto a las de Bogotá, Cali y, en menor medida a las de Bucaramanga y Cúcuta, con el desarrollo sostenible orinoquense y amazónico. Éstas, como otras órbitas funcionales de las regiones metropolitanas, exigen esfuerzos de diversa naturaleza en la búsqueda de un nuevo orden político que modernice al Estado desde los territorios. Uno de ellos, el más impopular, es el que atañe al incremento de los recaudos de los tributos locales.

Tabla 9 – Distribución del valor agregado en las regiones metropolitanas, Colombia 2015

| Región Metropolitana | Zonas Metropolitanas | | | | Resto de la Región Metropolitana | | | | | Total |
|----------------------|----------------------|-----------------------|----------------------|-----------|----------------------------------|----------------|---------------|--------|-----------|-------|
| | Núcleo | Metropolizado Próximo | Metropolizado Lejano | Sub-total | Robusto | Urbano Endeble | Rural Endeble | Frágil | Sub-total | |
| Bogotá | 25,5 | 3,5 | 0,0 | 29,0 | 11,6 | 2,5 | 0,6 | 0,0 | 14,8 | 43,8 |
| Valle de Aburrá | 6,1 | 4,0 | 0,0 | 10,1 | 4,7 | 0,5 | 0,6 | 0,0 | 5,9 | 15,9 |
| Cali | 4,6 | 2,1 | – | 6,7 | 4,2 | 1,1 | 0,4 | 0,1 | 5,7 | 12,4 |
| Barranquilla | 2,8 | 0,9 | – | 3,6 | 7,1 | 0,6 | 0,3 | 0,1 | 8,1 | 11,7 |
| Bucaramanga | 1,8 | 1,4 | – | 3,2 | 3,6 | 0,2 | 0,1 | – | 3,9 | 7,2 |
| Eje Cafetero | 2,0 | 1,1 | – | 3,1 | 0,5 | 0,0 | 0,2 | 0,1 | 0,8 | 4,0 |
| Cúcuta | 0,9 | 0,2 | – | 1,2 | 0,4 | 0,1 | 0,1 | – | 0,6 | 1,7 |
| Desarticuladas | – | – | – | – | 3,2 | 0,1 | 0,1 | 0,0 | 3,4 | 3,4 |
| Total | 43,6 | 13,1 | 0,1 | 56,8 | 35,3 | 5,2 | 2,4 | 0,3 | 43,2 | 100,0 |

Fuente: Elaborada con base en estadísticas del Dane–Departamento Administrativo Nacional de Estadística.

La tributación a la propiedad como soporte de la modernización del Estado desde las regiones metropolitanas

La financiación del desarrollo en las regiones metropolitanas es posible con mayores grados de autonomía, que solamente es posible quebrando gradualmente sus vínculos con el centralismo. La responsabilidad del nivel central de gobierno no se diluye con este propósito. Los mayores grados de autonomía son posibles de alcanzar con la sustitución de la tributación al fisco nacional por la que se hace a los fiscos locales. Esta decisión puede acarrear beneficios redistributivos considerables al reducir, por ejemplo, el impuesto al valor agregado que es un gravamen considerablemente regresivo por el de la tributación a la propiedad que es

progresivo. ¿Hay margen para ello? La tasa efectiva del recaudo del impuesto predial en las zonas urbanas es, en promedio, del 5,1 por mil – ver Tabla 10, cuando la tarifa máxima es del 14,0 por mil. Ese resultado es la combinatoria de los gravámenes a bienes de diferente uso y por tanto diferentes, como también de lo actualizado o retrasado que se encuentre el avalúo predial frente a los precios de mercado de los activos inmobiliarios. La tributación a la propiedad en la zona metropolitana de Bogotá es, en promedio, relativamente más baja que en el resto, especialmente en comparación con el Valle de Aburrá y Cali. El recaudo efectivo en las zonas rurales es de \$2,4 por cada \$1.000 de avalúo – ver Tabla 11 – y es en estas zonas en donde se presentan los retardos más prolongados en la actualización y, además, las inequidades más considerables puesto

Tabla 10 – Tasa efectiva de recaudo del impuesto predial urbano, Colombia 2015

| Región Metropolitana | Zonas Metropolitanas | | | | Resto de la Región Metropolitana | | | | | Total |
|----------------------|----------------------|-----------------------|----------------------|-----------|----------------------------------|----------------|---------------|--------|-----------|-------|
| | Núcleo | Metropolizado Próximo | Metropolizado Lejano | Sub-total | Robusto | Urbano Endeble | Rural Endeble | Frágil | Sub-total | |
| Bogotá | 4,5 | 6,1 | 3,4 | 4,6 | 5,6 | 5,5 | 5,0 | 4,6 | 5,6 | 4,7 |
| Valle de Aburrá | 7,3 | 6,1 | 3,1 | 6,9 | 4,0 | 5,3 | 6,7 | 3,0 | 4,3 | 6,5 |
| Cali | 6,9 | 7,7 | – | 7,0 | 5,6 | 4,8 | 5,1 | 5,8 | 5,4 | 6,5 |
| Barranquilla | 5,3 | 3,2 | – | 4,9 | 4,1 | 1,6 | 2,8 | 4,3 | 4,0 | 4,3 |
| Bucaramanga | 5,6 | 6,0 | – | 5,8 | 5,0 | 4,0 | 2,4 | – | 4,8 | 5,6 |
| Eje Cafetero | 6,7 | 3,3 | – | 5,9 | 5,6 | 9,0 | 4,8 | 6,7 | 5,5 | 5,8 |
| Cúcuta | 3,3 | 4,3 | – | 3,4 | 3,0 | 1,5 | 2,7 | – | 2,8 | 3,3 |
| Desarticuladas | – | – | – | – | 2,8 | 3,8 | 5,3 | 1,5 | 2,8 | 2,8 |
| Total | 5,1 | 5,7 | 3,4 | 5,2 | 4,7 | 4,6 | 4,8 | 4,8 | 4,7 | 5,1 |

Fuente: Elaborada con base en estadísticas del Departamento Administrativo Nacional de Estadística y del Departamento Nacional de Planeación.

Tabla 11 – Tasa efectiva de recaudo del impuesto predial rural, Colombia 2015

| Región Metropolitana | Zonas Metropolitanas | | | | Resto de la Región Metropolitana | | | | | Total |
|----------------------|----------------------|-----------------------|----------------------|-----------|----------------------------------|----------------|---------------|--------|-----------|-------|
| | Núcleo | Metropolizado Próximo | Metropolizado Lejano | Sub-total | Robusto | Urbano Endeble | Rural Endeble | Frágil | Sub-total | |
| Bogotá | – | 2,8 | 1,0 | 2,4 | 2,1 | 3,2 | 1,7 | 1,1 | 2,4 | 2,4 |
| Valle de Aburrá | 7,4 | 5,4 | 6,0 | 5,8 | 1,3 | 1,8 | 1,9 | 2,2 | 1,4 | 3,1 |
| Cali | – | 4,5 | – | 3,8 | 1,7 | 1,0 | 2,0 | 1,2 | 1,6 | 2,5 |
| Barranquilla | 3,5 | – | – | 1,1 | 0,4 | 0,2 | 0,3 | – | 0,4 | 0,5 |
| Bucaramanga | – | 4,7 | – | 4,6 | 2,5 | 2,1 | 4,2 | – | 2,6 | 3,5 |
| Eje Cafetero | 3,0 | 9,0 | – | 5,6 | 3,3 | 1,6 | 1,9 | 3,1 | 2,9 | 4,8 |
| Cúcuta | – | 2,1 | – | 0,4 | 2,4 | 0,8 | 1,1 | – | 2,1 | 1,4 |
| Desarticuladas | – | – | – | – | 0,6 | 0,0 | 0,1 | 0,4 | 0,5 | 0,5 |
| Total | 2,3 | 3,9 | 2,6 | 3,5 | 1,4 | 2,3 | 1,6 | 1,0 | 1,6 | 2,4 |

Fuente: Elaborada con base en estadísticas del Dane y del DNP–Departamento Nacional de Planeación.

que los latifundios improductivos tributan regularmente menos que los minifundios, la pequeña y la mediana propiedad.

La respuesta afirmativa a la cuestión planteada del margen surge tanto de la constatación de que al interior de las estructuras tributarias a la propiedad en las regiones metropolitanas es posible incrementar la tasa efectiva de recaudo introduciendo más equidad tributaria, como en el hecho de que la tarifa del impuesto al valor agregado podría reducirse y, con ello, los ingresos corrientes de la Nación y, por tanto, las transferencias a los entes territoriales. Las ganancias en autonomía fiscal y financiera serían considerables, pero simultáneamente sería esperable una reducción significativa en la corrupción al suscitar esa sustitución mayor interés en la fiscalización ciudadana a la utilización de los recursos públicos y, además, la posibilidad de introducir compromisos de solidaridad financiera intermunicipal en las órbitas funcionales de las nuevas regiones metropolitanas.

Una simulación permite ilustrar los órdenes de magnitud de esta iniciativa. Si se elevara la tributación efectiva a la propiedad urbana al 8,0 por mil y la rural al 6,0 por mil, introduciendo equidad por la vía de la actualización de los avalúos prediales y la actualización de las tarifas diferenciales por destinación o uso de los activos inmobiliarios, el recaudo se incrementaría en US\$1.057 millones por año. Esta suma equivale a aproximadamente el 10% de las transferencias corrientes y de capital de nivel central de gobierno a los municipios, de manera que con ajustes periódicos de esta naturaleza acompañada de una paulatina desgravación de bienes del impuesto al valor agregado, y de la

disminución de la tarifa, en 10 años o menos se alcanzaría la autonomía fiscal y financiera de estos entes territoriales introduciendo, simultáneamente, equidad. En apoyo a tal propósito, las regiones metropolitanas estarían en capacidad de cristalizar el principio de solidaridad financiera intermunicipal con los tributos que actualmente captan los departamentos.

Reflexiones finales: las regiones metropolitanas como soporte de un nuevo modelo territorial de Estado

El modelo territorial de Estado centralista colombiano es usado para la reproducción política al calor de una forma de distribución del poder basada, principalmente, en el clientelismo. La creciente corrupción administrativa en los entes territoriales es subyacente a este modelo. La coordinación territorial en materia económica, fiscal y ambiental es muy compleja cuando se realiza desde un nivel central de gobierno que, a su vez, procura la unidad y coherencia de la sociedad. Es por ello que el control territorial a través de las transferencias fiscales para que los entes territoriales sirvan como ejecutores de programas nacionales es el mejor recurso a emplear por el centralismo a fin de que el *statuo quo* territorial no sea afectado, como en la práctica se ha hecho, pero cuyo costo es muy elevado. La pérdida gradual de autonomía local con la consecuente pérdida de un potencial de riqueza desperdiciado. Se intuye que el cambio de modelo arrojaría más beneficios que los costos que entraña

una reforma de esta envergadura, pero la oposición a la modernización del Estado desde los territorios es considerable en vista de la amplitud y amalgama de agentes políticos cooptados por tal modelo.

En un contexto como éste se torna imperiosa la necesidad de propuestas alternativas a la preservación del *statu quo* las que, por supuesto, serán juzgadas como utópicas. Estas utopías pueden tornarse posibles en escenarios de cambio democrático como el que se presume pueda acaecer con la superación del conflicto interno armado. Es decir, la paz es un accidente histórico que debe ser aprovechado estratégicamente para modificar un contexto propicio para el resurgimiento de las causas que ocasionaron el conflicto interno armado y su excesiva prolongación en el tiempo.

Las regiones metropolitanas son viables en tanto ellas operan de hecho. Si la división político-administrativa en curso se traslapa con ellas, es porque el modelo territorial

de Estado así lo prescribe. Es decir, que la distribución del poder en curso antagoniza con las dinámicas supra-jurisdiccionales de organización y ocupación del territorio y, por tal razón, la coordinación aludida es estructuralmente ineficaz. Las regiones metropolitanas gozan de una capacidad intrínseca para promover niveles de autonomía más elevados y, con ello, lograr desencapsular el crecimiento económico local, la equidad social y la reproductibilidad ecológica inmanentes a un modelo más virtuoso que el centralista. El esfuerzo fiscal requerido para alcanzar mayores grados de autonomía se pueden lograr introduciendo simultáneamente equidad y, por tanto, sería un costo tolerable que rendiría sus frutos en el corto plazo pues, según se argumentó, tan solo tomaría una década alcanzar la plena autonomía fiscal municipal, más aún cuando después de treinta años de descentralización Colombia es más centralista que lo que fue a comienzos de tal proceso.

Óscar A. Alfonso R.

Universidad Externado de Colombia, Facultad de Economía. Bogotá, Colombia.
oscar.alfonso@uexternado.edu.co

Referencia

- ALFONSO R., Ó. (2010). "Profundización de las relaciones de metropolización de Bogotá con la Sabana". En: JARAMILLO, S. (ed.) *Bogotá en el cambio de siglo: promesas y realidades*. Colección Ciudades, v. 4. Quito, Organización Latinoamericana de Centros Históricos.
- _____. (2012). "Dialectique de l'intervention de l'État dans la zone métropolitaine de Bogotá". En: TELLIER, L.-N. y VAINER, C. B. *Métropoles des Amériques en Mutation*. Québec/Canadá, Presses de l'Université du Québec.
- _____. (2014a). Los desequilibrios territoriales en Colombia: Estudios sobre el sistema de ciudades y el polimetropolitanismo. *Colección Economía Institucional Urbana*, n. 9. Bogotá, Universidad Externado de Colombia.
- _____. (2014b). "Colombia, un país de regiones metropolitanas centralmente fiscalizado". En: COVILLA MARTÍNEZ, J. C. y LONDOÑO ULLOA, J. E. (eds.). *¿Unitaria o federal? Estudios sobre la configuración del nivel intermedio en Colombia y algunas referencias internacionales*. Bogotá, Colciencias - Universidad Externado de Colombia.
- _____. (2017a). *El oficio del corrupto y el detrimento al erario en el modelo territorial de Estado centralista-clientelista colombiano*. Inédito. Bogotá, Facultad de Economía – Universidad Externado de Colombia.
- _____. (2017b). *El "boom" de las ciudades intermedias es un mito, al menos en Colombia: Un análisis de la trayectoria dependiente de la urbanización de la población*. Inédito. Bogotá, Facultad de Economía – Universidad Externado de Colombia.
- ARELLANO, R. (1997). "Nuevas alternativas a la descentralización fiscal en México". En: CHÁVEZ, A. H. (coord.) *¿Hacia un nuevo federalismo?* Serie Estudios Fideicomiso Historia de las Américas. México, El Colegio de México – Fondo de Cultura Económica.
- CHASCO L., P. (2000). *Modelos de gravitación comercial: una aplicación al anuario comercial de España*. Documento de trabajo, Instituto L. R. Klein – Universidad Autónoma de Madrid. Disponible en: <https://www.uam.es/otroscentros/klein/docjor/pchasco.pdf>. Acceso en: 27 mar 2017.
- COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS (1992). *Urbanización y funciones de las ciudades en la Comunidad Europea*. Bruselas – Luxemburgo, Oficina de Publicaciones Oficiales de la Comunidad Europea.
- DAUGHTERS, R. y HARPER, L. (2006). "Reformas de descentralización fiscal y política". En: LORA, E. (ed.). *El estado de las reformas del Estado en América Latina*. Washington, BID – Banco Mundial– Mayol Ediciones.
- ESQUIVEL T., R. (2003). *Fronteras desestabilizadoras de Colombia. Fronteras, Territorios y Metáforas*. Bogotá, Hombre Nuevo Editores.
- GONZÁLEZ, F. (2014). *Poder y violencia en Colombia*. Colección Territorio, Poder y Conflicto. Bogotá, Odecofi-Cinep.
- HAESBERT, R. (2014). *Viver no limite: Território e multi/transterritorialidade em tempos de insegurança e contenção*. Rio de Janeiro, Bertrand Brasil.

- HOENISGSBERG, H. F. (1977). *La crisis poblacional*. Bogotá, Universidad de los Andes, Editorial Presencia.
- HUGOUNENQ, R.; J. LE CACHEUX y TH. MADIES. (1999). Diversité des fiscalités européennes et risques de concurrence fiscale. *Revue de l'OFCE*, n. 70.
- IDEAM (2011). *Clasificaciones climáticas Colombia*. Disponible en: <http://www.ideam.gov.co/documents/21021/21789/climas+%5BModo+de+compatibilidad%5D.pdf/d8c85704-a07a-4290-ba65-f2042ce99ff9>. Acceso en: 30 abr 2017.
- ISARD, W. (1960). *Métodos de análisis regional: una introducción a la ciencia regional*. Cambridge, MA, The MIT Press.
- JARAMILLO GONZÁLEZ, S. y ALFONSO, Ó. (2001). "Un análisis de las relaciones de metropolización a partir de los movimientos migratorios". En: ALFONSO, Ó. y JARAMILLO GONZÁLEZ, S. (eds.). *Ciudad y región en Colombia: nueve ensayos de análisis socioeconómico y espacial*. Bogotá, Universidad Externado de Colombia.
- KALMANOVITZ, S. (2017). Corrupción y clientelismo. *Diario El Espectador* (20/2/2017). Constitución Política de Ciudad de México. Disponible en: <http://www.cdmx.gob.mx/constitucion>. Legalfrance. <https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000028526298>
- LEFÈVRE, CH. (2014). Gobernar las metrópolis o el gobierno de las metrópolis. La utopía metropolitana I. *Colección Economía Institucional Urbana*, n. 10. Bogotá, Universidad Externado de Colombia.
- MADIES, TH. (1997). Concurrence fiscale et intercommunalité. *Revue de l'OFCE*, n. 63.
- _____ (2001). Fiscalité superposée et externalités fiscales verticales: faut-il reconsidérer le débat entre concurrence et coopération fiscales? *L'Actualité économique*. Montreal, v. 77, n. 4.
- MOLINA, H. y P. MORENO, P. (2001). "Aportes para una nueva regionalización del territorio colombiano". En: ALFONSO, Ó. y JARAMILLO GONZÁLEZ, S. (eds.). *Ciudad y región en Colombia : nueve ensayos de análisis socioeconómico y espacial*. Bogotá, Universidad Externado de Colombia.
- PIPERNO, S.; PIAZZA, S. y POLA, G. (2014). "Desarrollo urbano e interdependencia fiscal en el área metropolitana de Turín: una exploración preliminar". En: LEFÈVRE, C. et al. *La Utopía Metropolitana I*. Bogotá, Universidad Externado de Colombia.
- PRAGER, J-C. y J-F. THISSE (2010). *Économie géographique du développement*. Collection Repères. Paris, La Découverte.
- REILLY, W. J. (1931). *The law of gravitation*. New York, W. J. Reilly Inc.
- REVÉIZ, É. (2016). *La transgresión moral de las élites y el sometimiento de los Estados*. Bogotá, Academia Colombiana de Ciencias Económicas.
- RODRÍGUEZ G., J. C. (2014). "Tensiones políticas alrededor del federalismo colombiano en el siglo XIX". En: COVILLA MARTÍNEZ, J. C. y LONDOÑO ULLOA, J. E. (eds.) *¿Unitaria o federal? Estudios sobre la configuración del nivel intermedio en Colombia y algunas referencias internacionales*. Bogotá, Colciencias - Universidad Externado de Colombia.
- SARMIENTO, L. y D. CASTILLO. (1998). "Regiones y divisiones territoriales en la historia de Colombia". En: *Municipios y regiones: una mirada desde la sociedad civil*. Bogotá, Fundación Social.

- SINDICATO PARIS METROPOLE (2012). *Livre (ou)vert Pour une métropole durable: quelle gouvernance?* Disponible en: <http://www.parismetropole.fr/ressources/actualites/actualites-de-pm/article/paris-metropole-devoile-son-livre-vert-sur-la-gouvernance>. Acceso en: 8 dez 2013.
- SNOW, D. (1976). "The Climate of Northern South America". En: SCHWERDTFEGGER, W. (ed.). *Climates of Central and South America*. Amsterdam, Elsevier.
- TERRAZA, H.; D. RUBIO BLANCO y F. VERA. (2017). *De ciudades emergentes a ciudades sostenibles: comprendiendo y proyectando las metrópolis del siglo XXI*. Santiago de Chile, BID – Ediciones ARQ.
- TRANSPARENCIA INTERNACIONAL (2016). *Corruption Perception Index 2016*. Disponible en: https://www.transparency.org/news/feature/corruption_perceptions_index_2016. Acceso en: 22 set 2017.
- WEINGAST, B. R. (2006). *Second Generation Fiscal Federalism: Implications for Decentralized Democratic Governance and Economic Development*. Disponible en: SSRN: <http://ssrn.com/abstract=1153440> o <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.1153440>.

Texto recebido em 16/maio/2017

Texto aprovado em 26/jul/2017

Más allá de la metrópoli. La difusión espacial de la residencia de los grupos sociales con ingresos medios y altos de Bogotá

Beyond the metropolis. The spatial diffusion of the residence
of middle- and high-income social groups in Bogotá

Melba Rubiano Bríñez

Resumen

Los cambios en la composición social en el mundo inciden en la forma de apropiación del territorio. A diferencia de otros enfoques convencionales del análisis del crecimiento urbano y de las jerarquías de ciudades, parte del crecimiento poblacional y físico se manifiesta en zonas relativamente alejadas del *hinterland* metropolitano, involucrando a familias de ingresos medios y altos diferenciadas por su ciclo de vida productivo. El objetivo del artículo es analizar el impacto en el crecimiento físico--poblacional de las migraciones estructurales --cambios de residencia principal -- de residentes en Bogotá. La difusión espacial en el espacio pos-metropolitano confirma la formación de convenciones urbanas y repite los patrones de segregación socio espacial con impacto en la segmentación del mercado inmobiliario de los municipios observados.

Palabras clave: metropolización, autosegregación, Bogotá, mercado del suelo, topopoligamia.

Abstract

Changes in social composition across the world affect the form of appropriation of the territory. Unlike other conventional approaches to the analysis of urban growth and cities' hierarchies, part of the physical and population growth manifests itself in areas relatively distant from the metropolitan influence area, involving middle- and high-income families differentiated by their productive life cycle. The aim of this paper is to analyze the impact, on physical and population growth, of the structural migrations – changes of principal household – of Bogotá residents. Spatial diffusion in the post-metropolitan area confirms the development of urban conventions and repeats patterns of socio-spatial segregation with an impact on the segmentation of the real estate market of the municipalities observed in the study.

Keywords: *metropolization; self-segregation; Bogotá; land market; topopoligamia.*

Introducción¹

Para hacer una aproximación al análisis sobre el proceso de difusión residencial de los grupos sociales con ingresos medios y altos de Bogotá en el espacio posmetropolitano de influencia de la metrópoli, a fin de entender cómo la dinámica socio espacial reciente encarna nuevas interacciones espaciales motivadas por decisiones de auto segregación, esta investigación evidencia la necesidad de reorientar los esfuerzos de la política pública urbana hacia un horizonte más lejano del ámbito metropolitano.

Un estudio reciente (Alfonso, 2015) describe tal horizonte indicando nuevos derroteros para el análisis de las implicaciones territoriales en un ámbito totalmente nuevo: el posmetropolitano. Esta nueva escala de análisis sirve de marco para estudiar y comprender las dinámicas territoriales y espaciales que se verifican por la irrupción de condominios y construcción residencial dispersa en jurisdicciones relativamente alejadas de la zona metropolitana pero dotadas de ciertos atractivos paisajísticos y ambientales como son los casos de Ricaurte en el Departamento de Cundinamarca y Villa de Leyva en el Departamento de Boyacá.

La dinámica de estos fenómenos urbanos tiene implicaciones sobre los municipios de tal manera que emergen externalidades negativas ambientales y en materia de movilidad, motivadas en los estilos de vida de los nuevos residentes cuyos hábitos y costumbres se implantan en los lugares receptores. Tal como es estudiado desde el punto de vista sociológico

(Augé, 2007), la movilidad pendular por la que deambulan, indica que esos hogares ya no pertenecen a un solo lugar y se refuerza con la visión del surgimiento de la topopoligamia como característica de personas con altos ingresos que pertenecen a varios lugares y no pertenecen a ninguno (Beck, 2008).

Acorde con las investigaciones sobre movilidad de Augé (2007), este proceso es también la territorialización de las relaciones de poder de las capas sociales adineradas. Haesbaert (2014) estudia ese tipo de relaciones y propone la transterritorialidad como noción para abordar el estudio del territorio como uno de los dominios del espacio geográfico, desde una constelación de conceptos geográficos en donde también se cuenta el paisaje, el lugar y el ambiente. Así, no solamente se estudia la pos-metropolización como fenómeno reciente sino las condiciones que promueven formas de auto segregación y, además, la dinámica del mercado inmobiliario en estos municipios.

La primera parte recoge los principales aspectos metodológicos de soporte del estudio, para luego discutir las nociones de pos-metropolitanismo y transterritorialidad, con los que se adelanta el análisis de los dos casos mencionados, Villa de Leyva y Ricaurte.

Aproximación metodológica al estudio del ámbito posmetropolitano

Las dimensiones de análisis y principales elementos conceptuales se identificaron a partir de la revisión de un trabajo reciente

de Alfonso (2015), quien elaboró el Índice Alternativo de Desarrollo Municipal (IADM), pues es una propuesta novedosa para analizar los desequilibrios en la ocupación del territorio, siendo uno de sus resultados más relevantes la identificación de Ricaurte y Villa de Leyva como las jurisdicciones municipales en las que se refleja el crecimiento urbano de la metrópoli bogotana más allá de su área de influencia inmediata, la Sabana de Bogotá. Este estudio suscitó la siguiente cuestión: ¿Qué impactos territoriales ha originado el establecimiento de las residencias principales y secundarias de familias bogotanas de ingresos medios o altos en esos municipios de escala pos-metropolitana, Ricaurte o Villa de Leyva?

Aparte de la revisión de la literatura pertinente se recopiló información sobre los dos municipios de referencia utilizando diferentes instrumentos, entre ellos: una encuesta aplicada a los residentes de los proyectos inmobiliarios para captar información primaria sobre las razones que los llevaron a tomar de decisión de trasladar su lugar de residencia a estos municipios, adicionalmente, se recurrió a la observación directa en campo y a la revisión documental en las entidades más significativas a nivel local como es el caso de la Secretaría de Planeación y se hicieron entrevistas en profundidad con algunos actores claves para la investigación. A partir de la información recopilada se identificaron factores similares y singularidades del fenómeno estudiado en cada ente territorial.

El ámbito posmetropolitano como marco de análisis

Se aduce que es evidente un desarrollo de las ciudades que indican una tendencia a la metropolización con presencia de conurbaciones, entendidas como prolongaciones del núcleo principal hacia la ciudad más próxima y con gran influencia sobre la misma por condiciones de movilidad cotidiana y laboral. En este sentido, la metropolización de Bogotá y su área de influencia como señalan Rentería y Umaña (2011), indican que la tendencia de la espacialización en Colombia ha seguido el modelo de primacía urbana como resultado de la concentración de población y actividades que giran en torno de una gran ciudad, como es el caso de Bogotá y los 116 municipios del Departamento de Cundinamarca, los cuales conforman en su conjunto a la Región Capital (Alcaldía Mayor de Bogotá, 2010). En este sentido, se reconoce que Cundinamarca es uno de los departamentos más relevantes en términos de productividad, competencia y desarrollo económico.

Por otra parte, Alfonso (2001, p. 22), señala que si bien la región metropolitana conformada por Bogotá y los municipios de la Sabana, no están constituidas legalmente como una unidad político-administrativa definida, presentan una interacción de sus principales mercados, comparten un espacio geográfico y se consolidan en la cúspide de la red colombiana de ciudades, señalando la

espontaneidad de un proceso colectivo de construcción territorial sobre la cual gravita la dinámica socioeconómica y política del país. La interacción a la cual se refiere Alfonso se ha intensificado en las últimas décadas y se relaciona, como ya se mencionaba antes, con los movimientos cotidianos.

Los desequilibrios territoriales presentes en las áreas metropolitanas analizados en la literatura revisada, ponen de manifiesto la necesidad de abordar el estudio de las implicaciones relacionadas con la metropolización para entender que, si bien desde hace muchos años se habla de los impactos del crecimiento urbano acelerado, hasta hace poco la gestión urbana podía ser manejada desde lo municipal. Hoy en día, lo que se denomina como lo urbano ya no corresponde solamente con los límites de las jurisdicciones locales, lo que implica que es necesario idear mecanismos para gestionar asuntos metropolitanos como servicios públicos, servicios ambientales, vivienda y transporte, entre otros.

Además, se advierte la ampliación del umbral del ámbito metropolitano hacia municipios que han sido considerados tradicionalmente como fuera del área de influencia de Bogotá. En la revisión de la literatura se vislumbra que el crecimiento espacial y demográfico y las interacciones que se dan entre un núcleo principal y uno o varios municipios metropolizados que son entendidos como procesos de metropolización, generan impactos en la composición social del espacio, generando formas de exclusión, segregación y hasta autosegregación. De tal manera, que lo que antes se consideraban como periferias

pasan a ser lugares centrales y la población más pobre termina desplazada a nuevas fronteras y periferias con graves deficiencias de localización e infraestructura, lo que redundará en el agravamiento del deterioro de su calidad de vida.

