

ISSN 1517-2422 (versão impressa)

ISSN 2236-9996 (versão on-line)

cadernos  
metrópole

metropolização: dinâmicas,  
escalas e estratégias

Olga Lúcia Castreghini Freitas Firkowski  
Organizadora

Cadernos Metr pole

v. 22, n. 47, pp. 1-327

jan/abr 2020

<http://dx.doi.org/10.1590/2236-9996.2020-4700>

Artigo publicado em Open Access  
Creative Commons Attribution



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

Cadernos Metrôpole / Observatório das Metrôpoles – 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 iniciará 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 Metrôpoles. II. Universidade Federal do Rio de Janeiro. Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional. Observatório das Metrôpoles

CDD 300.5

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

## **Cadernos Metrôpole**

*Profa. Dra. Lucia Bógus*

Pontifícia Universidade Católica de São Paulo

Programa de Estudos Pós-Graduados em Ciências Sociais - Observatório das Metrôpoles

Rua Ministro de Godói, 969 – 4º 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 Metrôpoles

Av. Pedro Calmon, 550 – sala 537 – Ilha do Fundão

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 – 4º andar – sala 4E20 – Perdizes

05015-001 – São Paulo – SP – Brasil

cadernosmetropole@outlook.com

<http://web.observatoriodasmetrololes.net>

*Secretária*

Raquel Cerqueira



**OBSERVATÓRIO  
DAS METRÔPOLES**



# metrópole

metropolização: dinâmicas,  
escalas e estratégias



**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), Ana Mercês Bahia Bock,  
Claudia Maria Costin, José Luiz Goldfarb, José Rodolpho Perazzolo,  
Marcelo Perine, Maria Carmelita Yazbek, Maria Lucia Santaella Braga,  
Matthias Grenzer, 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) **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) **Suely Maria Ribeiro Leal** (Universidade Federal de Pernambuco, Recife/Pernambuco/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 *ad hoc*

Adauto Lucio Cardoso (Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro/RJ/Brasil) Alberto Riesco-Sanz (Universidad Complutense de Madrid, Madrid/Espanha) Aldo Paviani (Universidade de Brasília, Brasília/DF/Brasil) Alexandre Sabino do Nascimento (Universidade Federal de Pernambuco, Recife/PE/Brasil) Aline Pires Veról (Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro/RJ/Brasil) Alvaro Heidrich (Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre/RS/Brasil) Ana Claudia Duarte Cardoso (Universidade Federal do Pará, Belém/PA/Brasil) Angélica Tanus Benatti Alvim (Universidade Presbiteriana Mackenzie, São Paulo/SP/Brasil) Bárbara Oliveira Marguti (Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, Curitiba/PR/Brasil) Betânia de Moraes Alfonsin (Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul, Porto Alegre/RS/Brasil) Bernardo Alvim (Fundação Getúlio Vargas, São Paulo/SP/Brasil) Bianca Freire Medeiros (Universidade de São Paulo, São Paulo/SP/Brasil) Corinne Davis Rodrigues (Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte/MG/Brasil) Débora Pinto Follador (Universidade Positivo, Curitiba/PR/Brasil) Demóstenes Andrade de Moraes (Universidade Federal Fluminense, Campos dos Goytacazes/RJ/Brasil) Denise Cristina Bomtempo (Universidade Estadual do Ceará, Fortaleza/CE/Brasil) Denise de Alcantara Pereira (Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, Seropédica/RJ/Brasil) Diamantino Augusto Sardinha Neto (Metropolitano de São Paulo, São Paulo/SP/Brasil) Doralice Barros Pereira (Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte/MG/Brasil) Eduardo Alberto Cuscé Nobre (Universidade de São Paulo, São Paulo/SP/Brasil) Edwin Muñoz Gaviria (Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro/RJ/Brasil) Elisa Maria Almeida Vasconcelos (Universidade Federal do Pará, Belém/PA/Brasil) Elson Manoel Pereira (Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis/SC/Brasil) Eron José Maranhão (Ciminelli & Maranhão Consultoria Socioeconômica, Curitiba/PR/Brasil) Ester Limonad (Universidade Federal Fluminense, Campos dos Goytacazes/RJ/Brasil) Eunice Helena Sguizzardi Abascal (Universidade Presbiteriana Mackenzie, São Paulo/SP/Brasil) Fábio Fonseca Figueiredo (Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal/RN/Brasil) Fernanda Ester Sánchez García (Universidade Federal Fluminense, Campos dos Goytacazes/RJ/Brasil) Francisco de Assis Comarú (Universidade Federal do ABC, Santo André/SP/Brasil) Gislene Pereira (Universidade Federal do Paraná, Curitiba/PR/Brasil) Helena Lúcia Zagury Tourinho (Universidade da Amazônia, Belém/PA/Brasil) Helion Póvoa Neto (Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro/RJ/Brasil) Heloisa Soares de Moura Costa (Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte/MG/Brasil) Hipolita Siqueira de Oliveira (Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro/RJ/Brasil) Humberto Miranda do Nascimento (Universidade Estadual de Campinas, Campinas/SP/Brasil) Igor de França Catalão (Universidade Federal da Fronteira Sul, Chapecó/SC/Brasil) Jan Bitoun (Universidade Federal de Pernambuco, Recife/PE/Brasil) Jeroen Klink (Universidade Federal do ABC, Santo André/SP/Brasil) Jorge Oscar Blanco (Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires/Argentina) José Antonio Fialho Alonso (Fundação de Economia e Estatística, Porto Alegre/RS/Brasil) José Geraldo Simões Jr. (Universidade Presbiteriana Mackenzie, São Paulo/SP/Brasil) José Julio Ferreira Lima (Universidade Federal do Pará, Belém/PA/Brasil) Juan Pedro Moreno Delgado (Universidade Federal da Bahia, Salvador/BA/Brasil) Juliano Pamplona Ximenes Pontes (Universidade Federal do Pará, Belém/PA/Brasil) Junia Maria Ferrari de Lima (Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte/MG/Brasil) Kátia Canil (Universidade Federal do ABC, Santo André/SP/Brasil) Lafaiete Santos Neves (Universidade Federal do Paraná, Curitiba/PR/Brasil) Laura Cristina Ribeiro Pessoa (Universidade de São Paulo, São Paulo/SP/Brasil) Letícia Nerone Gadens (Universidade Federal do Paraná, Curitiba/PR/Brasil) Livia Izabel Bezerra de Miranda (Universidade Estadual da Paraíba, João Pessoa/PB/Brasil) Marcos Bittar Haddad (Faculdade Nossa Senhora Aparecida, Aparecida de Goiânia/GO/Brasil) Maria das Graças Rodrigues dos Santos (Patrimônio Cultural de Curitiba, Curitiba/PR/Brasil) Maria do Livramento Miranda Clementino (Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal/RN/Brasil) Maria Goretti da Costa Tavares (Universidade Federal do Pará, Belém/PA/Brasil) Maria Tarcisa Silva Bega (Universidade Federal do Paraná, Curitiba/PR/Brasil) Mariano de Matos Macedo (Universidade Federal do Paraná, Curitiba/PR/Brasil) Marley Vanice Deschamps (Instituto Paranaense de Desenvolvimento Econômico e Social, Curitiba/PR/Brasil) Miguel Matteo (Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, Curitiba, PR/Brasil) Nadia Somekh (Universidade Presbiteriana Mackenzie, São Paulo/SP/Brasil) Natalia Czytajlo (Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas, Buenos Aires/Argentina) Nelba Azevedo Penna (Universidade de Brasília, Brasília/DF/Brasil) Nelson Rojas de Carvalho (Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro/RJ/Brasil) Paulo Rogerio de Freitas Silva (Universidade Federal do Alagoas, Maceió/AL/Brasil) Robson Dias da Silva (Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, Seropédica/RJ/Brasil) Rodrigo Vilela Rodrigues (Universidade Federal de São Carlos, São Carlos/SP/Brasil) Rogério Leandro Lima Silveira (Universidade de Santa Cruz do Sul, Santa Cruz do Sul/RS/Brasil) Rosa Moura (Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, Curitiba, PR/Brasil) Rosana Denaldi (Universidade Federal do ABC, Santo André/SP/Brasil) Rosmari Teresinha Cazarotto (Universidade do Vale do Taquari, Lajeado/RS/Brasil) Saint-Clair Cordeiro da Trindade Jr. (Universidade Federal do Pará, Belém/PA/Brasil) Sara Raquel Fernandes Queiroz de Medeiros (Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal/RN/Brasil) Sergio Stoco (Universidade Estadual de Campinas, Campinas/SP/Brasil) Simaia do Socorro Sales das Mercês (Universidade Federal do Pará, Belém/PA/Brasil) Simone Aparecida Polli (Universidade Federal Tecnológica do Paraná, Curitiba/PR/Brasil) Tomás Antonio Moreira (Universidade de São Paulo, São Carlos/SP/Brasil) Vera Lucia Michalany Chaia (Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo/SP/Brasil) Virginia Elisabeta Etges (Universidade de Santa Cruz do Sul, Santa Cruz do Sul/RS/Brasil) Virginia Pontual (Universidade Federal de Pernambuco, Recife/PE/Brasil) Wilson Ribeiro dos Santos Jr. (Pontifícia Universidade Católica de Campinas, Campinas/SP/Brasil) Zoraide Souza Pessoa (Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal/RN/Brasil)

# sumário

9 Apresentação

## **dossiê:** metropolização: dinâmicas, escalas e estratégias

- |   |            |   |
|---|------------|---|
| International immigration in the São Paulo macrometropolis: new and old questions   | <b>17</b>  | Imigração internacional na macrometrópole paulista: novas e velhas questões<br>Rosana Baeninger<br>Natália Belmonte Demétrio<br>Jóice Domeniconi                                    |
| Contradictions and paradoxes of the urban management model in the metropolitan area of Guadalajara, Jalisco, Mexico                                   | <b>41</b>  | Contradicciones y paradojas del modelo de gestión urbana en el área metropolitana de Guadalajara Jalisco, México<br>Josefina Lara   |
| Metropolitan planning and large urban projects: conception and mismatches of the new centralities policy in the Metropolitan Region of Belo Horizonte | <b>61</b>  | Planejamento metropolitano e grandes projetos urbanos: concepção e descaminhos da política de novas centralidades na RMBH<br>João B. M. Tonucci Filho<br>Daniel Medeiros de Freitas |
| Regional metropolization and the new regionalization of capital   | <b>85</b>  | Metropolização regional e nova regionalização do capital<br>Eudes Leopoldo  |
| Macro-metropolization in São Paulo: reterritorialization, rescaling and the city-region   | <b>103</b> | A macrometropolização em São Paulo: reterritorialização, reescalonamento e a cidade-região<br>Pedro Henrique Campello Torres<br>Ruth Ferreira Ramos<br>Amauri Pollachi              |
| Brasília and its territory: assimilation of english planning principles into the initial plans for satellite towns                                    | <b>123</b> | Brasília e seu território: a assimilação de princípios do planejamento inglês aos planos iniciais de cidades-satélites<br>Maria Fernanda Derntl                                     |

Strategies and participatory processes for local and regional development in the Sepetiba Basin, RJ	<b>147</b>	Estratégias e processos participativos para o desenvolvimento local e regional na Baixada de Sepetiba, RJ Denise de Alcantara Pereira
Survey and analysis of spatial organizations deriving from the metropolization process of the Region of Maringá	<b>173</b>	Levantamento e análise dos arranjos espaciais decorrentes do processo de metropolização da Região de Maringá Lilian Chirnev Ana Lúcia Rodrigues
Public policies, increase in land value and metropolization: the Metropolitan Region of Belo Horizonte and the expansion of the industrial vector	<b>193</b>	Políticas públicas, valorização da terra e metropolização: RMBH e o vetor industrial de expansão Sofia Santos Lages
The forgotten dimension of the housing policy: reflections on the case of the metropolitan area of Curitiba (State of Paraná)	<b>215</b>	A dimensão esquecida da política habitacional: reflexões a partir do caso da Área Metropolitana de Curitiba (PR) Paulo Nascimento Neto
Impacts of metropolization on mass transit: a case study in the Metropolitan Region of Goiânia	<b>247</b>	Impactos da metropolização no sistema de transporte coletivo: estudo de caso na Região Metropolitana de Goiânia Ana Carolina Fernandes Pires Érika Cristine Kneib Rômulo José da Costa Ribeiro
Textile waste management strategies in the Metropolitan Region of Stockholm	<b>273</b>	Estratégias da gestão de resíduos têxteis na Região Metropolitana de Estocolmo Cristina Maria Dacach Fernandez Marchi
Proposal of an economic dependence index for smaller areas and its application to the Metropolitan Region of Buenos Aires, Argentina (2010)	<b>297</b>	Propuesta de índice de dependencia económica para áreas menores. Su aplicación a la Región Metropolitana de Buenos Aires, Argentina (2010) Fernando Ariel Manzano Guillermo Angel Velázquez
	<b>323</b>	Instruções aos leitores

# Apresentação

O dossiê intitulado “Metropolização: dinâmicas, escalas e estratégias” reúne artigos que estimulam o aprofundamento das discussões metropolitanas, cumprindo seu papel de animar os debates que ocorrem em torno desse tema e promovendo a circulação do saber produzido em diferentes locais do território nacional e do exterior, bem como a partir de diferentes perspectivas analíticas.

Diversas dinâmicas metropolitanas são tratadas nos textos, que se materializam na articulação entre diferentes escalas, essenciais para a compreensão da metropolização.

Os artigos, 13 no total, dedicam-se a temas variados, como migração internacional, gestão e planejamento metropolitano, metropolização regional, planejamento por cenários e estratégias participativas, políticas públicas, sistema de transporte, gerenciamento de resíduos e reuso e proposição de índice de dependência econômica.

Buscam analisar tais temas em distintas realidades metropolitanas, tais como a macrometrópole paulista; as regiões metropolitanas de Guadalajara, no México; de Estocolmo, na Suécia; e de Buenos Aires, na Argentina; além das regiões metropolitanas brasileiras de Belo Horizonte, Rio de Janeiro, Maringá, Curitiba, Goiânia e da expansão metropolitana em Brasília.

O primeiro artigo do dossiê, de Rosana Baeninger, Natália Belmonte Demétrio e Joice Domeniconi, intitula-se *Migração internacional na macrometrópole paulista: novas e velhas questões*. Esse texto permite uma reflexão apurada e atual da relação entre a dimensão espacial da metrópole e a reconfiguração do processo de migração internacional em seu interior; considera, também, a presença de refugiados. Confronta questões antigas relacionadas ao tema com novidades do período recente, em especial a relação entre qualificação dos imigrantes e refugiados e sua localização espacial na macrometrópole. À metrópole com limites ampliados e ao processo de reconversão econômica, correspondem mudanças na dinâmica de reprodução da força de trabalho, com a elevação da participação

de imigrantes internacionais. Para comprovar essas mudanças, as autoras recorrem a distintas fontes e bases de dados, tendo em vista a desatualização dos dados do Censo de 2010. Assim, utilizam duas fontes principais: o Sistema Nacional de Cadastros e Registros (Sincre), por meio do registro administrativo da Polícia Federal, e o registro do Comitê Nacional para Refugiados (Conare), vinculado ao Ministério da Justiça. Na macrometrópole, emergem novos espaços da migração internacional, em especial os eixos das rodovias Dutra e Anhanguera/Bandeirantes, o que é representado por meio de uma coleção de cartogramas. Outra importante conclusão do texto é o destaque dos países do Sul Global como origem dos migrantes e refugiados, reforçando os fluxos sul-sul.

O texto *Contradicciones y paradojas del modelo de gestión urbana en el área metropolitana de Guadalajara Jalisco, México*, de Josefina Lara, oferece importante contribuição numa perspectiva comparada com a situação brasileira, em face dos dilemas da gestão metropolitana. Ao inserir a realidade mexicana, permite observar dilemas e similaridades entre o processo de gestão metropolitana no México e no Brasil. A emergência das Associações Público-Privadas no México tem resultado no protagonismo das forças de mercado no planejamento das grandes cidades mexicanas, em especial Ciudad de México, Guadalajara e Monterrey, dificultando a efetividade da ação integrada dos três níveis de governo. Questiona-se a efetividade dos mecanismos de coordenação com vistas a estimular a cooperação intermunicipal na área metropolitana de Guadalajara. Para tanto, trabalhou-se com o modelo de gestão urbana, em especial com as visões de desenvolvimento constantes nos planos e programas propostos para a metrópole, buscando compreender a atuação e o papel dos processos participativos e dos distintos atores no contexto. A realidade metropolitana de Guadalajara, conformada por lugares descontínuos, distantes (alcança cerca de 50 km de raio), e pela concentração populacional (mais de 5 milhões de habitantes), exige um olhar sobre a totalidade e não apenas sobre suas partes, sendo pouco efetiva a lógica dos “projetos por projetos”. Não se trata da falta de normas, mas de instituições capazes de coordenar as ações mais amplas e abrangentes sobre o território metropolitano. Para tanto, aponta-se como importante a construção de um governo metropolitano que articule os municípios integrantes e sua relação com o governo do estado de Jalisco.