El planteamiento teórico lleva a la proposición de variables para establecer lo que el autor ha denominado como Índice Alternativo de Desarrollo Municipal (IADM). Es alternativo porque, primero, no se basa en variables censales y, segundo, por el soporte teórico sobre los conceptos de "fragilidad y resistencia territoriales". En suma, lo que señala Alfonso es que la fragilidad geográfica se verifica en la sinuosidad y las distancias entre ciudades que tiene implicaciones sobre el incremento en costos de transporte, lo que, en últimas redundará en pérdida de competitividad. De tal manera, que el análisis planteado por el autor muestra cómo existe una fragilidad en el sistema vial dado que algunas ciudades no están conectadas en modo alguno con Bogotá.

Señala Alfonso, cuando hay una mejor distribución del ingreso personal y de la riqueza coincide con el hecho que la democracia funciona mejor y la elevación de las condiciones de vida es persistente. En contraposición, se observa que cuando hay concentración de la propiedad territorial es "sintomática de un estadio de subdesarrollo pues entraña, en no pocos casos, la reproducción generacional de la desigualdad de oportunidades para explotar la tierra, la apropiación indebida de derechos de propiedad, inclusive con el uso de la violencia, y la inmovilización territorial para la producción especialmente en el caso de la propiedad latifundiaria" (Alfonso, 2015, p. 42).

Se hace énfasis en que, tal como señala el autor, la falta de equidad en la distribución de la propiedad territorial es un elemento desestabilizador de los equilibrios territoriales y que tiene consecuencias, además, sobre otros aspectos, como la seguridad alimentaria y conflictos de poder generados por la disputa por la propiedad de la tierra, siendo éste un factor detonador de la violencia que ha padecido Colombia desde hace décadas.

En línea con este análisis, señala Alfonso que la inequidad en la distribución de la tierra implica problemas de exclusión de la población y con miras a dar solución a esta problemática, el Estado trata de intervenir a través del gasto público local lo cual, sin embargo, si se mira a partir de la provisión de bienes públicos también se observan desequilibrios entre los municipios, siendo que algunas ciudades disponen de más recursos que otras, provocando una migración de la población hacia esas "grandes ciudades" lo que enfatiza los desequilibrios en la distribución de la población sobre el territorio.

Lo que resulta relevante para la investigación de la difusión espacial de la residencia de los grupos sociales con ingresos medios y altos en ámbitos pos-metropolitanos, lo constituye la constatación de la influencia de las dos principales ciudades del país, Bogotá y Medellín, sobre los municipios en su entorno y aún más allá de lo que, geográficamente se considere cercano a estos municipios. Esto último, se constata cuando, de acuerdo al IADM se verifica la influencia de Bogotá con Villa de Leyva que ha sido considerada fuera de ese umbral de influjo bogotano. En este sentido, un rasgo identificado por Alfonso y que resulta coherente con el análisis que se busca

hacer sobre los ámbitos posmetropolitanos se relaciona con la identificación de una fragmentación territorial que tiene implicaciones conforme la "intervención selectiva" del Estado. En este caso, se identifica con los diferentes niveles de relación con municipios que, se ubican más cerca o más lejos del núcleo principal metropolitano. De ahí, identifica nueve zonas metropolitanas que poseen diferentes grados de IADM lo que refuerza la idea de la heterogeneidad territorial y espacial, también, conforme ha identificado las categorías de análisis territorial, señala las diferencias en los índices que han sido calculados (capitales no metropolizadas, núcleos principales, municipios de crecimiento estable). "Estos últimos tres regímenes presentan una considerable heterogeneidad espacial al decir de la considerable amplitud de los rangos del IADM (Alfonso, 2015, p. 54).

Para los propósitos de la investigación realizada resultó pertinente hacer uso de la categoría analítica espacial que se identifica con lo que denomina el autor como "municipios de crecimiento estable" y que poseen valores del IADM elevados. En este sentido, identifica tres ejes que dan muestra del desequilibrio en la ocupación territorial y que surge a partir de la influencia pos-metropolitana de Bogotá hacia municipios como Ricaurte en Cundinamarca y Villa de Leyva en Boyacá, y un eje diferente a partir de la influencia metropolitana de Medellín.

El estudio de Alfonso (2015) señala que en los municipios de Ricaurte (Cundinamarca) y Villa de Leyva (Boyacá) se ha establecido un grupo poblacional de ingresos medios-altos y altos de la Capital que se autosegrega estableciendo en un primer momento, la

segunda residencia y que posteriormente, se convierte en primera residencia. En términos generales, lo que muestra el ejercicio realizado son las divergencias en términos de desarrollo local desde la perspectiva territorial discutida y que genera mutaciones en el ordenamiento territorial, de tal manera que, se identifica que el núcleo metropolitano ejerce una influencia sobre la zona de influencia cuyo impacto se verifica si se observa que la difusión hacia los suburbios residenciales, ya no solamente inmediatos sino más alejados (posmetropolitanos).

En síntesis, lo que se ha identificado hasta aquí es que, una vez calculado el IADM, Ricaurte y Villa de Leyva presentan un índice más alto que el promedio de los municipios metropolitanizados en la zona de influencia de la zona pos-metropolitana Bogotá. Se hace énfasis en que Alfonso asume el municipio como la unidad de observación, lo que coincide con el trabajo aquí propuesto, a pesar de tratarse de la relación entre los municipios pero que se estudian a la luz de los ámbitos posmetropolitanos.

En el espacio que queda entre Bogotá y estos municipios se localizan zonas de menor atractivo para el desarrollo inmobiliario u otras actividades productivas que confirman la selectividad cuyo resultado es la fragmentación territorial. Como señala Alfonso, la fragmentación se genera por la intervención del Estado, en otras palabras, la intervención selectiva del Estado genera la fragmentación territorial. Existe fragmentación territorial porque el desarrollo no es homogéneo, tal como lo evidencia los diferentes datos del

IADM. Existen territorios con un desarrollo claramente diferenciado.

Para Alfonso (2015) la fragmentación es analizada desde el punto de vista de las relaciones de poder, para Haesbaert la fragmentación desde el punto de vista geográfico; sin embargo, ambos estudian las relaciones de poder sobre el espacio geográfico. En el caso de Haesbaert, asume que el territorio se estudia desde el punto de vista del poder, tanto en el sentido económico como simbólico.

A diferencia de Soja que entiende la postmetropolis como la ciudad después de la modernidad como la última etapa de la geohistoria del espacio urbano, Alfonso (2015) lo asume como el espacio geográfico que va más allá del ámbito de influencia de la zona metropolitana. Soja lo plantea como la transición entre lo que permanece y lo que cambia, como un nuevo urbanismo que representa la transformación de las ciudades. Este nuevo urbanismo, como señala Ascher (2010) se evidencia en la metapolización como "un nuevo proceso de metropolización y de formación de nuevos tipos de territorios" (Ascher, 2010, p. 62) y también se verifica en las vastas conurbaciones que se presentan a lo largo de la zona estudiada con presencia de algunos espacios discontinuos y con amplia heterogeneidad en las características de su espacio geográfico.

Este marco teórico se justifica para el tema porque explica cómo se determinan los municipios que fueron seleccionados y el de Haesbaert para mirar el tema de la desterritorialización que se asume como

una reterritorialización porque el territorio se destruye y construye de nuevo. Además, que ambos autores se refieren al poder como dimensión a tener en cuenta en el análisis realizado, aunque cada uno con una diferente particularidad sobre el mismo. Para Haesbaert lo analiza desde el punto de vista de las relaciones económicas y simbólicas. Para Alfonso, es notable el interés por mirar el poder del Estado y su impacto en la generación de desequilibrios territoriales y como fragmentador del territorio.

De acuerdo con Haesbaert la gente se desplaza a otro territorio y lo ocupa de tal manera, que lo interviene y hace una reterritorialización o multiterritorialización. De otro lado, de acuerdo con lo que plantea Alfonso, existen unas fragilidades y resistencias territoriales que, según la metodología planteada, calcula un índice alternativo de desarrollo municipal con lo que ubica los municipios en una determinada escala, en razón a esta escala se determina los municipios estudiados.

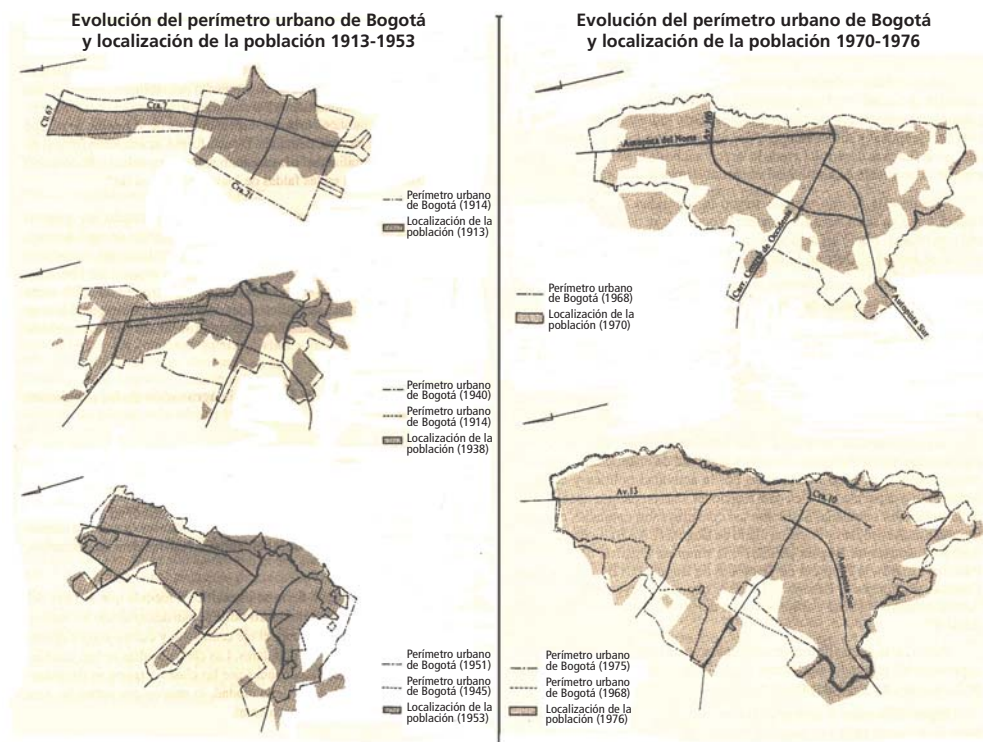
En este caso: "El IADM es un instrumento de utilidad para verificar tanto los desequilibrios en la ocupación del territorio, como para captar la manera como la intervención selectiva del Estado ocasiona una

fragmentación territorial que es aupada por las dinámicas capitalistas contemporáneas" (Alfonso, 2015, p. 59). Esta es la razón por la que se justifica su pertinencia para el marco teórico, para explicar los desequilibrios territoriales y la fragmentación territorial.

Es de resaltar que el crecimiento de Bogotá se aceleró a partir de mitad del siglo XX. En la Figura 1 se presentan algunos cortes temporales que muestran la expansión física de la ciudad, a través del crecimiento de su perímetro urbano. Según la imagen se observa que entre 1950 y 2000 Bogotá se extendió hacia el norte, pero espacialmente hacia el occidente. Fue durante este período, específicamente en 1953, cuando se anexaron cinco municipios a saber: Bosa, Usme, Fontibón, Engativá y Usaquén.

Debido a la anexión de estos municipios pertenecientes al departamento de Cundinamarca que, de hecho, fue realizada de manera autoritaria durante un período dictatorial, desde entonces se ha erigido un discurso anti-bogotano en la Sabana de Bogotá centrado en la denuncia del interés de la capital de absorber más municipios para facilitar su ensanchamiento, no obstante que la Constitución Política de 1991 establece reglas muy exigentes para que ello pueda ocurrir.

Figura 1 – Expansión urbana de Bogotá



Fuente: Losada Lora (1976), citado en Hataya et al. (1994, pp. 18-19).

De lo territorial a la multiterritorialidad: una constelación de conceptos geográficos

Haesbaert (2014), analiza el territorio ligado al concepto de poder como control de procesos sociales mediante el control del espacio. Para ello recurre a autores como Foucault, entre otros, haciendo un análisis desde el punto de vista de las relaciones de poder de los grupos que

denomina como hegemónicos, lo que implica para otros grupos, la pérdida de control territorial. Asume, la desterritorialización que implica una destrucción y reconstrucción territorial. En este caso, se puede argumentar que el mercado inmobiliario induce la movilidad, por traslado de territorio en cuyo caso la construcción simbólica, a partir de la reterritorialización, es decir, como una especie de "destrucción creativa", en términos schumpeterianos, permite crear y recrear el territorio, en otras palabras, destruir para levantar de nuevo. Transformarlo y asumirlo

desde la percepción simbólica del mismo, lo cual podría ser medido desde el enfoque de la satisfacción residencial.

Para Haesbaert, el territorio incluye también la dimensión de la movilidad, de la acción, por eso habla de dinámicas de desterritorialización antes que de territorios estables. Asegura que el territorio debe ser concebido como producto del movimiento combinado de desterritorialización y de reterritorialización, es decir, de las relaciones de poder construidas en y con el espacio, considerando el espacio como un constituyente, y no como algo que se pueda separar de las relaciones sociales.

Señala que autores, como Milton Santos, intentaron superar la dicotomía espacio/tiempo. Santos, por ejemplo, tiene una concepción muy amplia del territorio, que aparece muchas veces como sinónimo de espacio. Dice que el territorio es un conjunto de sistemas de objetos y sistemas de acciones, tanto de acciones como de objetos. Haesbaert destaca esto, porque entiende el espacio no como algo estático, sino como algo abierto para ser reconstruido. En este sentido, la dimensión espacial geográfica no es estable, está en constante movimiento dado que los sistemas urbanos de las metrópolis se van desarrollando y generando cambios como conurbaciones, cambios de lo rural a lo urbano, por ejemplo. No obstante, que los municipios tienden a conservar y promover los vínculos con el núcleo central dadas las relaciones cotidianas y el crecimiento mismo de la aglomeración urbana, lo que Soja (2008) ha denominado *sinecismo*, entendido como la tendencia hacia la aglomeración.

Para el análisis planteado, parte de la discusión entre lo móvil e inmóvil;

entre lo funcional y lo simbólico, toda vez, que asume que el territorio no es una dimensión estática, sino que está en movimiento. En este sentido, Haesbaert propone la construcción de territorios a partir de la movilidad, a partir de establecer que se produce un doble movimiento, reterritorializador y desterritorializador, según la movilidad se produzca bajo condiciones controladas, como, por ejemplo, grupos de población pobres que pasan mucho tiempo movilizándose de un lugar a otro. Pero, también, cuando grupos con altos ingresos tienen pleno control de los lugares en los cuales se mueven a voluntad. El sentido desterritorializador lo analiza a partir de la movilidad que implica precarización de las condiciones de calidad de vida.

Cabe anotar, que en términos de la investigación propuesta, se estudia el caso en que los pobladores que se autosegregan lo hacen porque deciden hacerlo, es decir, corresponde a un grupo de población que cuenta con recursos económicos para hacerlo, no son desplazados por la violencia, ni se trata de población que se ve movilizada por otras causas diferentes a la búsqueda de condiciones que les garanticen una mejor calidad de vida u otras razones que son objeto de análisis en el desarrollo de esta investigación.

En términos de lo que menciona Haesbaert, se refiere a la situación en la que los grupos hegemónicos se movilizan, no es una "desterritorialización" porque tienen control de su movilidad (se movilizan porque quieren o deciden hacerlo), en los grupos precarios, si lo es porque se están desplazando y perdiendo calidad de vida, como en el caso de los desplazados por la violencia.

Dice Haesbaert que en este caso sí se puede hablar de una movilidad intensificada que desterritorializa; por lo tanto, según el autor, la desterritorialización es un término muy equivocado cuando se aplica a las condiciones en las que los grupos hegemónicos se movilizan y que se lleva a cabo, completamente "bajo control". Señala, además, que a la luz de lo que se está denominando como cultura globalizada, se habla en términos de movilidad y multiplicidad de donde emerge en su "constelación de conceptos" (Haesbaert, 2014, p. 34) la idea de "vivir en el límite", en el sentido que se vive en un mundo que mezcla identidades cuando se traspasan los límites de un territorio o espacio y que se asume una identidad que pasa de un lado a otro.

En este sentido, se puede decir que, de acuerdo con Haesbaert, se produce una reterritorialización cuando la movilidad está bajo control, lo que ocurre en las grandes empresas, pero también en los movimientos cotidianos de grupos subalternos (que pasan muchas horas desplazándose). Esa reterritorialización es muy evidente cuando se trata de los grupos más privilegiados, que pueden tener plenos poderes sobre sus circuitos de circulación.

Las condiciones en que se presenta la movilidad conllevan a reflexionar sobre la sensación de arraigo que puedan sentir algunas personas sobre el territorio sobre el cual se asientan pero también cuestionan sobre las características de esa población en cuanto a sus condiciones económicas (nivel de ingresos), franja etaria a la cual pertenecen, toda vez que, se ha asumido que algunos segmentos de la población de ingresos medios y altos que se clasifican como adultos mayores,

es decir, pensionados, corresponden al grupo que se ubica en localizaciones periféricas y posmetropolitanas.

Cuando habla de región, hace referencia a que no es una cuestión que sea homogénea, sino que presenta diferencias y desigualdades, por lo que asumen como cuestión central en el estudio del concepto de región, pero en relación al poder. Por tanto, identificando que su tema de interés es "la multiplicidad contemporánea de tiempo – espacios, movilidades y fijaciones, aperturas y cerramientos de territorios, que refuerzan prácticas ligadas a la percepción de inseguridad e incertidumbre, una especie de vida en el límite o en la frontera" (Haesbaert, 2014, p. 14), se colige que el autor señala una movilidad espacial que le permite trasladarse de un espacio a otro, donde asume una identidad que desde el campo de lo simbólico, se mueve entre uno y otro espacio, de tal manera que puede hacer lo que denomina como "reterritorialización" en el sentido, de que el individuo puede reconstruir el espacio que habita, pero que todo esto, se da dentro de un panorama de incertidumbre que genera conflictos, como la búsqueda por el control del territorio y que induce a las diferentes formas de intervención del estado, que genera desequilibrios territoriales.

En el marco de la revisión de la literatura y de establecer el estado del arte sobre el estudio del tema que concierne a la investigación, a continuación de presentar el abordaje que tanto Haesbaert como Alfonso presentan, se tomaron las dimensiones claves que aportan para la construcción teórica, y a partir de ahí se propuso un punto de encuentro para articular los enfoques. Sin embargo,

con fundamento en el marco de análisis identificado surgen nuevos cuestionamientos que aportan al estudio de la difusión espacial en ámbitos posmetropolitanos.

¿Cuál es el papel desterritorializador del Estado? En este aspecto, Alfonso se refiere al papel del Estado que produce fragmentaciones en el territorio, dados sus diferencias en la escala de intervención.

De otro lado, Haesbaert habla del papel desterritorializador del Estado, de donde surge la cuestión de ¿cómo y por qué desterritorializa?

Así mismo, Alfonso, hace referencia al papel del Estado como agente fragmentador, pero ¿cómo y por qué el Estado fragmenta?

Al respecto, por un lado, Alfonso habla del IADM que permite categorizar los municipios para determinar las relaciones de posmetropolización con Bogotá y de ahí sale la selección de Ricaurte y de Villa de Leyva. Por el lado de Haesbaert, se aborda por la manera como estudia la territorialización que ejerce control y construye un territorio, de tal manera que lo reconstruye, lo modifica.

A partir del IADM se seleccionan los municipios que fueron objeto de análisis, y a partir de los aportes teóricos de Haesbaert y Alfonso, se estudian cómo se produce esa apropiación de los nuevos residentes que se autosegregan de tal manera que se desplazan a un nuevo territorio y se verifican unas relaciones de poder, que dada las condiciones económicas de quienes se desplazan, se trata de un dominio de tipo económico donde ellos aprovechan las condiciones del mercado inmobiliario para adquirir vivienda y condiciones que les garantizan un mejoramiento en su calidad de vida.

Los desequilibrios territoriales son analizados desde el punto de vista de las diferencias en cuanto al desarrollo municipal (dado por el IADM) y también por el llamado papel desterritorializador del Estado (Haesbaert, 2014) y de fragmentación territorial (Alfonso, 2015).

De acuerdo con el argumento de Haesbaert, cuando se refiere a la precarización asume la "desterritorialización como destrucción y abandono de un territorio y también, como precarización territorial por grupos subalternos". Asume la desterritorialización como precarización de procesos sociales, que en caso contrario se refiere a la territorialización cuando se trata del traslado de grupos con poder económico que asume el control de un territorio, de tal manera que se apropia de él. Un aspecto relevante para el análisis es que Haesbaert analiza, desde el punto de vista foucaultiano, el poder disciplinario y el poder soberano haciendo referencia al poder disciplinario que implica disciplinas como la estadística como "ciencia del Estado" y que busca controlar la población, lo que se contrapone a la posición de Alfonso que basa el análisis y las variables que identifica sin necesidad de recurrir a los datos censales dado que la información disponible data de 2005.

En coherencia con las relaciones de poder a las cuales se refieren tanto Alfonso como Haesbaert, se vincula otro enfoque que ofrece un concepto que se incluye dentro de la constelación de conceptos y que no es nuevo, pero ha sido poco estudiado; la topopoligamia. Término que de acuerdo con Beck (2008) indica un nuevo derrotero para el análisis de las implicaciones que la globalización ha

generado, no solamente sobre las relaciones económicas sino las sociales y el modo de vida urbano. En sentido estricto, la topopoligamia es la posibilidad de "estar alguien casado con varios lugares y pertenecer a varios mundos" (Beck, 2008, p. 148), que se equipara con la visión de vivir en el límite de Haesbaert en el sentido de que, actualmente, dado el modo de vida que se desarrolla dentro de un contexto capitalista, es posible moverse entre espacios geográficos diferentes pasando de un territorio a otro.

El hecho de que el modo de vida urbano brinda la posibilidad de que, actualmente, ya no signifique estar atado a un solo lugar, ya no siempre se tiene un ciclo de vida asentado y sedentario (Beck, 2008, p. 149), sino que la topopoligamia, posibilita la búsqueda que se adapte y se apropie del estilo de vida en uno u otro territorio, con una movilidad sobremoderna que como argumenta Augé (2007) permite que el hombre sea capaz de ocupar todo el planeta sin restricciones, tanto en un sentido virtual como físico y convivir en diferentes espacios.

Lo que se señala aquí es que la globalización y el modo de vida capitalista permiten que las personas con dinero se muevan dentro de diferentes territorios y eso les permite que sea posible pasar de una identidad territorial a otra. Esa movilidad que examina Augé (2007), cuando estudia la antropología de la movilidad y que se identifica con la desterritorialización y territorialización que también ha sido estudiada por Haesbaert. Este es el abordaje teórico que enmarcó la investigación y, por lo tanto, esta reflexión.

La difusión espacial posmetropolitana de la residencia de los hogares con ingresos altos y medios de Bogotá

Con el abordaje teórico y la investigación desarrollada se buscó abordar la segregación desde un punto de vista diferente, para lo cual se propuso revisar el fenómeno desde los actores que deciden autosegregarse para estudiar las condiciones en las cuales se lleva a cabo este proceso. Si bien se ha estudiado mucho en los últimos años el fenómeno de metropolización en el contexto latinoamericano, conurbaciones, etc., se sabe poco de estudios "regionales" y del impacto que tienen estas metrópolis sobre municipios más alejados que, sin embargo, se están transformando por acciones y decisiones descentralizadas de los actores y están generando nuevas relaciones/configuraciones territoriales. Se planteó analizar este fenómeno desde las estrategias residenciales de la población bogotana hacia los municipios seleccionados con base en el ciclo de vida y estructura de los hogares.

Caracterización de la escala posmetropolitana de Bogotá

El municipio de Ricaurte se encuentra ubicado a 142 kilómetros de Bogotá, cuenta con una extensión de 130 km², con una temperatura media entre 27° y 30° centígrados y una

altitud de 284 m.s.n., lo que hace un sitio agradable para los que buscan un clima cálido y seco. Según cifras oficiales (Instituto Geográfico Agustín Codazzi – IGAC) cuenta con 11.754 predios de los cuales 6.049 son urbanos. Según los datos del censo 2005, el municipio tenía 7.990 habitantes, con una densidad de 66.5 habitantes por kilómetro (hab/Km²), de los cuales el 60,8% nació en otro municipio. De acuerdo con el Dane – Departamento Administrativo Nacional de Estadísticas, la población indica la siguiente dinámica: población proyectada para 2012 de 9.044 habitantes; para 2013 se prevé una población de 9.169 y para 2014, se considera una proyección poblacional de 9.314 habitantes en el municipio, con unas tasas de crecimiento de 1,38% y 1,58% para 2013 y 2014, respectivamente. Sin embargo, la dinámica poblacional del municipio muestra el comportamiento censal de los últimos 3 períodos, manifestando una tendencia al crecimiento moderado en el período intercensal 1985 y 1993 y una tendencia más dinámica entre 1993 y 2005.

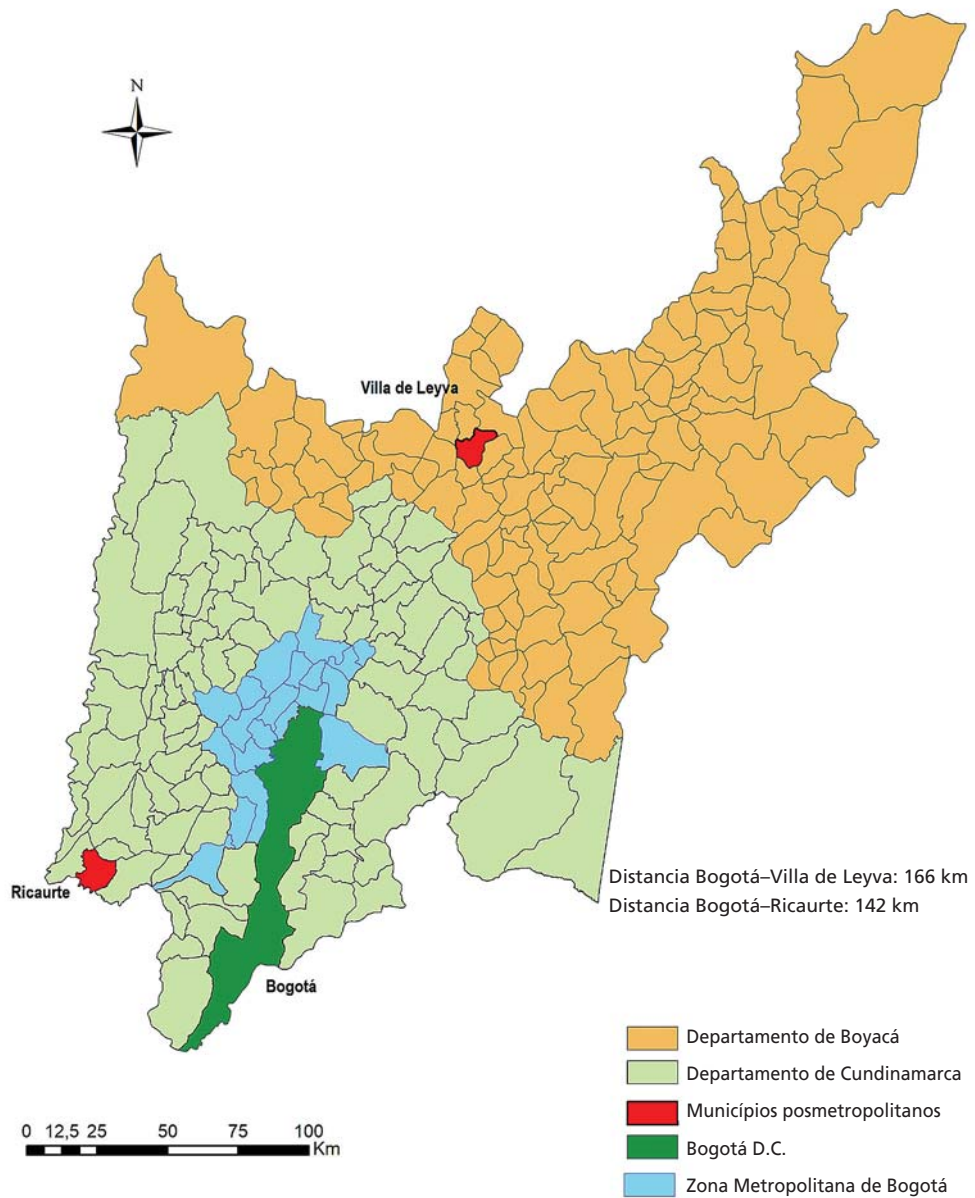
En el extremo opuesto, el municipio de Villa de Leyva se encuentra ubicado a 165 kilómetros de Bogotá y a 37 km de Tunja, capital del departamento de Boyacá. Cuenta con una extensión de 128 km², con una temperatura media de 18, 1° centígrados y una altitud de 2.149 m.s.n. Cuenta con 7.531 predios distribuido así: 5.127 rurales y 2.444 urbanos (Hospital San Francisco, 2013, p. 14). En la zona urbana cuenta con 1.848

viviendas y 1.385, en la zona rural (www.sui.gov.co). De acuerdo con el censo 2005, el municipio tenía 9.645 habitantes, con unas proyecciones de población para 2012 de 15.027 habitantes; para 2013 de 15.502 y para 2014 de 15.983 habitantes, con unas tasas de crecimiento de 3,16% y 3,1% para 2013 y 2014, respectivamente. Con una densidad de 109,6 habitantes por kilómetro (hab/km²). Del total de habitantes reportados por el Dane en el censo 2005, el 35,14% nació en otro municipio de Colombia, en tanto que el 0,33% nació en otro país (Figura 2).

Las licencias de construcción residencial otorgadas en Ricaurte, indican un comportamiento con una marcada tendencia creciente de las mismas, especialmente, en los últimos años que se verifica desde 2010 hasta el 2013, que corresponde a los datos disponibles y suministrados por la Secretaría de Planeación Municipal, lamentablemente las cifras no estaban actualizadas cuando se hizo la consulta (Figura 3).

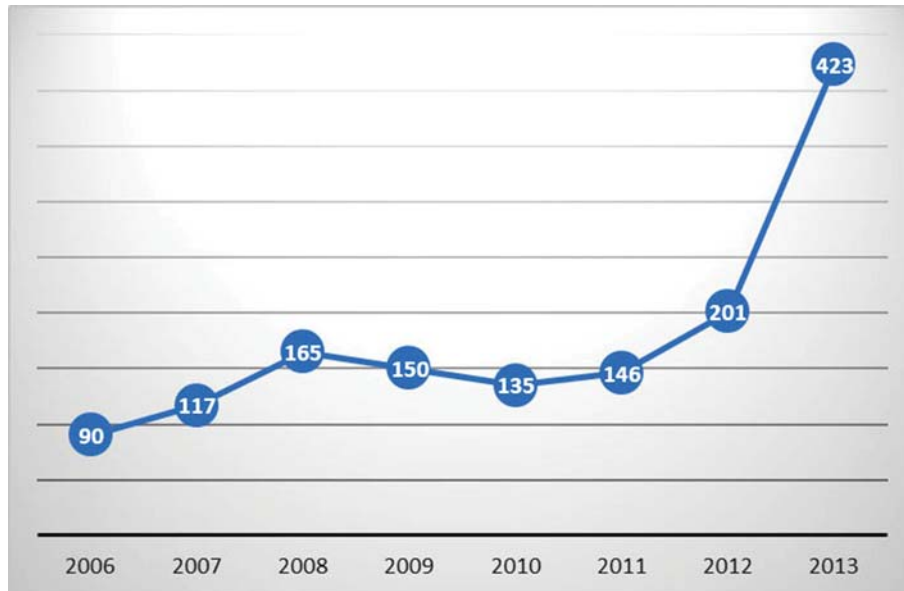
La información sobre las licencias de construcción, se recopiló a partir de la información suministrada en la Secretaría de Planeación Municipal de Villa de Leyva y se organizó tomando en cuenta la distribución de licencias para vivienda nueva por años. De acuerdo a la información obtenida, las licencias de construcción, presentan un comportamiento muy estable, toda vez que no se registran grandes movimientos en la tendencia, por lo menos en lo que atañe al período analizado entre 2010 y hasta 2014 (Figura 4).

Figura 2 – Localización de los municipios objeto de análisis en relación a Bogotá



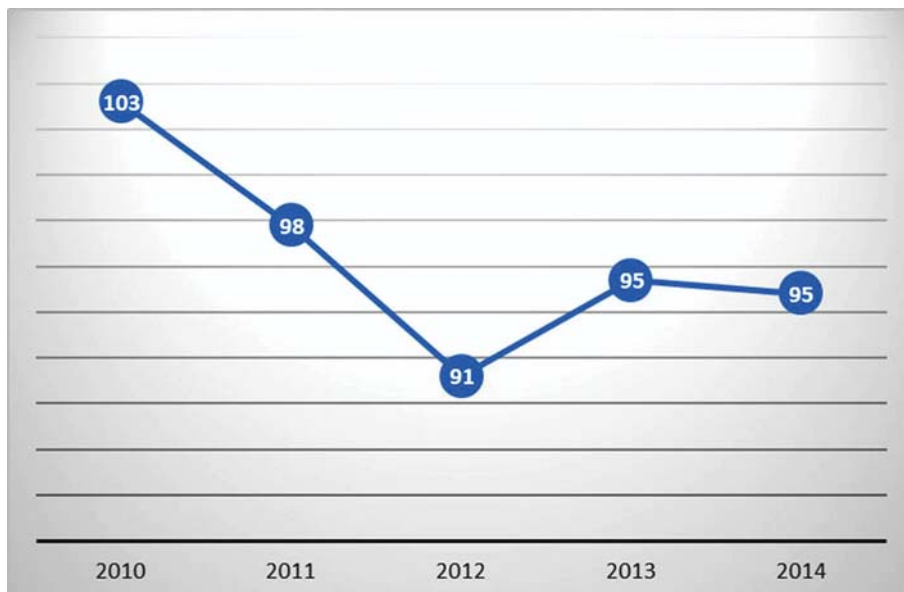
Fuente: Elaboración propia.

Figura 3 – Licencias expedidas para viviendas nuevas en Ricaurte



Fuente: Elaboración propia con base en datos de la Secretaría de Planeación municipal, Registro licencias de construcción 2013.

Figura 4 – Licencias expedidas para viviendas nuevas, Villa de Leyva



Fuente: Secretaría de Planeación municipal de Villa de Leyva, Registro licencias de construcción.

Ventajas paisajísticas, ventajas de los climas ecuatoriales

A partir de la información recopilada en el trabajo de campo se obtuvo un diagnóstico de cada municipio. El primer elemento a destacar es el perfil de los encuestados en Ricaurte, cuyas edades oscilan entre 45 y 70 años. Sumado a ello, todos los encuestados afirman tener un nivel de educación universitaria, lo cual está directamente relacionado con el tipo ocupación u oficio que desarrollan en la actualidad. Aquí es importante señalar que se evidenció una ligera tendencia a la realización de oficios relacionados con la construcción, como es el caso de ingenieros civiles o arquitectos. Igualmente, se observó que el 77% de los encuestados afirman vivir en un municipio distinto a Ricaurte, siendo Bogotá el lugar de predominio. Se trata de residentes en Bogotá pertenecientes en un 84% a los estratos 4, 5 y 6. En ese sentido, es Bogotá el lugar donde la mayoría de los encuestados afirman realizar su actividad económica principal.

Por otro lado, al interrogar por los motivos que llevaron a los encuestados a adquirir una vivienda en el municipio de Ricaurte, 54% de estos hicieron alusión al desear tener un lugar de clima cálido cercano a Bogotá donde tuvieran la posibilidad de descansar en sus tiempos libres. Adicionalmente, motivaciones como el precio de las viviendas o el ver una oportunidad de ingresos en el alquiler de las propiedades, también fueron frecuentes en las respuestas de los encuestados. Igualmente, aunque en menor medida, también se registró

que fueron motivaciones familiares (estar cerca de los padres, jubilaciones, etc.) las que llevaron a los encuestados a la compra de la vivienda en el municipio.

En cuanto a las características físicas de las viviendas, se observó que éstas cuentan con un mínimo de 2 baños, 3 habitaciones y un parqueadero, aunque se registraron viviendas que superaban este número de baños y habitaciones. De la misma forma, éstas viviendas cuentan con la totalidad de servicios públicos, privados o comunales, a excepción del servicio del Gas Natural, que en el 100% de los encuestados afirmó no poseer este servicio público.

Asimismo, al ser interrogados sobre las características del entorno, más específicamente por la infraestructura tanto del condominio como del municipio, se observó que este tipo de viviendas cuenta con una completa dotación que incluye desde piscinas hasta seguridad privada, pasando por cancha de golf, cancha de tenis y gimnasio. En la misma línea, la totalidad de los encuestados afirman que la dotación urbana con la que cuenta el municipio o los municipios vecinos (Girardot y Melgar) les permite acceder a hospital o centro de salud, iglesia, supermercado, banco o cajero, entre otras, mostrándose muy conformes por ello.

En lo que se refiere a la accesibilidad del municipio, todos los encuestados afirmaron estar satisfechos con las vías de acceso tanto al municipio como a los condominios. Igualmente, también se mostraron conformes con la accesibilidad en carro y en transporte intermunicipal, no obstante, algunos se mostraron un poco inconformes con la accesibilidad en bicicleta, argumentado las largas distancias entre los condominios y el

municipio, así como también por la falta de vías para realizar estos desplazamientos de forma segura. Sin embargo, todos los encuestados afirmaron estar conformes con la ubicación del proyecto y con la seguridad del municipio.

En cuanto a otros aspectos, se pueden resaltar los siguientes: se percibe un considerable aumento del flujo de personas provenientes de Bogotá en el municipio durante los fines de semana, lo que hace pensar que el municipio de Ricaurte aún posee un marcado carácter turístico y de negocios, además, del atractivo residencial por parte de los habitantes de Bogotá o de otros municipios cercanos. Existe, además, un aumento del flujo de vehículos particulares provenientes de Bogotá en las vías del municipio durante el fin de semana. Este aumento del flujo vehicular también se evidencia en el corredor vehicular entre Ricaurte y los municipios vecinos (Girardot y Melgar), impactando en la movilidad y congestión del tráfico vehicular del municipio.

Se observó una proliferación de Salas de Ventas de constructoras en el corredor vial entre Ricaurte y Girardot en los últimos años. Como también de proyectos de construcción de torres de apartamentos dentro del municipio de Ricaurte y de proyectos de construcción de condominios de casas alrededor del mismo.

Llama la atención que el 46% señaló el "buen precio" de los proyectos inmobiliarios como una buena razón para adquirir vivienda en el municipio, lo que estaría indicando el comportamiento del mercado del suelo como otro factor a tener en cuenta para que se presente este fenómeno de auto segregación reforzado por la topopoligamia, que le permite a una persona no estar atada a un

lugar sino pertenecer a varios mundos (Beck, 2008, p. 148).

Un primer análisis en Ricaurte, da cuenta de la caracterización de la población, según la cual indica la tendencia a un tipo de población cuyo rango se encuentra en la franja etaria mayor de 50 años, es decir, en una etapa que están finalizando el ciclo productivo de la vida y empieza el retiro y se convierten en pensionados. De los entrevistados, el 84,6% tiene título universitario y el 38,5% pertenecen al estrato 5, que se puede tomar como indicador para mirar que la población que está llegando al municipio pertenece a un tipo de personas que pertenece a estratos medios y altos. De ellos, 84% pertenecen a los estratos 4, 5 y 6, cifras que, de inicio dan la idea del tipo de personas que se están trasladando a residir habitantes de clase media, adultos mayores en busca de un lugar más tranquilo para residir, pero con la ventaja de mantener un vínculo por la cercanía con Bogotá.

El factor más valorado se refiere la ubicación del proyecto con un 54%. Por otra parte, los aspectos físicos de la vivienda, tales como el diseño, la cantidad o tamaño de habitaciones, así como los factores subjetivos como el confort, la vista y la ausencia de ruido. Además, de otros aspectos identificados como clima, tranquilidad, precio y cercanía a Bogotá. Además, de acuerdo con el análisis de las cifras de población, el censo de 2005 indicó que el 60,8% de los residentes en el municipio han nacido fuera del municipio de Ricaurte, lo que indica que el municipio es receptor de población residente en otras zonas del país. Se identificaron como principales factores motivadores para adquirir vivienda en el municipio de Ricaurte:

la posibilidad de vivir en un lugar para descansar, el clima, tranquilidad, cercanía de Bogotá, facilidad de pago, buen precio y la oportunidad para hacer negocios.

El crecimiento y desarrollo del casco urbano de Ricaurte se está modificando, los procesos de suburbanización que se observan en el extremo superior central y derecho de la Figura 5, muestran desarrollos discontinuos con algunas zonas verdes o sin desarrollos inmobiliarios visibles. Las imágenes inferiores dan muestra de las construcciones en proceso que implican desarrollos de infraestructuras

viales por una mayor presencia de vehículos y también para conectar los nuevos conjuntos de vivienda al casco urbano principal. Además, como se evidencia en las imágenes superiores se observa una proliferación de piscinas que implican una mayor demanda de agua para el consumo ocioso acorde con la oferta de los productos inmobiliarios ofrecidos en el mercado, además del aumento en el consumo de este servicio básico por mayor presencia de residentes dado el incremento en la densidad de las construcciones y, por tanto, del número de residentes nuevos en Ricaurte.

Figura 5 – Transformaciones del perímetro urbano, modificaciones del paisaje y algunas modalidades de ocupación residencial, Ricaurte, 2015



Fuente: <https://www.google.com.co/maps/@4.2801103,-74.8092742,12125m/data=!3m1!1e3>; www.fincaraiz.com y fotos tomadas por la autora.

En el extremo opuesto de Ricaurte, al norte de Bogotá, se ubica el otro municipio objeto de análisis, Villa de Leyva en el Departamento de Boyacá. Lamentablemente, la información municipal es bastante precaria y la página oficial del municipio adolece de actualización y no existe información sistematizada sobre licencias de construcción en la Secretaría de Planeación, ni está organizada por estratos. Dentro de las características del entorno que lo hacen atractivo para los residentes y turistas están: la tranquilidad, el paisaje colonial del municipio: la percepción de seguridad, el hecho de contar con buenas vías de acceso desde Bogotá. Además, el atractivo del turismo ecológico y actividades relacionadas con planes de relajamiento.

En Villa de Leyva, se observaron desarrollos inmobiliarios urbanos, que se ubican muy próximos al casco urbano y, en especial, en relación a la proximidad a la Plaza Principal que es el lugar de referencia del municipio, de tal manera, que así los proyectos se ubiquen en algunas veredas están cercanos al caso urbano municipal. Dada esta condición, los proyectos no se ubican a más de 2 km del área urbana. El 60% de las licencias de construcción expedidas son para vivienda campestre en la zona suburbana y rural. De ellas el 80% es para vivienda nueva, lo restante es para ampliación de vivienda urbana, desarrollos en zonas suburbanas y mejoramiento de vivienda. La mayor parte de las licencias expedidas son para estratos 3 y 4, sin embargo, vale la pena

resaltar, que de acuerdo con la información de la Secretaría de Planeación Municipal y los datos recopilados del SUI—Servicio Único de Información de Servicios Públicos Domiciliarios, no existen predios pertenecientes a estrato 6 y la estratificación no corresponde con los estratos que usualmente en Bogotá se catalogan como altos, además, los nuevos proyectos aún no tienen definido el estrato en el cual se clasifiquen.

El 60% de las construcciones nuevas son para primera residencia y 40% para extranjeros que vienen a pasar temporadas y, por lo tanto, construyen una casa principal y una casa para los cuidaderos, de tal manera que se asimila a lo que Ulrich Beck, llama topopoligamia, cuando habla de personas que para personas que pasan una temporada del año en un lado y otra parte en otro lugar del mundo sin que se sientan ajenos a un lugar u otro. Se sienten igual de identificados en un lugar que en otro. Así, el perfil de los nuevos residentes corresponde a pensionados o adultos mayores en busca de un lugar tranquilo para vivir.

En la Figura 6, se presenta una imagen del casco urbano que se expande con procesos de suburbanización con espacios discontinuos. En la parte inferior izquierda de la imagen se observan el tipo de conjuntos que aprovechan vías rupestres y combinan modalidades inmobiliarias con características de conjunto cerrado, como se observa en la imagen inferior central y a la derecha inferior se observa un conjunto de casas que irrumpen en el paisaje natural andino de Villa de Leyva.

Figura 6 – Transformaciones del perímetro urbano, modificaciones del paisaje y algunas modalidades de ocupación residencial, Villa de Leyva 2015



Fuente: <https://www.google.com.co/maps/@5.6359718,-73.5294835,3011m/data=!3m1!1e3>; imágenes de la autora.

Los recientes desarrollos inmobiliarios encontrados en Villa de Leyva, tienen características que los hacen que estén orientados a clases con estratos económicos altos, aunque se llama la atención sobre el hecho que acorde con la distribución de suscriptores por estrato, la mayor proporción corresponde a los estratos 2 y 3, con 40% y 42%, respectivamente. No obstante, lo que se debe señalar es que esta clasificación corresponde a la estratificación municipal, es decir, Villa de Leyva, y en general, los municipios aplican la metodología de estratificación y con base en eso clasifican los usuarios, pero esto es parte de la autonomía del municipio

y no coincide con lo que, tradicionalmente, se reconoce como estratos 2 y 3 de Bogotá.

Ricaurte se desarrolla como lugar propicio para personas pensionadas, lugar de descanso, sitio para hacer negocios, en contraste con Villa de Leyva, que es un municipio que es escogido por los nuevos habitantes como lugar de retiro para pensionados, pero también un lugar con características pensadas en la población de adultos mayores que van en búsqueda de un lugar para vivir tranquilamente. Es lugar preferido de artistas que buscan un sitio tranquilo en busca de un ambiente propicio para el desarrollo de sus actividades y especialmente, de

extranjeros que pasan una temporada del año en la ciudad y otra temporada, en sus países de origen. Sin embargo, se constató que hay residentes de origen extranjero que viven permanentemente en Villa de Leyva e inclusive están desarrollando alguna actividad económica, generalmente, de comercio, como bares, restaurantes, etc.

Es de destacar que uno de los proyectos de vivienda visitados en Villa de Leyva, cuenta con un diseño para brindar el bienestar de los adultos mayores residentes en estas viviendas. En este sentido, las viviendas del Conjunto Residencial Villa Teresa cuentan con dos niveles y en el primer piso, se ubica una habitación y, además, el baño tiene la barra de seguridad que generalmente se encuentra en los baños de hospitales o en viviendas que los instalan para que los enfermos o personas de edad se sientan seguras al momento de ducharse. Adicionalmente, los parqueaderos están muy próximos de las entradas de las viviendas teniendo en cuenta las necesidades de desplazamiento para el tipo de población mencionado. Es decir, se trata del desarrollo de un proyecto inmobiliario claramente diferenciado para adultos mayores.

Comparativamente, tanto en Ricaurte como en Villa de Leyva, se verifica la tendencia a la formación de convenciones urbanas (Abramo, 2011), dada la tendencia a localizarse cerca de personas de un perfil socioeconómico similar, definida por la racionalidad mimética y no solamente, la racionalidad paramétrica. En otras palabras, personas que además de mirar su disposición frente al presupuesto que disponen para adquirir la vivienda, además, tienen en cuenta el tipo de personas que son de su misma condición económica.

Se evidencia el fenómeno de la posmetropolización como par dialéctico de la gentrificación, que se observa en Bogotá dados los recientes desarrollos inmobiliarios identificados a partir de la intensificación de la densificación en el centro de la ciudad, en contraposición a la emergencia de la difusión de la población bogotana hacia municipios fuera del área de influencia de Bogotá, analizados como resultado de la revisión de otros fenómenos ligados al estudio de la pos-metropolización. Vale decir, que es esperable que los municipios de Ricaurte y Villa de Leyva se desarrollen y alcancen una dinámica económica, social y tal vez, política que los convierta en un eje que impulse el desarrollo regional.

Consideraciones finales: el posmetropolitanismo como expresión de la fragmentación territorial

Es necesario replantear las escalas de análisis a los ámbitos metropolitano y pos-metropolitano, además, en los municipios observados se identificaron dos rasgos significativos: la segmentación del mercado y la formación de convenciones urbanas. Al primer rasgo se alude cuando se observa la diferenciación en los productos inmobiliarios, dado que en Ricaurte se identificó la proliferación de oferta de conjuntos conformados por torres de apartamentos, en tanto que en Villa de Leyva se ha privilegiado la construcción de casas en conjuntos cerrados y con estándares altos de construcción al utilizar materiales costosos y de

primera calidad (maderas importadas, pisos de mármol, entre otros). Por otro lado, la formación de convenciones urbanas se confirma a partir de verificar que las personas buscan vivir cerca de personas de su misma condición económica y en este en particular, cerca de otras personas que son adultos mayores, en edad de jubilarse y que buscan un sitio para descansar.

Es de pensar que se genera una dinámica territorial diferente que implica repensar el ordenamiento territorial al pasar del área de influencia de Bogotá y su "fallida"² área metropolitana hacia un espacio postmetropolitano. También, se confirma que se impacta la dinámica de los municipios no solo en términos del desarrollo inmobiliario sino en temas tan cruciales como el acceso al agua, ampliación de cobertura de servicios públicos, infraestructura y equipamientos. La escala posmetropolitana resulta una propuesta novedosa e inquietante para el análisis toda vez que introduce una escala territorial que supera los límites de los enfoques que tradicionalmente habían sido observados con anterioridad.

Del análisis hecho, se puede afirmar que los habitantes de Bogotá que se trasladan a estos municipios, lo hacen motivados por la búsqueda de un ambiente más tranquilo y con una dinámica cotidiana menos agitada de la que se vive en Bogotá. Por otro lado, son personas con niveles de ingresos altos, generalmente pensionados y personas independientes con negocios propios, lo que les permite la posibilidad de moverse entre un territorio y otro basados en sus deseos y en la búsqueda de la satisfacción personal. En otros términos, en aras de optimizar sus decisiones y maximizar los beneficios recibidos.

Lo que se puede deducir es que estos residentes van en búsqueda de diferenciarse de los demás residentes del municipio, para lo cual, en un primer momento, se auto-segregan y, por lo tanto, asumen la decisión de moverse de su lugar inicial de vivienda para ocupar los espacios urbanos construidos que hayan seleccionado y que responden a sus requerimientos, sin enfrentarse a restricciones de tipo presupuestal. En estos municipios se observa que "el proceso de reproducción espacial metropolitano que se hace a partir de la articulación entre formas antiguas que sobreviven a la devastación impuesta por lo «nuevo» es marcado por relaciones diferenciadas y por la articulación de tiempos diferenciados" (Carlos, 2007, p. 58).

En este punto de la reflexión, se considera que en línea con el planteamiento de Simmel (2005), la personalidad blasé de los residentes de la ciudad moldeada por el stress urbano estarían determinando los rasgos de los nuevos ocupantes de estos municipios. De igual manera, como señala Alfonso (2015), el orden residencial metropolitano en expansión encuentra en las segmentaciones su rasgo dominante, así como se observa en el comportamiento del mercado inmobiliario de los dos municipios observados donde se ha encontrado que existe un mercado notablemente segmentado para las clases medias y altas que se difunden en el territorio.

Una de las manifestaciones de esta segmentación del mercado se evidencia en la diferenciación en el tipo de bienes inmobiliarios producidos en uno y otro municipio, pues mientras que en Ricaurte las nuevas construcciones corresponden a proyectos de

torres de edificios con varios pisos de altura, a diferencia de Villa de Leyva cuya oferta principalmente consiste en conjuntos de casas. En 2013, en Ricaurte los proyectos más grandes que se estaban desarrollando era Valkina con 168 apartamentos; Peñalisa Mall que, además, ofrecía hotel, supermercado y centro comercial. También, en ese año empezaba el megaproyecto denominado Puerto Tranquilo (El Tiempo, 2013). Por su parte, Villa de Leyva y como se mencionó anteriormente, al momento de realizar el trabajo de campo, se encontraron por lo menos, seis proyectos nuevos de gran tamaño y con características de altos estándares de calidad y de oferta de bienes y servicios complementarios, como centros comerciales y restaurantes exclusivos como es la publicidad de Santa Fe de la Villa aún en pre venta.

Se destaca aquí el rol de los actores inmobiliarios que ejercen un papel relevante en este proceso, dado que, como ya se señaló antes, al diferenciar los productos ofrecidos generan una segmentación del mercado del cual se apropian y explotan en su propio provecho. Así, a través del trabajo de campo realizado en los dos municipios estudiados se observó que mientras en Ricaurte las firmas constructoras son de trayectoria reconocida en el sector de la construcción,³ en tanto que, paradójicamente, en Villa de Leyva, que como se ha anotado está orientado a un tipo de vivienda de alto costo, las firmas constructoras no son reconocidas o, en otros casos, no se daba a conocer el nombre del constructor. Por lo que, llama la atención el hecho de que un proyecto de vivienda en Villa de Leyva se hizo su promoción y lanzamiento en Bogotá, lo que da señales para un mercado que, acorde con

lo planteado por Haesbaert, “vive al límite” entre uno y otro territorio, y que genera unas relaciones de poder que trascienden desde el ámbito de Bogotá hacia un nivel pos metropolitano con epicentro en Villa de Leyva como lugar para que se asiente una élite social, por decir, más bien para que se auto segregue a partir de las señales que dan los agentes inmobiliarios. Planteamiento que se aproxima a lo que señala Ana Fani Alessandri Carlos, cuando menciona que las ciudades se redefinen por estrategias inmobiliarias que están en función del mercado y que convierten los lugares en una forma de mercancía. (Carlos, 2007, p. 14), de tal manera que, como plantea la autora el espacio urbano se somete a nuevas formas de control no sólo político, territorial sino, además, económico.

De acuerdo con lo observado se puede afirmar que se mantienen los patrones de segregación socio-espacial dado que, los nuevos residentes de los proyectos habitacionales son personas que buscan auto-segregarse y no compartir con clases de menores ingresos, quienes continúan ocupando los lugares disponibles de acuerdo con su nivel socio-económico. No obstante, estos patrones de segregación se dan a gran escala que se verifica en formas de auto-segregación donde las clases con altos ingresos compran la vivienda en localizaciones que otorgan privilegios y exclusividades alejados de los proyectos y programas de viviendas de interés social desarrollados por los gobiernos locales. En municipios como Ricaurte y según palabras del secretario de planeación, no hay espacio para programas de Vivienda de Interés Social (VIS) y en Villa de Leyva solo hay VIS para el sector rural.

Las ofertas de vivienda para residentes de ingresos medios y altos se caracterizan por conjuntos de vivienda que superan el tamaño de los proyectos ya existentes, porque a modo de ejemplo, en Ricaurte se hizo trabajo de campo en uno de los condominios antiguos y en comparación con los nuevos desarrollos presenta una oferta de bienes adicionales como gimnasios, salones comunales, campos de golf para propiciar nuevos lugares para el desarrollo de los negocios acorde con la vida moderna. Ahora, antes que concluir se debe pensar en el surgimiento de nuevos interrogantes, como mirar si la escala pos-metropolitana es la adecuada para pensar sobre los fenómenos que se viven en Bogotá y que reflejan la búsqueda de nuevas formas de apropiar el territorio con miras a buscar soluciones mayores a la gestión urbana y dar el paso a la gestión pos-metropolitana.

En este sentido, en Colombia y, especialmente, en Bogotá y su entorno,

se podría pensar que se han dado algunos avances para pensar en la planeación del territorio en un sentido más amplio con el reciente acuerdo para la conformación de la Región Administrativa y de Planificación Especial – Rape, integrada por Bogotá y los departamentos de Cundinamarca, Boyacá, Meta y Tolima a partir de un convenio entre los mandatarios seccionales. Se resalta que los municipios que fueron analizados en este artículo precisamente se encuentran en dos de estos departamentos: Cundinamarca y Boyacá. En este sentido, la Rape se reconoce como un esfuerzo para hacer integración regional y trabajar en el logro de metas conjuntas que permitan un desarrollo regional y un ordenamiento territorial que integre estos entes territoriales, lo que sería un avance para intentar pensar en planificar y tomar decisiones sobre el área de influencia de Bogotá hacia un entorno más amplio: el posmetropolitano.

Melba Rubiano Bríñez

Universidad Piloto de Colombia, Maestría en Gestión Urbana. Bogotá, Colombia
melbarubiano@gmail.com

Notas

- (1) El artículo propuesto surge del proyecto de investigación denominado “La difusión espacial de la clase media en ámbitos posmetropolitanos: un estudio de la expansión en la zona metropolitana de Bogotá” realizado en el marco de la línea de investigación Hábitat, Ambiente y Territorio de la Maestría en Gestión Urbana de la Universidad Piloto de Colombia.
- (2) A pesar que se acostumbra hablar del área metropolitana de Bogotá, se debe aclarar que esta área no existe sino de hecho porque no ha sido creada legalmente.
- (3) Al momento de realizar el trabajo de campo en Ricaurte, se encontraron proyectos en desarrollo por las firmas constructoras Cusezar, Constructora Bolívar y Amarilo.