A problemática do texto *Planejamento metropolitano e grandes projetos urbanos: concepção e descaminhos da política de novas centralidades na RMBH*, de João B. M. Tonucci Filho e Daniel Medeiros de Freitas, parte da constatação de que a Região Metropolitana de Belo Horizonte tem se caracterizado, recentemente, por dois processos relevantes, um deles é a retomada do planejamento metropolitano e o outro, a implementação de grandes projetos urbanos – GPU, em especial nos vetores Norte e Sul. Contudo, nota-se uma série de conflitos entre a proposta do Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado – PDDI e os GPUs realizados e previstos, em especial no âmbito dos interesses regionais e locais e entre planos de longo prazo e projetos pontuais. No artigo, uma das faces de tais conflitos é priorizada, qual seja:

a que se refere às novas centralidades na RMBH. Para tanto, uma série de indagações é apresentada, colocando em xeque o planejamento metropolitano em sua relação com os GPUs: dada a sua natureza e os interesses que portam são convergentes com as proposições do planejamento metropolitano ou, ao contrário, colocam em questão seus princípios? O conflito entre interesses privados e o processo institucional de planejamento pode ameaçar os avanços conceituais e políticos já alcançados na esfera metropolitana? Essas são algumas das questões tratadas no texto.

No texto *Metropolização regional e nova regionalização do capital*, o autor, Eudes Leopoldo, analisa o conteúdo metropolitano da nova regionalização do capital à luz do desenvolvimento desigual do território brasileiro. Além de discorrer sobre o processo tradicional de regionalização do território brasileiro, avança no sentido de propor uma espécie de tipologia das regiões metropolitanas brasileiras, ao identificá-las como estruturais, transitivas e formais, respectivamente, aquelas compostas por metrópoles de fato, aquelas que conformam uma região urbana, mas não capitaneadas por metrópoles, e aquelas que limitam a definição institucional e formal, sem relação direta com o fenômeno metropolitano. Conclui que a metropolização regional é um processo distinto e mais amplo do que aquele de regionalização metropolitana e constitui-se, desse modo, como a nova dialética da produção do espaço.

O texto *A macrometropolização em São Paulo: reterritorialização, reescalonamento e a cidade-região*, de Pedro Henrique Campello Torres, Ruth Ferreira Ramos e Amauri Pollachi, parte do questionamento sobre se a macrometrópole se constituiu, de fato, como uma nova escala de planejamento e governança e como uma nova categoria regional e, também, como do entendimento da ação do governo estadual para tal. Os autores priorizam a discussão proposta por Brenner, porém advertem que não se trata de uma “aculturação epistemológica”, mas, sim, de verificar a aderência das questões trazidas pelo referido autor em face do processo de metropolização brasileiro, portanto, na perspectiva do Sul Global. Para responder à problemática de pesquisa, os autores recorrem a duas fontes principais: a leitura crítica do Plano de Ação da Macrometrópole Paulista 2013-2040 (PAM) e pesquisa na plataforma da Imprensa Oficial do Governo de São Paulo, para verificar como a expressão “Macrometrópole Paulista” aparece em relação às políticas públicas e à proposição de planos e projetos pelo governo estadual. Embora o discurso oficial do governo estadual apresente a escala macrometropolitana como possibilidade de redução de desequilíbrios regionais e de promoção do desenvolvimento integrado das regiões metropolitanas paulistas, os autores concluem que os investimentos seguem concentrados em São Paulo. Assim, mesmo que a Macrometrópole Paulista possa ser considerada uma instituição estatal emergente, reescalada para reterritorialização do capital, segue caracterizada por desigualdades e desequilíbrios em seu interior.



O texto *Brasília e seu território: a assimilação de princípios do planejamento inglês aos planos iniciais de cidades-satélites*, de Maria Fernanda Derntl, propõe uma alteração na perspectiva analítica sobre Brasília, por meio da inserção de nova interpretação do papel das cidades-satélites, não como elementos periféricos ou residuais em relação a Brasília, mas como intrínsecos desse território, o que pode contribuir para a compreensão do processo de metropolização contemporâneo. Para fazê-lo, a autora parte da análise de alguns planos ingleses que, nos séculos XIX e XX, consideravam as cidades-satélites como componentes essenciais da descentralização da metrópole industrial, bem como de textos e pesquisas nos Arquivos Públicos, tanto do Distrito Federal como do Rio de Janeiro, além de planos urbanísticos e da revisão acerca do sentido do termo ao longo do tempo. A análise empreendida leva a autora a concluir que as cidades-satélites em Brasília foram fundamentais para “definir uma peculiar configuração metropolitana”, em face do que há a necessidade de rever formulações que privilegiam o Plano Piloto em detrimento das cidades-satélites.

Territórios opacos do oeste da RMRJ são iluminados pelos grandes projetos de investimento (GPI) e pela expansão urbana, nesse início de século XXI, com efeitos econômicos e populacionais nos municípios mais periféricos da região metropolitana. Dentre tais efeitos, merecem destaque aqueles advindos da implantação do Arco Metropolitano, interligando o complexo petroquímico em Itaboraí e o porto de Itaguaí, na Baixada de Sepetiba, e as repercussões socioespaciais no município de Seropédica. Diante desse contexto metropolitano em expansão, o objetivo do texto *Estratégias e processos participativos para o desenvolvimento local e regional na Baixada de Sepetiba, RJ*, de Denise de Alcantara Pereira, foi a aplicação de uma estratégia de prospectiva exploratória, de caráter participativo, inspirado na cartografia social, que permitiu gerar cenários de desenvolvimento e ocupação futura do território em análise, numa realidade metropolitana em que a implantação dos GPI não prioriza as questões que têm relevância em âmbito local. No texto, os procedimentos e os resultados das oficinas participativas são apresentados e discutidos, transformando-se num rico registro dessa possibilidade metodológica aplicada à dimensão metropolitana.

Lilian Chirnev e Ana Lúcia Rodrigues, autoras do texto *Levantamento e análise dos arranjos espaciais decorrentes do processo de metropolização da Região de Maringá*, partem do desafio de identificar e compreender os principais arranjos espaciais que ocorrem no território conformado pela Região Metropolitana de Maringá. Para tanto, analisam dois conjuntos de documentos, um coordenado por instâncias do governo estadual do Paraná, explicitando as diretrizes da política estadual de desenvolvimento urbano e regional, e outro constituído por dois estudos recentes do IBGE que tratam da definição de Arranjos Populacionais no Brasil e da divisão regional do Brasil em regiões geográficas imediatas e intermediárias. Com base nesses documentos, concluem pela pluralidade de recortes espaciais existentes na RMM, oriundos da priorização do caráter ora institucional-político, ora funcional. Nesse sentido, a composição e o número de municípios integrantes alteram-se,

o que deve ser observado seja no campo das políticas públicas, seja no campo das análises acadêmicas, seja no campo da atuação junto aos movimentos sociais.

*Políticas públicas, valorização da terra e metropolização: RMBH e o vetor industrial de expansão*, de Sofia Santos Lages, tem o propósito de analisar a relação entre poder público, valorização da terra e metropolização, em especial no vetor oeste da RMBH, onde se localizam municípios que se inseriram de modo relevante no processo de industrialização, como Contagem e Betim, conformando um eixo industrial metropolitano. Para fazê-lo, a autora caracteriza o processo de valorização do espaço e de formação dos preços da terra, com base na Teoria da Renda da Terra Urbana; discute o papel dos agentes de mercado nesse processo, com ênfase no poder público; e descreve a expansão urbana e a metropolização de Belo Horizonte, por meio dos planos implementados ao longo do tempo, buscando compreender a relação entre as políticas públicas e a expansão do referido vetor metropolitano.

*A dimensão esquecida da política habitacional: reflexões a partir do caso da Área Metropolitana de Curitiba (PR)*, de Paulo Nascimento Neto, parte de um contexto no qual: 1) metade do déficit habitacional brasileiro e perto de 80% dos aglomerados subnormais estão em áreas metropolitanas; 2) existe uma assimetria entre os municípios metropolitanos, muitas vezes evidenciada com a “exportação” do déficit para municípios metropolitanos que não o polo; 3) os principais instrumentos da política habitacional desconsideram a integração metropolitana; e lança o seguinte questionamento: como pensar na integração de políticas públicas de habitação em contexto metropolitano? Para responder a essa questão, toma como estudo de caso a Área Metropolitana de Curitiba, reconhecida como composta não pela totalidade da região metropolitana, mas por 14 municípios que conformam o que a Comec denomina NUC – Núcleo Urbano Central. Por meio da realização de entrevista com gestores e demais agentes ligados ao poder público nos diversos níveis que incidem sobre o território metropolitano, conclui que a questão habitacional está esquecida no contexto da dimensão metropolitana, o que concorre para a não solução dos problemas habitacionais existentes, em razão dos muitos conflitos gerados, na maioria das vezes divergentes entre o nível municipal e o metropolitano.

*A dimensão metropolitana, no artigo Impactos da metropolização no sistema de transporte coletivo: estudo de caso na Região Metropolitana de Goiânia*, de Ana Carolina Fernandes Pires, Érika Cristine Kneib e Rômulo José da Costa Ribeiro, é priorizada a partir da perspectiva do transporte coletivo em ônibus e considerando os deslocamentos pendulares para estudo e trabalho na Região Metropolitana de Goiânia. O padrão de ocupação dispersa e fragmentada gera movimento pendular, grandes distâncias nos trajetos de ônibus, com perda de eficiência do sistema de transporte coletivo. É o que ocorre em Goiânia, com a concentração de atividades no polo e da população nos municípios do entorno. A questão central do trabalho é entender como as relações metropolitanas impactam o sistema de transporte público coletivo.

Para tanto, os autores discutem variáveis e indicadores relacionados à qualidade e à eficiência do sistema de transporte coletivo por ônibus. Metodologicamente, procedeu-se a uma comparação quantitativa e qualitativa dos resultados de índices de qualidade e eficiência que se relacionam às características do crescimento urbano na RMG e os consequentes deslocamentos pendulares. Tais índices foram escolhidos de modo a permitir a avaliação dos impactos sociais e econômicos entre os anos de 2010 e 2017, e para os municípios de Senador Canedo, Trindade e Goianira. Como conclusão sobre a relação entre dispersão urbana e relações metropolitanas no sistema de transporte coletivo, tem-se que: ao aumento da mancha urbana corresponde a extensão das linhas de ônibus; a qualidade do serviço oferecida é prejudicada pela baixa densidade da expansão urbana, pela diminuição na frequência de viagens e pelo aumento no seu intervalo; a eficiência do sistema é prejudicada pela baixa rotatividade de passageiros. Assim, relevantes impactos sociais e econômicos foram identificados em função das relações metropolitanas estabelecidas. Uma série de medidas é sugerida ao final, de modo a estimular mecanismos que levem a deslocamentos mais curtos, instalação de atividades nos bairros, ampliação dos modais não motorizados, dentre outras. Destaca-se, então, sua contribuição no âmbito do subsídio a políticas públicas voltadas ao tema do transporte metropolitano.

O artigo *Estratégias da gestão de resíduos têxteis na Região Metropolitana de Estocolmo*, de Cristina Maria Dacach Fernandez Marchi, analisa o gerenciamento do descarte e do reúso de produtos têxteis na Região Metropolitana de Estocolmo, na Suécia, evidenciando práticas relacionadas aos produtos de segunda mão. Prioriza a análise da cadeia produtiva têxtil e de confecção que, embora seja de importância econômica, causa efeitos sociais e ambientais negativos, em especial relacionados às extensas áreas de cultivo, associadas ao volume de água demandado no processo produtivo do algodão e de produção dos têxteis. Na perspectiva metropolitana, salienta a existência de uma agência que trata do gerenciamento dos resíduos na região metropolitana, a Stockholm Vatten Och Avfall (Água e Resíduos de Estocolmo), que, para o descarte dos produtos têxteis, dota o território de infraestrutura de coleta em locais de grande movimento nos municípios integrantes da região metropolitana. Tal procedimento se baseia em diretiva da União Europeia que estimula as atividades de reutilização e reciclagem dos resíduos. Demonstra que é possível gerar uma nova cadeia de reúso e comercialização, ampliando as possibilidades de negócios lucrativos e sustentáveis.

Finalmente, o último texto do dossiê, intitulado *Propuesta de índice de dependencia económica para áreas menores. Su aplicación a la Región Metropolitana de Buenos Aires, Argentina (2010)*, de Fernando Ariel Manzano e Guillermo Angel Velázquez, tem por objetivo propor um índice de dependência econômica, associado à variabilidade existente no índice de qualidade de vida. O modelo apresentado no texto partiu do índice de dependência real e acrescentou a ele quatro variáveis, que inserem elementos relacionados não apenas à repartição da produção da atividade mercantil, mas também às demais etapas do processo

econômico, como os processos de distribuição e uso da riqueza gerada. Para tanto, os autores descrevem diversos índices utilizados e trabalham com o índice de qualidade de vida como uma alternativa de medida das condições materiais da vida da população, utilizando variáveis do censo, e como referência para a proposição de um índice de dependência econômica que foi aplicado à Região Metropolitana de Buenos Aires e suas 1.078 unidades, equivalentes ao setor censitário no Brasil e capazes de permitir a análise para pequenas áreas geográficas menores que os municípios, por exemplo.

Certamente esse conjunto de artigos deverá permitir a continuidade da reflexão sobre o processo de metropolização em curso e aportar novos elementos capazes de aprofundar o debate.

Vamos à leitura!

*Olga Lúcia Castreghini Freitas Firkowski*  
Organizadora

**Olga Lúcia Castreghini Freitas Firkowski**

Universidade Federal do Paraná, Ciências da Terra, Departamento de Geografia. Observatório das Metrôpoles, núcleo Curitiba.  
olgafirk@gmail.com



# Imigração internacional na macrometrópole paulista: novas e velhas questões

International immigration in the São Paulo macrometropolis:  
new and old questions

Rosana Baeninger [I]  
Natália Belmonte Demétrio [II]  
Jóice Domeniconi [III]

## Resumo

O objetivo deste trabalho é relacionar as transformações na dinâmica urbana da Macrometrópole Paulista às novas faces de sua imigração internacional. Parte-se da hipótese de que as mudanças na divisão social do trabalho em nível global reconfiguram as formas de organização da metrópole, atribuindo novas funções econômicas a seus municípios, com alteração do perfil de seus imigrantes internacionais. Além de uma discussão teórica sobre reestruturação produtiva, metropolização e migração internacional, o artigo recupera registros administrativos de diferentes órgãos governamentais (Polícia Federal e Comitê Nacional para Refugiados) que reforçam a mudança no perfil da imigração internacional nessa espacialidade. Na análise desses novos fluxos, destacam-se o processo de substituição da população e a produção de novas paisagens étnicas nesses territórios.

**Palavras-chave:** urbanização; metropolização; globalização; migração internacional; dinâmica da população.

## Abstract

*The objective of this work is to relate the transformations in the urban dynamics of the São Paulo Macrometropolis to the new faces of its international immigration. Our hypothesis is that changes in the social division of labor at the global level reconfigure the organization forms of the metropolis, attributing new economic functions to its municipalities and changing the profile of their international immigrants. In addition to a theoretical discussion on productive restructuring, metropolization and international migration, the article retrieves administrative records from different government agencies (Federal Police and National Committee for Refugees) that reinforce the change in the profile of international immigration in this area. In the analysis of the new flows, we highlight the process of population replacement and the production of new ethnic landscapes in these territories.*

**Keywords:** urbanization; metropolization; globalization; international migration; population dynamics.



## Reestruturação da produção, metropolização e imigração internacional: primeiras considerações

A despeito das diferentes formas de nomear e entender as transformações em curso nas metrópoles, Lencioni (2003, p. 45) afirma haver relativo consenso entre pesquisadores de que o momento atual marca a “emergência de um novo fato urbano de caráter metropolitano”, expresso pela extensão da mancha urbana e reforço à conurbação. A autora relata, ainda, haver uma interpretação comum de que essa nova dinâmica de produção do espaço se associa à chamada reestruturação produtiva: “um momento em que uma nova forma social da produção industrial, materializada nas multinacionais, gesta uma nova metamorfose na forma urbana expressa na metrópole e seus subúrbios” (ibid., p. 47).

De acordo com Harvey (1992), a reestruturação produtiva vem como resposta a uma secular crise de superprodução, subconsumo, desemprego e concentração de capitais que, originada nos países centrais na década de 1970, espalha-se para os países periféricos nos anos 1980 e 1990. Segundo o autor, o endividamento público, somado à crise econômica, levou a uma mudança na forma de operação das empresas, as quais protagonizaram uma intensa

[...] racionalização, reestruturação e intensificação do controle do trabalho [...]. A mudança tecnológica, a automação, a busca de novas linhas de produto e nichos de mercado, a dispersão geográfica para zonas de controle do trabalho mais fácil, as fusões e medidas

para acelerar o tempo de giro do capital passaram ao primeiro plano das estratégias corporativas de sobrevivência em condições gerais de deflação. (Ibid., pp. 137 e 140)

A formação das multinacionais resulta, assim, da radicalização dos processos de fusão e aquisição, das taxas altamente intensificadas de inovação comercial, tecnológica e organizacional, da abertura econômica e maior facilidade de trânsito de capitais entre diferentes Estados-Nacionais (ibid.; Sassen, 1998). Para Santos (2013), o desenvolvimento sem precedentes dos meios de comunicação e transporte, conjugado à guerra fiscal como política de alocação de investimento, fomentou o processo de desconcentração da produção, com novas formas de complementaridade socioespacial entre os lugares.

Dentre os processos que mais contribuem para a redefinição da divisão social e territorial do trabalho, o autor destaca uma mais intensa cisão espacial entre gestão e produção, fenômeno responsável por originar tanto localidades especializadas no gerenciamento de investimentos e tomada de decisões, como áreas voltadas quase que exclusivamente à produção de mercadorias, reguladas a distância por formas de comunicação instantâneas (ibid.). Na interpretação do autor, unidos por uma hierarquia qualitativamente distinta, esses espaços do mandar e do fazer conformam uma rede urbana cuja força motriz não está exatamente associada à produção de manufaturas, mas ao controle das atividades hegemônicas ligadas à capacidade de produzir, coletar e classificar informações (ibid.).

Para Sassen (1998), a emergência das multinacionais redefine as desigualdades estruturadas no âmbito da divisão internacional



do trabalho. Por um lado, sua atuação reitera antigas centralidades, alçando os principais centros de acumulação do mundo à condição de cidades globais especializadas na gestão e coordenação dos investimentos. De acordo com Manrique (2012), esse processo está intimamente associado à desindustrialização em curso nos países centrais, com repercussão direta das taxas de desemprego. Basso (2013) complementa os efeitos da crise econômica na Europa e EUA ao associar as tensões no mundo do trabalho à ascensão do racismo institucional que tanto influencia a adoção de políticas migratórias cada vez mais restritivas.

Por outro lado, a consolidação de novas frentes de crescimento econômico especializadas no processamento de mercadorias para exportação (Sassen, 1998) transformou a China e outros países do sudeste asiático nas principais fábricas do mundo (Manrique, 2012). O Brasil, por sua vez, insere-se nos mercados globais como o maior produtor de *commodities* agrominerais do mundo (Cano, 2011; Brandão, 2007), fenômeno responsável pela dinâmica da reestruturação produtiva e urbana em várias regiões do País (Elias, 2003 e 2017), com expressões marcantes nos processos migratórios internos (Demétrio, 2017) e internacionais (Magalhães, 2017).

Nesse contexto, como se reconfiguram os processos socioespaciais das metrópoles brasileiras? Ao refletir sobre as metamorfoses da metropolização em tempos de reestruturação da produção, Moura (2009) destaca o caráter cada vez mais híbrido e multiescalar desses espaços. De fato, a presença de multinacionais reconfigurou o tecido urbano-metropolitano, fazendo crescer o capital intangível, os investimentos em infraestrutura de transporte e comunicação, a instalação de empresas de

consultorias, auditorias, telecomunicações e bancos, alimentando a especulação imobiliária e a expulsão da população de baixa renda das zonas centrais para a periferia (ibid.). No entanto, mesmo em São Paulo, principal centro financeiro do País, a indústria manufatureira tradicional, voltada ao mercado nacional, permanece importante. Tampouco a fluidez do espaço é completa, com dotação tecnológica na conformação do território relativamente precária (ibid.).

Ao analisar a tendência de desconcentração industrial em função da reestruturação produtiva, Lencioni (2003, p. 48) é categórica: “essa dispersão nem é infinita e nem de mesmo conteúdo”. Para a autora, embora a revolução dos transportes tenha permitido relativo desenraizamento da indústria, emergiram outras condições de produção que reiteraram a centralidade das metrópoles, tais como a existência de “um mercado altamente qualificado exigido pelo emprego de alta tecnologia”, de “um eficaz sistema de circulação viária e de aeroportos internacionais”, de centros de tecnologia de ponta e de “expressivo mercado consumidor” (ibid., p. 51). Por essa razão, mesmo diante de “toda infraestrutura de fibra ótica e das infinitas possibilidades da informática”, “os serviços de consultoria, assessoria, auditoria, bolsas, seguradoras” localizados no núcleo metropolitano (ibid.) continuam a criar economias de aglomeração, ampliando sua área influência (Faria, 1981).

É no escopo dessas transformações que se deve analisar a formação de um complexo metropolitano ampliado, que se estende em um raio não superior a 200 km da capital, articulando 174 municípios em 5 regiões metropolitanas (São Paulo, Campinas, Sorocaba, Baixada Santista e Vale do Paraíba e Litoral Norte)

e duas aglomerações urbanas (Piracicaba e Jundiaí) e uma microrregião (Bragantina) (Emplasa/Seade, 2011 e Emplasa, 2012). Segundo Lencioni (2003), a reestruturação produtiva atingiu fortemente essa região, atribuindo novas funções econômicas aos seus municípios, principalmente à cidade de São Paulo, que, de centro fabril dos anos 1920, passa a se destacar pelas finanças e pelos serviços especializados no século XXI.

Negri, Gonçalves e Cano (1988) sublinham, contudo, a anterioridade da desconcentração da produção industrial paulista em relação à reestruturação produtiva. Esse fenômeno inicia-se ainda nos anos 1970, nos marcos dos planos nacionais de desenvolvimento, antes mesmo da abertura econômica e dos privilégios concedidos às multinacionais no País (Cano, 2011). Na década de 1980, essa tendência de interiorização da indústria é reforçada, mas com motivações e consequências completamente distintas (ibid.). Sob os efeitos da crise econômica e da guerra fiscal, muitas fábricas saem da capital e da região do ABC, rumo a Mogi das Cruzes, Guarulhos, Franco da Rocha, espalhando-se, ainda, pela região de Campinas, São José dos Campos e Santos: espacialidades que, desde o século passado, já haviam desenvolvido suas atividades urbanas no seio do complexo cafeeiro (Negri, Gonçalves, Cano, 1988). Por essa razão, Lencioni (2003, p. 53) destaca: “a reestruturação produtiva, como constituição de uma nova lógica histórica de produção do capital, ao alterar as determinações das estratégias e práticas territoriais da indústria, o fez reafirmando a tradicional área industrial do interior”.

Ao tomar como unidade de análise esse complexo metropolitano ampliado, Campolina Diniz e Campolina (2007) recolocam a hipótese

de desindustrialização associada à mudança no padrão locacional da indústria. Nas palavras dos autores: “embora possa estar havendo uma desindustrialização no país, pela queda do peso da indústria no produto e no emprego total, pela expansão das exportações de ‘*commodities*’ agrícolas e minerais e de produtos semielaborados, o fenômeno na RMSP precisa ser avaliado desde outra perspectiva” (p. 53). Na visão dos autores, os 533 mil postos de trabalho formais perdidos na indústria, na RMSP, entre 1985-2005, foram mais que “compensados pelo ganho de 1.388 mil nos setores de comércio, serviços e outros” (ibid., p. 50). Ademais, na década de 1990, a queda da produção industrial da RMSP foi relativamente pequena, indicando ganhos em produtividade em um contexto mais amplo de “estagnação, reestruturação e não desindustrialização” (ibid., p. 34).

A reestruturação da produção significou, portanto, uma reconversão econômica da Região Metropolitana de São Paulo, sobretudo de sua capital, por meio da qual se ampliam suas “funções de direção, especialmente financeira e de mercados de capitais, das atividades intensivas em conhecimento e inovação, além de seu papel como centro de consumo” (ibid., p. 31). No entanto, é fundamental destacar a permanência de outros setores que, embora não inseridos nos mercados globais, permanecem primordiais na dinamização da metrópole (Moura, 2009).

Para Magalhães e Bógus (2018, p. 1), essa reconversão econômica, “mais que deslocar a força de trabalho entre os diferentes setores da economia, irá alterar a composição do mercado de trabalho, expulsando trabalhadores de um perfil e absorvendo trabalhadores de outros perfis”. Junto à mudança na composição

da força de trabalho, Baeninger (2012) destaca maior complexidade nos processos de redistribuição espacial dessa população. Na interpretação da autora, a inovação tecnológica e as facilidades de transporte, conjugadas ao quadro da reestruturação produtiva, levaram a uma situação de precarização das relações de trabalho responsável por desencadear uma nova configuração dos processos migratórios: a rotatividade. Nesse sentido, quanto mais intensa for a reestruturação da produção, mais rotativa tende a ser a dinâmica da população, com surgimento de variadas modalidades migratórias não previstas pelos aportes teóricos clássicos.

Dentre os diversos desafios que esse cenário impõe aos estudos migratórios, Baeninger (2005, p. 90) sublinha o fim do “paradigma explicativo da emigração como um dos efeitos sociais negativos do menor crescimento econômico e, sobretudo, da ausência de atividades industriais fortes”. Ao criar um mercado de trabalho competitivo e instável, os espaços de inserção privilegiada na divisão socioespacial do trabalho retêm somente a menor parte dos migrantes: os qualificados. Por essa razão, as zonas luminosas (Santos, 2013) consolidam-se como áreas de rotatividade ou mesmo de expulsão para a grande maioria da população, enquanto as áreas mais opacas em termos da presença de capital internacional podem se destacar pelo ritmo mais acelerado de crescimento populacional (Baeninger, 2005).

No tocante à dinâmica das migrações internacionais, a inserção privilegiada do País na atual divisão internacional do trabalho marca a sua consolidação na rota das migrações transnacionais, tanto de mão de obra qualificada, como de menor qualificação (Baeninger,

2014). Nesse contexto, a Macrometrópole Paulista – e sobretudo a cidade de São Paulo – destaca-se como o principal ponto de chegada, saída e trânsito de migrantes internacionais, seja pela presença das multinacionais, seja pela demanda de trabalho qualificado, seja pela ampla oferta de empregos “de baixa qualificação, da existência de redes migratórias já consolidadas e de maior estrutura de acolhimento e acompanhamento a imigrantes e refugiados” (Magalhães; Bógus, 2018, p. 2). Se, entre as ocupações associadas à inovação tecnológica, sobressaem os fluxos provenientes do Norte Global – embora não somente (Domeniconi, 2018) –, nas ocupações referentes à globalização por baixo (Portes; Guarnizo; Landolt, 2003) são as migrações Sul-Sul as grandes protagonistas (Magalhães; Bógus; Baeninger, 2018).

Desse modo, os espaços históricos da imigração de massa de fins do século XIX e início do XX, composta majoritariamente por espanhóis, italianos e portugueses, são redefinidos com a chegada de bolivianos, peruanos e paraguaios na segunda metade do século passado, reconfigurando-se novamente com o recente fluxo de haitianos, senegaleses, ganeses, angolanos ou sírios (ibid.). Apesar da evidente concentração desses imigrantes nas regiões centrais, Magalhães, Bógus e Baeninger (ibid.) destacam como a lógica de produção da cidade os empurram para localidades cada vez mais periféricas. Na capital, o “fio condutor” que canaliza a distribuição desses imigrantes Sul-Sul se origina nos distritos da Sé, do Brás, do Pari e do Bom Retiro, alcançando a Zona Leste (ibid., 2018, p. 405). Em Campinas, esse cordão inicia-se na região central e no distrito de Barão Geraldo, com os novos imigrantes internacionais espalhando-se na porção sudoeste do município, rumo à Hortolândia e Sumaré,

principalmente (Baeninger; Custódio, 2018). Até mesmo localidades mais distantes do centro metropolitano, como Americana, registram aumento do fluxo de imigrantes internacionais associado à reestruturação urbana e de suas atividades econômicas (Oliveira, 2017).

À luz dessas transformações, este artigo tem como objetivo analisar a inserção dos municípios da Macrometrópole Paulista na dinâmica das migrações internacionais contemporâneas. Em outros termos, busca-se refletir sobre como as estruturas socioeconômicas que inserem esses municípios na divisão internacional do trabalho têm atraído, absorvido, expulsado e redistribuído imigrantes internacionais, de diversas nacionalidades, perfis e formas de inserção laboral.

## O uso de registros administrativos nos estudos sobre migração internacional

A intensidade das mudanças, dos sentidos, das origens e das modalidades migratórias requer a articulação de diferentes fontes de informação e metodologias de pesquisa (Baeninger, Fernandes, 2017 e 2018; Oliveira, Cavalcante, 2015; Magalhães, Bógus, 2018). Tendo em vista o principal objetivo deste trabalho – elaborar um panorama da imigração internacional na Macrometrópole Paulista nas primeiras décadas do século XXI –, o primeiro desafio a enfrentar diz respeito às fontes de informação quantitativas. Pelo fato da consolidação do Brasil na rota das migrações transnacionais ocorrer depois da realização do último Censo Demográfico, em 2010, grande parte da nova migração internacional para o Brasil não foi

captada por esse levantamento (Baeninger, 2017a). Tampouco a periodicidade dessa pesquisa possibilita o acompanhamento das reconfigurações do fenômeno no intervalo intercensitário (Baeninger; Fernandes, 2017).

De modo a contornar essas questões, os registros administrativos têm sido amplamente utilizados, apesar dos problemas de coleta e acesso a essas fontes (Baeninger e Fernandes, 2017; Oliveira, Cavalcante, 2015). Este trabalho combina dois registros principais, os quais permitem a construção geral das mudanças e reconfigurações da dinâmica migratória para a Macrometrópole Paulista. O primeiro deles refere-se ao Sistema Nacional de Cadastros e Registros (Sincre): registro administrativo da Polícia Federal, por meio do qual se faz o controle de todos os estrangeiros com carteira de identidade.

A lacuna com relação à situação dos solicitantes de refúgio – pessoas não incluídas nessa base e cujo fluxo tem aumento significativamente nos últimos anos – conduz a exploração de outro registro: o do Comitê Nacional para Refugiados (Conare), vinculado ao Ministério da Justiça. Ainda que em caráter provisório, aos solicitantes de refúgio, é garantido o direito de acesso ao Cadastro de Pessoa Física (CPF) e Carteira de Trabalho e Previdência Social (CPTS), com possibilidade de inserção no mercado de trabalho formal.

Mesmo que de modo parcial, sem cobrir os indocumentados<sup>1</sup> – importante na inserção laboral da migração Sul-Sul (Magalhães; Bógus, Baeninger, 2018) –, a combinação dessas fontes de informação permite iluminar a emergência de novos fluxos, as dinâmicas diferenciadas de inserção laboral, amparo legal, distribuição espacial e estrutura etária para diferentes países.<sup>2</sup>

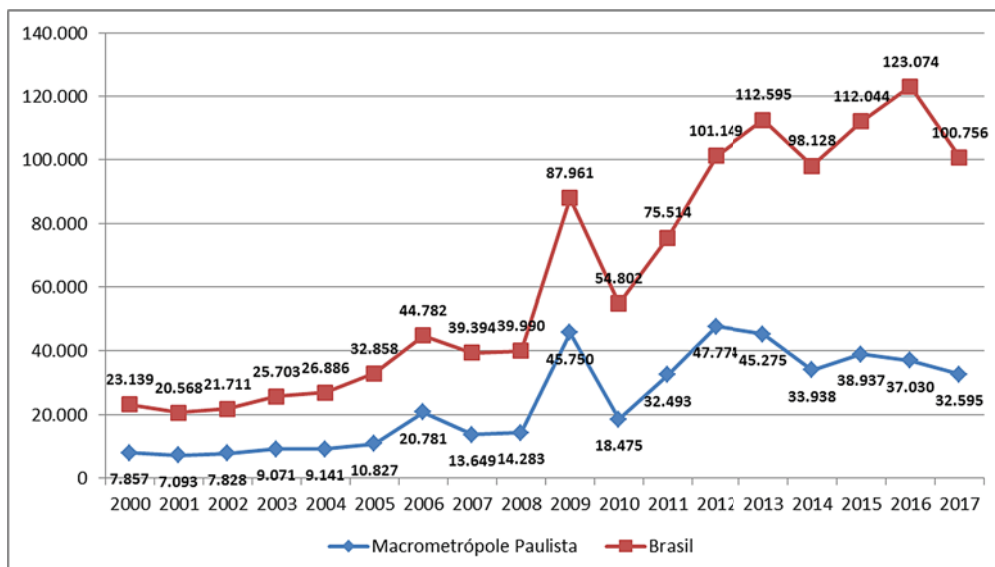
## Tendências e características das migrações internacionais na Macrometrópole Paulista: uma análise com base nos registros administrativos da Política Federal

No Brasil, cabe à Polícia Federal – alocada no Ministério da Justiça e Segurança Pública – o registro dos imigrantes internacionais residentes no País. Esse controle ocorre por meio do Sistema Nacional de Cadastro e Registro de Estrangeiro (Sincre), fonte de informação de todos os imigrantes internacionais com Registro Nacional de Estrangeiro (RNE).<sup>3</sup> Por permitir desagregação em nível municipal, identificação

dos amparos legais que garantem a residência no Brasil, além de outras informações como tipo de visto, idade, sexo e ocupação, essa fonte tem sido amplamente explorada pelo Observatório das Migrações em São Paulo e por outros grupos de pesquisa. Vale destacar, no entanto, que, diferentemente do censo demográfico, essa fonte de informação não é capaz de estimar o total de imigrantes internacionais residentes no País. Uma vez emitido o RNE, a pessoa permanece na base do Sincre mesmo tendo deixado o País tempos depois. A essa limitação, somam-se os problemas de preenchimento, publicidade e acesso,<sup>4</sup> a não consideração dos indocumentados e dos solicitantes de refúgio.

Em linhas gerais, entre 2000 e 2017, foram emitidos mais de um milhão de RNEs no Brasil (Gráfico 1), 460 mil dos quais referentes

Gráfico 1 – Imigrantes internacionais registrados (Registro Nacional de Estrangeiro – RNE), segundo ano do registro. Brasil e Macrometrópole Paulista, 2000 a 2017



Fonte: Sistema Nacional de Cadastros e Registros (Sincre), Departamento da Polícia Federal – Ministério da Justiça e Segurança Pública do Brasil/OBMigra.

Tabulações: Observatório das Migrações em São Paulo – Nepo/Unicamp-CNPq.