Referencias

- ABRAMO, P. (2011). *La ciudad caleidoscópica - coordinación espacial y convención urbana – una perspectiva heterodoxa para la economía urbana*. Bogota, Universidad Externado de Colombia.
- ALCALDÍA MAYOR DE BOGOTÁ (2010). Diagnóstico de la Región Capital Bogotá – Cundinamarca para la revisión del POT de Bogotá.
- ALFONSO, O. (ed.) (2001). *Ciudad y Región en Colombia: nueve ensayos de análisis socioeconómico y espacial*. Bogotá, Colombia, Universidad Externado de Colombia.
- _____ (2009). *Profundización de las relaciones de metropolización de Bogotá con la Sabana*. Ponencia presentada al VIII Seminario ACIUR. Bogotá, Universidad Nacional de Colombia.
- _____ (2010). Impactos socioeconómicos y demográficos de la metropolización de la población colombiana y de los mercados de trabajo y residenciales. *Documentos de Trabajo Facultad de Economía, 31*. Bogotá, Universidad Externado de Colombia.
- _____ (2012). El sistema de ciudades y el polimetropolitanismo en Colombia. *Revista Questiones Urbanas*. Quito/Ecuador, Instituto de la Ciudad, v. 1, n. 1.
- _____ (2015). Observatorio Metromun: Índice Alternativo de Desarrollo Municipal 2013 - un estudio a partir de las fragilidades y resistencias del territorio colombiano. *Documentos de Trabajo n. 51*. Bogotá, Universidad Externado de Colombia.
- AUGÉ, M. (2007). *Por una antropología de la movilidad*. Barcelona/España, Gedisa.
- ASCHER, F. (2010). *Os novos princípios do urbanismo*. São Paulo, Romano Guerra.
- BECK, U. (2008). *¿Qué es la globalización? Falacias del globalismo respuestas a la globalización*. Barcelona, Paidós.
- CARLOS, A. F. A. (2007). *O espaço urbano: novos escritos sobre a cidade*. São Paulo, USP-FFLCH.
- EL TIEMPO (2013). Disponible en: <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/CMS-12735917>. Acceso en: 11 abril 2013

- HAESBAERT, R. (2014). *Viver no limite: território e multi/transterritorialidade em tempos de insegurança e contenção*. Rio de Janeiro, Bernard Brasil.
- HATAYA, N.; ALFONSO, O.; CAICEDO, C. e CUERVO, L. M. (1994). Barrio a barrio se construye una ciudad. Descentralización y servicios urbanos en Bogotá. *Documentos Ocasionales n. 70*. Bogotá, CINEP.
- HOSPITAL SAN FRANCISCO DE VILLA DE LEYVA. (2013). *Análisis de situación de salud con el modelo de los determinantes sociales de salud*. Villa de Leyva, Boyacá.
- PEÑA-BARRERA (2010). Índice de Urbanización Municipal: una aplicación a Bogotá y su teórica "Área Metropolitana". *Territorios 23*, pp. 33-57.
- PÉREZ-CAMPUZANO, E. (2011). Segregación socioespacial urbana. Debates contemporáneos e implicaciones para las ciudades mexicanas. *Estudios Demográficos y Urbanos*, v. 26, n. 2, pp. 403-432. El Colegio de México, A. C., Distrito Federal, México. Disponible en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=31223581006>. Fecha de acceso: 19 out 2015.
- RENTERÍA, P. y UMAÑA, M. (2011). Construcción de escenarios para la planificación de la ciudad-región. El Caso Bogotá-Cundinamarca. *Cuadernos de Investigación Urbanística*, n. 37, pp. 59-66.
- REVISTA SEMANA (2010). *Región Capital: Bogotá y Cundinamarca son el país entero de una región*.
- RODRIGUES DE OLIVEIRA JR., H. (2008). Reflexões sobre o estudo da proliferação de condomínios fechados: críticas e sugestões. *Cadernos Metrópole*. São Paulo, n. 20, pp. 221-239.
- RUIZ, C. (2015). *Metropolización de las grandes ciudades en Colombia: una aproximación desde las instituciones subnacionales y el desarrollo económico*. Tesis de Doctorado. Bogotá D.C., Colombia, Universidad Nacional de Colombia.
- SIMMEL, G. (2005). La metrópolis y la vida mental. *Bifurcaciones: revista de estudios culturales urbanos*, v. 4, n. 7. Universidad Católica del Maule, Chile.
- SOJA, E. (2008). *Postmetropolis. Estudios críticos sobre las ciudades y las regiones*. Madrid, Traficantes de sueños.
- SUI – SERVICIO ÚNICO DE INFORMACIÓN DE SERVICIOS PÚBLICOS DOMICILIARIOS. Disponible en: www.sui.gov.co.

Texto recebido em 22/ago/2016
Texto aprovado em 22/set/2016

A mobilidade e a expansão territorial na cidade de São Luís, MA: um novo paradigma social na ocupação do espaço urbano

Mobility and territorial expansion in the city of São Luís:
a new social paradigm in the occupation of urban space

Marcio Rodrigo da Silva Pereira
José O. Alcântara Jr.

Resumo

O presente trabalho tem como objetivo refletir sobre transformações no campo social e urbano que influenciaram uma mudança de paradigma na ocupação da cidade de São Luís, MA. Relacionam-se fatores históricos ocorridos no espaço urbano com teorias das ciências sociais, considerando que a mobilidade interfere no crescimento da cidade e nas suas relações entre os indivíduos. Procura-se estabelecer um elo entre as infraestruturas viárias urbanas, oriundas de ações do poder público e transformações do comportamento da sociedade contemporânea, considerando a construção social motility, utilizada por Weert, Kauffmann e Kesselring (2008). Por fim, a pesquisa busca contribuir para a compreensão das transformações urbanísticas e sociais, a partir da segunda metade do século XX, na cidade de São Luís.

Palavras-chave: mobilidade; expansão; paradigma; social; urbano.

Abstract

This paper aims to reflect on transformations in the social and urban field that have influenced a change of paradigm in the occupation of the city of São Luís, state of Maranhão. Historic factors that took place in the urban space are related to theories of the social sciences, considering that mobility interferes in the growth of the city and in the relations among individuals. A link is established between urban road infrastructure originating from governmental actions and transformations in the behavior of contemporary society by using motility, the social construction utilized by Weert, Kauffmann and Kesselring (2008). Finally, the study contributes to the understanding of urban and social transformations occurred from the second half of the 20th century onwards, in the city of São Luís.

Keywords: mobility; expansion; paradigm; social; urban.

Introdução

O presente trabalho tem por objetivo refletir sobre transformações no campo social e urbano que influenciaram uma mudança de paradigma na ocupação da cidade de São Luís, no Maranhão, durante a década de 1970. Um novo paradigma surge no processo de desenvolvimento urbano naquela época, tendo em vista a ocupação de novos territórios, resultantes de uma série de ações do governo do estado do Maranhão e da prefeitura municipal de São Luís que propiciou a implantação de meios de transportes e infraestruturas viárias, aumentando a escala do deslocamento no tempo e no espaço.

Santos (2013, p. 33) diz que o “forte movimento de urbanização que se verifica a partir do fim da Segunda Guerra Mundial é contemporâneo de um forte crescimento demográfico, resultado de uma natalidade elevada e de uma mortalidade em descenso”. Nesse contexto, o processo de industrialização no Brasil tem relação direta com a urbanização e o crescimento populacional nas cidades brasileiras. A grande concentração de indústrias, de forma predominante no eixo centro-sul do País, contribuiu para que a produção do espaço urbano em regiões mais distantes fosse realizada de forma mais lenta.

Com o acelerado processo de urbanização no Brasil, a questão do trânsito e do transporte passou a ter uma nova perspectiva com o automobilismo, o que exigiu um posicionamento por parte do Estado, para a criação de políticas urbanas¹ que permitissem o deslocamento de pessoas e de cargas nas cidades. Mais tarde, toda essa discussão resultaria na construção da

Política Nacional de Mobilidade Urbana, com o intuito de contribuir para o acesso universal à cidade (Brasil, 2012).

Souza (2010) infere que, na segunda metade do século XX, a elaboração dos grandes Planos Nacionais de Desenvolvimento proporcionou ações governamentais, com fins políticos e econômicos, destinadas para várias localidades da região nordeste, inclusive para a cidade de São Luís, capital do estado do Maranhão. Essa política desenvolvimentista, proposta pelo Governo Federal, tinha como objetivos realizar a integração do território nacional e criar áreas de dinamização econômica, contribuindo para as transformações urbanísticas e para o aumento populacional em determinadas cidades brasileiras. Desse modo, apresentamos os principais planos urbanos que influenciaram o direcionamento da expansão da cidade de São Luís, tendo em vista a estruturação e a ordenação dos novos usos e ocupação do território.

Procuramos estabelecer uma relação entre o Plano de Expansão Urbana, elaborado pelo Engenheiro Ruy Ribeiro de Mesquita, que foi publicado em 1958, e o Plano Diretor de 1975, ambos determinantes dos objetivos e das diretrizes para o cenário urbano, influenciando as transformações de representações sociais em relação à cidade. Instituir o princípio de refletir sobre essa nova perspectiva nas ciências sociais, enfatizando que a mobilidade urbana passa a ser estudada como um novo paradigma, provocando discussões recentes nas mais variadas áreas das ciências, contribui para a compreensão de um novo padrão de comportamento social, que surgiu ao longo do século passado e cujos resultados são consolidados no meio social urbano do século XXI.

As formas de estruturas sociais e territoriais apresentam relações que transcendem a estratificação social e o foco espacial. Nesse sentido, a construção social do termo *motility* (Weert, Kauffmann e Kesselring, 2008) envolve uma análise na relação entre mobilidade espacial e social, descrevendo uma capacidade potencial de coisas e informações, que são capazes de se deslocar no meio social e geográfico. São apontadas três ferramentas relacionadas com aquela categoria: o acesso, a competência e a apropriação, que contribuem para o seu entendimento nas sociedades contemporâneas.

Este artigo empregou esses três aspectos como métodos de análise de transformações do comportamento social, o que permitiu rever questões em debate nas ciências sociais. *Motility* refere-se às reais condições de acesso social e tecnológico, que as pessoas dispõem para realizar deslocamentos no tempo e no espaço; as competências são habilidades necessárias para aproveitar o acesso; e a apropriação relaciona-se com as ações que o indivíduo faz com o acesso e as competências (ibid.).

Por fim, é de extrema importância entender a análise da mobilidade urbana de uma forma mais ampla, considerando um aporte teórico no campo sociológico e urbanístico, para explicar como um novo padrão de comportamento social surgiu na década de 1970. Essa transformação se reflete até os dias de hoje e tem relação direta com a qualidade de vida da população, alterando de forma significativa a paisagem urbana, considerando que a criação de novos eixos de expansão urbana trouxe resultados significativos na percepção do ambiente construído e nas relações sociais na cidade de São Luís.

A expansão urbana e o sistema de transporte: transformações sociais na cidade de São Luís

A cidade de São Luís, capital do estado do Maranhão, está situada na Ilha de São Luís, no Golfão Maranhense, entre as baías de São José e de São Marcos, com mais três municípios: Paço do Lumiar, Raposa e São José de Ribamar. Atualmente, a cidade de São Luís possui uma população de 1.014.000 habitantes e uma área de 834,79km², resultando numa densidade demográfica de 1.215,69 hab./km² (IBGE, 2016).

Durante a década de 1940, São Luís começou sua expansão para além dos limites do núcleo urbano antigo, que foi proporcionada a partir da implantação dos bondes elétricos até o bairro do Anil, da Ferrovia São Luís – Teresina, e da abertura de novas avenidas, como a Getúlio Vargas e a João Pessoa, facilitando o deslocamento dos indivíduos, por meio de um transporte público, e que organizaram a ocupação de locais mais distantes do Centro, onde estavam situadas chácaras, quintas e sítios (Lopes, 2008).

Miralles-Guasch (2002) diz que a cidade e o transporte, ao longo de sua evolução, se cruzam e se influenciam. Entretanto, geralmente esses estudos se reduzem a uma análise causal, em que um elemento funciona como causa e o outro como consequência. Sabe-se que a análise dessa relação, indiscutível e complexa, passa por uma compreensão profunda das dinâmicas territoriais em que se inserem os meios de transporte.

A mobilidade urbana não pode ser entendida, apenas, com a introdução do transporte

urbano, como um elemento técnico inserido, de forma mais ou menos coerente, no espaço público da cidade. Ela deve ser vista como uma construção social, na medida em que o aumento da velocidade tem introduzido novos conceitos de espaço e de tempo. Dessa forma, Miralles-Guasch afirma que:

[...] Superar o paradigma da causalidade e introduzir o da dialética implicam conceber que um deles é continuamente produto do outro, e isto significa, como indica Oyón (1999), uma relação recíproca e circular no tempo, em que se destacam as características temporais, espaciais e sociais da relação entre a cidade e os transportes urbanos. Este é um passo importante para entender como e por que os cidadãos se movem sobre um território vital que conhecemos por cidade. (Ibid., p. 11; tradução nossa)

Essa transformação da escala de tempo e espaço nos deslocamentos realizados no meio urbano tem o transporte como elemento estruturador das novas relações a serem desenvolvidas nas cidades. Antes do advento tecnológico, a mobilidade de coisas e pessoas de um local para outro dependia do modo de transporte utilizado e da distância a ser percorrida entre esses lugares. Com o surgimento do veículo motorizado, temos uma grande transformação na escala dessas viagens, que resulta em modificações significativas nas relações sociais, já que se tornou possível percorrer grandes distâncias em menos tempo.

A popularização da produção de automóveis iniciada por Ford, além de ampliar de forma gigantesca o mercado de consumo desses bens e denominar uma nova forma de organização da produção, constituiu-se em uma das revoluções tecnológicas

que transformaram não apenas a velocidade, mas também a cultura da mobilidade, fornecendo as bases técnicas e políticas do projeto de cidade. (Rolnik e Klintowitz, 2011, p. 91)

Nobre (2010) analisa a perspectiva do urbanismo, por meio do "rodoviarismo", demonstrando um papel que transcende a forma de organização técnica do território e revela um caráter econômico e político na hegemonia no País. Na primeira metade do século XX, tem-se o "Plano de Prestes Maia" baseado nas vias para o transporte automotivo, o que se tornaria o principal eixo de expansão da cidade de São Paulo. Em 1949, Robert Moses² elaborou o "Plano de Melhoramentos para São Paulo" trazendo:

[...] o modelo da *Highway Research Board*, o qual pretendia adaptar as cidades para comportar a expansão periférica horizontal em subúrbios residenciais de classe média motorizada. Ao invés de produzir um sistema de autossuficiência, o subúrbio jardim norte-americano acompanhou o desenvolvimento da indústria automobilística, gerando a necessidade de grandes deslocamentos cotidianos para seus habitantes. (Anelli, 2007, p. 4)

Em 1950, o crescimento urbano brasileiro vai ser influenciado por uma série de ações do Governo Federal e Estadual, resultando no aumento das exportações e importações realizadas no estado do Maranhão, principalmente pela implantação de rodovias federais e estaduais, tais como: a BR 010 (conhecida como Belém-Brasília) e a BR 135. Sendo assim, São Luís se tornaria um polo de convergência, canalizando os fluxos migratórios do interior do estado e que continuariam nas décadas seguintes (Ferreira, 2014).

Miralles-Guasch (2002) comenta que os transportes urbanos surgem paralelamente no início da cidade industrial, quando se constrói um território urbano adequado às próprias condições de produção e de consumo. Essa relação entre estrutura produtiva e estrutura territorial já foi discutida pelos primeiros geógrafos e sociólogos críticos dos anos de 1970, os quais solicitavam condições gerais que permitissem o desenvolvimento de tais estruturas. Nesse sentido, eles argumentam que:

Uma dessas condições é que proporcionam as administrações em forma de políticas públicas, tanto territoriais como setoriais, onde estão incluídas as infraestruturas, uma parte das quais permite e possibilita a mobilidade das pessoas no espaço: os meios de transportes. (Miralles-Guasch, 2002, p. 12; tradução nossa)

A infraestrutura de mobilidade urbana pode ser utilizada para vencer os efeitos da desagregação espacial intrínseca na evolução da cidade. Desse modo, o uso necessário dos meios de transportes confere a criação de uma estrutura social, vinculada a um sistema econômico. De acordo com Miralles-Guasch (ibid.), isso se converte num elemento integrado no conjunto de infraestruturas públicas necessárias, mas não é suficiente para o desenvolvimento da cidade moderna, pois os meios de transportes são uma parte da envoltura socioeconômica que os utiliza em face de suas próprias necessidades e conflitos.

Desde o século XIX, o paradigma da causalidade tem acompanhado todas as análises que pretendiam estudar as infraestruturas de transportes como um elemento inserido no território concreto. Esse enfoque foi reforçado a partir da década de 1950, quando as

ciências sociais, tanto no plano teórico quanto conceitual, adotaram a filosofia e a lógica neopositivista, caracterizadas pela vontade de formular leis gerais, empiricamente gerais por meios de modelos matemáticos explicativos e do uso exclusivo daqueles elementos que assegurassem um conhecimento objetivo das ciências sociais (ibid.).

O engenheiro Ruy Ribeiro de Mesquita elaborou o plano de expansão da cidade de São Luís, que foi publicado em 1958. Naquela época, ele afirmava que a implantação da cidade entre dois grandes rios, Anil e Bacanga, e a grande quantidade de igarapés facilitavam a pequena navegação como um dos meios de transportes mais favoráveis. Entretanto, o mar bravo era um inconveniente para a chegada das navegações no porto na área central da cidade. Sendo assim, ele comenta que:

[...] É fácil concluir que boas estradas de rodagem, ligando as zonas rurais com a cidade e em articulação com os demais sistemas de viação (férrea, fluvial e marítima), constituirão um sistema básico para o desenvolvimento e o progresso da ilha de São Luís. (Mesquita, 1958, p. 1)

No plano de expansão de São Luís de 1958, Mesquita comenta sobre a obra de Roberto Galvão, que foi intitulada de "Introdução ao conhecimento da área maranhense abrangida pelo Plano de Valorização Econômica da Amazônia", demonstrando que a expansão da cidade ocorreu pela parte mais alta do relevo, e, após a formação dos bairros de Remédios e São Pantaleão, o crescimento urbano ocorreu em direção da estrada, que, no período, era a única saída para o continente e para o interior da ilha, denominada "Caminho Grande".

Assim, de acordo com Mesquita (1958, p. 1) são definidas três fases de ocupação na cidade, que foram sistematizadas da seguinte maneira: no século XVII, houve a formação do núcleo urbano; no século XVIII e início do século XIX, a constituição do bairro central (atual centro histórico); e, por fim, no século XIX, a formação dos bairros excêntricos.

Para Miralles-Guasch (2002), o determinismo tecnológico, como explicação da estrutura espacial urbana, aparece de forma recente nos trabalhos que analisam a cidade e, sobretudo, naqueles que fazem referência aos transportes urbanos. Segundo essa teoria, a evolução e a mudança originadas nas estruturas urbanas, tanto do ponto de vista formal quanto funcional, dependeriam do avanço tecnológico, os quais seriam responsáveis pela organização das atividades humanas e por estruturar as relações sociais.

Atualmente, alguns autores como Canzler, Kauffmann e Kesselring (2008) colocam em discussão alguns aspectos sobre os deslocamentos dos indivíduos no espaço urbano, realizando críticas sobre os objetivos de os movimentos serem reduzidos a um só: o trabalho. Sendo assim, é necessário superar a rigidez desse argumento, explicando o desenvolvimento da relação entre o território urbano e os meios de transportes, através dos paradigmas estruturantes dessa relação tão complexa. A dimensão espacial abrange o campo urbano e morfológico, considerando diferentes dimensões, o que leva à definição do termo *motility* como:

[...] a capacidade de uma pessoa se mover socialmente e espacialmente. Isto é, portanto, reforçado por conexões que podem ser definidas como todas as formas

de acesso obtidas (tecnologicamente e socialmente), as habilidades adquiridas para conseguir vantagens desse acesso, e sua apropriação (o que a pessoa faz com esse acesso e essas habilidades). Consequentemente, *motility* é como um indivíduo ou grupo subscree o campo de possibilidades e seus usos, também se referindo intencionalmente. (Canzler, Kauffmann, Kesselring, 2008, p. 3; tradução nossa, grifo nosso)

A organização do espaço urbano envolve atividades cotidianas e pontuais, fazendo com que as políticas de transporte e a disposição do território urbano possam funcionar como instrumentos de inserção ou de exclusão. As configurações desse espaço, considerando a mobilidade urbana, levam-nos ao homem moderno com atitudes que seguem um novo padrão de comportamento na sociedade. Sendo assim, a mobilidade é uma soma de deslocamentos realizados pelos indivíduos, razão pela qual a sua análise não pode ser apenas voltada ao transporte, mas também devem ser incluídas as pessoas como integrantes dessas principais ações.

Como em qualquer ação individual ou coletiva, o desenho de políticas de transporte urbano e a construção de infraestruturas são sempre elementos contextuais, ou seja, não são conjuntos aleatórios de acontecimentos, sendo expoentes de diferentes agentes ou atores ligados ao espaço e ao tempo e que atuam numa conjuntura social específica. De acordo com Miralles-Guasch, essa contextualização é integrada por três esferas diferentes: a econômica, a política e a social, mas são complementares entre si.

A econômica, caracterizada pelo industrialismo, em cada uma de suas fases, é organizada segundo os princípios gerais

da produção capitalista. A política, dominada pelo Estado, que se utiliza de um complexo de mecanismos institucionais, democráticos ou não, para exercer o controle social e político, superar as crises e assegurar a continuidade da produção econômica. A social, o marco da sociedade civil, que integra o conjunto de atuações, relações sociais e culturais e as instituições políticas. (Miralles, 2002, p. 25; tradução nossa)

A mobilidade como instrumento de política por parte do poder público é de extrema importância para o novo cenário urbano imposto pelo processo de Revolução Industrial, que trouxe avanço no desenvolvimento de tecnologias. A percepção social dos seres humanos sofreu impacto significativo, pelo fato de ultrapassar as barreiras físicas e territoriais, por meio de inovações tecnológicas oriundas do processo de industrialização, que abrangem princípios gerais do sistema capitalista, refletidos na face econômica, política e social de nossa sociedade.

Urry (2007, p. 3) diz que "o mundo inteiro está em movimento, com inúmeros meios de transporte e comunicação, como: mensagens, textos, *websites*, ônibus, carros, trens", entre outros. Considera que a escala dessas viagens é imensa e que existem múltiplos aspectos de mobilidade envolvidos na sociedade contemporânea. Como atores desses deslocamentos, destaca, por exemplo: os aposentados, os executivos, os estudantes internacionais, os membros de diáspora, os turistas, as celebridades do esporte, os terroristas, os escravos.

O termo mobilidade pode ter diferentes significados: primeiro, o uso de móvel significa que alguma coisa que se move ou que é capaz de movimento, ou seja, é uma propriedade de

coisas e de pessoas; segundo pode representar uma multidão indisciplinada, e desordenada, e que precisa ser monitorada e regulada socialmente; o terceiro pode ter um sentido de senso voltado à mobilidade social, representando uma estrutura verticalizada. Por fim, a mobilidade pode estar relacionada ao senso de migração ou a outros tipos de movimentos geográficos semipermanentes (ibid.).

Analisando os vários sentidos de mobilidade, devemos examinar as mais variadas consequências para diferentes pessoas e lugares que podem interferir de formas variadas na vida social. As novas tecnologias de transporte e de comunicação caracterizam as sociedades modernas; no entanto uma consequência dessa situação é que o movimento físico pode, em certas ocasiões, ser menos necessário. Nesse sentido, Urry aponta que:

[...] O sistema de automóvel é mais do que um modo de vida, de organização econômica, de vida social e cultural, que somente em parte envolve o movimento de pessoas de um lugar para outro. Nós o vemos como um sistema autopoietico, extraordinariamente adaptativo, expandido e capaz de dominar outro sistema, transformando continuamente o ambiente que os outros operam. (Ibid., p. 110; tradução nossa)

Conforme Urry (2008), a mobilidade adquire uma característica importante de experiência cotidiana, e os deslocamentos virtuais e/ou geográficos resultam em transformações radicais nos modos de vida, abrangendo esferas políticas, econômicas, sociais e culturais. A mobilidade é vista como um novo paradigma nas ciências sociais, o qual examina os sistemas lógicos da circulação de pessoas e de

mercadorias, considerando as relações sociais na sociedade contemporânea, que podem ser analisadas a partir da mobilidade individual. Nesse contexto, Urry realiza uma análise sobre o primeiro elemento do paradigma que

considera toda a relação social como diversas “conexões” necessárias, considerando mais ou menos “à distância”, mais ou menos a rapidez, mais ou menos a intensidade e mais ou menos a circulação física envolvida. As relações sociais nunca estiveram somente fixadas ou localizadas no lugar, mas estão em muitos diferentes níveis, constituídos por diferentes entidades que criam uma relação dentro e entre as sociedades em múltiplas e variadas distâncias. (Ibid., p. 13; tradução nossa)

As motivações de aquisição e de consumo são alteradas, pois sofrem interferência dos fluxos de mobilidade e de suas consequências nas dinâmicas culturais, econômicas e políticas da sociedade contemporânea. Atualmente, a vida social globalizada envolve deslocamentos físicos e virtuais que criam novos tipos de relações presenciais ou não presenciais, mediados por bens e serviços que organizam a circulação de pessoas, além de objetos e informação, em variados alcances espaciais e com velocidades distintas (ibid.).

Na cidade de São Luís, a ocupação urbana ficou restrita basicamente ao núcleo fundacional de 1612 até 1950; assim a cidade cresceu numa pequena área geográfica, entre os rios Anil e Bacanga. As propostas contidas no Plano de Expansão da Cidade de São Luís, de 1958, tinham muito do que foi proposto no Plano Rodoviário da Ilha de São Luís, elaborado oito anos antes pelo engenheiro Ruy de Mesquita. Entre essas proposições estava a indicação da construção de uma ponte sobre o

rio Anil, ligando o Centro Histórico ao que seria o atual bairro do São Francisco.

A Figura 1 mostra o mapa elaborado por Mesquita, com as vias de deslocamento no meio urbano. Ele apresentou elementos viários, tais como: estradas de rodagem e de ferro, existentes e a serem projetadas; além dos acessos para municípios da Raposa e de São José de Ribamar. Um aspecto interessante identificado no mapa é a proposta de uma via na orla marítima situada entre a região do Calhau e do Olho d'Água, onde atualmente existe a avenida Litorânea. Muitas das proposições do plano não foram executadas logo de imediato, algumas só seriam realizadas pelos governos posteriores.

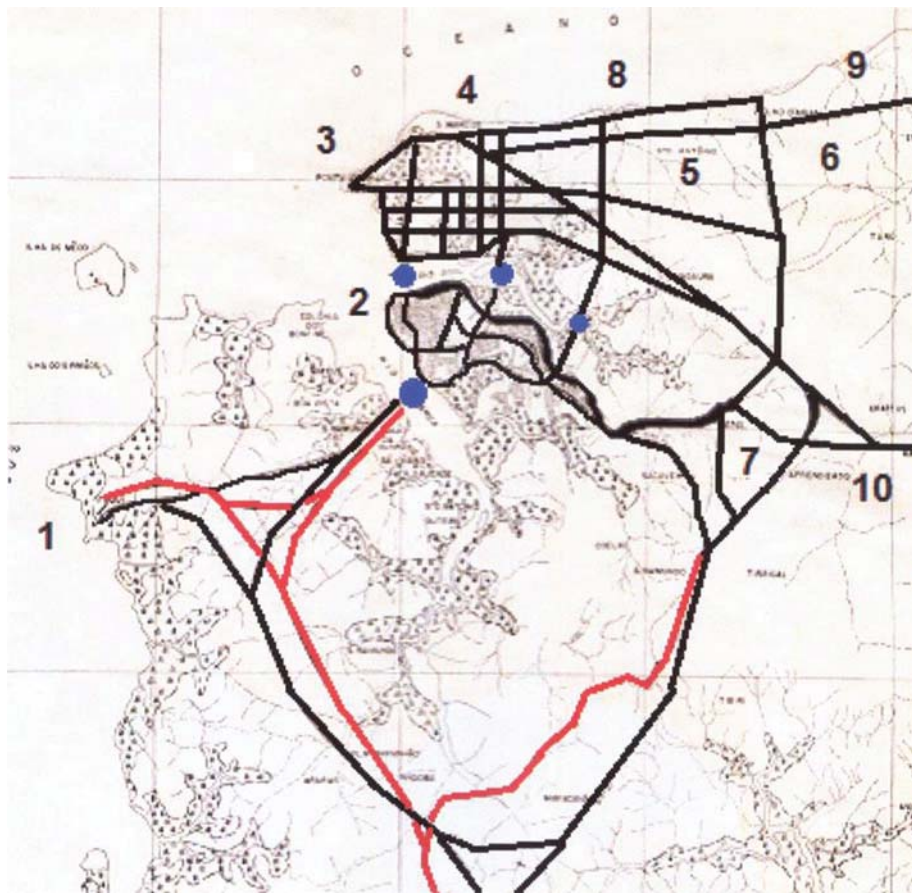
Houve a indicação de construções das pontes sobre os rios Anil e Bacanga. Ultrapassar a barreira do rio Anil significava permitir o deslocamento das pessoas, por meio de veículos automotivos, do centro (núcleo fundacional) para a parte norte da ilha, ocupando as áreas situadas entre a orla marítima e o rio Anil. Para isso, foi proposto um traçado ortogonal de vias entre as localidades da Ponta d'Areia, São Marcos e Vinhais, resultando numa nova configuração de divisão territorial e definindo uma nova morfologia urbana, para uma área que não tinha sido ocupada de forma efetiva.

A ponte e a barragem sobre o rio Bacanga buscavam ligar a parte central com a parte sul e sudoeste da Ilha, onde mais tarde seriam implantados o porto do Itaqui e um distrito industrial. Entretanto, foram realizados um aterro e a construção de uma barragem, sendo esta a única infraestrutura rodoviária que permite o deslocamento mais rápido do Centro Histórico para essas áreas, até os dias de hoje. Dessa

forma, o núcleo fundacional torna-se um eixo de conexão intermediária entre os deslocamentos de pessoas que ocupam a porção norte da

Ilha, situada na região da orla marítima, e a parte oeste-sul que engloba a região do Distrito Industrial e do Maracanã.

Figura 1 – Plano de expansão da cidade de São Luís



LEGENDA

■ Estradas de rodagem ■ Estradas de ferro ■ Pontes

(1) Porto do Itaqui; (2) Centro Histórico; (3) Ponta d'Areia; (4) São Marcos; (5) Calhau; (6) Olho d'Água; (7) Anil; (8) Avenida Litorânea; (9) Acesso ao município da Raposa; (10) Acesso ao município de São José de Ribamar.

Fonte: Mesquita (1958); adaptado pelos autores.

Figura 2 – Ponte sobre o rio Anil, ligando o Centro Histórico ao futuro bairro do São Francisco



Fonte: Maranhão (1977).

Figura 3 – Ligação de parte do futuro anel viário com a barragem do Bacanga



Fonte: Maranhão (1977).

Mesquita (1958, p. 2) apontava aspectos positivos na ligação da cidade com a área do Itaqui e Maracanã, pois ela contribuiria para a conservação do acervo edificado de arquitetura colonial portuguesa e facilitaria o fluxo de veículos fora da área do núcleo fundacional da cidade. Esse pensamento demonstrava possíveis preocupações com as transformações modernistas ocorridas no centro da cidade, tais como: a abertura da avenida Magalhães de Almeida e a construção do edifício do Banco do Estado do Maranhão (BEM), que possuía 10 pavimentos. Cafeteira (1994) na sua obra *Reviver* reforça a ideia de que a construção de pontes sobre o rio Anil e a barragem do Bacanga, no rio de mesmo nome, seria fator de extrema importância para conservação do acervo arquitetônico do Centro Histórico, que posteriormente seria tombado pela Unesco.³

Burnett (2008) analisa a nova proposta urbanística de Mesquita, por meio do caráter dos eixos rodoviários apresentados no plano rodoviário de 1958, que tinha como proposição a separação nas funções da cidade e direcionava o crescimento urbano para novos territórios, seguindo um padrão funcionalista do urbanismo moderno, e que seriam incluídos nos estudos do plano diretor de 1975. Nesse contexto, Burnett (2008) conclui que:

[...] Ao encarar o problema do crescimento da cidade e sua relação com o Centro Histórico, Ruy Mesquita (1958) apresenta pela primeira vez para São Luís as propostas de planejamento de larga escala e parte, decididamente, em busca da conquista territorial. (p. 125)

O II Plano Nacional de Desenvolvimento, instituído no governo de Ernesto Geisel, já apresentava intenções de políticas voltadas

para a preservação de centros históricos das cidades brasileiras, para isso foi proposta "a ordenação da ocupação da orla marítima, preservando-se o patrimônio histórico e valorizando-se a beleza paisagística, com vistas ao desenvolvimento do turismo interno e internacional" (Brasil, 1974, p. 70). Esse plano procurava alcançar o desenvolvimento acelerado das cidades da região nordeste, bem como estabelecer o controle e a organização do processo de expansão metropolitana. O crescimento das atividades produtivas e a melhoria da infraestrutura urbana faziam parte do processo de dinamização dos núcleos urbanos regionais. Assim o plano tinha como uma das estratégias:

[...] A implantação de programas de planejamento integrado, de reforço da infraestrutura econômica e dos equipamentos sociais da cidade que recebem grandes projetos industriais, destacando-se, na Região Metropolitana de Salvador, o polo petroquímico de Camaçari, no estado do Maranhão, a cidade e a ilha de São Luís e o Porto do Itaqui, e ao sul da cidade do Recife, o Porto do Suape. (Ibid.)

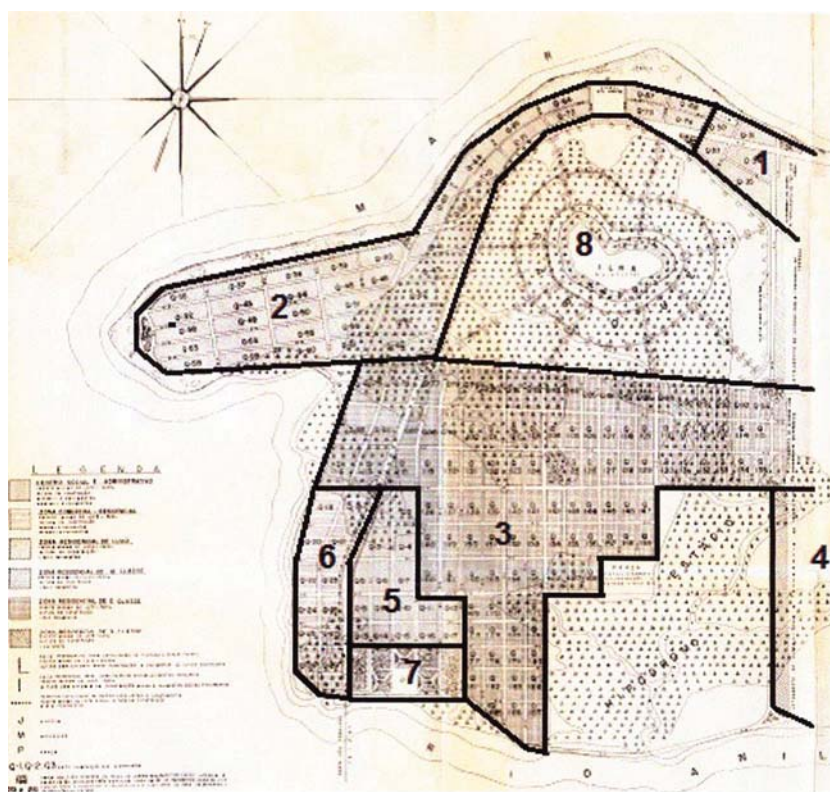
O plano de expansão para o desenvolvimento de São Luís de 1958 criou um desenho urbano na área compreendida entre o rio Anil e o mar, definindo cinco zonas que eram destinadas aos usos social, administrativo, comercial e residencial. Esse zoneamento proposto para ocupação do novo território já determinava a divisão em setores de acordo com a renda do indivíduo, pois criou zonas residenciais com as seguintes designações: "de luxo" e de "primeira classe", que seriam destinadas àquelas camadas sociais com um alto poder aquisitivo. Essas zonas nobres ocupavam parte do território com vista para a orla marítima, onde

atualmente se encontram os bairros da Ponta D'Areia e de São Marcos, enquanto as zonas residenciais de "segunda e terceira classes" ocupariam a parte mais central da área, que hoje é ocupada pelos bairros Renascença I e II (Mesquita, 1958).

Algumas áreas foram destinadas para a implantação de edificações voltadas ao lazer e à cultura, como teatros, hotéis e cinemas, onde atualmente se encontram localizados o

bairro do São Francisco e da Ponta D'Areia. Definiram-se espaços públicos como praças, jardins, mercados e praça da administração (dos três poderes), com edifícios de até 10 pavimentos para o executivo, legislativo, judiciário, secretarias e repartições do Estado. O plano destacava as edificações institucionais, pois apresentava uma nova configuração espacial e o aumento do gabarito para esses respectivos usos.

Figura 4 – Plano para o desenvolvimento de São Luís



Fonte: Mesquita (1958), adaptado pelos autores.

Legenda:

(1) ZR* de luxo; (2) ZR de 1ª classe; (3) ZR de 2ª classe; (4) ZR de 3ª classe; (5) Centro social e administrativo; (6) Zona Comercial e Residencial; (7) Jardim – Praças; (8) Lagoa da Jansen.

* Zona Residencial (ZR).

O zoneamento proposto para a ocupação desse novo território, apesar de não ter sido o seu objetivo principal, apresentou alguns aspectos que podem ter contribuído para um processo de segregação socioespacial, já iniciado naquela época e que hoje é facilmente percebido na cidade de São Luís. A partir do momento que são delimitadas áreas exclusivas consideradas de luxo e de primeira classe, e que ocupam a orla marítima com vista privilegiada do mar, proporciona-se ao mercado imobiliário oferecer uma nova mercadoria no setor habitacional, com características peculiares das cidades litorâneas.

Outro aspecto a ser considerado é que esse instrumento urbanístico contribuiu para um novo padrão comportamental na sociedade de São Luís, em que a classe com mais alto poder aquisitivo buscou ocupar áreas que possuíam características exclusivas locais e até mesmo de paisagens naturais, como a praia e a vista para o mar. Isso permitiu que ocorresse a valorização do solo urbano de determinados setores em relação aos outros, iniciando o processo de especulação imobiliária.

Segundo Villaça (2001) as cidades brasileiras litorâneas têm, em grande parte, suas orlas marítimas ocupadas pelas camadas de mais alta renda. Esse processo de ocupação não ocorreu de modo simultâneo, surgindo primeiro nas cidades do Rio de Janeiro e de Santos. No final do século XIX, a elite urbana carioca morava fora da cidade, num estilo de casa chamada de chácara, comum nas antigas capitais brasileiras. A mobilidade territorial urbana proporcionou a:

[...] localização fora da cidade de parte da população de alta renda do Rio de Janeiro na primeira metade do séc. XIX. Importa

saber até que ponto as chácaras eram domicílios permanentes – ou quase – de moradores urbanos – embora localizados além dos tentáculos suburbanos –, isto é, ocupados por famílias cujos membros, especialmente o chefe, exerciam profissão urbana, tinham estilo urbano de vida e/ou usavam e frequentavam a cidade e, por isso, para ela se deslocaram com muita constância, talvez quase diariamente. A distinção não é simples, pois entre estabelecimentos claramente rurais e claramente urbanos há uma penumbra de graduações. (p. 161)

A cidade do Rio de Janeiro apresentou uma etapa em que a organização social (inclusive com escravidão) e os meios de transporte eram tais que faziam com que significativas parcelas das elites urbanas morassem fora da cidade. Na passagem do século XIX para o XX, começou a se desenvolver no Rio um hábito já difundido na Europa: o banho de mar. Com as praias saneadas, essa transformação cultural se difundiu e começou a ser valorizado um atributo do sítio natural até então desprezado: a proximidade da praia e a vista para o mar. Villaça (ibid.) analisa que:

[...] Antes, a orla oceânica fora atraente apenas aos ingleses, não tanto pelo banho de mar; mais por seu clima e beleza que eles não cansavam de admirar. Agora, não. O novo hábito se instala e se difunde. Na Europa que se modernizava, as estradas de ferro tiveram um enorme impacto sobre o desenvolvimento dos balneários do Mediterrâneo e sobre a difusão do hábito do banho de mar; para eles e seus luxuosos hotéis, deslocava-se não só a aristocracia francesa, mas principalmente a austríaca, alemã e a inglesa (donde o nome "Promenade des Anglais", à beira-mar de Cannes). (p. 177)

A partir do século XX, os bairros situados na orla marítima do Rio de Janeiro reuniram um excepcional conjunto de vantagens locais e naturais, passando a ser uma área de disputa das elites. Desde que completou sua primeira etapa de ocupação, por volta da década de 1920, a orla marítima carioca sofreria profundas e rápidas transformações no ambiente construído, no uso do solo e nas classes sociais que se sucederiam na ocupação desses territórios (ibid.).

A ocupação da orla marítima pelas elites foi uma tendência que se dissipou do Rio de Janeiro para todas as outras cidades brasileiras litorâneas. Seguindo essas disposições, o Departamento de Estradas e Rodagens (DER-MA) iniciou a elaboração de planos de expansão urbana na cidade de São Luís, com o intuito de implantar a infraestrutura rodoviária, que permitiria o deslocamento da população das áreas centrais para aquelas próximas ao mar. Portanto, parte da população teria acesso àquelas regiões mais distantes do Centro Histórico, já que não se trataria de um simples deslocamento espacial, considerando que as competências econômicas dos indivíduos seriam fundamentais para conseguir vantagens sociais e espaciais nos novos eixos de expansão urbana.

As diretrizes do Plano de Expansão de Ruy de Mesquita de 1958 indicavam uma nova forma de ocupação do território, tendo em vista expandir em direção à orla marítima, seguindo os princípios urbanísticos de outras cidades litorâneas brasileiras. A criação de um novo padrão comportamental fez com que a classe com alto poder aquisitivo ocupasse áreas que possuíam características exclusivas locais e até mesmo de paisagens naturais, como a orla marítima com vista para o mar, a margem

do rio Anil e a Laguna que seria criada, hoje conhecida como Lagoa da Jansen. Isso resultou na valorização do solo urbano de determinados setores em relação a outros, fomentando o processo de diferenciação do valor do solo urbano.

As motivações de aquisição e de consumo foram alteradas, pois sofreram interferência dos fluxos de mobilidade e de suas consequências nas dinâmicas culturais, econômicas e políticas da sociedade contemporânea. Atualmente, a vida social globalizada envolve deslocamentos físicos e virtuais, cria novos tipos de relações presenciais ou não presenciais, sendo mediada por bens e serviços que organizam a circulação de pessoas, além de objetos e informação, em variados alcances espaciais e com velocidades distintas (Urry, 2008).

O zoneamento é um instrumento destinado a organização e definição de funções específicas no território, com a finalidade de organizar usos e ocupação do solo urbano. Entretanto, se não utilizado de maneira adequada, pode causar a valorização da terra e definir zonas de segregação socioespacial na cidade. Nesse sentido, um novo padrão cultural se incorpora na vida urbana de São Luís, definindo características de exclusividades de uso do mercado imobiliário e incentivando a verticalização nesses novos territórios, determinados pelo Plano de Expansão de 1958. Rolnik (1977) afirma que:

[...] a verticalização tem sido uma estratégia para atualizar áreas altamente valorizadas da cidade e a expressão (juntamente com os loteamentos exclusivos) de um dos extremos de um mercado dual. O outro extremo, às vezes mais lucrativo que os próprios empreendimentos ricos, era a expansão não regulada na zona rural. (p. 129)

O plano de expansão da cidade de São Luís do ano de 1958 forneceu subsídios para o Plano Rodoviário da Ilha de São Luís, que foi instituído pela lei n. 1332, de 27 de dezembro de 1962, e o Plano Diretor de 1975. Essa perspectiva de ocupação advinda da década de 1950 influenciou a elaboração de novas políticas e legislações urbanas, instituindo uma nova convivência comportamental no meio urbano, induzida pela novidade da paisagem urbana construída.

Se até os anos de 1970 a cidade cresceu seguindo o Caminho Grande até o Anil, ocupando a porção central do território, em um processo cumulativo de agregação ao tecido urbano tradicional; com a construção da ponte e da barragem seriam ocupados novos territórios. A barragem do Bacanga permitiu a ocupação do bairro Anjo da Guarda, que foi loteamento implantado para abrigar a população de palafitas situadas numa área conhecida como Goiabal e que tinha sido desabrigada na época por ocasião de um incêndio (Lopes, 2008).

Esse novo padrão de ocupação, já proposto por Mesquita, começou a ser possível pela execução de infraestruturas viárias por parte do Estado e pela implantação de uma nova política de transporte que foi responsável pelo deslocamento das pessoas por esses equipamentos urbanos. Para Lopes (2008), outro vetor de crescimento foi determinado:

[...] pela implementação do sistema viário urbano em fins da década de 1960, especificamente no período de 1967 a 1970, possibilitando o crescimento ao sudoeste e ao norte, com a construção respectivamente da barragem do Bacanga (1970), fazendo a ligação entre a área central de São Luís e o Porto do Itaqui, e construção

da segunda ponte sobre o Anil, Ponte Governador José Sarney (1971). (pp. 35-36)

Por um lado, percebe-se como a infraestrutura viária determinou o fluxo de pessoas no território, definindo a ocupação da orla marítima por uma classe de poder aquisitivo mais elevada; por outro, verifica-se que a barragem do Bacanga, apesar de ter como objetivo a ligação do centro com o porto do Itaqui, permitiu que parte da população sem acesso às áreas da orla marítima ocupasse as proximidades do porto do Itaqui e do distrito industrial.

Considerando a área nobre da cidade, tendo em vista os novos padrões de moradia e planejamento que adotava, o bairro do São Francisco apresenta o traçado urbano ortogonal estruturado por grandes avenidas, típico do urbanismo modernista, onde se implantaram quadras maiores e edificações soltas nos lotes. Para o sul, próximo à área industrial, a barragem do Bacanga propiciou a transferência da população de baixa renda que ocupava assentamentos espontâneos e palafitas na área central. (Ibid., p. 292)

A orla marítima passa a ser ocupada por uma classe com poder econômico mais elevado, enquanto as partes sul e sudoeste se configuram por assentamentos de origem informal, iniciados por trabalhadores com baixo poder aquisitivo e que não possuem acesso a uma moradia de qualidade, e que também não é ofertada pelo Estado. Surgem os conjuntos habitacionais, como uma política de habitação ao trabalhador, implantados em locais muito distantes do centro da cidade, representando um tempo muito maior de deslocamento do que aquelas ocupações próximas ao centro.

No início da década de 1970 é destinada, à Surcap,⁴ uma área de 3.690 ha., denominada Gleba Rio Anil, da Ponta d'Areia e São Francisco até a Avenida São Luís Rei de França, no Turu. Nessa área foram construídos os conjuntos Cohafuma, Cohama, Ipase, Ipem e outros. (Ibid. p. 292)

Assim, nos anos 1970, a capital maranhense vive uma nova expansão urbana, agora em direção ao norte da ilha. Com a construção da ponte do São Francisco, o centro liga-se à orla marítima. Essa intervenção foi complementada pela construção da avenida Maestro João Nunes,⁵ que ligou os bairros do São Francisco e Ponta d'Areia, criando uma laguna, com um espelho d'água de 3,5 km², resultado do represamento das águas da maré pelo aterro sobre o Igarapé da Jansen. Lopes comenta que:

[...] Este vetor de expansão proporcionou um novo processo de abandono do centro. Além disso, a construção da barragem do Bacanga e a construção do Porto do Itaqui contribuíram para retirar da Praia Grande todo o trabalho de estiva, ficando somente o movimento ribeirinho com as embarcações que fazem o trajeto interiorano. (Ibid., p. 36)

O objetivo do Plano Diretor de São Luís de 1975 constituía-se no esforço de fornecer, à cidade e à sua área, os elementos básicos para um processo de planejamento coerente, tendo como objetivos: proporcionar a São Luís condições para receber o impacto dos grandes investimentos programados; estabelecer uma política adequada de uso da terra; definir as condições de equilíbrio entre a ocupação e o meio ambiente; indicar hipóteses de desenvolvimento urbano, de modo a obter uma utilização

racional das diferentes áreas, mesmo fora dos limites municipais; promover a adequação dos mecanismos da administração municipal ao sistema de planejamento proposto; e estimular a coordenação intergovernamental para o desenvolvimento das funções urbanas e regionais de São Luís (Maranhão, 1977).

Entre os objetivos específicos do plano diretor da época, podemos citar: o fornecimento das diretrizes para o uso da terra e o zoneamento; a definição dos parâmetros de proteção do meio ambiente, em seus aspectos ecológicos e estéticos; o estabelecimento das bases de um plano de transportes; e a valorização do patrimônio histórico. Além disso, o zoneamento proposto tinha uma:

(...) estratégia de desenvolvimento urbano compatível com as tendências de crescimento demográfico e urbano em geral, e que permita orientar a organização espacial de maneira a obter a melhoria da qualidade de vida e o aumento da eficiência na provisão de serviços urbanos. O conceito de qualidade de vida engloba aspectos como melhoria dos padrões de ocupação residencial, aumento de quantidade e qualidade do equipamento, infraestrutura da cidade e aquisição da casa ou lote próprios, enquanto o conceito de eficiência econômica se relaciona com minimização de custos, aumento de produtividade e economias de escala. (Ibid., p. 7)

Foram previstas algumas medidas econômicas na escala da provisão de infraestrutura urbana no território, como o aumento do número de consumidores por área geográfica, ou seja, através do adensamento dos agrupamentos residenciais. Dessa forma, podia-se minimizar as distâncias de viagem de trabalho e

os custos de transporte, já que a população se concentraria nos bairros próximos aos centros de emprego.

O objetivo de estimular a aquisição de propriedades requeria a identificação de padrões de ocupação compatíveis com os níveis de renda existentes, levando em conta a área de construção residencial por habitante e a área do lote. No caso de São Luís, isto implicava fomentar parcelamentos de lotes pequenos e, conseqüentemente, num maior adensamento de certas áreas (ibid.).

A oferta de terra para futura expansão não constitui problema nessas zonas, em virtude da existência de diversas áreas vazias, principalmente nas proximidades do bairro do Anil, cuja ocupação não apresenta problemas. Além disso, as áreas periodicamente inundáveis na margem direita do Bacanga tornaram-se passíveis de urbanização com a construção da barragem nesse rio.

A presença de grandes áreas urbanizáveis e de densidade bastante baixas assim como a grande acessibilidade (fácil acesso à siderúrgica, à zona industrial e ao centro) indicam a conveniência de canalizar a maior parte do crescimento habitacional para a zona residencial ZR-5. (Ibid., p. 15)

Em relação aos transportes, no plano diretor de 1975 constava que os “modelos de transportes”, desenvolvidos nos Estados Unidos e na Europa, durante a década de 1960, apesar de disporem de uma metodologia muito avançada, não poderiam ser aplicados em São Luís em face das grandes mudanças físico-econômicas pelas quais a cidade passou naquele período. Os estudos realizados para o plano informavam existir 8.965 veículos licenciados no município de São Luís em 1973, sendo 1.566 de

aluguel, 6.540 particulares e 858 de placa oficial. Sendo assim, o aumento do número de automóveis particulares teria maior influência no crescimento da frota, produzindo forte impacto no tráfego da área central e nos estacionamentos nos anos posteriores.

A metodologia empregada no plano diretor utilizava uma visão global das necessidades na escala “macro” do diagnóstico, voltando-se para a escala “micro”, estudando os diferentes setores do sistema por meio de pesquisas e observações complementares no campo, até o detalhamento desejado. Naquela época, o sistema viário urbano, suburbano e rural de São Luís era considerado desenvolvido, devido ao programa de construção rodoviária do DER-MA. Entretanto, seria necessária a complementação da rede existente, aumentando sua capacidade, para dar maior fluidez ao tráfego e melhorar o acesso das novas áreas de uso residencial e industrial. Do ponto de vista de transportes, essa complementação consistiu em novas ligações rodoviárias, melhoramentos da rede e redimensionamento dos cruzamentos principais (ibid.).

Diante dessa nova conjuntura, o transporte torna-se um elemento estruturador na dinâmica da cidade e estabelece novos paradigmas nos comportamentos sociais. O processo de mobilidade não é apenas algo relacionado com os movimentos de pessoas, ideias e coisas no espaço, mas deve ser compreendido como um elemento transformador nos estudos das ciências sociais. Sendo assim, apresenta-se uma alternativa teórica e metodológica, possibilitando uma visão de mundo social teorizado de acordo com as práticas políticas e econômicas, contemplando novas ideologias envolvidas nos vários tipos de deslocamentos. Nesse contexto, Urry (2007) analisa:

[...] como as novas tecnologias dos transportes e das comunicações caracterizam sociedades modernas, considerando uma série de novas comunicações, admitindo que o movimento físico pode ser cada vez menos necessário. Fica evidente que o movimento está mais relacionado com um tipo de direito em tais sociedades, como exposto na Declaração das Nações Unidas dos Direitos Universais ou na Constituição da União Europeia. (p. 17; tradução nossa)

Urry (ibid.) apontaria, na maioria das vezes, as ciências sociais enfatizando apenas os padrões gerais individuais de interação entre si e acabava ignorando as infraestruturas físicas e materiais que determinam padrões econômicos, políticos e sociais. Quase todos os pressupostos da mobilidade de infraestrutura imóvel de larga escala possibilitam as sociabilidades na vida diária da população. Em relação a essa infraestrutura imóvel, podemos incluir: as estradas, as vias públicas, as linhas férreas, os encanamentos de abastecimento de água e coleta de esgotos, o cabeamento de comunicações, entre outros.

As diversas formas de relação que envolvem os indivíduos, compreendidas como interações, podem relacionar-se com o conceito de sociabilidade. No entanto, é preciso esclarecer que o simples fato de estar com o outro, para o outro ou contra o outro, por si só, não consiste nessa sociabilidade. Dessa forma, Simmel (2006) esclarece que os homens realizam ações, à medida que os impulsos da vida têm no seu conteúdo a produção da forma de um comportamento desejável aos padrões sociais.

Desde a segunda metade do século XX, o sistema de transporte de massa de São Luís passaria a ser estruturado nos ônibus, deixando

de se utilizar o bonde elétrico. Nesse sentido, o plano diretor já apresentava a possibilidade de se criarem terminais de transportes coletivos conjugados com estacionamentos, na periferia da cidade, distribuindo os passageiros de ônibus e de carros particulares por meio de micro-ônibus ou bondes modernos (Maranhão, 1977). O plano discutia sobre a proximidade do limite de capacidade do sistema de transportes coletivos por ônibus, e a cidade necessitaria de uma nova rede, que poderia ser atendida por outras formas de conduções.

Embora o fato fuja ao escopo do presente trabalho e à realidade atual da cidade, a provável alta densidade da população ao longo do eixo Centro–Anil–Tirirical sugere uma linha simples de monotrilho, com ônibus alimentadores. O uso do micro-ônibus poderia ter um papel importante dentro da zona comercial, ligando os dois terminais da avenida Gomes de Castro e do Mercado Público com o precinto de pedestres. (Ibid., p. 52)

As normas propostas por meio do Código de Zoneamento de 1975 baseavam-se em dois tipos de problemas: o controle de usos dentro das diferentes zonas e a sua intensidade. No mecanismo de mercado, esses diferentes usos se localizavam onde ocorreria um equilíbrio entre o preço da terra, o lucro ou o espaço residencial desejado. A interferência do zoneamento, de caráter predominantemente restritivo, afetava esse equilíbrio, resultando nos usos banidos e nos custos de localização mais altos (ibid.).

Burnett (2008) relata que, nos anos de 1980, o Maranhão se viu incluído nos grandes projetos econômicos nacionais, nos novos empreendimentos industriais e de mineração, que

colocariam a cidade de São Luís novamente em evidência. Essas transformações políticas e econômicas seriam responsáveis pela estruturação dos bairros do Renascença e do Calhau, dando continuidade àquelas mudanças de padrões sociais que ocorreram com maior ênfase na década anterior.

Kesselring (2008, p. 77; tradução nossa) nos diz que a vida moderna reconfigura e reestrutura permanentemente os elementos materiais, sociais e espaciais no ambiente das pessoas, e a modernidade “é criada como um processo não intencional de individualização e desencaixe, e da extensão contínua de redes sociais”. As poderosas infraestruturas globais são, portanto, moldadas nos contextos sociais e culturais das sociedades modernas, levando a mobilidade a representar o princípio geral dessa modernidade, equiparando-se com fatores relacionados com a individualidade, racionalidade, igualdade e globalidade.

Esses traços da sociedade moderna surgiram na cidade de São Luís sobre a construção de novas vias, que possibilitariam a ocupação de novos territórios, oferecendo uma visão do futuro e reforçando um modelo de desenvolvimento, que teriam, como eixos norteadores da nova expansão urbana, as pontes sobre o rio Anil e a barragem do Rio Bacanga, sendo interligadas com o anel viário, construído em volta do Centro Histórico. Por fim, essas intervenções rodoviárias, propostas pelo poder público para a cidade, seriam estruturas marcantes que definiriam as diretrizes de políticas urbanas de uma nova São Luís que estaria por vir no século XXI.

Considerações finais

O transporte urbano é um instrumento de ordenação do conjunto de deslocamentos, que envolvem diferentes ritmos e velocidades, e influenciou de forma significativa na remodelação do espaço geográfico e na sociabilidade (Simme, 2006) dos indivíduos na cidade de São Luís, a partir da segunda metade do século XX. A sociologia apresenta um novo paradigma para a mobilidade urbana, quando trata dos deslocamentos dos indivíduos, que ocorrem nos âmbitos espaciais e sociais. Assim, o estudo da mobilidade não é apenas um aspecto técnico, deve ser considerado num campo científico mais amplo, envolvendo conceitos teóricos das ciências exatas e sociais, tendo em vista a sua análise de forma simultânea.

Compreender a organização das cidades como locais onde são realizados múltiplos deslocamentos traz ao cidadão uma perspectiva de futuro que precisa ser observada com maior profundidade, pois o desenvolvimento tecnológico acelera as relações econômicas impostas pelo sistema capitalista, ultrapassando rapidamente as barreiras físicas e geográficas, resultando num novo processo social de interação entre os indivíduos. Essas novas características econômicas se tornam cada vez mais recorrentes, devido ao grande movimento de pessoas, coisas e ideias, em grandes distâncias, num curto espaço de tempo.