Tabela 1 – Imigrantes internacionais registrados (Registro Nacional de Estrangeiro - RNE) segundo ano do registro e taxa geométrica de crescimento dos registros (em % a.a.). Macrometrópole Paulista, restante do Estado de São Paulo e o conjunto do território estadual, 2000 a 2017

Ano	Macrometrópole paulista		Restante do Estado de São Paulo		Estado de São Paulo	
	Registros	%	Registros	%	Registros	%
2000	7.857	92,4	642	7,6	8.499	100,0
2001	7.093	92,8	548	7,2	7.641	100,0
2002	7.828	92,7	613	7,3	8.441	100,0
2003	9.071	93,3	563	6,7	9.724	100,0
2004	9.141	92,4	756	7,6	9.897	100,0
2005	10.827	91,8	968	8,2	11.795	100,0
2006	20.781	95,7	934	4,3	21.715	100,0
2007	13.649	94,3	819	5,7	14.468	100,0
2008	14.283	94,6	823	5,4	15.106	100,0
2009	45.750	96,5	1.647	3,5	47.397	100,0
2010	18.475	92,8	1.431	7,2	19.906	100,0
2011	32.493	94,6	1.844	5,4	34.337	100,0
2012	47.774	95,3	2.352	4,7	50.126	100,0
2013	45.275	94,3	2.742	5,7	48.017	100,0
2014	33.938	92,9	2.577	7,1	36.515	100,0
2015	38.937	92,5	3.156	7,5	42.093	100,0
2016	37.030	91,5	3.451	8,5	40.481	100,0
2017	32.595	91,3	3.093	8,7	35.688	100,0
Total	432.797	93,7	29.049	6,3	461.846	100,0
Taxa geométrica de crescimento dos registros entre 2000 e 2017 (em % a.a.)	8,7		9,7		8,8	

Fonte: Sistema Nacional de Cadastros e Registros (Sincre), Departamento da Polícia Federal - Ministério da Justiça e Segurança Pública do Brasil/OBMigra. Tabulações Observatório das Migrações em São Paulo – Nepo/Unicamp-CNPq.

a pessoas que declararam residir no estado de São Paulo, com a Macrometrópole Paulista concentrando mais de 90% desses registros (Tabela 1). A despeito de São Paulo ainda concentrar a maior parte de imigrantes internacionais residente no Brasil, o Gráfico 1 aponta indícios que reforçam uma outra tendência. Sobretudo a partir de 2014, cada vez mais as emissões desse documento em território

paulista não acompanham a tendência verificada para o resto do Brasil. Essa evidência aponta para a reconfiguração espacial da migração internacional em território brasileiro, com emergência de outros espaços da migração internacional no País, a exemplo do oeste catarinense (Magalhães, 2017) e dos estados da fronteira norte (Baeninger; Canales, 2018). Nesse contexto, o aumento das emissões de

RNE em 2016, para Brasil, não se verifica para São Paulo, cujos volumes são declinantes desde 2015 (Gráfico 1).

Em nível intraestadual, o fortalecimento de espaços da migração internacional no interior também se verifica (Tabela 1). Enquanto os registros da Macrometrópole cresceram 8,7% a.a. entre 2000 e 2017; para o restante do estado, essa taxa é de 9,7% a.a. Ainda assim, as emissões de RNEs nos municípios da Macrometrópole concentram mais de 90% desses registros, reiterando a centralidade dessa espacialidade como área fundamental na entrada e redistribuição dessa população no cenário estadual e, até mesmo, nacional (Gráfico 1; Tabela 1).

O conjunto de informações sistematizadas no Gráfico 1 e Tabela 1 também reforça o pico de emissões de RNE em 2009, tanto no Brasil, como no estado de São Paulo e, em especial, na Macrometrópole Paulista. Segundo Fernandes et al. (2014), esse aumento deve-se à lei de anistia (Lei 11.961, de 2 de julho de 2009), que permitiu a regularização de quase 30 mil pessoas em situação indocumentada apenas na Macrometrópole (Tabela 2).

Antes de passar à análise dos principais amparos legais que garantem a residência do imigrante no País, é fundamental destacar – ainda com base no Gráfico 1 e Tabela 1 – a recente diminuição das emissões de RNE na Macrometrópole Paulista. Esse fato, não observado no mesmo ritmo para o restante do estado e do País, não necessariamente reflete arrefecimento da imigração internacional nessa espacialidade. Ao contrário, pode espelhar a importância crescente de solicitantes de refúgio, os quais, embora documentados, não possuem RNE e, portanto, não estão registrados no Sincre.

De fato, o amparo legal referente à Lei n. 9.474 (Estatuto do Refugiado) desponta-se entre os dispositivos jurídicos mais recorrentes na garantia do direito à residência dos imigrantes na Macrometrópole Paulista, respondendo a 0,7% (3.009) do total de RNEs emitidos no período considerado (Tabela 2). Além dessa legislação, a Tabela 2 reforça a importância central do acordo de residência dos países-membros e associados do Mercado Comum do Sul (Mercosul) – à luz do qual foi garantido o direito à residência para mais de 100 mil pessoas (quase 24% de todos os registros) –, dos marcos jurídicos referentes a cientistas, professores e técnicos (tanto o artigo 14 inciso V do Estatuto do Estrangeiro, quanto à Resolução normativa 27, de dezembro de 2009, do Conselho Nacional de Imigração), reunificação familiar, estudantes, missionários religiosos e outros casos não previstos na Lei de Migração vigente até fins de 2017 (Tabela 2).

Nesse contexto, além da própria Região Metropolitana de São Paulo, emergem novos espaços da migração internacional. Os eixos das rodovias Dutra (que liga a capital ao Vale do Paraíba, passando por São José dos Campos) e, sobretudo, Anhanguera/Bandeirantes, entre São Paulo e Campinas, sobressaem como os principais veios de expansão da migração internacional na Macrometrópole (Mapa 2). A partir de Campinas, fortalecem-se tanto a ramificação para Sorocaba, como para Piracicaba, atravessando Sumaré, Americana e Limeira (Mapas 1 e 2).

As diferentes especializações produtivas que estruturam cada sub-região da Macrometrópole podem ser analisadas tendo como *proxy* a ocupação presente no registro desses imigrantes (Tabela 3). Vale ponderar, no entanto, a não adequação dessa variável



Tabela 2 – Imigrantes internacionais registrados (Registro Nacional de Estrangeiro – RNE) entre 2000 e 2017, residentes na Macrometrópole Paulista, segundo principais amparos legais

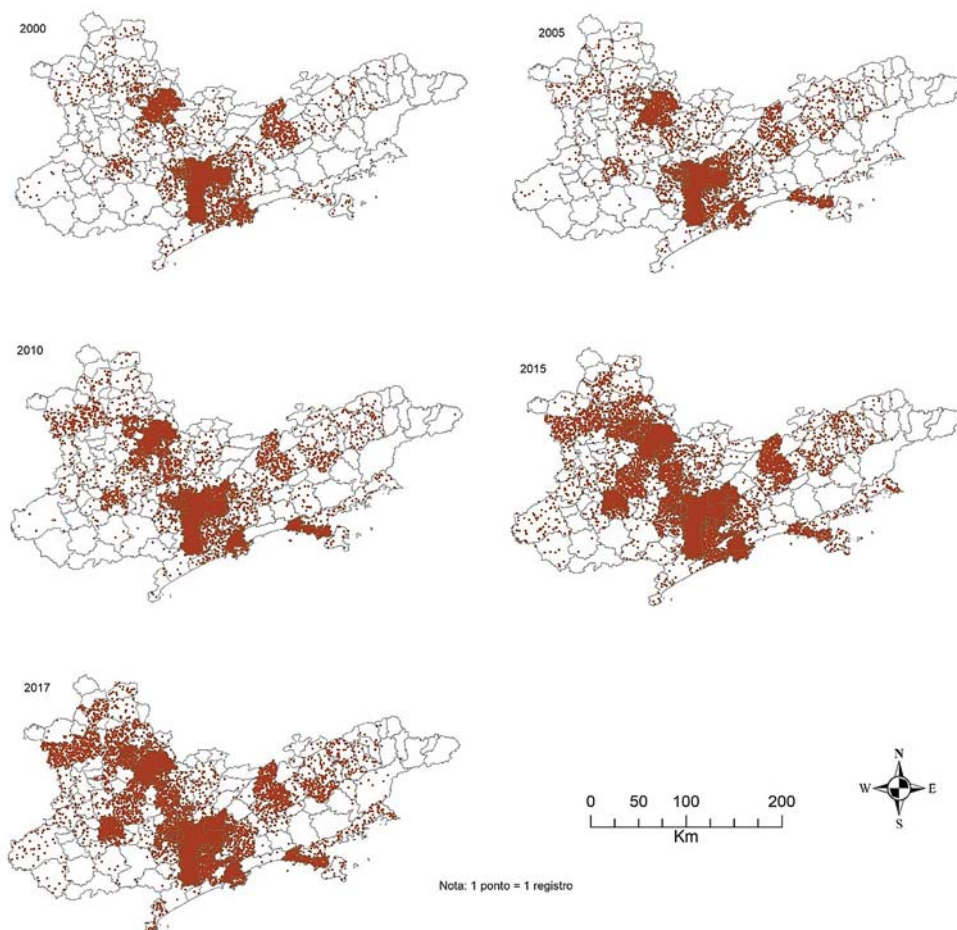
Amparo Legal	Descrição Amparo Legal	Total	%
Acordo de residência do Mercosul		103.567	23,9
Artigo 13, V, Lei 6.815/1980 (Estatuto do Estrangeiro)	Define a concessão de visto temporário para estrangeiros na condição de cientista, professor, técnico ou profissional de outra categoria, sob regime de contrato ou a serviço do Governo brasileiro	81.485	18,8
Artigo 75, II, Lei 6.815/1980 (Estatuto do Estrangeiro)	Define os casos em que não pode haver expulsão da pessoa, segundo o Estatuto do Estrangeiro (casamento ou por ter filho brasileiro)	35.557	8,2
Lei 11.961 de 2009	Dispõe sobre a residência provisória para o estrangeiro em situação irregular no território nacional e dá outras providências.	29.387	6,8
Artigo 13, inciso IV, Lei 6.815/1980 (Estatuto do Estrangeiro)	Disciplina a concessão de visto temporário ao estrangeiro que pretenda vir ao Brasil na condição de estudante	27.602	6,4
Resolução Normativa 36 de 1999 do CNIG	Disciplina a concessão de visto temporário ou permanente a título de reunião familiar	26.573	6,1
Artigo 1 da Resolução Normativa 108 de 2014 do CNIG	Dispõe sobre a concessão de visto temporário ou permanente e permanência definitiva a título de reunião familiar	22.094	5,1
Artigo 13, I, Lei 6.815/1980	Disciplina a concessão de visto temporário ao estrangeiro que pretenda vir ao Brasil em viagem cultural ou em missão de estudos	19.862	4,6
Artigo 16 da Lei 6.815/1980 (Estatuto do Estrangeiro)	Disciplina a concessão de visto permanente nos casos em que a imigração propicie, primordialmente, mão-de-obra especializada aos vários setores da economia nacional, visando à Política Nacional de Desenvolvimento em todos os aspectos e, em especial, ao aumento da produtividade, à assimilação de tecnologia e à captação de recursos para setores específicos	18.743	4,3
Dependente de titular		11.276	2,6
Resolução normativa nº27, de 25/11/1998, do CNIG	Disciplina a avaliação de situações especiais e casos omissos.	8.219	1,9
Resolução Normativa 62 de 8/12/2004, do CNIG	Disciplina a concessão de autorização de trabalho e de visto permanente a estrangeiro administrador, gerente, diretor ou executivo, com poderes de gestão, de Sociedade Civil ou Comercial, Grupo ou Conglomerado econômico	7.114	1,6
Artigo 37 da Lei 6.815/1980 (Estatuto do Estrangeiro)	Disciplina sobre a transformação de vistos	6.211	1,4
Resolução Normativa 39 de 1999	Dispõe sobre a concessão de visto para ministros de confissão religiosa ou membro de instituição da vida consagrada ou confessional, e de congregação ou ordem religiosa que venha ao País para prestação de serviços de assistência religiosa ou na condição de estudante	5.853	1,4
Portaria 526/1995 do Ministério da Justiça	Institui modelo único de Cédula de Identidade para Estrangeiro, determina o recadastramento dos estrangeiros residentes no País e dá outras providências	3.140	0,7
Lei 9.474 de 1997 (Estatuto do Refugiado)	Define mecanismos para a implementação do Estatuto dos Refugiados de 1951, e determina outras providências	3.009	0,7
Amparos legais considerados		409.692	94,7
Todos os amparos legais		432.797	100,0

Fonte: Sistema Nacional de Cadastros e Registros (Sincre), Departamento da Polícia Federal - Ministério da Justiça e Segurança Pública do Brasil/OBMigra. Tabulações Observatório das Migrações em São Paulo – Nepo/Unicamp-CNPq.

com padronizações reconhecidas internacionalmente. Por essa razão, profissões como “decorador” e “arquiteto” podem representar problemas de coleta da informação e não representar atividade tal como apresentada na Classificação Brasileira de Ocupação.<sup>5</sup>

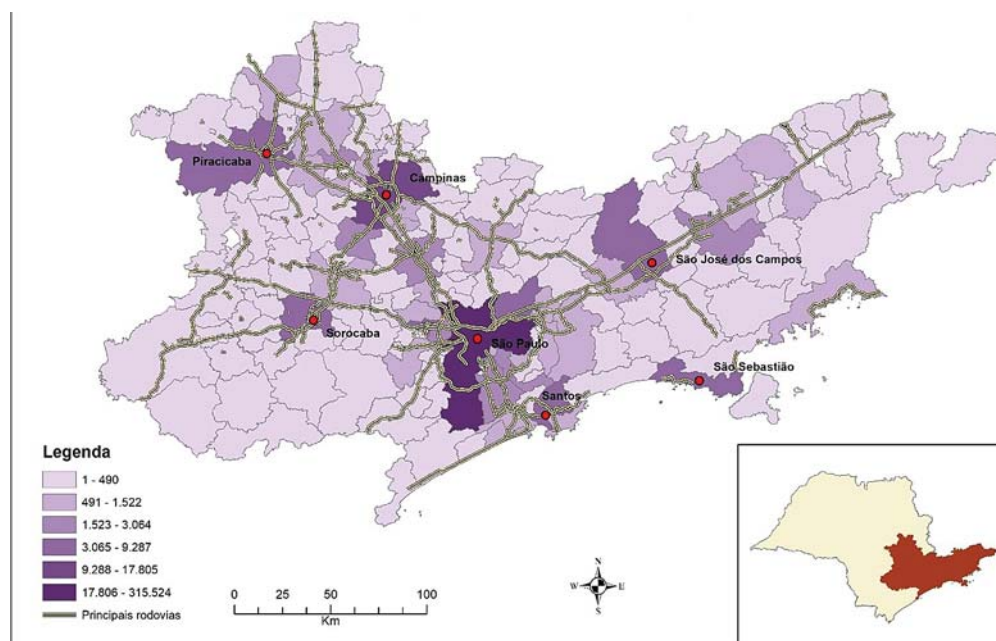
A despeito dessa inconsistência, é possível apreender a RMSP como espacialidade que concentra tanto a migração qualificada (haja vista reunir 82,6% dos registros de imigrantes diretores, gerentes e proprietários, 87% dos médicos, 80% dos programadores,

Mapa 1 – Imigrantes internacionais registrados (Registro Nacional de Estrangeiro – RNE), segundo ano do registro e município de residência. Macrometrópole Paulista, 2000, 2005, 2010, 2015 e 2017



Fonte: Sistema Nacional de Cadastros e Registros (Sincre), Departamento da Polícia Federal – Ministério da Justiça e Segurança Pública do Brasil/OBMigra.  
 Tabulações: Observatório das Migrações em São Paulo – Nepo/Unicamp-CNPq.

Mapa 2 – Imigrantes internacionais registrados (Registro Nacional de Estrangeiro – RNE), entre 2000 e 2017, residentes na Macrometrópole Paulista



Fonte: Sistema Nacional de Cadastros e Registros (Sincre), Departamento da Polícia Federal – Ministério da Justiça e Segurança Pública do Brasil/OBMigra.

Tabulações: Observatório das Migrações em São Paulo – Nepo/Unicamp-CNPq.

85% dos economistas e 87% dos administradores ou funcionários executivos), como a migração de menor qualificação (a exemplo dos decoradores, os quais têm mais de 98% de seus registros na RMSP, porteiros ou pessoas sem ocupação) (Tabela 3). A Região Metropolitana da Baixada Santista, por sua vez, desponta-se pela presença de oficiais e aposentados, com 13,7% e 20% dos registros referentes a tais ocupações.

Já Região Metropolitana de Campinas emerge como importante polo tecnológico, de pesquisa e de ensino, na medida em que

concentra 11,8% dos registros de estudantes, 12,6% de professores, 12,5% de engenheiros e 20% de bolsistas (Tabela 3). O Vale do Paraíba e Litoral Norte despontam-se pela participação dos oficiais (mais de 4.500 registros ou 12,3%), arquitetos (1.111 ou 12,5%), engenheiros (12,1% ou 652) e mecânicos (15,4% ou 125 registros). Engenheiros também se sobressaem na Região Metropolitana de Sorocaba e na Aglomeração Urbana de Piracicaba, eletricitistas na Aglomeração Urbana de Jundiá e aposentados na Unidade Regional Bragantina (Tabela 3).

Tabela 3 – Imigrantes internacionais registrados (Registro Nacional de Estrangeiro - RNE) entre 2000 e 2017, por sub-região da Macrometrópole Paulista e ocupação

Ocupações	Região Metropolitana de São Paulo		Região Metropolitana da Baixada Santista		Região Metropolitana de Campinas		Região Metropolitana do Vale do Paraíba e Litoral Norte		Região Metropolitana de Sorocaba		Região Metropolitana de Jundiaí		Aglomeração Urbana de Piracicaba		Unidade Regional Brasileira		Total Macrometrópole Paulista	
	n	%	n	%	n	%	n	%	n	%	n	%	n	%	n	%	n	%
Decorador	78.599	98,5	64	0,1	924	1,2	37	0,0	57	0,1	53	0,1	31	0,0	24	0,0	79.789	100,0
Estudante	45.838	76,6	892	1,5	7.047	11,8	2.195	3,7	1.116	1,9	315	0,5	2.071	3,5	345	0,6	59.819	100,0
Oficial	27.534	73,9	5.118	13,7	13	0,0	4.585	12,3	1	0,0	4	0,0	2	0,0	1	0,0	37.258	100,0
Outra ocupação não classificada	28.240	78,9	840	2,3	2.823	7,9	1.655	4,6	821	2,3	627	1,8	635	1,8	143	0,4	35.784	100,0
Diretor, gerente ou proprietário	17.442	82,6	454	2,2	1.314	6,2	676	3,2	457	2,2	227	1,1	450	2,1	88	0,4	21.108	100,0
Vendedor ou empregado de casa comercial	14.491	89,7	363	2,2	454	2,8	337	2,1	242	1,5	54	0,3	172	1,1	34	0,2	16.147	100,0
Prendas domésticas (lides do lar)	12.485	79,1	525	3,3	1.152	7,3	750	4,8	329	2,1	144	0,9	332	2,1	69	0,4	15.786	100,0
Sem ocupação	12.670	85,8	287	1,9	572	3,9	330	2,2	440	3,0	160	1,1	274	1,9	29	0,2	14.762	100,0
Arquiteto	8.211	56,2	423	2,9	1.824	12,5	1.827	12,5	1.111	7,6	237	1,6	936	6,4	40	0,3	14.609	100,0
Dependente de titular	9.594	87,0	87	0,8	600	5,4	246	2,2	181	1,6	126	1,1	173	1,6	15	0,1	11.022	100,0
Sacerdote	8.693	84,3	142	1,4	1.002	9,7	187	1,8	91	0,9	32	0,3	143	1,4	25	0,2	10.315	100,0
Menor (criança, não estudante)	8.428	86,5	80	0,8	616	6,3	311	3,2	145	1,5	56	0,6	88	0,9	18	0,2	9.742	100,0
Professor	5.333	74,5	189	2,6	901	12,6	340	4,8	140	2,0	60	0,8	162	2,3	29	0,4	7.154	100,0
Profissional liberal	3.852	57,5	153	2,3	1.193	17,8	520	7,8	273	4,1	123	1,8	563	8,4	17	0,3	6.694	100,0
Economista	5.174	85,3	96	1,6	413	6,8	149	2,5	125	2,1	54	0,9	43	0,7	11	0,2	6.065	100,0
Médico	6.017	87,6	209	3,7	232	4,1	76	1,3	81	1,4	30	0,5	66	1,2	13	0,2	5.724	100,0
Pedreiro	3.999	74,6	90	1,7	508	9,5	60	1,1	452	8,4	79	1,5	160	3,0	15	0,3	5.363	100,0
Programador	2.897	80,0	51	1,4	226	6,2	224	6,2	96	2,6	54	1,5	58	1,6	17	0,5	3.623	100,0
Aposentado	1.888	56,8	664	20,0	241	7,3	273	8,2	112	3,4	44	1,3	59	1,8	42	1,3	3.323	100,0
Engenheiro	1.332	42,8	97	3,1	388	12,5	375	12,1	652	21,0	63	2,0	189	6,1	15	0,5	3.111	100,0
Cozinheiro	2.239	79,6	117	4,2	155	5,5	119	4,2	79	2,8	28	1,0	63	2,2	12	0,4	2.812	100,0
Mecânico	1.393	54,5	219	8,5	232	9,1	395	15,4	125	4,9	61	2,4	123	4,8	15	0,6	2.563	100,0
Administrador ou funcionário executivo	1.978	85,4	31	1,3	117	5,0	55	2,4	33	1,4	18	0,8	79	3,4	6	0,3	2.317	100,0
Bolsista	1.439	67,4	17	0,8	440	20,6	125	5,9	74	3,5	16	0,7	21	1,0	2	0,1	2.134	100,0
Eletricista	1.011	68,9	51	3,5	120	8,2	114	7,8	71	4,8	57	3,9	41	2,8	3	0,2	1.468	100,0
Porteiro	1.261	86,6	50	3,4	60	4,1	9	0,6	32	2,2	15	1,0	24	1,6	5	0,3	1.456	100,0
Empregado de escritório	1.161	80,2	46	3,2	106	7,3	47	3,2	39	2,7	12	0,8	31	2,1	5	0,3	1.447	100,0
Artista	1.017	77,8	41	3,1	80	6,1	86	6,6	54	4,1	17	1,3	10	0,8	3	0,2	1.308	100,0
Vendedor viajante	1.037	85,6	38	3,1	48	4,0	33	2,7	24	2,0	12	1,0	14	1,2	5	0,4	1.211	100,0
Outras ocupações	10.392	73,7	594	4,2	1.136	8,1	685	4,9	673	4,8	168	1,2	376	2,7	78	0,6	14.102	100,0
Total	326.271	81,5	12.090	3,0	25.191	6,3	16.963	4,2	8.162	2,0	2.971	0,7	7.422	1,9	1.132	0,3	400.202	100,0

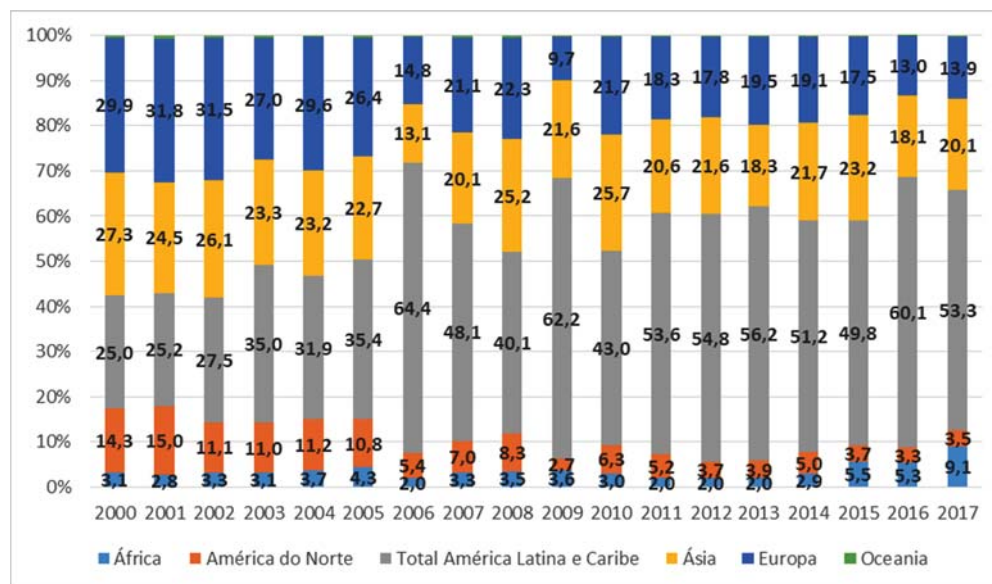
Fonte: Sistema Nacional de Cadastros e Registros (Sincra), Departamento da Polícia Federal - Ministério da Justiça e Segurança Pública do Brasil/OB Migr. Tabulações Observatório das Migrações em São Paulo - Nepo/Unicamp-CNPq.

Com relação ao país de nascimento, africanos (em especial nigerianos) e latino-americanos (sobretudo bolivianos) estão mais concentrados na RMSP (Tabela 4). Filipinos sobressaem-se em Santos. Norte-americanos, colombianos, japoneses e alemães estão entre os principais fluxos da região de Campinas. No Vale do Paraíba, despontam-se filipinos e argentinos. Japoneses estão também na Região Metropolitana de Santos e na AU de Jundiaí, enquanto Piracicaba emerge como um importante espaço da migração coreana (Tabela 4). Registros de haitianos, importantes em quase todas as sub-regiões da Macrometrópole Paulista, são inexpressivos nas regiões de Santos,

no Vale do Paraíba e Unidade Regional Bragançatina. Chineses, outro grande fluxo presente no Sincre, concentram-se na RMSP e na RMVPLN (Tabela 4).

O Gráfico 2 reforça a importância crescente dos países do Sul Global na composição dos registros do Sincre (Baeninger, 2017a). Os latino-americanos e caribenhos mais que duplicaram sua participação entre 2000 e 2017, passando de 25% para 53,3%. Os registros de europeus, ao contrário, passaram de quase 30%, em 2000, para menos de 14% em 2017. Com tendência semelhante, norte-americanos diminuíram de 14,3% para 3,5% nesse período (Gráfico 2).

Gráfico 2 – Proporção de imigrantes internacionais registrados (Registro Nacional de Estrangeiro – RNE), segundo ano do registro e regiões do mundo de nascimento Macrometrópole Paulista, 2000 a 2017



Fonte: Sistema Nacional de Cadastros e Registros (Sincre), Departamento da Polícia Federal – Ministério da Justiça e Segurança Pública do Brasil/OBMigra.  
 Tabulações: Observatório das Migrações em São Paulo – Nepo/Unicamp-CNPq.

Tabela 4 – Imigrantes internacionais registrados (Registro Nacional de Estrangeiro - RNE) segundo ano do registro, principais países de nascimento e taxa geométrica de crescimento dos registros (em % a.a.). Macrometrópole Paulista, restante do Estado de São Paulo e conjunto do território estadual, 2000 a 2017

País/regiões do mundo de nascimento	Região Metropolitana de São Paulo		Região Metropolitana da Baixada Santista		Região Metropolitana de Campinas		Região Metropolitana do Vale do Paraíba e Litoral Norte		Região Metropolitana de Sorocaba		Região Metropolitana de Jundiaí		Aglomeração Urbana de Piracicaba		Unidade Regional Bragantina		Total Macrometrópole Paulista	
	n	%	n	%	n	%	n	%	n	%	n	%	n	%	n	%	n	%
Angola	3.913	84,2	104	2,2	437	9,4	97	2,1	47	1,0	11	0,2	33	0,7	3	0,1	4.645	100,0
Nigéria	2.768	94,9	28	1,0	34	1,2	62	2,1	5	0,2	6	0,2	14	0,5	0	0,0	2.917	100,0
Outros países da África	7.006	83,8	264	3,2	456	5,5	258	3,1	116	1,4	33	0,4	215	2,6	13	0,2	8.361	100,0
<b>Total África</b>	<b>13.687</b>	<b>86,0</b>	<b>396</b>	<b>2,5</b>	<b>927</b>	<b>5,8</b>	<b>417</b>	<b>2,6</b>	<b>168</b>	<b>1,1</b>	<b>50</b>	<b>0,3</b>	<b>262</b>	<b>1,6</b>	<b>16</b>	<b>0,1</b>	<b>12.923</b>	<b>100,0</b>
Canadá	1.532	70,8	43	2,0	249	11,5	214	9,9	58	2,7	25	1,2	37	1,7	7	0,3	2.165	100,0
Estados Unidos da América	15.438	75,6	327	1,6	2.601	12,7	1.011	5,0	315	1,5	157	0,8	497	2,4	74	0,4	20.420	100,0
<b>Total América do Norte</b>	<b>16.970</b>	<b>75,1</b>	<b>370</b>	<b>1,6</b>	<b>2.850</b>	<b>12,6</b>	<b>1.225</b>	<b>5,4</b>	<b>373</b>	<b>1,7</b>	<b>182</b>	<b>0,8</b>	<b>534</b>	<b>2,4</b>	<b>81</b>	<b>0,4</b>	<b>22.585</b>	<b>100,0</b>
Bolívia	97.535	97,6	245	0,2	1.493	1,5	244	0,2	205	0,2	91	0,1	117	0,1	42	0,0	99.972	100,0
República do Haiti	20.234	79,3	92	0,4	2.363	9,3	67	0,3	1.512	5,9	398	1,6	802	3,1	63	0,2	25.531	100,0
Peru	15.780	83,7	414	2,2	1.415	7,5	471	2,5	292	1,5	115	0,6	297	1,6	59	0,3	18.843	100,0
Argentina	12.969	75,1	630	3,7	1.697	9,8	1.058	6,1	354	2,1	164	1,0	304	1,8	84	0,5	17.260	100,0
Colômbia	12.065	71,7	660	3,9	2.417	14,4	757	4,5	348	2,1	92	0,5	471	2,8	25	0,1	16.835	100,0
Paraguai	10.366	89,4	152	1,3	492	4,2	166	1,4	200	1,7	57	0,5	129	1,1	37	0,3	11.599	100,0
Outros países da América Latina e Caribe	25.669	77,1	1.234	3,7	3.130	9,4	1.418	4,3	697	2,1	294	0,9	702	2,1	148	0,4	33.292	100,0
<b>Total América Latina e Caribe</b>	<b>194.618</b>	<b>87,1</b>	<b>3.427</b>	<b>1,5</b>	<b>13.007</b>	<b>5,8</b>	<b>4.181</b>	<b>1,9</b>	<b>3.608</b>	<b>1,6</b>	<b>1.211</b>	<b>0,5</b>	<b>2.822</b>	<b>1,3</b>	<b>458</b>	<b>0,2</b>	<b>223.332</b>	<b>100,0</b>
República Popular da China	22.917	80,8	876	3,1	1.115	3,9	1.514	5,3	924	3,3	513	1,8	407	1,4	83	0,3	28.349	100,0
Japão	10.275	67,1	279	1,8	1.679	11,0	432	2,8	1.965	12,8	375	2,4	195	1,3	117	0,8	15.317	100,0
Coreia do Sul	6.425	61,9	48	0,5	713	6,9	472	4,5	146	1,4	16	0,2	2.493	24,0	74	0,7	10.387	100,0
Índia	8.524	82,3	690	6,7	327	3,2	656	6,3	60	0,6	28	0,3	68	0,7	4	0,0	10.357	100,0
Filipinas	6.508	64,6	1.314	13,0	34	0,3	2.172	21,6	30	0,3	3	0,0	10	0,1	2	0,0	10.073	100,0
Outros países asiáticos	13.952	83,5	908	5,4	616	3,7	692	4,1	185	1,1	145	0,9	178	1,1	41	0,2	16.717	100,0
<b>Total Ásia</b>	<b>68.601</b>	<b>75,2</b>	<b>4.115</b>	<b>4,5</b>	<b>4.484</b>	<b>4,9</b>	<b>5.938</b>	<b>6,5</b>	<b>3.310</b>	<b>3,6</b>	<b>1.080</b>	<b>1,2</b>	<b>3.351</b>	<b>3,7</b>	<b>321</b>	<b>0,4</b>	<b>91.200</b>	<b>100,0</b>
Alemanha	8.063	68,0	424	3,6	1.549	13,1	921	7,8	393	3,3	197	1,7	237	2,0	77	0,6	11.861	100,0
França	9.346	81,8	186	1,6	752	6,6	604	5,3	91	0,8	68	0,6	334	2,9	38	0,3	11.419	100,0
Portugal	8.242	74,1	1.046	9,4	679	6,1	625	5,6	267	2,4	78	0,7	138	1,2	43	0,4	11.118	100,0
Outros países europeus	30.424	71,2	2.732	6,4	3.480	8,1	4.012	9,4	880	2,1	414	1,0	605	1,4	171	0,4	42.718	100,0
<b>Total Europa</b>	<b>56.727</b>	<b>72,2</b>	<b>4.446</b>	<b>5,7</b>	<b>6.541</b>	<b>8,3</b>	<b>6.756</b>	<b>8,6</b>	<b>1.653</b>	<b>2,1</b>	<b>765</b>	<b>1,0</b>	<b>1.324</b>	<b>1,7</b>	<b>333</b>	<b>0,4</b>	<b>78.545</b>	<b>100,0</b>
Austrália	727	77,8	35	3,7	73	7,8	49	5,2	18	1,8	6	0,6	26	2,8	2	0,2	935	100,0
Nova Zelândia	195	77,4	4	1,6	22	8,7	12	4,8	8	3,0	2	0,8	5	2,0	4	1,6	252	100,0
Outros países da Oceania	13	65,0	2	10,0	2	10,0	2	10,0	0	0,0	0	0,0	1	5,0	0	0,0	20	100,0
<b>Total Oceania</b>	<b>935</b>	<b>77,5</b>	<b>41</b>	<b>3,4</b>	<b>97</b>	<b>8,0</b>	<b>63</b>	<b>5,2</b>	<b>25</b>	<b>2,1</b>	<b>8</b>	<b>0,7</b>	<b>32</b>	<b>2,7</b>	<b>6</b>	<b>0,5</b>	<b>1.207</b>	<b>100,0</b>
País de nascimento desconhecido ou não identificado	4	80,0	0	0,0	0	0,0	1	20,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	5	100,0
<b>Total</b>	<b>351.542</b>	<b>81,2</b>	<b>12.795</b>	<b>3,0</b>	<b>27.906</b>	<b>6,4</b>	<b>18.581</b>	<b>4,3</b>	<b>9.137</b>	<b>2,1</b>	<b>3.296</b>	<b>0,8</b>	<b>8.325</b>	<b>1,9</b>	<b>1.215</b>	<b>0,3</b>	<b>432.797</b>	<b>100,0</b>

Fonte: Sistema Nacional de Cadastros e Registros (Sincre), Departamento da Polícia Federal - Ministério da Justiça e Segurança Pública do Brasil/OBMigra. Tabulações Observatório das Migrações em São Paulo – Nepo/Unicamp-CNPq.