A sociedade moderna é mais do que uma sociedade em movimento, observam-se construções sociais relacionadas com um mundo de

fluxos, concretizadas na concepção e execução de planos e projetos urbanos. A relevância dessas redes nas transformações das estruturas sociais está relacionada com a interação dos indivíduos de diferentes territórios em tempo real. As ideias estão em movimentos contínuos e são elas que criam novas visões de mundo, o que se reflete, a todo instante, em grandes mudanças do comportamento da sociedade em relação ao território ocupado.

Nas últimas décadas, São Luís passou por transformações urbanas e sociais que foram consolidadas na sua paisagem construída. A infraestrutura viária planejada e executada a partir da segunda metade do século XX proporcionou o surgimento de um novo paradigma em relação à ocupação do território, resultando na expansão urbana para a zona norte da Ilha, direcionando a classe de alto poder econômico para localidades próximas à orla marítima. Enquanto isso, outro eixo viário determinava um fluxo oposto para a população de baixa renda, concentrando-a na parte oeste-sul da cidade.

A política de mobilidade desenvolvida pelo poder público, incluindo os transportes e a sua infraestrutura, contribuiu para determinar a urbanização de novos territórios e influenciar nos fluxos da população urbana de São Luís. A "conquista" de novos territórios,

também, colaborou para o esvaziamento do Centro Histórico, já que a opção de morar em edifícios antigos coloniais já não mais representava um hábito modernista, resultando na conservação do grande acervo arquitetônico colonial português.

A análise realizada nesta pesquisa, por meio da categoria *motility*, demonstrou que a infraestrutura provida pelo Estado permitiu o acesso de parte dos indivíduos aos meios de mobilidade, pois nem todos tiveram a mesma competência para tirar proveitos do acesso existente. Por fim, tem-se uma última proposição, que está relacionada com a apropriação, ou seja, de que forma as diferentes classes sociais de São Luís se utilizaram do acesso e da competência, para estabelecer uma nova forma de morar e de ocupar o território.

Assim, conclui-se que, quando os indivíduos, nas suas interações, se utilizam de meios tecnológicos e econômicos que não são iguais na sociedade capitalista, eles contribuem para a criação diferenciada de padrões de sociabilidade. No decorrer da história, novas necessidades surgirão e farão com que as pessoas criem novas ações, tendo em vista garantir o seu acesso, por meio de suas competências, apropriando-se dessas novas formas de viver a cidade, o que resulta na construção de um novo comportamento social.

Marcio Rodrigo da Silva Pereira

Unidade de Ensino Superior Dom Bosco, Arquitetura e Urbanismo. São Luís, MA/Brasil.
marcio.pereira@undb.edu.br

José O. Alcântara Jr.

Universidade Federal do Maranhão, Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais. São Luís, MA/Brasil.
josealcantarajr@uol.com.br

Notas

- (1) “(...) políticas urbanas correspondem ao conjunto das políticas públicas e das ações do poder público sobre processos urbanos. Implicam, portanto, um conjunto de metas, objetivos, diretrizes e procedimentos que orientam a ação do poder público em relação a um conjunto de relações, necessidades ou demandas sociais, expressos ou latentes nos aglomerados urbanos” (Alvim, Castro e Zioni, 2010, p. 13).
- (2) Robert Moses foi um homem público norte-americano, coordenador do Departamento de Obras, presidente da Comissão de Remoção de Cortiços e do Conselho de Parques de Nova York. Ele dominou o cenário político de Nova York de 1924 a 1968, sendo responsável pela reestruturação de sua região metropolitana, através de um extenso programa de construção de vias expressas, parques e equipamentos públicos (670 quilômetros de vias expressas e 13 pontes, segundo Goldberger, 1981) (Nobre, 2010, p. 4).
- (3) Organização das Nações Unidas para Educação, Ciência e Cultura.
- (4) Superintendência de Urbanização da Capital.
- (5) Também conhecida como a avenida Ana Jansen, que liga o bairro do São Francisco ao da Ponta d’Areia.

Referências

- ALVIM, A.; CASTRO, L.; e ZIONI, S. (2010). “Avaliação de políticas urbanas”. In: BENATTI, A. e CASTRO, G (orgs.). *Avaliação de políticas urbanas: contexto e perspectivas*. São Paulo, Universidade Presbiteriana Mackenzie, Mackpesquisa e Romano Guerra Editora.
- ANELLI, R. L. S. (2007). Redes de Mobilidade e Urbanismo em São Paulo: das radiais/perimetrais do Plano de Avenidas à malha direcional PUB. *Arquitextos*. São Paulo, ano 7, n. 082.00, pp. 01-12.
- BRASIL (1974). *Lei nº. 6.151, de 4 de dezembro de 1974*. Dispõe sobre o segundo Plano Nacional de Desenvolvimento (PND) para o período de 1975 a 1979. Disponível em: <http://bibspi.planejamento.gov.br/handle/iditem/492>. Acesso em: 4 abr 2016.
- _____. (2012). *Lei nº. 12.587, de 3 de janeiro de 2012*. Institui as diretrizes da Política Nacional de Mobilidade Urbana e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/l12587.htm. Acesso em: 6 jan 2017.
- BURNETT, C. (2008). *Urbanização e desenvolvimento sustentável. A sustentabilidade dos tipos de urbanização em São Luís do Maranhão*. São Luís, Editora UEMA.
- CAFETEIRA, E. (1994). *Reviver*. Brasília, Senado Federal, Centro Gráfico.
- FERREIRA, A. (2014). *A produção do espaço urbano em São Luís do Maranhão: passado e presente; há futuro?* São Luís, EDUFMA.

- IBGE (2016). *Cidades*. Disponível em: <http://cidades.ibge.gov.br/xtras/perfil.php?codmun=211130>. Acesso em: 4 maio 2016.
- KESSELRING, S. (2008). "The Mobile Risk Society". In: WEERT, C.; KAUFMANN, V.; e KESSELRING, S. *Tracing mobilities: towards a cosmopolitan perspective*. UK, Ashgate.
- LOPES, J. (org.) (2008). *São Luís Ilha do Maranhão e Alcântara: guia de arquitetura e paisagem*. Sevilla, Consejería de Obras Públicas y Transportes, Dirección General de Arquitectura y Vivienda.
- MARANHÃO (1977). *Plano Diretor de São Luís*. São Luís, Secretaria de Planejamento, Sioge.
- MESQUITA, R. (1958). *Plano de Expansão da Cidade de São Luís*. São Luís, DER-MA.
- MIRALLES-GUASCH, C. (2002). *Ciudad y transporte. El binômio imperfecto*. Barcelona, Ariel.
- NOBRE, E. A. C. (2010). *A atuação do poder público na construção da cidade de São Paulo: a Influência do rodoviarismo no urbanismo paulistano*. Disponível em: http://www.fau.usp.br/pesquisa/napplac/trabalhos/enobre/enobre_art1.pdf. Acesso em 5 jan 2017.
- ROLNIK, R. (1997). *A cidade e a lei: legislação, política urbana e territórios na cidade de São Paulo*. São Paulo, Studio Nobel, Fapesp.
- ROLNIK, R. e KLINTOWITZ, D. (2011). (I) Mobilidade na cidade de São Paulo. *Estudos avançados*. São Paulo, v. 25, n. 71, pp. 89-108.
- SANTOS, M. (2013). *A urbanização brasileira*. São Paulo, Editora da Universidade de São Paulo.
- SIMMEL, G. (2006). *Questões fundamentais da sociologia: indivíduo e sociedade*. Rio de Janeiro, Jorge Zahar.
- SOUZA, M. A. A. de (2010). "O II PND e a política urbana brasileira: uma contradição evidente". In: DEÁK, C. e SCHIFFER, S. *O processo de urbanização no Brasil*. São Paulo, Editora da Universidade de São Paulo.
- URRY, J. (2007). *Mobilities*. Cambridge/Inglaterra, Polity Press.
- _____ (2008). "Moving on the mobility turn". In: WEERT, C.; KAUFMANN, V. e KESSELRING, S. *Tracing mobilities: towards a cosmopolitan perspective*. UK, Ashgate.
- VILLAÇA, F. (2001). *O espaço intra-urbano no Brasil*. São Paulo, Fapesp.
- WEERT, C.; KAUFMANN, V. e KESSELRING, S. (2008). *Tracing mobilities: towards a cosmopolitan perspective*. UK, Ashgate.

Texto recebido em 28/ago/2016
Texto aprovado em 25/out/2016

Construcción sociodemográfica en Córdoba (Argentina): cambios de las estructuras sociales en el territorio y su impacto en la demanda de hábitat urbano

Sociodemographic construction in Córdoba (Argentina): changes of social structures in the territory and their impact on the demand for urban habitat

Sara María Boccolini

Resumen

Se reconstruyó la situación de Córdoba (Argentina) en cuanto a tendencias sociodemográficas en el territorio en un escenario futuro tendencial a corto plazo, para definir las diferentes demandas de hábitat urbano actuales. Se combinaron variables demográfico/territoriales de información censal oficial, junto con variables de hábitos de vida y de consumo relevados de informes específicos realizados por consultoras públicas y privadas. Esto se complementó con un análisis sociológico basado en la revisión de bibliografía específica. Se detectaron procesos simultáneos de macrocefalia y contraurbanización, así como cambios en estructuras familiares y estilos de vida característicos de la dialéctica entre transición a una condición demográfica avanzada y los procesos propios del neoliberalismo posmoderno actuales.

Palabras clave: Córdoba; transición demográfica avanzada; hábitat urbano; macrocefalia; contraurbanización.

Abstract

The situation in Córdoba (Argentina) is revisited in terms of sociodemographic trends in the territory in a future short-term scenario. Demographic/territorial variables from official census data were combined, along with lifestyle and consumption variables surveyed by public and private consultants. This was complemented by a sociological analysis based on a review of the specific literature. Simultaneous macrocephaly and counterurbanization processes were detected, as well as changes in family structures and lifestyles, characteristic of the dialectic between the condition of an advanced demographic transition and processes of the current postmodern neoliberalism.

Keywords: Córdoba; advanced demographic transition; urban habitat; macrocephaly; counterurbanization.

Introducción

Este trabajo reconstruye la situación en la ciudad de Córdoba, Argentina, en cuanto a sus tendencias sociodemográficas en un escenario futuro tendencial a corto plazo (10 a 15 años). La estructura sociodemográfica de Argentina y su relación con el territorio funciona como marco referencial de los procesos demográficos de Córdoba para definir las diferentes demandas de hábitat urbano actuales, de acuerdo a los grupos socio-económicos detectados. La ciudad refleja las grandes tendencias de desarrollo demográfico-territorial nacionales, tales como la concentración "macrocefálica", el fuerte aporte migratorio, la estructura etaria y los profundos cambios económicos y culturales que se observan en la composición estructural de los hogares, propios de una etapa de transición demográfica avanzada.

Pero más allá de las correspondencias, este análisis define las particularidades de Córdoba, como son el crecimiento de la población entre 18 y 35 años debido a migraciones nacionales y regionales y renovación permanente, la contraurbanización en el Área Metropolitana de Córdoba (AMCBA), la atomización de la estructura de los hogares y el aumento de grupos familiares de los que una persona es parte a lo largo de su vida, así como la creciente movilidad laboral.

La reconstrucción se realizó combinando variables demográficas y de identificación de estilos de vida y hábitos de consumo, evidenciando las complejas estructuras que emergen en una sociedad capitalista neoliberal de una ciudad latinoamericana de segundo orden, y que definen grupos de demanda de hábitat específicos.

Se trabajó con la información relevada y procesada por el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (Indec), complementado con la información procesada por la Dirección de Estadística y Censos provincial y la Dirección de Estadística y Censos municipal, a partir de las cuales se reconstruyó cuantitativamente la evolución sociodemográfica en el territorio. Además, se incorporó información sobre estilos de vida y pautas de consumo elaborada y procesada por distintas entidades públicas o privadas. Esta construcción cuali y cuantitativa se complementó con un análisis sociológico de los cambios y permanencias detectados, basados en el análisis de bibliografía específica.

Estructura urbana territorial: macrocefalia en una constelación de ciudades

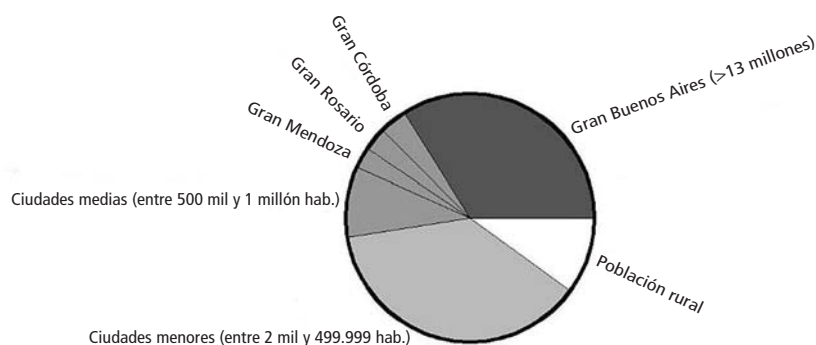
Con más de 40 millones de habitantes distribuidos en 2.780.400 km², Argentina tiene baja densidad de ocupación, superando apenas los 14 hab/km². Pero esta población no se distribuye de forma pareja en el territorio nacional. El 89.5% de su población es urbana, es decir, habita en aglomeraciones de más de 2.500 habitantes,¹ tal como muestra el Gráfico 1. Ese gráfico también muestra que el 34% de la población urbana (casi 14 millones) habita en la megalópolis del área metropolitana de Buenos Aires, y el 9% en otros tres conglomerados de más de 1 millón de habitantes – Gran Córdoba, Gran Rosario y Gran Mendoza – configurando la estructura urbana-poblacional macrocefálica característica del país.

Córdoba es el segundo centro urbano más poblado del país, después de Buenos Aires, con 1.329.604 habitantes; es también cabecera de la segunda región metropolitana, el Área Metropolitana de Córdoba (AMCBA), que reúne a más de 1.981.737 habitantes en una superficie de más de 20.906 km².

La estructura macrocefálica se repite en Córdoba a escala provincial y metropolitana: La ciudad alberga más del 40% de la población provincial y el 67% de la población del AMCBA, como muestra el Gráfico 2.

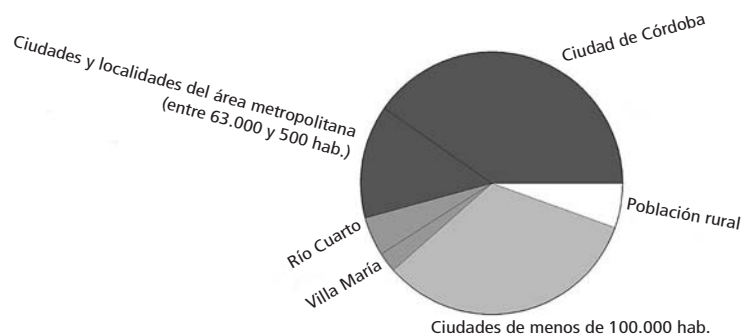
El Gráfico 2 muestra cómo Córdoba repite los patrones de dispersión de la

Gráfico 1 – Distribución de la población argentina en centros urbanos (año 2010)



Fuente: Elaboración propia con base en datos de Indec (2012).

Gráfico 2 – Distribución de la población de la provincia de Córdoba (año 2010)



Fuente: Elaboración propia con base en datos de INDEC (2012).

estructura urbana nacional. Los centros urbanos del AMCBA, distanciados en algunos casos hasta 49 km de Córdoba, configuran una constelación que se extiende por el territorio en un área aproximada de 20.906 km² (Iplam, 2015) (ver Mapas 1 y 2).

Estos enormes centros urbanos difícilmente pueden ser explicados con base en el principio de jerarquía, la lógica que preside la dimensión y la localización relativa de los distintos centros de la red urbana,³ lo que evidencia otra contradicción. La cantidad de población y extensión territorial de estos centros urbanos son comparables a los grandes aglomerados que funcionan como centros de desarrollo y organización de procesos productivos a escala global. Sin embargo, su rol efectivo – dentro de una organización productiva nacional concentrada en la agroproducción exportadora – los semeja más a meros centros de servicios para el *hinterland* rural, verdadero motor económico del país. Tal como explica Mike Davis,

El modelo clásico del campo poseedor de una gran mano de obra y de la ciudad como fuente del capital se invierte en muchos lugares del Tercer Mundo, donde encontramos ciudades desindustrializadas poseedoras de una gran mano de obra, y regiones rurales con gran afluencia del capital. (2007, p. 28)

Como ejemplo, Córdoba genera el tercer Producto General Bruto (PGB) de Argentina después de Buenos Aires y de Rosario. Este distribuye entre el sector primario (0,3%), secundario (28,4%) – en el que destaca la importancia de las industrias autopartistas – y terciario (71,3%); este último está orientado a servicios más o menos complejos a

nivel provincial y regional, sobre todo de administración pública y actividades educativas. En el año 2010, el PGB fue de US\$14.387.609.000 lo que representa alrededor del 3,4% del Producto Bruto Interno nacional (Dirección de Planeamiento, 1978; Secretaría de Planeamiento y Desarrollo Estratégico, 2014; Subsecretaría de Desarrollo Económico y Estratégico, 2012). Si se considera que la ciudad tiene el mismo porcentaje de la población total del país (3.31%), es evidente que las economías de aglomeración, escala y urbanización no están desarrolladas de acuerdo a su rol como centro urbano de segundo nivel a escala nacional y regional.

Por otro lado, las actividades productivas y de servicios son originadas externamente. Las actividades industriales existentes son "importadas" de los centros de desarrollo globales,⁴ y funcionan como apoyo de la producción agroexportadora, u orientan su producción al mercado interno y regional. A pesar de albergar numerosas universidades públicas y privadas, Córdoba casi no posee actividades de innovación y desarrollo. Sus servicios son poco diversificados en relación con su jerarquía dentro del sistema urbano, o su escala demográfica-productiva (Walton, 1984, pp. 10-23; Jacobs, 1971; Geisse, 1986).

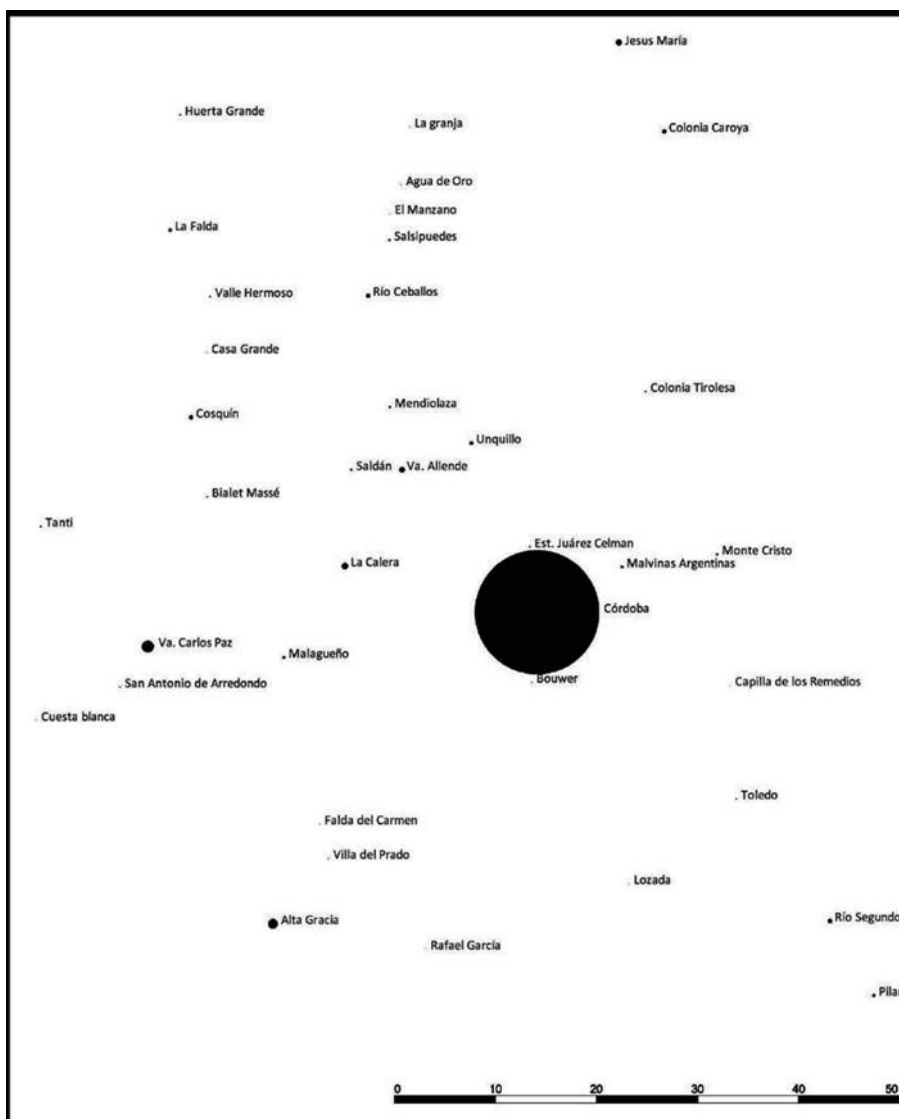
Contraurbanización

La concentración de la población en las grandes ciudades argentinas estuvo acompañada por las mayores tasas de crecimiento hasta casi fines del siglo XX; pero los datos muestran que en las dos últimas

décadas este proceso se está revirtiendo: A partir de 1980, la tasa de crecimiento de las mayores ciudades de Argentina empieza a declinar (Torrado, 2003; Geller, 1978), al tiempo que las ciudades medias de las áreas

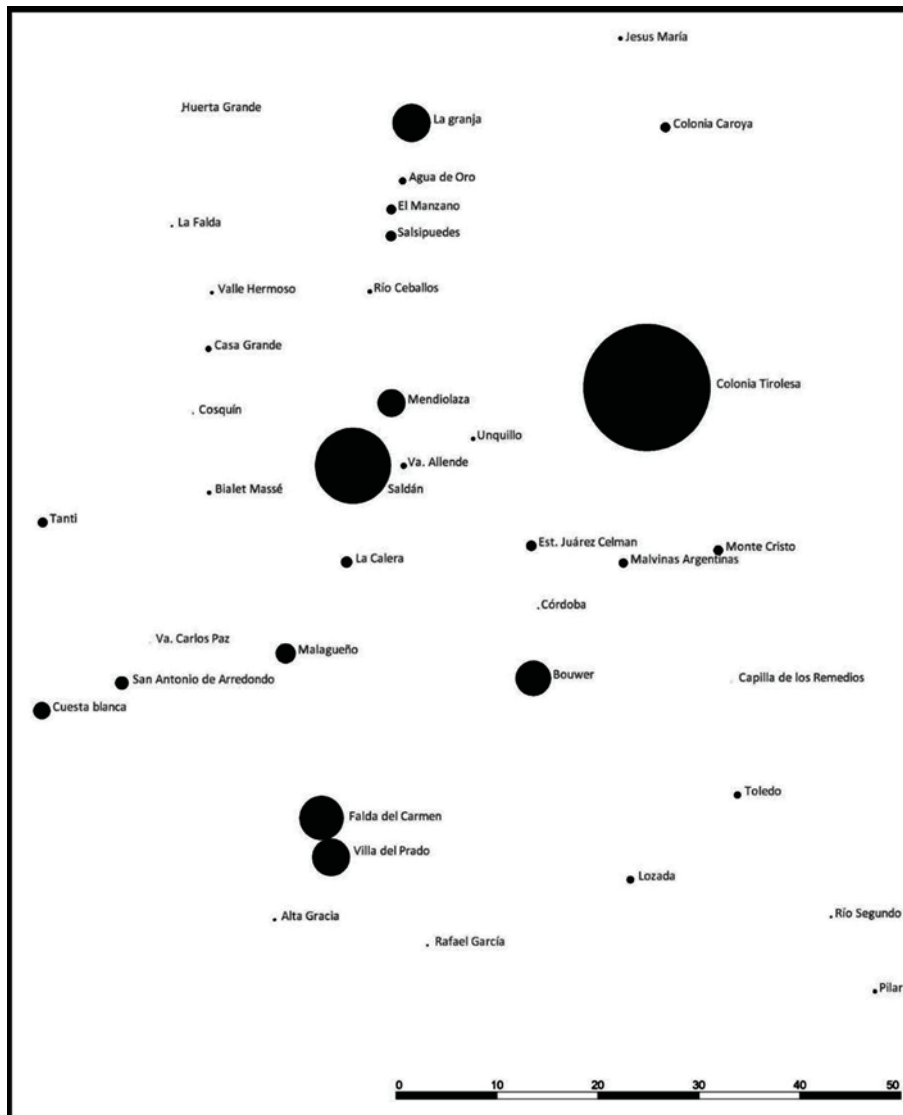
metropolitanas ven aumentar sus tasas de crecimiento, en un fenómeno denominado contraurbanización, o urbanización revertida (Peralta, 2007), tal como muestran los Mapas 1 y 2.

Mapa 1 – Centros urbanos del AMCBA de acuerdo a cantidad de población (año 2010)



Fuente: Elaboración propia con base en datos de www.googlemaps.com.ar y la Dirección Provincial de Estadística y Censos de la Provincia de Córdoba (www.cba.gov.ar).

Mapa 2 – Centros urbanos del AMCBA de acuerdo a sus tasas de crecimiento demográfico (año 2010)



Fuente: Elaboración propia con base en datos de www.googlemaps.com.ar y la Dirección Provincial de Estadística y Censos de la Provincia de Córdoba (www.cba.gov.ar)

Las causas de este proceso deben buscarse en las migraciones interurbanas, ya que las tasas de natalidad y mortalidad no muestran diferencias significativas entre localidades grandes y medias. El crecimiento natural no explica las diferencias registradas en la evolución de las respectivas poblaciones (Tecco, 2007).

En el caso de Córdoba, las migraciones hacia las localidades medianas del AMCBA no tienen como origen una crisis económica en la ciudad, sino los cambios de modelo en los procesos de poblamiento de las grandes áreas urbanas. Entre ellos, el más difundido es el paradigma de "vuelta al mundo rural" por parte de algunos segmentos de las poblaciones urbanas como una vuelta del "rechazo de la gran ciudad", a su densidad, artificialidad, mezcla social e inseguridad y poca calidad ambiental. Por otro lado, las inversiones en la red vial y de transporte, la penetración de las nuevas tecnologías de información y comunicación en amplios sectores de la población, y el teletrabajo facilitan la localización de la vivienda en zonas cada vez más alejadas de los lugares de trabajo (Peralta, 2007). También hay causas más profundas, relacionadas directamente con la dinámica del mercado de vivienda y suelo urbano de Córdoba en comparación con las localidades del AMCBA, en donde el valor de mercado del suelo urbano expulsa a sectores cada vez más amplios de la población a áreas periféricas (Boccolini, 2017).

Pero aunque Córdoba expulsa por año a casi 8.000 habitantes (Peralta, 2007), la dependencia del centro mayor por parte del resto no se supera, sino que se tensa cada vez más. Al ser la principal plaza laboral y de servicios del AMCBA, amplios sectores

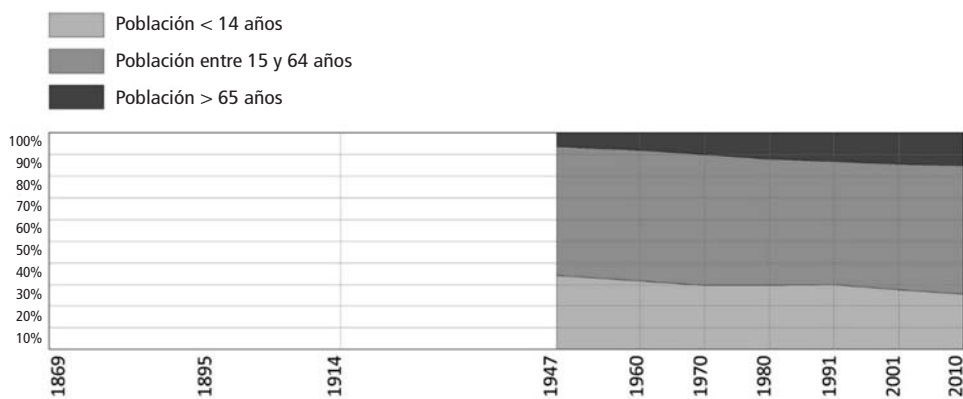
del área metropolitana funcionan sólo como "asentamientos dormitorio", y generan cada vez más traslados pendulares entre estas localidades y Córdoba (Tecco, 2007).

A pesar del proceso de contraurbanización, la población de la ciudad tiene una tasa de crecimiento positiva, del 0,38% anual. Mientras que otros centros urbanos como Buenos Aires incluso llegaron a tener tasas de crecimiento negativas entre 1991 y 2001 (Indec, 2012), las proyecciones realizadas hasta el año 2050 indican que cada año se sumarán a Córdoba aproximadamente 8.000 nuevos habitantes, debido al crecimiento vegetativo y a la inmigración desde el resto de la provincia, el país y otros países latinoamericanos principalmente.