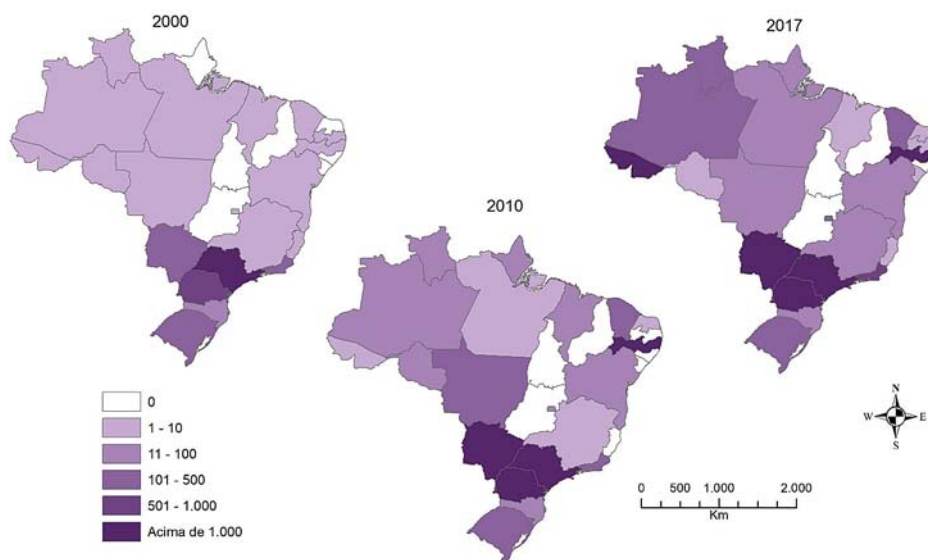
O fortalecimento dos fluxos Sul-Sul expressa tanto o reposicionamento de países e regiões do mundo na hierarquia transnacional de poder (Sassen, 1998), quando à adoção de políticas migratórias mais restritivas pelos países do Norte Global (Phelps, 2014). Nesse cenário geopolítico global, os avanços legislativos verificados no Brasil também valem nota (Assis, 2018). Mesmo diante das restrições impostas pelo Estatuto do Estrangeiro, a promulgação de resoluções normativas específicas do Conselho Nacional de Imigração (CNIg) ampliaram as possibilidades de residência documentada em território brasileiro, fortalecendo o Brasil como país de trânsito migratório no contexto internacional (Baeninger, 2017a).

Para Baeninger (2018), parte importante dessa migração Sul-Sul é composta por solicitantes de refúgio ingressos no País via

fronteiras terrestres. Esse fenômeno não apenas redefine tais espacialidades (ibid.), como também articula as migrações internacionais da fronteira às migrações internacionais da metrópole (Demétrio, Domeniconi, 2018). Esses espaços, antes tratados como localidades com dinâmicas migratórias apartadas (Peres, 2018), passam a compor, cada vez mais, diferentes partes de uma rede migratória (Truzzi, 2008) de dimensões transnacionais (Glick Schiller, 2007).

Mesmo sem contemplar solicitantes de refúgio, o Sincre já aponta centralidade crescente das entradas pelas fronteiras terrestres, sobretudo da Região Norte (Mapa 3). Entre os imigrantes internacionais registrados que declararam residir na Macrometrópole Paulista, os ingressos por Roraima, Amazonas, Acre, Mato Grosso do Sul e Paraná vêm aumentando significativamente desde 2000 (Mapa 3).

Mapa 3 – Imigrantes internacionais registrados (Registro Nacional de Estrangeiro – RNE), residentes na Macrometrópole Paulista, segundo UF de ingresso no Brasil em 2000, 2010 e 2017



Fonte: Sistema Nacional de Cadastros e Registros (Sincre), Departamento da Polícia Federal – Ministério da Justiça e Segurança Pública do Brasil/OBMigra.  
 Tabulações: Observatório das Migrações em São Paulo – Nepo/Unicamp-CNPq.



No entanto, é entre os solicitantes de refúgio que tanto as migrações Sul-Sul, como as migrações transnacionais na fronteira (Baeninger, 2018), despontam-se com maior vigor (Baeninger, 2017a). A seguir, são feitos breves apontamentos sobre as migrações transnacionais de refúgio (Baeninger, 2017b) na Macrometrópole Paulista.

## Imigração refugiada na Macrometrópole Paulista: tendências recentes

Em março de 2018, o Brasil possuía 5.314 registros ativos de refugiados, dos quais 2.747 (51,6%) declararam residir no estado de São Paulo no momento de emissão do registro. A Macrometrópole Paulista concentrava 94,7% desses registros, o que corresponde a 2.603 pessoas vivendo sob essa condição, na data em questão. Embora ainda bastante concentrada em São Paulo, sobretudo em sua capital, a migração refugiada também dá indícios de passar por um maior espraiamento em território brasileiro, sobretudo entre os estados da Região Sul e Oeste Paulista (Baeninger; Fernandes, 2018; Mapa 4). No interior do espaço metropolitano, além da capital – que sozinha reúne 2.076 refugiados –, destacam-se também os municípios de Guarulhos, São Bernardo do Campo e Campinas (Mapa 4).

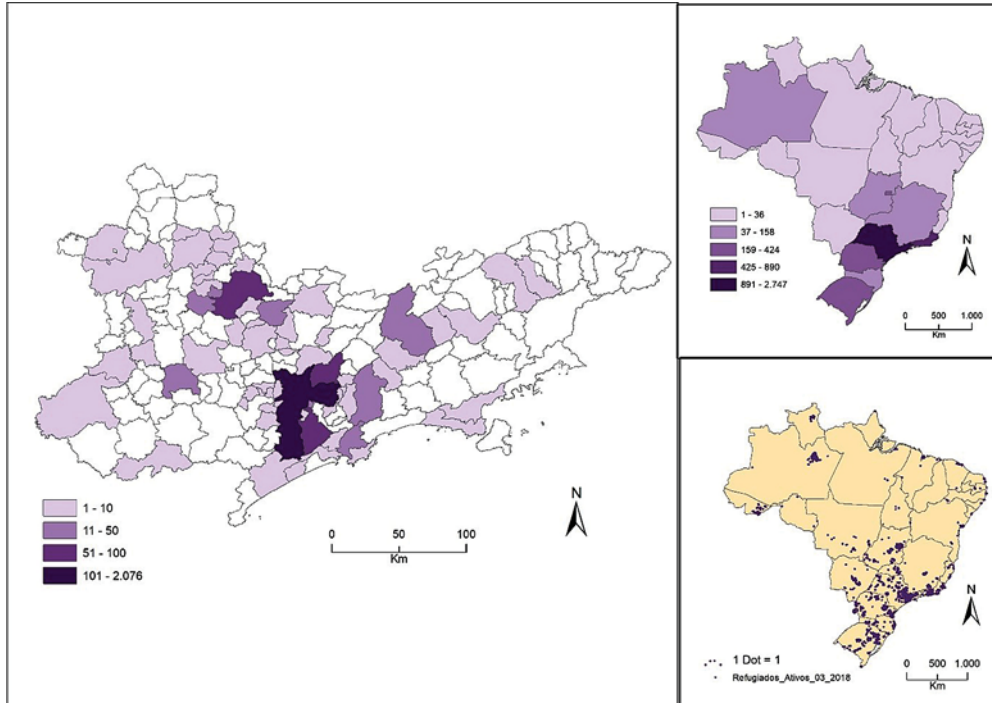
Contrapondo-se ao pequeno número de refugiados reconhecidos, a fila de processos à espera de julgamento pelo Conare contava com nada menos que 170.332 casos, em 4 de abril de 2019 (Tabela 5). Embora essa estimativa não seja publicada por município, haja vista a posição da Macrometrópole Paulista e, em

especial, do município de São Paulo, na divisão nacional e internacional do trabalho, pode-se supor que parte importante dessas pessoas tenha suas trajetórias e redes conectadas às dinâmicas dessa espacialidade. Mesmo diante da importância crescente da fronteira Norte na composição desse fenômeno – concentrando quase 65% de todos os pedidos de refúgio ativos –, São Paulo permanece uma centralidade importante, com expressivos 20% das solicitações ativas (Tabela 5).

A diferença entre o total de pedidos de refúgio registrados e a quantidade de solicitações deferidas pelo Conare representa o que Baeninger (2017b) denomina crise migratória no destino. Se, na origem, estão os condicionantes “econômicos, políticos, civis, religiosos, ideológicos e humanitários”, no destino, essa crise manifesta-se pelos regimes de controle, morosidade na aplicação da lei e formas de regulamentação dessa migração (ibid., p. 81). Levando-se em consideração ambos os contextos, a autora propõe um entendimento ampliado da migração refugiada que, não restrita à dimensão jurídica, contemple não apenas os refugiados reconhecidos, mas também solicitantes, concessões especiais de visto e até mesmo casos indeferidos (ibid.).

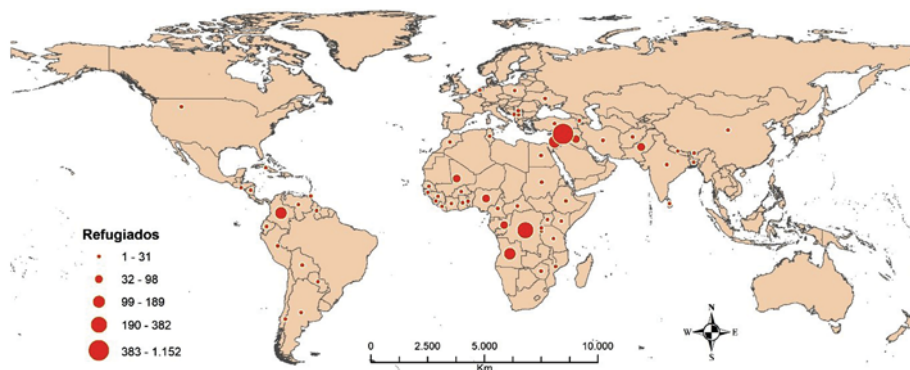
As informações apresentadas nos Mapas 5 e 6 reforçam essa migração de crise como uma dimensão fundamental das migrações Sul-Sul (Baeninger et al., 2018). Entre os refugiados reconhecidos com registro ativo, Síria, República Democrática do Congo, Palestina, Colômbia e Angola são as principais nacionalidades, concentrando, respectivamente, 41,9%, 13,9%, 6,8%, 5,9% e 4,3% dos 2.747 casos registrados (Mapa 5). Já, entre os solicitantes, destacam-se Angola (3.927), Haiti (3.638), China (3.625), Síria (2.813), Nigéria (2.403),

Mapa 4 – Refugiados com registro ativo em março de 2018, segundo UF e município de residência no Brasil e na Macrometrópole Paulista



Fonte: Comitê Nacional para Refugiados (Conare), Ministério da Justiça do Brasil, 2019.  
Tabulações: Observatório das Migrações em São Paulo – Nepo/Unicamp-Fapesp/CNPq.

Mapa 5 – Refugiados com registro ativo em março de 2018, residentes no estado de São Paulo, segundo nacionalidade



Fonte: Comitê Nacional para Refugiados (Conare), Ministério da Justiça do Brasil, 2019.  
Tabulações: Observatório das Migrações em São Paulo – Nepo/Unicamp-Fapesp/CNPq.

Tabela 5 – Solicitações de refúgio ativas em 24/04/2019, segundo ano e Unidade da Federação de solicitação

Unidades da Federação	2002	2006	2011	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019 (até 4 de abril)	Total	%
RO	0	0	0	2	3	4	7	115	390	69	590	0,35
AC	0	1	0	866	1.758	3.585	124	510	261	68	7.173	4,21
AN	0	0	0	429	344	529	852	2.418	10.272	2.953	17.797	10,45
RR	0	1	0	138	133	745	2.526	13.796	50.422	16.114	83.875	49,24
PA	0	0	0	4	6	11	24	40	153	38	276	0,16
AP	0	0	0	6	4	1	0	70	75	20	176	0,10
TO	0	0	0	0	0	0	4	10	16	11	41	0,02
<b>Região Norte</b>	<b>0</b>	<b>2</b>	<b>0</b>	<b>1.445</b>	<b>2.248</b>	<b>4.875</b>	<b>3.537</b>	<b>16.959</b>	<b>61.589</b>	<b>19.273</b>	<b>109.928</b>	<b>64,54</b>
MA	0	0	0	0	1	0	2	21	51	36	111	0,07
PI	0	0	0	0	0	1	0	0	13	0	14	0,01
CE	0	0	1	7	20	86	84	125	490	79	892	0,52
RN	0	0	0	11	3	1	5	20	22	23	85	0,05
PB	0	0	0	0	0	0	0	7	23	24	54	0,03
PE	0	0	0	8	0	3	27	47	65	31	181	0,11
AL	0	0	0	0	0	0	0	9	30	2	41	0,02
SE	0	0	0	0	0	0	0	8	49	7	34	0,02
BA	0	0	0	4	3	1	19	50	105	47	229	0,13
<b>Região Nordeste</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>1</b>	<b>30</b>	<b>27</b>	<b>92</b>	<b>137</b>	<b>287</b>	<b>818</b>	<b>249</b>	<b>1.641</b>	<b>0,96</b>
MG	0	0	0	26	39	16	12	165	296	322	876	0,51
ES	0	0	0	19	87	27	5	21	42	23	224	0,13
RJ	0	0	0	277	228	611	488	565	701	380	3.250	1,91
SP	1	0	0	1.389	4.115	6.348	2.487	7.854	9.412	3.397	35.003	20,55
<b>Região Sudeste</b>	<b>1</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>1.711</b>	<b>4.469</b>	<b>7.002</b>	<b>2.992</b>	<b>8.605</b>	<b>10.451</b>	<b>4.122</b>	<b>39.353</b>	<b>23,10</b>
PR	0	0	0	845	850	720	229	592	1.302	490	5.028	2,95
SC	0	0	0	304	521	456	198	769	1.712	851	4.811	2,82
RS	0	0	0	453	865	581	205	600	1.113	322	4.139	2,43
<b>Região Sul</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>1.602</b>	<b>2.236</b>	<b>1.757</b>	<b>632</b>	<b>1.961</b>	<b>4.127</b>	<b>1.663</b>	<b>13.978</b>	<b>8,21</b>
MS	0	0	0	47	35	42	46	76	170	113	529	0,31
MT	0	0	0	7	5	41	33	135	641	158	1.020	0,60
GO	0	0	0	315	50	9	20	82	165	147	788	0,46
DF	0	0	0	1.076	731	420	243	255	254	116	3.095	1,82
<b>Região Centro-Oeste</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>1.445</b>	<b>821</b>	<b>512</b>	<b>342</b>	<b>548</b>	<b>1.230</b>	<b>534</b>	<b>5.432</b>	<b>3,19</b>
<b>Brasil</b>	<b>1</b>	<b>2</b>	<b>1</b>	<b>6.233</b>	<b>9.801</b>	<b>14.238</b>	<b>7.640</b>	<b>28.360</b>	<b>78.215</b>	<b>25.841</b>	<b>170.332</b>	<b>100,00</b>

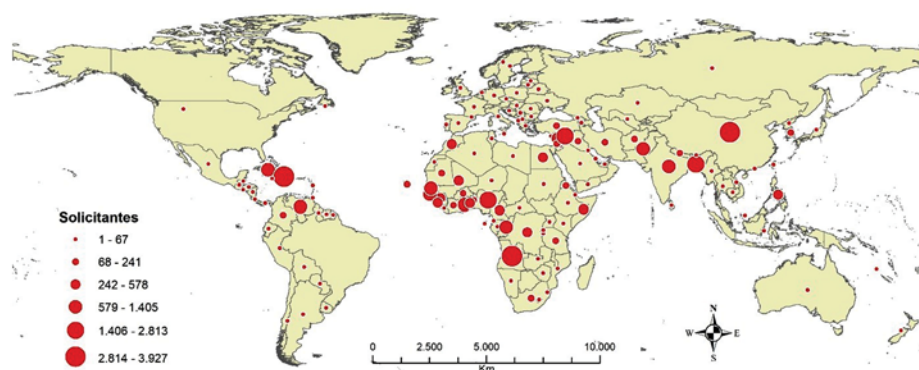
Fonte: Comitê Nacional para Refugiados (Conare), Ministério da Justiça do Brasil, 2019. Tabulações Observatório das Migrações em São Paulo – Nepo/Unicamp-Fapesp/CNPq.

Bangladesh (2.018), Venezuela (1.405), Cuba (1.343) e República do Congo (1.181), os quais, juntos, respondem por quase 64% de todas as 35.003 solicitações ativas (Mapa 6).

Nesse contexto, Baeninger (2017a) analisa a consolidação do Brasil na rota das migrações transnacionais como país de trânsito, desde a vertente dos periféricos na periferia

(Baeninger, 2017 apud Basso, 2003). Nessa nova fase da imigração internacional para o País, o protagonismo das migrações Sul-Sul traz processos migratórios completamente novos, ao mesmo tempo que fenômenos com raízes históricas são imbuídos de um novo significado, a exemplo da migração refugiada (Baeninger, 2017a).