Transición demográfica avanzada como fenómeno demográfico

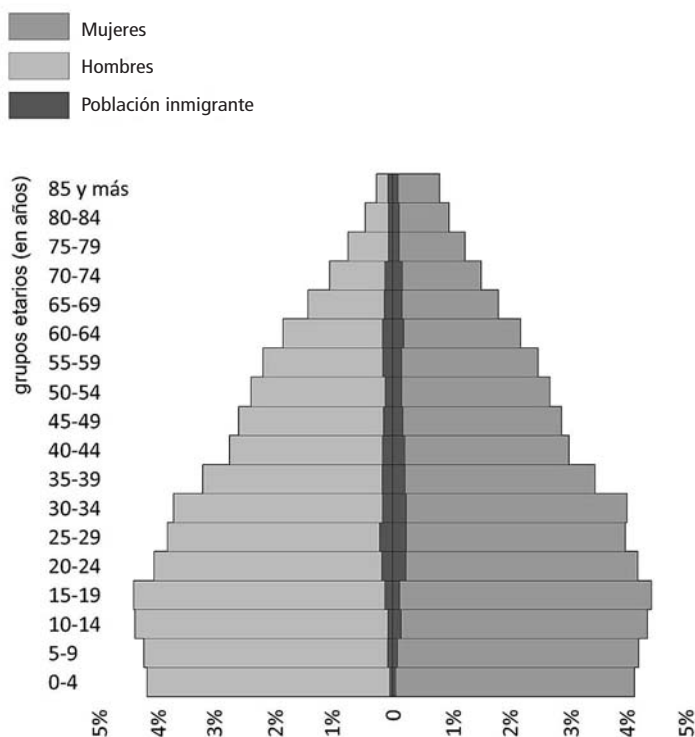
La Argentina integra junto a Chile, Cuba y Uruguay, el grupo de países de Latinoamérica en una transición demográfica avanzada. Una causa importante en este proceso es el descenso de la fecundidad, y, en menor medida, el aumento de la expectativa de vida y el efecto de reestructuración (aunque cada vez menor) que produce el ingreso de población inmigrante (Pantelides y Moreno, 2009, p. 102), lo que se traduce en un crecimiento natural bajo, del orden del 1%. Los datos de los Gráficos 3 y 4 confirman la tendencia al aumento del peso relativo de la población adulta mayor⁵ y, a la vez, dan cuenta de menores niveles de natalidad (Indec, 2012).

Gráfico 3 – Evolución de la relación entre grupos etarios en Córdoba



Fuente: Elaboración propia con base en datos de Subsecretaría de Desarrollo Económico y Estratégico (2012).

Gráfico 4 – Estructura demográfica del país, por sexo, edad y origen (año 2010)



Fuente: Indec (2012).

La estructura etaria de la población de Córdoba refleja en parte porque la ciudad tiene una de las tasas de fecundidad más bajas del país, mientras que la provincia de Córdoba es una de las cuatro con mayor porcentaje de población mayor a 65 años (11,2% en 2010), una tendencia que se profundizará en el futuro. Según los datos censales, la población aumentó 14 veces entre 1869 y 1991, mientras que la población mayor de 60 años aumentó 74 veces en el mismo período (Peralta, 2006).

Migraciones urbanas

Como ya se ha mencionado, la población argentina ha recibido importantes aportes de las sucesivas migraciones ocurridas durante los últimos 140 años, que se miden no sólo en términos meramente cuantitativos, sino también cualitativos, en cuanto a aportes culturales, técnicos, tecnológicos, etc. y se refleja en los valores culturales de la población argentina.

Con respecto a Córdoba, se estima que un 90% de la población descende de los inmigrantes europeos de principios del siglo XX, principalmente italianos y españoles, aunque la ciudad cuenta también con considerables minorías judías, árabes, armenias, japonesas, chinas y coreanas, que forman colectividades con fuerte presencia institucional.

Por otro lado, desde mediados del siglo XX la inmigración proveniente de países sudamericanos, principalmente Paraguay, Perú y Bolivia, ha cobrado mayor importancia; en los últimos 15 años Córdoba se ha consolidado

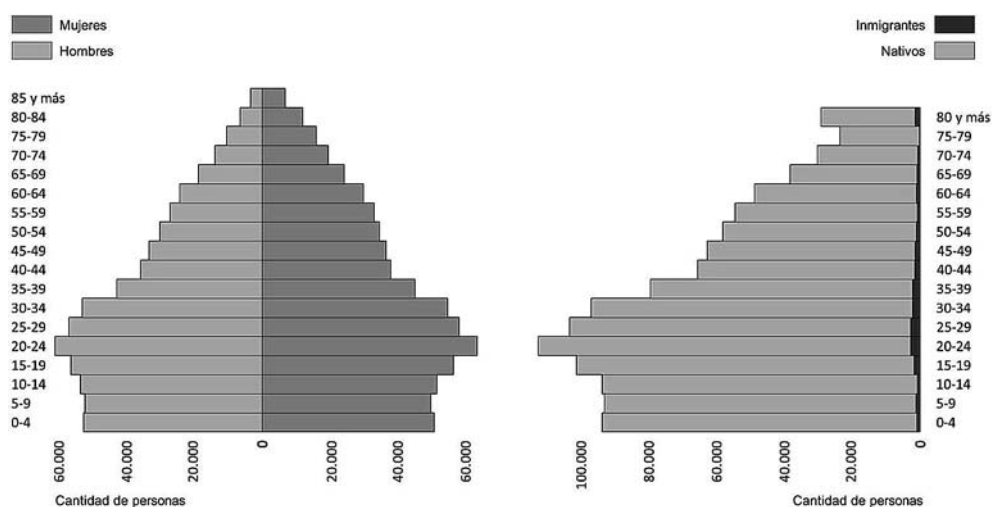
como uno de los centros que más inmigrantes ha atraído con respecto al resto del país (Indec, 2012, p. 107). Hoy el 2,3% de la población de la ciudad es extranjera, principalmente de estos países latinoamericanos.

A esto se suma el hecho de que la ciudad es sede de cinco instituciones universitarias, con más de 180.000 personas entre alumnos, docentes y empleados (lo que representa el 14% de la población de la ciudad).⁶ Por ello recibe un constante flujo de estudiantes provenientes del Noreste y Noroeste argentino, la Patagonia, ciudades del interior provincial y de países sudamericanos como Bolivia, Perú y Paraguay. Esto representa una gran cantidad de población inmigrante de determinado rango etario (18 a 35 años), de carácter temporal y renovación permanente. La incidencia de la población estudiantil puede observarse en la pirámide poblacional del Gráfico 5, perturbando la estructura de transición demográfica avanzada que se correspondería con la del resto del país que muestra el Gráfico 4.

El impacto de la población estudiantil inmigrante no se limita a aumentar la cantidad de personas que asisten a la universidad. Luego de egresar, gran parte de esos inmigrantes eligen instalarse en la ciudad durante los primeros años de su carrera profesional o indeterminadamente.

La inmigración de países limítrofes también contribuye (aunque en menor medida), ya que este grupo también tiene una marcada presencia de personas en edad productiva (Ver Gráfico 5, a la izquierda). Los inmigrantes y sus descendientes se dedican a actividades que van desde los estudios universitarios y posgrado⁷

Gráfico 5
 (Izquierda) Estructura demográfica de la ciudad por sexo y edad
 (Derecha) Estructura demográfica de la ciudad por edad y origen
 (año 2010)



Fuente: Secretaría de Planeamiento y Desarrollo Estratégico (2014).

hasta la construcción, la gastronomía y la horticultura, insertándose en el mercado laboral de forma más o menos formal.

Estas particularidades son factores de peso al evaluar la estructura demográfica de la ciudad, y las demandas específicas de

hábitat. El período durante el cual los individuos incrementan su demanda por servicios habitacionales es entre los 25 y 60 años, ya que la demanda en los primeros años de vida es prácticamente nula, y muy reducida en la tercera edad (Peralta, 2006).

Transición demográfica avanzada en su dimensión socio-cultural

La transición demográfica avanzada que está transitando la población de la ciudad tiene también variables de carácter cualitativo desde un punto de vista sociológico, que reflejan la situación a escala nacional. Siguiendo a Susana Torrado (2003), se está produciendo una mayor individualización de los ciudadanos, concebida como un apartamiento progresivo de los mandatos y sujeciones institucionales (de la religión, las doctrinas políticas, las organizaciones sindicales, etc.) que favorece la expansión de la esfera privada sobre el ámbito público.

También hay cambios más profundos, en la estructura de la familia "post-moderna". Se rechaza el cumplimiento de los roles tradicionales de esposo/esposa y madre/padre impuestos por la tradición, y el rol asignado a hombres y mujeres en lo que respecta a la participación laboral y al sustento de la familia. Los hombres están menos compelidos a constituir el principal proveedor de recursos; las mujeres ven disminuir sensiblemente su dependencia económica como efecto de su mayor escolarización y de su mejor inserción laboral. Se valorizan formas de realización personal distintas a "tener hijos"; la institución matrimonial pierde su rol de protección, seguridad y "umbral iniciático de la sexualidad femenina".

Estos cambios [...] remiten a una demanda, explícita o implícita, de autonomía personal, de valoración del

ámbito privado, de desvalorización de los lazos de dependencia respecto a las instituciones y a las personas. [...] Los actores poseen un mayor control de su destino individual y familiar en razón de nuevos valores que aprueban esa autonomía e inducen cambios trascendentales en el derecho de familia, en el sistema tributario, en las políticas sociales. (Torrado, 2003)

A continuación, veremos cómo estos cambios se reflejan en la estructura demográfica de los hogares argentinos en general y cordobeses en particular.

Los hogares argentinos

En los últimos años, los hogares⁸ en Argentina han comenzado un proceso de cambios en su estructura, tamaño y perdurabilidad en el tiempo (ver Tabla 1). Las transformaciones sociodemográficas, económicas y culturales tienen correlaciones directas con nuevas formas de habitar que aparecen de forma simultánea. Las causas son varias.

En primer lugar, Pantelides y Moreno (2009, pp. 133-136) mencionan cambios en los patrones de nupcialidad y conyugalidad. Éstos son provocados por el

[...] retraso del calendario y cambio en las modalidades de entrada a las uniones conyugales, con aumento de la importancia de las uniones consensuales en detrimento del peso de las uniones legales; aumento de las separaciones y divorcios y de las segundas o sucesivas uniones y/o matrimonios que, a su vez, pueden dar lugar a las familias ensambladas.

En segundo lugar, mencionan la disminución en el tamaño de las familias, debido al continuado descenso de los niveles de fecundidad (o al mantenimiento de un bajo nivel de fecundidad alcanzado con anterioridad). Esto se debe, entre otras causas a las políticas de educación sexual y la difusión de métodos anticonceptivos (Pantelides y Moreno, 2009, p. 144), pero más directamente frente a cambios culturales de planificación familiar y de cuestiones que hacen al desarrollo personal de la población femenina. La paridez media final ha descendido desde 3,1 hijos por mujer en el 2001 a 2,9 hijos en el 2010 (Indec, 2012, p. 197). Además, la disminución del tamaño de los hogares se debe también al proceso de nuclearización de los hogares familiares, evidenciado en el aumento de hogares unipersonales y monoparentales.

El preconcepto de que los hogares unipersonales correspondían a personas mayores

pierde validez frente a las nuevas situaciones detectadas. La vida en solitario es un estado que puede ser transitado en diferentes estadios de la vida. Los hogares de personas solas de jóvenes son en su mayoría varones solteros; en los hogares de los adultos solos predominan los hombres divorciados, ya que las mujeres divorciadas suelen convivir con sus hijos (Torrado, 2003); y en los hogares de adultos mayores, las viudas (Aguirre, 2004, pp. 20-22).

Córdoba repite estas tendencias (ver Tabla 2). La cantidad de personas por hogar ha descendido de 3,45 en el año 2001 a 3,16 en el año 2010. La consecuencia más evidente de acuerdo a los datos cuantitativos es que los hogares biparentales con hijos – la tipología históricamente más frecuente – van perdiendo peso relativo con respecto a los hogares unipersonales, los monoparentales con hijos y las familias extendidas; y el promedio de personas por hogar se reduce.

Tabla 1 – Cantidad de hogares por tipo de estructura familiar, para el total del país (Censos 2001 y 2010)

| | | | 2001 | | 2010 | |
|-----------------|---------------|-------------------------------|------------|---------|------------|--------|
| | | | unid. | % | unid. | % |
| Total hogares | | | 10.073.625 | 100,00 | 12.171.675 | 100,00 |
| Unipersonales | | | 1.511.123 | 15,00 | 2.156.771 | 17,72 |
| Multipersonales | Familiares | Nucleares | 6.366.314 | 63,20 | 7.542.209 | 61,97 |
| | | Extendido (con familiares) | 1.970.509 | 19,56 | 2.199.296 | 18,07 |
| | | Compuesto (con no familiares) | 142.985 | 1,42 | 159.365 | 1,31 |
| | No familiares | 82.694 | 0,82 | 114.034 | 0,94 | |

Fuente: Elaboración propia con base en datos de INdec (2012).

Tabla 2 – Cantidad de hogares por tipo de estructura familiar, para Córdoba (Censos 1991, 2001 y 2010)

| | | | 1991** | | 2001 | | 2010 | |
|-----------------|---------------|-------------------------------|---------|--------|---------|--------|-------|-----|
| | | | unid. | % | unid. | % | unid. | % |
| Total hogares | | | 318.093 | 100,00 | 359.404 | 100,00 | s/d | s/d |
| Unipersonales | | | 39.569 | 12,44 | 52.805 | 14,69 | s/d | s/d |
| Multipersonales | Familiares | Nucleares | 245.700 | 77,24 | 214.545 | 59,69 | s/d | s/d |
| | | Extendido * | 35.800 | 11,25 | 74.832 | 20,82 | s/d | s/d |
| | | Compuesto (con no familiares) | 54.756 | 17,21 | 4.788 | 1,33 | s/d | s/d |
| | No familiares | | 19.556 | 6,15 | 8.488 | 2,36 | s/d | s/d |

Fuente: Elaboración propia con base en datos de Indec (2012).

Pero para profundizar en este proceso de transformación de la estructura de los hogares, es necesario hacer una aclaración con respecto a los datos aportados por el Indec, y su metodología de recolección, que podrían interferir – paradójicamente – en la visibilización de parte de la realidad de los hogares argentinos.

Durante la recolección de datos en los censos, cada modelo familiar se determina con base en la relación de los integrantes con una persona de referencia, el "jefe de hogar", que explícita o implícitamente suele responder al modelo patriarcal y recae por lo tanto con mayor frecuencia en el miembro varón adulto de mayor edad – generalmente padre y/o esposo – (Pantelides y Moreno, 2009, pp. 138-139; Aguirre, 2004, p. 26). Esto conlleva la invisibilización de otras realidades, más o menos novedosas, tales como los núcleos secundarios en el interior del hogar, las familias ensambladas,⁹ la diferencia

entre hijos/as biológicos/as y adoptivos/as, o las uniones homosexuales¹⁰ (y su posible encubrimiento bajo la declaración y registro de otro vínculo – de parentesco o no – socialmente más aceptado o no estigmatizado).

También invisibiliza el hecho de que en la mayoría de los hogares ya no hay una sola persona que dirige la vida doméstica y familiar, sino que la organización suele responder a los dos miembros de la pareja (en estructuras biparentales) o varias personas, familiares o no, pertenecientes a la misma o a distintas generaciones. La obsoleta autoridad del "jefe de hogar" se ha diluido, debido a transformaciones socio-culturales pero también económicas. Gracias a situaciones económicas del contexto global y nacional, aumenta la cantidad de aportantes al hogar, ya sea la esposa/pareja de hecho, los hijos en edad de trabajar, o incluso la integración de varios aportes económicos en un hogar multipersonal no familiar.

Otra situación que debe tenerse en cuenta en cuanto a los datos recogidos en los censos es la relación entre géneros en la estructura del hogar. La mayor participación de la mujer en el sostén económico del hogar es posible debido a nuevas condiciones culturales de mayor igualdad entre géneros, pero también a la necesidad ineludible de sumar ingresos económicos al grupo familiar, ya sea por disminución del poder adquisitivo de los salarios individuales o como "seguro" frente a la inestabilidad laboral de los miembros económicamente activos del grupo familiar. Por lo tanto, la incorporación de más mujeres al mercado de trabajo "no implica necesariamente una mejora en el ejercicio de sus derechos y en sus condiciones de vida o la de sus familias" (Pantelides y Moreno, 2009, p. 154; véase también Topalov, 1979, p. 47 y ss., y Davis, 2007, pp. 203-209).

Por otro lado, y con respecto a los cambios significativos en los patrones de nupcialidad y conyugalidad, hay una tendencia creciente a retrasar la edad de contraer matrimonio y tener el primer hijo (Indec, 2012, pp. 196-211), o directamente no ser éstas opciones en la planificación familiar, sobre todo en mujeres jóvenes de estratos socio-económicos medios y alto y con mayor nivel educativo (Aguirre, 2014, pp. 9-10). Las uniones consensuadas son más comunes,¹¹ al igual que la procreación dentro de esas uniones o fuera de ellas (familias monoparentales), o la crianza de hijos con parejas sin vínculo paternal biológico (familias ensambladas).

Las familias monoparentales de jefatura femenina se revelan, además, como las estructuras familiares más vulnerables:

[...] constituyen un universo particularmente vulnerable en razón de su propia composición. La misma impone restricciones a la capacidad de generar ingresos – ya que la madre suele ser la única perceptora –, al tiempo que debe realizar las labores domésticas que demanda el grupo familiar. Esta circunstancia se agudiza en ciclos económicos depresivos y es una traba para la acumulación en momentos de auge, ya que estas mujeres tienen poco margen de maniobra para compatibilizar conductas que les permitan mantener o aumentar sus ingresos – por ejemplo, aumentando las horas de trabajo – sin producir el consiguiente efecto negativo sobre su familia. (Torrado, 2003)

Este hecho significaría una diferencia crucial con los hogares monoparentales masculinos, pero también con los hogares unifamiliares de hombres divorciados que reciben esporádicamente la visita de sus hijos, y, por qué no, los hogares ensamblados con hijos producto de uniones anteriores de la mujer, pero que también esporádicamente suman los hijos del hombre producto de una unión anterior. Esto no es un fenómeno nuevo – particularmente entre los estratos sociales más bajos y en ciertas provincias donde históricamente su nivel es alto. La novedad es su incremento en regiones y entre sectores sociales donde la convivencia fuera del matrimonio no estaba difundida, es decir, las grandes ciudades y las provincias del área central y pampeana (Pantelides y Moreno, 2009, p. 154), entre las que se encuentra Córdoba.

Otra singularidad que emerge en la ciudad son los hogares multi-personales no

familiares, con un crecimiento continuo en relación a hogares familiares. En Córdoba, estos representan un porcentaje tres veces mayor al del resto del país (ver Tabla 2). Son hogares formados por personas conocidas entre sí, amigos, colegas, que conviven en estructuras más o menos permanentes en distintas etapas de la vida. Pueden estar relacionados con la reducción de gastos fijos en la vivienda, principalmente atribuidos a la población estudiantil universitaria, pero que últimamente son vinculado a nuevas estructuras familiares "superadoras" de la pareja con o sin hijos, sin distinguir grupos etarios o laborales.

La diversificación de las estructuras familiares es acompañada también de otro proceso complejo que no ha sido relevado en los censos. El aumento de las estructuras familiares sucesivas, incluso simultáneas, que una persona forma a lo largo de su vida. Los estados "tradicionales" por las que una persona pasaba a lo largo de su vida eran el primer núcleo familiar – biparental – como hijo/a; el segundo núcleo como cónyuge y madre/padre; el tercero, el "nido vacío" en la "tercera edad" seguido de un breve período de viudez donde se vivía en soledad o con algún hijo y su familia. En la actualidad, cada uno de estos estados se desdobra en varios, se diluye con otros o desaparece, de acuerdo a las circunstancias de cada individuo. Otras pueden presentarse varias veces a lo largo de la vida de una persona, casi como "bucles" (Ascher, 2004, pp. 36-39).

Esto refleja no sólo transformaciones culturales y sociales, sino estrategias de supervivencia atribuidos tradicionalmente a los sectores más débiles que son puestas en práctica por grupos de población cada

vez más amplios. Algunas de estas prácticas, como la elección de vivir solo o sola, son fenómenos más propios de sectores sociales relativamente acomodados,¹² en tanto que las familias extendidas, en las que conviven personas emparentadas en distinto grado, son mayoritariamente un reflejo de las estrategias asociativas y solidarias para disminuir los costos de vida de otros sectores sociales.

La importancia de incluir estas situaciones familiares en esta investigación va más allá del mero relevamiento enumerativo. Poner en relieve los nuevos patrones de vida es un intento de superar la invisibilización que hasta ahora han sufrido, en un proceso que tiene correlación directa con el de "expulsión" desarrollado por Sassen (2015).

El término expulsiones se aplica a las categorías de situaciones para las cuales las variables tradicionales han perdido toda pertinencia, entre ellas las que son producto de la adaptación a nuevas condiciones laborales, económicas, políticas y culturales. Pueden englobarse aquí tanto las organizaciones familiares no tradicionales como la volatilidad familiar, las pautas de vida y estructuras interpersonales, los nuevos roles en los grupos multi-personales y las nuevas expectativas de vida "familiar".

Se expulsa a estas categorías invisibilizándolas en el registro oficial de los censos y en el campo de conocimiento; se les quita validación, reconocimiento, derechos, necesidades. Pero la falta más grave es que, mientras los grandes actores del mercado inmobiliario privado en Córdoba ya ha desarrollado herramientas identificar estos nuevos grupos de consumidores y seleccionar los más adecuados a su esquema de producción

(Observatorio de tendencias de hábitat, 2009), las políticas públicas de hábitat y desarrollo territorial siguen invisibilizando a los grupos más vulnerables (Tecco, 2007).

Son entonces los sin poder, sin visibilidad, los sectores cuyas demandas de hábitat no pueden ser resueltas eficientemente por el mercado, que busca la máxima rentabilidad, cuyas nuevas estructuras de vida emergentes deben ser puestas en relieve para definir integralmente las políticas públicas territoriales y urbanas, ya que además de las variables económicas y sociales (inversiones, pensiones, distribución del ingreso, capacidad de ahorro, eficiencia de la población activa, etc.), los cambios demográficos y en las estructuras familiares son variables determinantes en la demanda habitacional (Peralta, 2006). Otras variables determinantes del hábitat urbano son las pautas productivas, laborales y de consumo estudiadas a continuación.

Polarización socioeconómica a inicios del siglo XXI

Los modelos de desarrollo económico implementados en el país durante sus primeros 170 años fueron en primer lugar el agroexportador y posteriormente la industrialización por sustitución de importaciones (Dalle, 2010; Torrado, 2003). Ambos modelos contribuyeron de diversas formas a formar una estructura social integrada, con gran permeabilidad entre grupos.

Hacia 1960-1970, Argentina aún se distinguía en el contexto latinoamericano por las oportunidades de ascenso social que había

brindado a las personas de origen de clase popular y por la amplitud de las clases medias y una clase trabajadora fabril con una posición económica consolidada, sustentada en niveles salariales altos y acceso a derechos sociales comparativamente altos (Dalle, 2010). Córdoba es un ejemplo de esto, al consolidarse como un centro industrial de gran importancia al comenzar la segunda mitad del siglo XX.¹³

Sin embargo, a partir de 1970 se configura el proceso neoliberal de apertura y desregulación de la economía que, entre otras cosas, produjo la desaparición de gran parte de las pequeñas y medianas empresas,¹⁴ y disminuyó el empleo industrial tanto en puestos técnicos, administrativos como obreros calificados (Sautu, 1997, cit. en Dalle, 2010). Con esto aumentó la precarización laboral, el trabajo por cuenta propia, como "contratista" y no como parte de la planta permanente de una empresa, y la desocupación tanto en los estratos de clase media como en la clase obrera. Por otro lado, los sectores más altos de la estructura social se vieron favorecidos por la creación de empleo de gestión altamente calificado de compañías privadas de bienes y servicios que se instalaban en el país (Dalle, 2010; Svampa, 2001; Aguirre, 2004).

Como resultado de este proceso, "se ha dado paso a una creciente segmentación al interior de la clase media y a un aumento importante de los estratos más bajos", "en la cual las oportunidades de acceso a los recursos de la modernidad y a los mercados laborales más competitivos se torna crecientemente diferente" (Mora y Araujo, 2002, pp. 5 y 33). Mientras que los sectores más bajos aumentan -consecuencia de la movilidad descendente de las clases medias bajas-, la polarización de la

clase media se produce debido a varias causas: Por un lado, nuevos empleos de alta calificación permitieron el ascenso inter-generacional desde sectores medios (cuadros técnicos y administrativos y pequeños comerciantes), formando "un segmento de clase media-alta ligado a corporaciones financieras y empresas de servicios multinacionales con altos salarios y un estilo de vida suntuoso".

Por otro lado, sectores asalariados que pertenecen a sindicatos con fuerte poder de negociación se han beneficiado con aumentos muy superiores a los obtenidos por aquellos perfiles históricamente emparentados con la clase media típica. Estos sectores, llamados "la nueva clase media trabajadora",¹⁵ están formados por portuarios, metalúrgicos, aceiteros, telefónicos o petroleros.

Al mismo tiempo, parte de la clase media asalariada (empleados y cuadros técnicos de la administración y empresas estatales privatizadas) tuvo que adoptar ocupaciones de servicios no calificados y gran precariedad laboral (Aguirre, 2004, p. 5), con cada vez menos oportunidades de movilidad social ascendente, y donde la mayor exposición directa a las condiciones del mercado – sin mediación sindical –, provocan una tendencia descendente tanto de las remuneraciones como de las oportunidades económicas, que pueden empujarlos rápidamente a posiciones socioeconómicas más bajas (Mora y Araujo, 2002, p. 36). Gran parte de la clase media autónoma (profesionales independientes, pequeños y medianos comerciantes, industriales y productores rurales) tuvo que cerrar sus empresas en el marco del proceso de concentración y centralización de capital

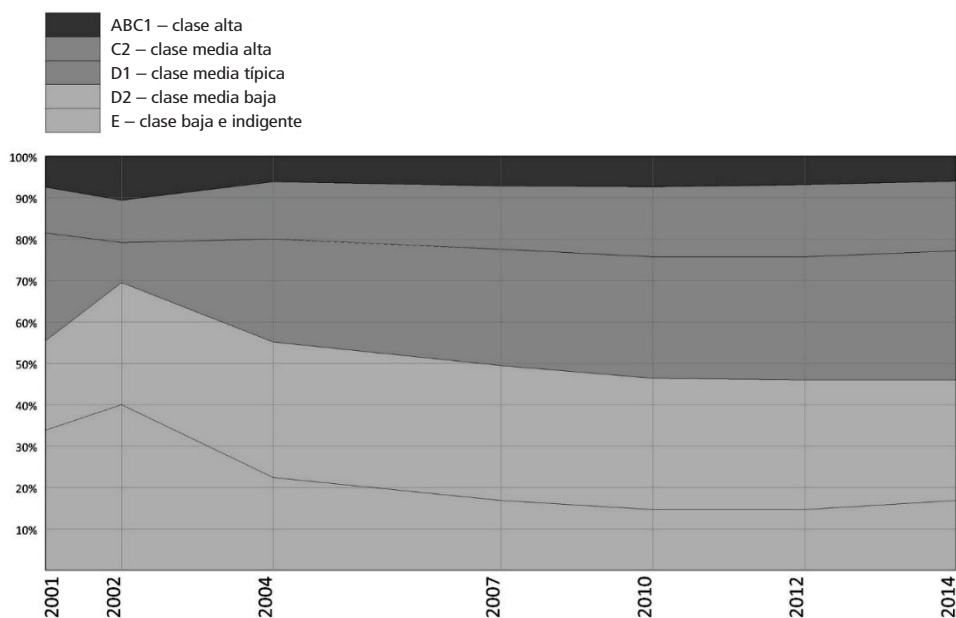
que implicó la apertura y desregulación de la economía, separando más y más al estrato medio alto del medio bajo. Por último,

[...] la clase media-alta conformado por profesionales, gerentes y propietarios de capital aumentó el nivel de herencia inter-generacional reteniendo para sí sus privilegios de clase. Muchos hijos de propietarios de capital pasaron a ser profesionales, gerentes y cuadros directivos intermedios principalmente en el sector privado. (Dalle, 2010)

Estas transformaciones son reflejadas por la población de Córdoba, en cuanto a aumento de la precariedad laboral y polarización de la clase media. Sin embargo, los datos recogidos por el Indec en la última década muestran una tendencia reparadora de estos procesos, en la que la pobreza estructural disminuyó en casi todo el territorio nacional, (Indec, 2012, pp. 309-317) y los sectores medios, aun conservando la segmentación producida en décadas anteriores, comenzaron a crecer, reduciendo la importancia relativa de los sectores bajos y marginales, tal como muestra el Gráfico 6.

A pesar de esto, hay procesos de transformación en el mercado laboral (De Mattos, 2010; Ascher, 2004; Muxí, 2010, 2013; Echeverría, 1995) que, lejos de desaparecer, amplían sus efectos sobre las pautas de la población. Estos procesos son parte de los procesos de reorganización económico-productivos a escala global cuya influencia es cada vez más evidente a escala local (De Mattos, 2010; Sassen, 1999, 2010), sobre todo por el alto porcentaje de profesionales universitarios y terciarios que

Gráfico 6 – Evolución de la estratificación socioeconómica de la población del país



Fuente: Elaboración propia con base en datos de Mora y Araujo (2002: 41) y la Asociación Argentina de Marketing (www.aam-ar.org.ar).

se forman en los establecimientos educativos de la ciudad y luego buscan insertarse en el mercado laboral local.