Mapa 6 – Solicitantes de refúgio com registro ativo em 4/4/2019, que fizeram a solicitação no estado de São Paulo, segundo nacionalidade



Fonte: Comitê Nacional para Refugiados (Conare), Ministério da Justiça do Brasil, 2019.  
Tabulações: Observatório das Migrações em São Paulo – Nepo/Unicamp-Fapesp/CNPq.

## Considerações finais

As mudanças no âmbito da divisão internacional do trabalho (Sassen, 1998), a emergência dos processos de reestruturação da produção (Harvey, 1992), a reconversão econômica assistida pela principal metrópole do País (Magalhães; Bógus, 2018), desencadeiam, não apenas a expansão da área de influência direta da cidade de São Paulo, borrando divisões político-administrativas tradicionais (Lencioni, 2003; Moura, 2009), como também alteram a dinâmica de reprodução de sua força de trabalho (Faria, 1981), com participação crescente de imigrantes internacionais (Baeninger, 2014). Desde essa perspectiva, as reflexões e resultados deste artigo são relevantes na medida em que buscam vincular o fenômeno da imigração internacional à formação de arranjos espaciais (Moura, 2009) que se articulam para além da

capital, “envolvendo municípios de estrutura econômica e social bastante distinta” (Magalhães et al., 2018, p.19). Nesse sentido, a nova imigração internacional (Baeninger, 2017a) para a Macrometrópole Paulista (Emplasa, 2011 e 2012) soma-se aos fluxos passados, redefinindo “a forma com que esses grupos se relacionam com o espaço urbano” e fazendo dessa região um terreno “fértil para o estudo das migrações e do refúgio internacional” (Magalhães; Bógus; Baeninger, 2018, p. 405).

Assim, a migração internacional na principal aglomeração metropolitana do País está perpassada de novas e velhas questões. Por um lado, a existência de uma estrutura consolidada de acolhimento e acompanhamento a imigrantes e refugiados faz do município de São Paulo uma localidade referência na trajetória de diferentes grupos imigrantes (Magalhães e Bógus, 2018). Por outro lado, os processos

de reestruturação urbana e produtiva empurram parte importante dos migrantes de baixa qualificação para regiões cada vez mais distantes do núcleo metropolitano (Magalhães; Bógus; Baeninger, 2018). Ao mesmo tempo, o fenômeno da reconversão econômica e a consequente ampliação das funções de direção e inovação tecnológica, somada à presença de um dos parques produtivos mais integrados

do Brasil (Campolina Diniz; Campolina, 2007), associam-se à presença da migração internacional altamente qualificada, fazendo desse arranjo urbano metropolitano (Moura, 2009) uma constelação de diferentes espaços da migração (Baeninger, 2012), os quais denotam as dinâmicas multiescalares de sua inserção na divisão socioespacial do trabalho em nível local/regional, nacional e global.

**[I] <http://orcid.org/0000-0002-3817-2807>**

Universidade Estadual de Campinas, Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Departamento de Sociologia e Demografia, Núcleo de Estudos de População "Elza Berquó". Campinas, SP/Brasil.  
baeninger@nepo.unicamp.br

**[II] <http://orcid.org/0000-0003-0954-6993>**

Universidade Estadual de Campinas, Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Programa de Pós-Graduação em Demografia, Núcleo de Estudos de População "Elza Berquó". Campinas, SP/Brasil.  
natalia\_belmontedemetrio@yahoo.com.br

**[III] <http://orcid.org/0000-0002-5606-448X>**

Universidade Estadual de Campinas, Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Programa de Pós-Graduação em Demografia. Campinas, SP/Brasil.  
joicedomeniconi@nepo.unicamp.br

## Notas

- (1) É importante destacar o crescente acesso à documentação na dinamização dos fluxos migratórios internacionais recentes para o Brasil (Fernandes et al., 2014). Seja em função de acordos multilaterais (tais como os firmados entre os países do Mercado Comum do Sul), das concessões especiais de visto (como o visto de ajuda humanitária conferido aos haitianos) ou das garantias previstas a todos os solicitantes de refúgio, Fernandes et al. (2014) pontuam a diminuição considerável de imigrantes internacionais em situação de indocumentação.
- (2) Os dois registros administrativos descritos possibilitam desagregação da informação no nível de município e apresentam periodicidade anual. Por isso são amplamente utilizados em pesquisas acadêmicas e diagnósticos (Baeninger e Fernandes, 2017; Oliveira e Cavalcante, 2015).

- (3) Os microdados do Sincre estão disponíveis em: <http://obmigra.mte.gov.br/index.php/microdados>. Acesso em: 30 mar 2019.
- (4) As informações do Sincre passaram a ser de consulta pública apenas em 2017.
- (5) Levando em consideração que decoradores são, sobretudo, bolivianos, essa ocupação deve estar associada ao nicho da costura (Baeninger; Fernandes, 2017). Outra ocupação que precisa ser considerada com precaução é a de arquitetos.

## Referências

- ASSIS, G. de O. (2018). “Nova Lei de Migração no Brasil: Avanços e Desafios”. In: BAENINGER, R. et al. *Migrações Sul-Sul*. Campinas, SP, Nepo/Unicamp.
- BAENINGER, R. (2005). São Paulo e suas migrações no final do século XX. *São Paulo em Perspectiva*, v. 19, n. 3, pp. 84-96.
- \_\_\_\_\_. (2012). *Fases e faces da migração em São Paulo*. Campinas, Núcleo de Estudos de População – Nepo/Unicamp.
- \_\_\_\_\_. (2014). Migrações Internacionais no século 21: desafios para uma agenda de pesquisa. In: VI CONGRESO DE LA ASOCIACIÓN LATINOAMERICANA DE POBLACIÓN. *Anais...* Lima-Peru, de 12 a 15 de agosto.
- \_\_\_\_\_. (2017a). “Cenários das Migrações Internacionais no Brasil”. In: BERQUÓ, E. (org.). *Demografia na Unicamp: um olhar sobre a produção do Nepo*. Campinas-SP, Editora da Unicamp.
- \_\_\_\_\_. (2017b). “Migrações transnacionais de refúgio no Brasil”. In: LUSI, C. (org.). *Migrações Internacionais: Abordagens de Direitos Humanos*. Brasília, Centro Scalabriniano de Estudos Migratórios, v. 1, pp. 13-29.
- BAENINGER, R. et al. (orgs.) (2018). *Migrações Sul-Sul*. Campinas, SP, Nepo/Unicamp.
- BAENINGER, R. e CANALES, A. (coords.) (2018). *Migrações fronteiriças*. Campinas, SP, Nepo/Unicamp.
- BAENINGER, R. e CUSTÓDIO, F. (coords.) (2018). Atendimento ao Imigrante da Prefeitura Municipal de Campinas-SP: perfil de imigrantes internacionais registrados no Serviço de Referência ao Imigrante, Refugiado e Apátrida.. Disponível em: [http://www.nepo.unicamp.br/catedra/Diagn%C3%B3stico%20do%20Munic%C3%ADpio%20de%20Campinas\\_C%C3%A1tedra.pdf](http://www.nepo.unicamp.br/catedra/Diagn%C3%B3stico%20do%20Munic%C3%ADpio%20de%20Campinas_C%C3%A1tedra.pdf). Acesso em: 25 maio 2018.
- BAENINGER, R. e FERNANDES, D. (coords.) (2017). *Atlas temático: observatório das migrações em São Paulo – Migrações internacionais*. Campinas, SP, Nepo/Unicamp.
- \_\_\_\_\_. (coords.) (2018). *Atlas temático: observatório das migrações em São Paulo – Migração refugiada*. Campinas, SP, Nepo/Unicamp,.
- BASSO, R. (2013). “Imigração, racismo e antirracismo na Europa hoje”. In: TAVARES, M. A.; GOMES, C. (orgs.). *Intermitências da crise e questão social: uma interpretação marxista*. João Pessoa, Editora UFPB.

- BRANDÃO, C. A. (2007). *Território e desenvolvimento: as múltiplas escalas entre o local e o global*. Campinas, Editora da Unicamp.
- CAMPOLINA DINIZ, C. e CAMPOLINA, B. (2007). A região metropolitana de São Paulo: reestruturação, re-espacialização e novas funções. *Eure*. Santiago, v. 33, n. 98, pp. 27-43.
- CANO, W. (2011). *Novas determinações sobre as questões regional e urbana após 1980*. Texto para discussão. Campinas, IE/Unicamp, n. 193, pp. 1-36, julho.
- DEMÉTRIO, N. B. (2017). Arranjos urbanos-rurais regionais: o rural paulista no século 21. Tese de Doutorado. Campinas, Universidade Estadual de Campinas.
- DEMÉTRIO, N. B. e DOMENICONI, J. (2018). “Imigração venezuelana no Brasil: o espaço da fronteira e o espaço da metrópole”. In: BAENINGER, R. e SILVA, J. C. J. (orgs.). *Migrações venezuelanas*. Campinas, SP, Nepo/Unicamp.
- DOMENICONI, J. (2018). “A migração internacional qualificada no século XXI – A circulação de trabalhadores do conhecimento desde uma perspectiva Sul-Sul”. In: BAENINGER, R.; BÓGUS, L. M.; MOREIRA, J. B.; VEDOVATO, L. R.; FERNANDES, D.; SOUZA, M. R. de; BALTAR, C. S.; PERES, R. G.; WALDMAN, T. C. e MAGALHÃES, L. F. (orgs.). *Migrações Sul-Sul*. Campinas, SP, Nepo/Unicamp.
- ELIAS, D. (2003). *Globalização e agricultura*. São Paulo, Edusp.
- \_\_\_\_\_ (2017). Agronegócio globalizado e (re)estruturação urbano-regional. In: XVII ENCONTRO NACIONAL DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM PLANEJAMENTO URBANO E REGIONAL. *Anais...* São Paulo, 22 a 26 de maio.
- EMPLASA/SEADE (2011). *Rede Urbana e Regionalização do Estado de São Paulo*. São Paulo, Emplasa. Disponível em: [http://produtos.seade.gov.br/produtos/publicacoes/pub\\_RedeUrbanaRegionalizacaoESP\\_2011.pdf](http://produtos.seade.gov.br/produtos/publicacoes/pub_RedeUrbanaRegionalizacaoESP_2011.pdf). Acesso em: 20 fev 2019.
- EMPLASA – Empresa Paulista de Planejamento Metropolitano (2012). *Macrometrópole Paulista, 2012*. São Paulo, Secretaria de Desenvolvimento Metropolitano – Emplasa. Disponível em: <https://cetesb.sp.gov.br/camaras-ambientais/wp-content/uploads/sites/21/2014/12/Macrometropole.pdf>. Acesso em: out 2018.
- FARIA, V. (1981). Divisão social do trabalho, especialização e crescimento urbano: o caso da macrometrópole paulista. In: II ENCONTRO NACIONAL DA ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE ESTUDOS POPULACIONAIS. *Anais*. S.I., Abep.
- FERNANDES, D. et al. (2014). *Estudos sobre a Imigração no Brasil e Diálogo Bilateral*. Relatório Ministério do Trabalho/OIM/PUCMinas.
- GLICK-SCHILLER, N. (2007). Beyond the Nation-State and Its Units of Analysis: Towards a New Research Agenda for Migration Studies - Essentials of Migration Theory. In: CENTER ON MIGRATION, CITIZENSHIP AND DEVELOPMENT. *Arbeitspapiere - Working Papers*, n. 33.
- HARVEY, D. (1992). *A condição pós-moderna*. São Paulo, Loyola.
- LENCIONI, S. (2003). A emergência de um novo fato urbano de caráter metropolitano em São Paulo: a particularidade de seu conteúdo socioespacial, seus limites regionais e sua interpretação teórica. In: X ENCONTRO NACIONAL DA ANPUR. *Anais...* Belo Horizonte.
- MAGALHÃES, L. F. A.; BÓGUS, L. (2018). Reversão econômica e migrações Sul – Sul na cidade de São Paulo: fluxos e territorialidades migrantes. In: XXI ENCONTRO NACIONAL DA ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE ESTUDOS POPULACIONAIS. *Anais...* Poços de Caldas, Abep.



- MAGALHÃES, L. F. A.; BAENINGER, R.; DEMÉTRIO, N. B.; DOMENICONI, J. (2018). A imigração internacional contemporânea nos municípios da Macrometrópole Paulista. Trabalho apresentado no Congresso Observatório das Metrôpoles vinte anos: As Metrôpoles e o Direito à Cidade: dilemas, desafios e esperanças. Rio de Janeiro.
- MAGALHÃES, L. F. A. (2017). *A imigração haitiana em Santa Catarina: perfil sociodemográfico do fluxo, contradições da inserção laboral e dependência de remessas no Haiti*. Tese de Doutorado. Campinas, Universidade Estadual de Campinas.
- MAGALHÃES, L. F. A.; BÓGUS, L. M. M.; BAENINGER, R. (2018). “Migrantes e refugiados Sul-Sul na cidade de São Paulo: trabalho e espacialidades”. In: BAENINGER, R.; BÓGUS, L. M.; MOREIRA, J. B.; VEDOVATO, L. R.; FERNANDES, D.; SOUZA, M. R. de; BALTAR, C. S.; PERES, R. G.; WALDMAN, T. C.; MAGALHÃES, L. F. (orgs.) *Migrações Sul-Sul*. Campinas, SP, Nepo/Unicamp.
- MANRIQUE, L. E. (2012). El emergente eje ‘Sur-Sur’ global. *Política Exterior*, marzo/abril.
- MOURA, R. (2009). *Arranjos urbano-regionais no Brasil: uma análise com foco em Curitiba*. Tese de Doutorado. Curitiba, Universidade Federal do Paraná.
- NEGRI, B.; GONÇALVES, M. F. e CANO, W. (1988). “O processo de interiorização do desenvolvimento e da urbanização no Estado de São Paulo (1920-1980)”. In: CANO, W. (org.). *A interiorização do desenvolvimento econômico no Estado de São Paulo (1920-1980)*. São Paulo, Seade.
- OLIVEIRA, G. C. de (2017). *Imigração boliviana no interior de São Paulo: o setor têxtil em Americana – SP*. Tese de Doutorado. Campinas, Universidade Estadual de Campinas.
- OLIVEIRA, A. T.; CAVALCANTI, L. (2015). Potencialidades e limitações no uso dos registros administrativos: a experiência do OBMigra. Disponível em: <<http://obmigra.mte.gov.br/index.php/component/content/article?id=1215>>. Acesso em: 1º out 2017.
- PERES, R. (2018). “A presença boliviana em Corumbá – MS: a construção de um espaço migratório de fronteira”. In: BAENINGER, R. e CANALES, A. (coords.). *Migrações fronteiriças*. Campinas, SP, Núcleo de Estudos de População “Elza Berquó”.
- PHELPS, E. D. (2014). South-South Migration: Why it’s bigger than we think, and why we should care. *The Migrationist*. Disponível em: [themigrationist.net/2014/02/06/south-south-migration-why-its-bigger-than-we-think-and-why-we-should-care](http://themigrationist.net/2014/02/06/south-south-migration-why-its-bigger-than-we-think-and-why-we-should-care). Acesso em: 20 maio 2018.
- PORTES, A.; GUARNIZO, L.; LANDOLT, P. (2003). *La Globalización desde abajo: transnacionalismo inmigrante y desarrollo*. México, Flasco.
- SANTOS, M. (2013). *Técnica, espaço, tempo*. São Paulo, Editora da Universidade de São Paulo.
- SASSEN, S. (1998). *As cidades na economia mundial*. São Paulo, Studio Nobel
- TRUZZI, O. M. S. (2008). Redes em processos migratórios. *Tempo Social*, v. 20, pp. 199-218.

Texto recebido em 16/jun/2019  
Texto aprovado em 22/ago/2019



# Contradicciones y paradojas del modelo de gestión urbana en el área metropolitana de Guadalajara Jalisco, México

Contradictions and paradoxes of the urban management model in the metropolitan area of Guadalajara, Jalisco, Mexico

Josefina Lara [1]

## Resumen

En México el fenómeno metropolitano se identifica como un problema de política pública, lo que condujo al diseño de estructuras institucionales y mecanismos de coordinación, cuya finalidad es intentar la gestión y hacer gobernables las zonas metropolitanas del país. En estas páginas se realiza un análisis exploratorio de los problemas de gestión urbana del área metropolita de Guadalajara, donde pese a la existencia de nuevas instancias de coordinación, no se refleja una mejora sustancial en la asignación de los recursos públicos, la cooperación intermunicipal o el diseño de políticas urbanas. El objetivo es revelar las contradicciones y paradojas de un modelo donde coexisten un marco normativo de gestión urbana y una realidad caótica.

**Palabras clave:** gestión urbana; coordinación metropolitana; cooperación intermunicipal; área metropolitana de Guadalajara.