Es el caso, por ejemplo, del sub-empleo y la precariedad laboral. Ya no es la norma la "carrera" laboral dentro de una misma empresa, ni siquiera en el mismo rubro. Se incorporan al mercado cada vez más jóvenes profesionales especializados como trabajadores "externos", cuenta propia o free-lance. Aumenta la tendencia a cambiar de empleo cada dos años aproximadamente, y los "ascensos" no sólo se dan dentro de la empresa, sino que suelen ser mejoras laborales conseguidas al cambiar

de empleo. Esto puede entenderse como parte del proceso de crecimiento relativo del empleo en sectores terciarios y la "heterogeneidad y polarización de los regímenes de empleo contemporáneos, derivados principalmente de las características del sector terciario, el cual está sometido a procesos muy diferentes de aquellos que caracterizan a la industria manufacturera" (Mingione, 1998, p. 6, cit. en De Mattos, 2010, p. 52).

Esta situación flexibiliza la situación laboral para ambas partes. En primer lugar, libera al empleador de muchos costos como el aguinaldo, las vacaciones pagas y los

aportes previsionales y de salud – que son en realidad beneficios sociales conquistados para los trabajadores. Como contraparte, los "empleados externos" tienen un horario flexible, pueden combinar varios empleos a la vez y, en algunos casos, pueden incluirse formas de teletrabajo.¹⁶ El lugar de trabajo ya no está exclusivamente en la empresa, sino que puede estar en la vivienda, en un estudio compartido, o en otra zona geográfica. El auge del teletrabajo "transfronterizo" es una prueba de ello. Aparecen los trabajadores "golondrina" que distribuyen su residencia en dos o más lugares (del país o del mundo) alternándolas más o menos periódicamente de acuerdo a sus actividades laborales.

Es evidente que la lógica de reproducción de la división social y económica que se está desarrollando genera la retroalimentación que transforma los patrones socio-culturales y laborales de la población. Las tendencias de movilidad y transitoriedad de las estructuras familiares tienen su reflejo en la movilidad laboral (Ascher, 2004, pp. 38-43). Los cambios en los patrones laborales promueven los cambios en los patrones familiares y los vínculos sociales y viceversa. Emergen nuevos patrones de organización estructurados por las nuevas condiciones del contexto. Los nuevos medios de transporte y de almacenamiento de personas, informaciones y bienes liberan a individuos, empresas e instituciones de límites espaciales y temporales. La co-presencia o la proximidad no son ya necesarias para muchos intercambios y prácticas sociales.

Esta movilidad laboral, sin embargo, está programada para realizarse en lo posible dentro del estrato socio-productivo original. Las barreras entre estratos socio-económicos

son cada vez más impenetrables, y se tiende a la concentración del "capital social" al interior de cada uno de estos grupos.

Discusión de resultados: impacto de estas transformaciones en la demanda de hábitat en Córdoba

La reconstrucción de las características sociodemográficas de la población desarrollada en este trabajo muestra varias tendencias que estructuran cambios en la demanda de hábitat urbano.

En primer lugar, es innegable que la tendencia a consolidar una red urbana macrocefálica, tanto a escala nacional como regional (AMCBA) es inducida por las macroestructuras productivas y políticas. La aglomeración de servicios y actividades de base en los centros mayores es causa y consecuencia de la fuerte gravitación de población hacia ellos, y de una red de infraestructura y transporte muy concentrada, en relación a un territorio tan extenso. La concentración en los centros urbanos parece no generar economías de escala y de aglomeración acordes, lo que se evidencia al comparar la productividad de los centros urbanos entre sí y con el área rural.

Sin embargo, la aglomeración de personas, y el proceso de crecimiento acelerado que la originó, si han generado una ciudad congestionada, con un área central híper densa, y frecuentemente colapsada, en relación a las áreas periféricas, poco consolidadas y con déficits generalizados en equipamiento y servicios (Boccolini, 2017; Iplam ciudad, 2015).

Al mismo tiempo, y a pesar de que los procesos que determinan la condición macrocefálica no han disminuido su impacto, emerge en las últimas décadas la tendencia centrífuga de contraurbanización, que desafía al modelo concentrado. Todavía, la estructura urbana resultante no genera una constelación urbana de nuevos centros en el territorio, o el desarrollo jerárquico de los centros medios dentro de cada área metropolitana. La contraurbanización en el AMCBA dilata las estructuras urbanas existentes sobre el territorio rural y replica en los centros urbanos metropolitanos el proceso de congestión de la estructura urbana que tuvo lugar en Córdoba hace más de medio siglo.

Esto plantea varios interrogantes. En principio, ¿es posible que la contraurbanización sea una oportunidad para equilibrar el sistema macrocefálico territorial? Si se reconoce el potencial del fenómeno para descentralizar las regiones metropolitanas, y lograr un desarrollo más equilibrado en el territorio, es necesario plantear políticas específicas que aprovechen el potencial de la contraurbanización, minimizando sus posibles inconvenientes. Porque, ¿cuál es su impacto en los pequeños y medianos centros urbanos del AMCBA? La estructura urbana de estas aglomeraciones puede que no soporte este crecimiento poblacional acelerado, replicando el proceso de crecimiento acelerado próximo al colapso de Córdoba. Además, ¿qué implica este modelo de urbanización para el desarrollo y gestión de la infraestructura de transporte, comunicación, servicios y gobernanza a nivel urbano y regional, en cuanto a lógicas de eficiencia y sostenibilidad?

Por otro lado, ¿cuál es su impacto en Córdoba? Parece no producir un estancamiento productivo, ya que a pesar de la contraurbanización, sigue teniendo un peso considerable en la estructura económica regional y nacional. Pero es cierto que la población abandona áreas ya urbanizadas, y se relocaliza en áreas periféricas donde será necesario construir extensiones de la infraestructura de servicios básicos (Peralta, 2007). Entonces, ¿qué impacto tendrá el aumento de inmuebles no utilizados en la ciudad construida? ¿Prevalecerá la pauperización de grandes áreas urbanas, o serán renovadas, gentrificadas, o revitalizadas? Más aún, ¿cuál es el impacto de extender la urbanización cada vez más, perdiendo territorio periurbano de reserva natural o agrícola-productivo?

Sumado a ello, deben cobrar relevancia los procesos de polarización al interior de cada clase socioeconómica, que reducen las posibilidades de relación o movilidad entre distintos grupos. La segregación socioeconómica se traduce eventualmente en distintas pautas de vida (producción, educación, consumo) y el tejido social se segmenta cada vez más. Es necesario definir cómo impacta esto en la territorialización del hábitat urbano, donde la segregación se traduce en ciudades cada vez más fragmentadas (Peralta, 2006).

Además, como se ha visto, las transformaciones socio cultural que implican cambios en las estructuras domésticas, determinan nuevas categorías cuali y cuantitativas de hogares urbanos. Los grupos familiares tradicionales se disgregan y reorganizan en grupos más atomizados, de

estructura más flexible, menos jerárquica y menos estable en el tiempo y en el territorio. La categoría "familiar" ya no sea la base a partir de la cual se explican todas las estructuras, y el ámbito residencial ahora incluye prácticas no domésticas. El aumento de hogares no familiares, la sucesión de cada vez más estructuras familiares en la vida de una persona, la movilidad territorial dada por el trabajo o situaciones personales, son variables que incidirán necesariamente en la definición tipológica del hábitat urbano (mayor flexibilidad, tipologías no jerarquizadas, nuevos programas espaciales y funcionales). La movilidad personal y la volatilidad de las estructuras familiares también inciden en el régimen de acceso y tenencia de la vivienda, desafiando el modelo actual de una vivienda familiar propia para toda la vida adulta.¹⁷

El gran porcentaje de población entre 18 a 35 años en la ciudad, que representa no sólo población económicamente activa, sino también el grupo con mayor demanda de hábitat, refleja además con mayor intensidad estas transformaciones en cuanto a estructuras de hogar y pautas de vida. Pero también es necesario considerar los hogares más vulnerables que emergen en estas tendencias. Por un lado, la población de adultos mayores y ancianos (mayores de 55 años), de gran importancia en la ciudad (que seguirá creciendo en importancia en los próximos años); por otro lado, las familias monoparentales de madres solteras; finalmente, los hogares que emergen en la población inmigrante que llega a la ciudad, con o sin asistencia de parientes, allegados o

el Estado. Estos grupos sociales desarrollan necesidades específicas de reformulación tipológica, accesibilidad doméstica y a los servicios urbanos, y, nuevamente, de instrumentos de acceso y tenencia, que no sólo influyen en la producción de hábitat a futuro, sino que generan la necesidad de refacción y adecuación de viviendas existentes.

Se plantea entonces el interrogante sobre las condiciones que debieran tener las propuestas de hábitat urbano para dar respuesta a los requerimientos espaciales, funcionales y jurídicos específicos que generan estas transformaciones en los hogares, en el ámbito doméstico y como parte indivisible de la ciudad, y en qué medida las políticas públicas de producción de hábitat, y el mercado inmobiliario privado, los responden.

Este trabajo cumple entonces su objetivo de reconstruir una base sobre la cual pueden concretarse otras instancias de investigación, en cuanto estudio de políticas de hábitat, mercado inmobiliario y patrones de territorialización que resultan de estas tendencias. Pero como aporte específico de este trabajo, se reconoce que visibilizar estos cambios socioeconómicos resulta fundamental para entender los procesos de territorialización de la ciudad; y tal como lo evidencia la discusión de los resultados obtenidos, también es imprescindible para analizar críticamente las políticas públicas de hábitat urbano actuales, y orientar el desarrollo de los futuros instrumentos de ordenamiento, no sólo de la producción de hábitat urbano sino de la urbanización a escala metropolitana y regional.

Sara María Boccolini

Universidad Nacional de Córdoba, Facultad de Arquitectura, Urbanismo y Diseño, Instituto de Investigación de la Vivienda y del Hábitat. Córdoba, Argentina.

saraboccolini@gmail.com

Notas

- (1) Esta es la población mínima para que una aglomeración sea considerada como "centro urbano" de acuerdo al Indec.
- (2) Esta superficie empequeñece la de conglomerados urbanos globales como el área metropolitana de París, de sólo 14.518 km².
- (3) Si se desea profundizar en las implicaciones de la estructura macrocefálica, se recomienda revisar los trabajos de Friedmann, 1966; Gilbert, 1978; Browning y Roberts, 1978; a escala nacional, ver Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios (2011); a escala provincial y metropolitana ver Dirección de Planeamiento Urbano (1981a, 1981b), e Iplam ciudad (2015).
- (4) Como parte del proceso de reorganización de la producción y consumo a escala global.
- (5) 14.3% en 2010, con una estimación de 24.8% en 2050. Esto se acentúa debido a una disminución simultánea en el porcentaje de población menor a 14 años (25.5% en 2010, de un 28.3% en 2001).
- (6) Entre las instituciones universitarias está la Universidad Nacional de Córdoba, segunda más antigua de Latinoamérica y la tercera en cantidad de alumnos entre las universidades públicas nacionales.
- (7) Más asequibles, en cuanto a costos directos e indirectos, en Argentina en comparación con otros países de Latinoamérica.
- (8) La definición de "hogar" que brinda el Censo 2010 es la de grupo de personas que viven bajo un mismo techo y comparten los gastos de alimentación (Indec, 2012, p. 171).
- (9) "Ya que los/las hijos/as de uniones anteriores de uno o ambos cónyuges del núcleo principal o bien son registrados/as como 'hijo/a' del jefe/a o bien se los registra como 'otros parientes', en cuyo último caso el hogar resultará clasificado como extendido" (Pantelides y Moreno, 2009).
- (10) Esta situación empieza a visibilizarse a partir del Censo 2010, el que registra que el 0.33% de las parejas relevadas son formadas por personas del mismo sexo, pero aún no pueden considerarse como datos fidedignos cuantitativos.
- (11) Mientras que el 55,3% de las personas mayores de 14 años declaran vivir en pareja, sólo el 35,8% está casado civilmente. Esto significa una reducción con respecto al año 2001, donde el 42.6% de las personas mayores de 14 años se declaraban casadas. Hay una tendencia decreciente de matrimonios: del total de personas mayores de 14 años en pareja, en el año 1991 estaban casadas el 82%; en el 2001, el 73% y en el 2010, sólo el 61.2%.

- (12) Los hogares unipersonales son más frecuentes en los dos quintiles superiores de ingreso, ya que implican la capacidad de afrontar los gastos del hogar individualmente. La situación se complejiza si se incluyen diferentes pautas de vida definidas por la orientación sexual o particularidades dadas por la población temporal (estudiantes o trabajadores tipo "golondrina" o simplemente turistas extranjeros que no son contabilizados en el censo).
- (13) Ya se ha mencionado la importancia que tienen aún hoy, las industrias autopartistas en el PGB de la ciudad.
- (14) Habiendo crecido bajo la protección del mercado interno, no pudieron soportar la competencia de las importaciones.
- (15) "La cultura del sindicalismo activo, orientada a defender posiciones económicas relativamente favorables, se ve amenazada por la escasa competitividad de los sectores donde ella perdura, donde los niveles de capacitación y las aptitudes laborales tienden a colocar a sus miembros en desventaja competitiva" (Mora y Araujo, 2002, p. 36).
- (16) La modalidad de teletrabajo no tiene una penetración homogénea en el mercado laboral. Debido a sus características, es más frecuente en los sectores de servicios empresariales como actividades inmobiliarias, software y servicios informáticos y seguros (Datos del Observatorio Tripartito de Teletrabajo, www.trabajo.gov.ar). El desarrollo de la net-economy y las nuevas tecnologías de información y comunicación (TIC) influye en la creación de cada vez más empleos de este tipo (Ascher, 2004, pp. 48-50).
- (17) En el año 2010, más del 60% de los hogares son propietarios de la vivienda y la parcela donde esta está construida (Indec, 2012). Las políticas de vivienda en Córdoba y Argentina serán estudiadas en instancias futuras de esta investigación.

Referências

- AGUIRRE, R. (2004). *Familias urbanas del Cono Sur: transformaciones recientes*. Argentina, Chile y Uruguay, Cepal.
- ASCHER, F. (2004). *Los nuevos principios del urbanismo: el fin de las ciudades no está a la orden del día*. Madrid, Alianza.
- BOCCOLINI, S. (2017). *Regulação urbana em Córdoba. ¿para uma cidade sustentável e inclusiva?* Urbe (en prensa).
- BROWNING, H. y ROBERTS, B. (1978). Urbanización, transformación sectorial y utilización de la mano de obra en Latinoamérica: Una interpretación histórica desde la perspectiva internacional. En: *Ensayos histórico-sociales sobre la urbanización en América latina*. Buenos Aires, Sociedad interamericana de planificación.
- DALLE, P. (2010, ene). Estratificación social y movilidad en Argentina (1870-2010). *Revista de Trabajo*, v. 6, n. 8.
- DAVIS, M. (2007). *Planeta de ciudades miseria*. Madrid, Akal.

- DE MATTOS, C. (2010). Modernización capitalista y transformación metropolitana en América Latina: cinco tendencias constitutivas. En: *América Latina: cidade, campo e turismo*. São Paulo, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales.
- DIRECCIÓN DE PLANEAMIENTO URBANO (1978). *Esquema de ordenamiento urbano*. Córdoba, Municipalidad de Córdoba
- _____ (1981a). *Esquema Director de Ordenamiento Metropolitano–EDOM 1981-2000*. Córdoba, Municipalidad de Córdoba.
- _____ (1981b). *PlanDeMet: Plan de Desarrollo Metropolitano de Córdoba. Documento síntesis*. Córdoba, Municipalidad de Córdoba.
- ECHEVERRÍA, J. (1995). *Cosmopolitas Domésticos*. Buenos Aires, Editorial Anagrama S.A.
- FRIEDMANN, J. (1966). *Regional development policy: a case study of Venezuela*. M. I. T. Press.
- GEISSE, G. (1986). Tres momentos históricos de la ciudad latinoamericana del siglo XX. *Eure*, v. XIII, n. 38.
- GELLER, L. (1978). *Estrategias de crecimiento y la distribución espacial de la población*. México DF, Cepal.
- GILBERT, A. (1978). La planificación ante la primacía y las grandes ciudades de América Latina. Una crítica de la bibliografía. En: *Ensayos histórico-sociales sobre la urbanización en América latina*. Buenos Aires, Sociedad interamericana de planificación.
- INDEC (2012). *Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 2010 Censo del Bicentenario Resultados definitivos*, Serie B, n. 2. Buenos Aires, Indec.
- IPLAM CIUDAD (Ed.). (2015). *Pensar y construir la ciudad*. Córdoba, Departamento de publicaciones/ FAUD-UNC.
- JACOBS, J. (1971). *La economía de las ciudades*. Barcelona, Península.
- MINISTERIO DE PLANIFICACIÓN FEDERAL, INVERSIÓN PÚBLICA Y SERVICIOS (2011). *Plan Estratégico Territorial Avance II: Argentina Urbana*. Buenos Aires, Letra Viva.
- MORA Y ARAUJO, M. (2002). *La estructura social de la Argentina: evidencias y conjeturas acerca de la estratificación actual*. Santiago de Chile, Naciones Unidas.
- MUXÍ, Z. (2010). Revisar y repensar el habitar contemporáneo. *RiURB - Revista Iberoamericana de Urbanismo*, n. 3, pp. 4-9.
- OBSERVATORIO DE TENDENCIAS DE HÁBITAT (2009). *Nuevas formas de habitar*. Valencia, Conselleria de Industria Comercio e Innovación.
- PANTELIDES, E. y MORENO, M. (eds.). (2009). *Situación de la población en la Argentina*. Buenos Aires, Programa Naciones Unidas para el Desarrollo/PNUD/UNFPA.
- PERALTA, C. (2006). La ciudad periurbana. Discusiones acerca de la extensión urbana periférica y el espacio público. En: Marengo, C. (ed.). *La periferia de Córdoba: cuestiones sobre hábitat urbano*. Córdoba, Dirección de publicaciones de la FAUD-UNC.
- _____ (2007). Migraciones internas y destinos urbanos. Evolución del saldo migratorio de la Ciudad de Córdoba. 1914-2001. IX JORNADAS DE ESTUDIOS DE POBLACIÓN. Aepa, IX.

- SASSEN, S. (1999). *La Ciudad Global: Nueva York, Londres, Tokio*. Eudeba.
- _____ (2010). *Territorio, autoridad y derechos*. Madrid, Katz Editores.
- _____ (2015). *Expulsiones. Brutalidad y complejidad en la economía global*. Madrid, Katz Editores.
- SECRETARÍA DE PLANEAMIENTO Y DESARROLLO ESTRATÉGICO (2014). *Córdoba. Una ciudad en cifras. Guía estadística de la ciudad de Córdoba 2014*. Córdoba, Municipalidad de Córdoba.
- SUBSECRETARIA DE DESARROLLO ECONÓMICO Y ESTRATÉGICO (2012). *Córdoba. Una ciudad en cifras. Guía estadística de la ciudad de Córdoba julio 2012*. Córdoba, Municipalidad de Córdoba.
- SVAMPA, M. (2001). *Los que ganaron: la vida en los countries y barrios privados*. Buenos Aires, Biblos.
- TECCO, C. (2007). Gestión metropolitana y equidad social. En: *Construyendo el Estado Nación para el crecimiento y la equidad*. Buenos Aires.
- TOPALOV, C. (1979). *La urbanización capitalista: algunos elementos para su análisis*. Mexico DF, Edicol.
- TORRADO, S. (2003). *Historia de la familia en la Argentina moderna (1870-2000)*. Buenos Aires, Ediciones de la Flor.
- WALTON, J. (ed.). (1984). *Ciudades y sistemas urbanos: economía informal y desorden espacial*. Buenos Aires, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales.

Texto recibido em 13/set/2016
Texto aprovado em 28/out/2016

Instruções aos autores

ESCOPO E POLÍTICA EDITORIAL

A revista *Cadernos Metrópole*, de periodicidade quadrimestral, tem como enfoque o debate de questões ligadas aos processos de urbanização e à questão urbana, nas diferentes formas que assume na realidade contemporânea. Trata-se de periódico dirigido à comunidade acadêmica em geral, especialmente às áreas de Arquitetura e Urbanismo, Planejamento Urbano e Regional, Geografia, Demografia e Ciências Sociais.

A revista publica textos de pesquisadores e estudiosos da temática urbana, que dialogam com o debate sobre os efeitos das transformações socioespaciais no condicionamento do sistema político-institucional das cidades e os desafios colocados à adoção de modelos de gestão, baseados na governança urbana.

CHAMADA DE TRABALHOS

A revista *Cadernos Metrópole* é composta de um núcleo temático, com chamada de trabalho específica, e um de temas livres relacionados às áreas citadas. Os textos temáticos deverão ser encaminhados dentro do prazo estabelecido e deverão atender aos requisitos exigidos na chamada; os textos livres terão fluxo contínuo de recebimento.

Os artigos podem ser redigidos em língua portuguesa, espanhola, inglesa ou francesa.

AVALIAÇÃO DOS ARTIGOS

Os artigos recebidos para publicação deverão ser inéditos e serão submetidos à apreciação dos membros do Conselho Editorial e de consultores *ad hoc* para emissão de pareceres. Os artigos receberão duas avaliações e, se necessário, uma terceira. Será respeitado o anonimato tanto dos autores quanto dos pareceristas.

Caberá aos Editores Científicos e aos organizadores da edição a seleção final dos textos recomendados para publicação pelos pareceristas, levando-se em conta sua consistência acadêmico-científica, clareza de ideias, relevância, originalidade e oportunidade do tema.

COMUNICAÇÃO COM OS AUTORES

Os autores serão comunicados por e-mail da decisão final, e a revista não se compromete a devolver os originais não publicados.

OS DIREITOS DO AUTOR

A revista não tem condições de pagar direitos autorais nem de distribuir separatas.

NORMAS PARA APRESENTAÇÃO DOS ARTIGOS

Os trabalhos devem conter, nessa ordem:

- título, em português, ou na língua em que o artigo foi escrito, e em inglês;
- resumo de, no máximo, 120 palavras em português, ou na língua em que o artigo foi escrito, com indicação de 5 palavras-chave em português, ou na língua em que o artigo foi escrito;
- *abstract* de, no máximo, 120 (cento e vinte) palavras em inglês, com indicação de 5 (cinco) *keywords*;
- texto, digitado em Word, espaço 1,5, fonte arial tamanho 11, margem 2,5, tendo de 20 a 25 páginas, incluindo tabelas, gráficos, figuras, referências bibliográficas; as imagens devem ser em formato TIF, com resolução mínima de 300 dpi e largura máxima de 13 cm;
- referências bibliográficas, conforme instruções solicitadas pelo periódico.

Os trabalhos submetidos à *Cadernos Metrópole* devem ser enviados pelo sistema, da seguinte maneira: (1) se o/s autor/es não possuir/em cadastro ainda, favor clicar *aqui*; (2) no cadastro, preencher principalmente os seguintes campos: nome, e-mail, instituição (vínculo), e no campo "Resumo da Biografia" definir sua titulação mais alta, lugar de trabalho e função de cada um; (3) depois de cadastrado, o autor deve acessar o sistema clicando *aqui*.

Importante:

- A autoria NÃO DEVE constar no documento. As informações a seguir devem ser preenchidas no passo 3 da submissão (Inclusão de Metadados): nome do autor, formação básica, instituição de formação, titulação acadêmica, atividade que exerce, instituição em que trabalha, unidade e departamento, cidade, estado, país, e-mail, telefone e endereço para correspondência.
- É imprescindível o envio do Instrumento Particular de Autorização e Cessão de Direitos Autorais, datado e assinado pelo(s) autor(es). O documento deve ser transferido no passo 4 da submissão (Transferência de Documentos Suplementares). Em caso de dúvida, consulte o Manual de Submissão pelo Autor.
- A revista não publica texto de autoria ou (co)autoria de graduandos. Nesse caso, o nome do graduando será citado como "Colaborador".
- O artigo que não seguir as instruções acima terá a submissão cancelada.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

As referências, que seguem as normas da ABNT adaptadas pela Educ, deverão ser colocadas no final do artigo, seguindo rigorosamente as seguintes instruções:

Livros

AUTOR ou ORGANIZADOR (org.) (ano de publicação). Título do livro. Cidade de edição, Editora.

Exemplo:

CASTELLS, M. (1983). A questão urbana. Rio de Janeiro, Paz e Terra.

Capítulos de livros

AUTOR DO CAPÍTULO (ano de publicação). "Título do capítulo". In: AUTOR DO LIVRO ou ORGANIZADOR (org.). *Título do livro*. Cidade de edição, Editora.

Exemplo:

BRANDÃO, M. D. de A. (1981). "O último dia da criação: mercado, propriedade e uso do solo em Salvador". In: VALLADARES, L. do P. (org.). *Habitação em questão*. Rio de Janeiro, Zahar.

Artigos de periódicos

AUTOR DO ARTIGO (ano de publicação). Título do artigo. *Título do periódico*. Cidade, volume do periódico, número do periódico, páginas inicial e final do artigo.

Exemplo:

TOURAINÉ, A. (2006). Na fronteira dos movimentos sociais. *Sociedade e Estado. Dossiê Movimentos Sociais*. Brasília, v. 21, n. 1, pp. 17-28.

Trabalhos apresentados em eventos científicos

AUTOR DO TRABALHO (ano de publicação). Título do trabalho. In: NOME DO CONGRESSO, local de realização. *Título da publicação*. Cidade, Editora, páginas inicial e final.

Exemplo:

SALGADO, M. A. (1996). Políticas sociais na perspectiva da sociedade civil: mecanismos de controle social, monitoramento e execução, parcerias e financiamento. In: SEMINÁRIO INTERNACIONAL ENVELHECIMENTO POPULACIONAL: UMA AGENDA PARA O FINAL DO SÉCULO. *Anais*. Brasília, MPAS/ SAS, pp. 193-207.

Teses, dissertações e monografias

AUTOR (ano de publicação). *Título*. Tese de doutorado ou Dissertação de mestrado. Cidade, Instituição.

Exemplo:

FUJIMOTO, N. (1994). *A produção monopolista do espaço urbano e a desconcentração do terciário de gestão na cidade de São Paulo. O caso da avenida Engenheiro Luís Carlos Berrini*. Dissertação de Mestrado. São Paulo, Universidade de São Paulo.

Textos retirados de Internet

AUTOR (ano de publicação). *Título do texto*. Disponível em. Data de acesso.

Exemplo:

FERREIRA, J. S. W. (2005). *A cidade para poucos: breve história da propriedade urbana no Brasil*. Disponível em: <http://www.usp.br/fau/deprojeto/labhab/index.html>. Acesso em: 8 set 2005.

Rede Observatório das Metrôpoles

| Estado | Instituição | Coordenador |
|----------------|--|--|
| Belém | Universidade Federal do Pará | Simaia Mercês simrcs@yahoo.com.br |
| Belo Horizonte | Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais | Luciana Andrade landrade@pucminas.br |
| Brasília | Universidade de Brasília | Rômulo Ribeiro rjcribeiro@gmail.com |
| Curitiba | Ipardes | Rosa Moura rmoura@pr.gov.br |
| Fortaleza | Universidade Federal do Ceará | Clélia Lustosa cleialustosa@gmail.com |
| Goiânia | Universidade Católica de Goiás | Aristides Moysés arymoyses@uol.com.br |
| Maringá | Universidade Estadual de Maringá | Ana Lucia Rodrigues alrodrigues@uem.br |
| Natal | Universidade Federal do Rio Grande do Norte | Maria do Livramento M. Clementino clement@ufrnet.br |
| Porto Alegre | Fundação de Economia e Estatística | Rosetta Mammarella rosetta@fee.tche.br |
| Recife | Universidade Federal de Pernambuco | Angela Maria Gordilho Souza masouza@hotmail.com.br |
| Rio de Janeiro | Universidade Federal do Rio de Janeiro | Luiz César de Queiroz Ribeiro lcqr@terra.com.br |
| Salvador | Universidade Federal da Bahia | Inaiá Maria Moreira Carvalho inaiammc@ufba.br |
| Santos | Universidade Católica de Santos | Marinez Brandão marinezbradao@hotmail.com |
| São Paulo | Pontifícia Universidade Católica de São Paulo | Lucia Maria Machado Bógus lubogus@uol.com.br |
| Vitória | Instituto Jones dos Santos Neves | Caroline Jabour caroline.jabour@ijsn.es.gov.br |

Cadernos Metr pole

vendas e assinaturas

Exemplar avulso: R\$20,00
Assinatura anual (três números): R\$54,00

Enviar a ficha abaixo, juntamente com o comprovante de depósito bancário realizado no Banco do Brasil, agência 4417-2, conta corrente 10547-3, para o email: cadernosmetropole@outlook.com

Assinatura referente aos números _____, _____ e _____. Ano _____

Nome _____

Endereço _____

Cidade _____ UF _____ CEP _____

Telefone () _____ Fax () _____

E-mail _____

Data _____ Assinatura _____