## Abstract

*In Mexico, the metropolitan phenomenon is identified as a public policy problem, which has led to the design of institutional structures and coordination mechanisms whose objective is to attempt to manage the country's metropolitan areas and make them governable. We conducted an exploratory analysis of the urban management problems of the Guadalajara metropolitan area, where, despite the existence of new coordination levels, there has been no substantial improvement in the allocation of public resources, nor in inter-municipal cooperation or in the making of urban policies. Our aim is to reveal the contradictions and paradoxes of a model in which a normative framework of urban management and a chaotic reality coexist.*

**Keywords:** urban management; metropolitan coordination; inter-municipal cooperation; Guadalajara metropolitan area.



## Introducción

La ciudad como fenómeno alberga y expresa espacialmente múltiples dinámicas sociales, culturales, económicas y políticas; en cambio la ciudad vista como un problema, nos confronta con temas complejos inherentes a la naturaleza de los procesos sociales, las economías urbanas, las razones sociales que orientan la toma de decisiones en la ciudad, la cuestión del gobierno y las políticas, la descentralización, la participación ciudadana, los modelos de gestión y la cultura (Lefebvre, 1972; Pérez, 1995; Aguilar, 2006; Borja, 2015; Arellano, 2015).

El carácter dinámico de *lo urbano* en la fase del capitalismo inmobiliario-financiero (Leopoldo, 2014b) nos coloca frente a un campo social donde se teje un complejo entramado de instituciones y actores, que en el discurso consideran a la planeación como un aspecto importante, – pero que al depender de un marco constitucional que la condiciona –, deja a la planeación en el plano testimonial que hasta ahora tiene (Arellano, 2015). Tanto la planeación como la gestión urbana se encuentran en un proceso de reinención en los países latinoamericanos. Con las reformas económicas iniciadas en la década de 1980, se buscó la construcción de aparatos estatales que facilitaran los diversos procesos de desregulación y privatización de los bienes nacionales, en favor del poder del mercado y el capital financiero; procesos que resultaron en nuevas formas de gobernar y planear el territorio. En este contexto surgen los conceptos de gobernanza y planeación participativa, como alternativas al modelo de planeación jerárquica y vertical propio del

Estado fordista en América Latina. Los modelos participativos se fundamentan en una nueva forma de gobernar las ciudades, denominada gobernanza, que concede mayor protagonismo en los procesos de diseño, planeación e implementación de políticas públicas, a actores no gubernamentales conformados en redes y asociaciones horizontales.

A la par se produce una nueva relación entre política y territorio enfocada a administrar la ocupación y uso del mismo denominada *ordenamiento territorial*, valorada como una política de Estado que busca la convergencia entre las políticas de desarrollo regional, espacial o territorial con el modelo de desarrollo económico (Cfr. Arellano, 2013). Sin embargo la planeación del desarrollo y las políticas territoriales como respuesta del Estado produjeron en América Latina sistemas instrumentales de planeación poco efectivos, que no terminan por construir verdaderas políticas territoriales, quedando solamente en un plano enunciativo.

Las Asociaciones Público-Privadas (APP) y la Planeación Estratégica (PE) por su parte, surgieron como instrumentos democráticos para el diseño, planeación e implementación de políticas públicas,<sup>1</sup> destinadas a abatir las diferencias sociales históricamente imperantes en la región latinoamericana. La posibilidad de formar asociaciones con actores sociales no estatales (cámaras de comercio, organizaciones de la sociedad civil, instituciones financieras, gremios, universidades, etc.), representa un arma de doble filo, ya que como apunta Montero (2015, p. 8), “puede malograrse, por ejemplo, cuando los objetivos de los actores se alejan en demasía del interés público, o cuando existe un conflicto irreconciliable en las negociaciones

entre actores". La planeación urbana y regional en Latinoamérica depende cada vez más de las APP, donde la falta de representación de todos los actores constituye la mayor debilidad de la herramienta, "especialmente porque puede llevar a la reproducción de las jerarquías sociales existentes o al diseño de agendas que perjudiquen a poblaciones vulnerables o sub-representadas" (ibid., p. 11).

En México los procesos de descentralización del periodo 1980-1990 produjeron dos cambios fundamentales: por una parte las nuevas facultades del municipio para tomar decisiones autónomas,<sup>2</sup> que con el tiempo derivarían en una alta dependencia de las APP para el desarrollo económico de los municipios, y por otra, "la irrupción de la Nueva Economía Institucional, que ponía en evidencia la importancia de las instituciones [...], para articular y desarrollar instituciones y redes de gobernanza duraderas" (Ibid., pp. 10-11). El punto de inflexión que representó la adopción del modelo de libre mercado, tuvo su impronta en la privatización *de facto* de la política nacional de desarrollo urbano. La planeación perdió totalmente su prestigio, quedando en manos del mercado inmobiliario-financiero la decisión de dónde invertir sus recursos, de forma tal, que actualmente "para el *cómo*, hay reglas; para el *con qué*, hay instrumentos, pero el *dónde*, deja de ser preocupación del gobierno" (Eibenschutz y Rodríguez, 2013, p. 55).

Es así que la planeación en las grandes ciudades del país (Ciudad de México, Guadalajara y Monterrey) ha quedado en manos de las fuerzas del mercado, lo que dificulta la concreción de acuerdos básicos entre los tres niveles de gobierno sobre el desarrollo de las ciudades, el trazado de

infraestructuras y el sistema de movilidad vinculante. Ante este panorama resulta importante cuestionarnos: ¿han resultado efectivos los mecanismos de coordinación para estimular la cooperación intermunicipal en el área metropolitana de Guadalajara?

En estas páginas se buscará dar respuesta a la interrogante, a partir del análisis de las estructuras subyacentes en la producción del espacio urbano. El análisis enfoca el modelo de gestión urbana del Área Metropolitana de Guadalajara (AMG), con base en la visión de desarrollo contenido en los planes y programas adoptados por la metrópoli. Para tal fin se analizan los ámbitos de actuación y procesos participativos de los distintos actores, que determinan o influyen en el curso del proceso expansivo por el que atraviesa la metrópoli.

## El modelo de gestión del Área Metropolitana de Guadalajara

El Área Metropolitana de Guadalajara es un sistema urbano complejo con funciones centrales en el Occidente de México, gracias a su vocación comercial y productiva, al tamaño de sus mercados, al peso de sus instituciones y a la visibilidad internacional que poco a poco va logrando. Actualmente es considerada la quinta zona metropolitana con mayor crecimiento de los países miembros de la OCDE. El AMG está compuesta por 8 unidades territoriales grandes, complejas y fusionadas que requieren nuevas formas de gobierno.

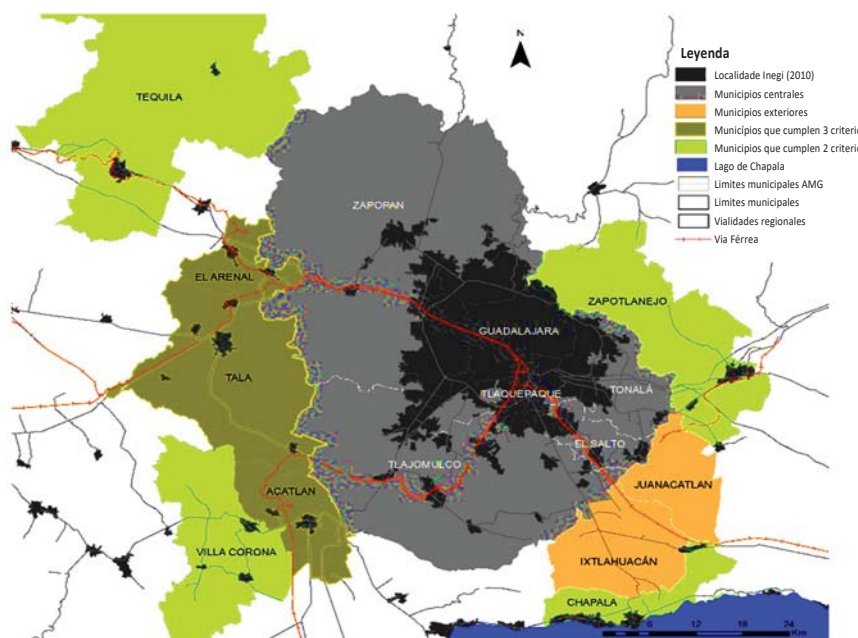
Esta difícil tarea sugiere la construcción de un gobierno metropolitano que sea capaz de articular una lógica supra e intra municipal,

que no ponga en entredicho el equilibrio de poderes con el gobierno del Estado de Jalisco. ¿Por qué es importante un nuevo nivel de gobierno? Debido al tamaño de la población metropolitana, que se sitúa en 5.002.466 habitantes distribuidos en 61,820 ha. (IIEG, 2017), el Área Metropolitana de Guadalajara concentra el 62% de la población del Estado, y la tendencia apunta hacia la incorporación de nuevos municipios a la dinámica metropolitana, como son Zapotlanejo, Acatlán de Juárez, Tala y El Arenal. La anexión de municipios circunvecinos al AMG, se orienta hacia la conformación de una región metropolitana, donde los municipios periurbanos<sup>3</sup> juegan un papel determinante para el futuro de la ciudad. No solo por la posibilidad de que se amplíe

la superficie administrativa de la metrópoli, sino porque funcionalmente estos municipios representan una posibilidad para la expansión inmobiliaria, el crecimiento de los servicios y la diversificación de las fuentes de empleo.

Los procesos de descentralización y continua privatización del suelo rural circundante, han dado origen a un nuevo escenario territorial conformado por lugares discontinuos y distantes “que requieren de un gobierno central fuerte, con enfoque de relaciones interurbanas de competitividad y conectividad. Sin embargo, el modelo más difundido en el país es un modelo fragmentado, con presencia en el mismo territorio de un conjunto de gobiernos locales autónomos” (Carrión, 2013, p. 33) (Figura 1).

Figura 1 – El área Metropolitana de Guadalajara y los municipios periurbanos<sup>4</sup>



Fuente: elaboración propia con base en Imeplan, 2015.

Este modelo induce la parcelación en la toma de decisiones de los municipios metropolitanos. Actualmente se reconoce que son las inversiones las que modelan el espacio de las ciudades y orientan el desarrollo; en el caso del Área Metropolitana de Guadalajara, las inversiones a lo largo del tiempo han seguido tendencias nacionales y de atención a situaciones de corto plazo y coyunturales, derivadas principalmente de la falta de estabilidad institucional en la administración pública. Las inversiones productivas en México están estrechamente ligadas a los periodos de gobierno, por lo tanto, carecen de continuidad y de una visión de largo plazo, especialmente en el nivel municipal.

El proceso de urbanización metropolitano responde tanto a las lógicas del racionalismo del mercado inmobiliario-financiero, como a la agresiva privatización formal e informal del suelo, que las reformas del Estado en materia agraria han consentido. El modelo de gestión urbana se manifiesta en tres ejes de cambio predominantes:

- 1) la tendencia hacia la flexibilización urbana por sobre el urbanismo regulador;
- 2) la caída en el financiamiento estatal en materia de equipamientos e infraestructura y de algunos servicios urbanos colectivos;
- 3) el empoderamiento de un mercado inmobiliario-financiero transnacional, tutelado por el Estado.

De esta forma el mercado inmobiliario-financiero se ha convertido en el principal mecanismo de coordinación y gestión en la producción del suelo urbano, “ya sea a través de la privatización de las empresas públicas o por la hegemonía del capital privado en la producción de las materialidades urbanas” (Abramo, 2012, p. 36). *El Mercado*, al ser

el principal y hegemónico mecanismo de coordinación de las decisiones de inversión, produjo una estructura híbrida fragmentada y difusa, desde el punto de vista de su morfología.

Por su parte *el Estado* en sus tres niveles de gobierno, se conforma como el principal agente promotor de las acciones del mercado inmobiliario. A estas dos lógicas de coordinación, se suma una tercera: “la lógica de la necesidad”. Esta última reúne un conjunto de acciones individuales y colectivas que promueven la producción de *la ciudad popular*, con su habitual ciclo de ocupación/autoconstrucción/auto urbanización, y finalmente, consolidación de los asentamientos populares informales (ibid., p. 36). A partir del año 2000 ha surgido una nueva variante de producción del espacio urbano, que articula la lógica del mercado formal con la de la necesidad, manifiesta espacialmente en la producción masiva de vivienda de interés social en las periferias remotas. Tanto el mercado formal como el informal de producción del suelo y la vivienda, convergen en la construcción de una metrópoli confusa que responde a sus propias lógicas económicas de funcionamiento y reproducción social. Al problema de la producción de vivienda se suman otros apremios estructurales para la metrópoli, como el problema de la movilidad y el transporte, la dotación de servicios públicos hacia lugares cada vez más alejados de la ciudad, la seguridad pública y la degradación ambiental.

Aunque en el AMG se tiene una reconocida experiencia en la elaboración de instrumentos de planeación urbana, ésta “se ha convertido en rehén de los intereses del sector inmobiliario y la corrupción” (Arias y Arellano,

2013, p. 36). Las decisiones administrativas y las acciones fuera de control de constructores y desarrolladores inmobiliarios, que influyen de manera directa en la nueva configuración de la ciudad, lograron que la planeación se convirtiera en la práctica en un conjunto de instrumentos enunciativos y nunca operativos. A nivel nacional la planeación urbana y el ordenamiento territorial han sido temas insuficientemente atendidos. Mientras que los países europeos manejan sus políticas de ordenamiento territorial dentro de un contexto, tanto interno (nacional) como externo (internacional), que permite adaptar las condiciones y objetivos específicos de sus políticas nacionales al entorno global, en México se practica una planeación racional, vertical y centralizada.

En el Estado de Jalisco durante cincuenta años (1933-1993), el gobierno estatal ejerció la rectoría en materia de legislación urbana e instrumentos de planeación urbanística; sin embargo, durante los últimos veinticinco años “se han revertido los instrumentos de planeación urbana, que hasta 1993 nos distinguía como pioneros en el ámbito nacional, [...] tendiendo en la mayoría de los casos a favorecer más el interés privado que el público y social, lo que significa el triunfo de la fuerza del mercado sobre la rectoría del Estado” (Arias, 2010, p. 461). El cambio de criterios en la aplicación de la legislación urbanística, coincide con el cambio de partido político en la gubernatura del Estado.

Durante el periodo 1995-2013, con el gobierno estatal liderado por el Partido Acción Nacional (PAN), surgieron cambios profundos en las administraciones municipales. Por primera vez se consideró una *política de regionalización* y la creación de instituciones

públicas responsables del desarrollo urbano en el Estado.<sup>5</sup> La política de Regionalización se estableció en una metodología para la construcción de un escenario de desarrollo orgánico-institucional, que consideraba dos variables clave: la dimensión territorial y la orientación que podría asumir el proceso de planeación y gestión regional iniciado en 1995. “La dimensión territorial se pensó idealmente en función del grado de centralización o descentralización que pudiera alcanzar el sistema de gestión pública regional, en tanto que la orientación de la planeación, permitió ponderar el tipo de organizaciones o agentes que poco a poco podrían involucrarse en el proceso de planeación y gestión regional” (Arias, 2015, p. 23).

La regionalización territorial del Estado abrió la posibilidad de una vinculación política entre los gobiernos municipales, con los actores económicos más relevantes en las regiones y con representantes de la sociedad civil. El objetivo era lograr el financiamiento compartido para obras de infraestructura, y alcanzar acciones concertadas para el desarrollo integral de los municipios. Sin embargo la transformación institucional fracasó, lo que derivó durante el periodo 2007-2013 en la creación de la Secretaría de Planeación del Estado de Jalisco, “que privilegiaba la visión integral de largo plazo, en detrimento de la planeación regional basada en las capacidades locales” (Ibid, p. 27). Desapareció también el criterio territorial como principio ordenador y las políticas territoriales se concentraron en las posibles asociaciones inter-municipales, con miras a la conformación de nuevas zonas metropolitanas.

Por su parte la política nacional de metropolización,<sup>6</sup> con asignación de recursos

financieros para los municipios participantes, benefició especialmente a los municipios que conforman el AMG, lo que permitió que Zapopan y Tlajomulco se transformaran en tan solo veinte años en los nuevos polos del desarrollo metropolitano que son hoy en día. No obstante el AMG presenta un problema de gestión importante que se manifiesta en la expansión fuera de control en algunas de sus áreas, la destrucción de áreas naturales, basura, contaminación, corrupción y falta de democracia en la toma de decisiones. Aunque existe un marco normativo para la planeación urbana, los gobiernos municipales “difícilmente soltarán la atribución y competencia en materia de uso de suelo urbano. Para ello serían necesarios diversos cambios institucionales y una sociedad más activa y participativa” (Arias y Arellano, 2013, p. 37).

Actualmente el desarrollo urbano del AMG es un asunto eminentemente local organizado sobre la base de “proyecto por proyecto”, o como afirma Cabrales (2008), “un modelo de ciudad por proyectos, cuyo correlato es una renuncia tácita a la planificación urbana integral”. En el AMG se está gestando un proceso paralelo de expansión y reestructuración urbana, que surge de la interacción entre fuerzas económicas que están dando curso a una nueva estructura de la ciudad. Las decisiones del mercado inmobiliario-financiero para invertir en determinadas zonas de la ciudad, tiene grandes repercusiones en el sistema urbano completo, especialmente por la anexión incontrolada de suelos agrícolas a la dinámica metropolitana en áreas periféricas y por el cambio de usos del suelo y densidades edilicias del sector poniente del AMG.

En este punto valdría preguntarnos: ¿cuáles son los elementos normativos o institucionales de control de estas acciones? Muy pocos, “aunque la planeación urbana desde la década de 1980 esté contemplada en la Constitución federal y posteriormente se detalle en diversas leyes federales y estatales, y con ello se quiera creer que hay solidez institucional al ser normativa y jurídicamente reconocida, la verdad es que no es así. [...]. Esto provoca que se den al final las contradicciones y paradojas, pues hay un marco normativo de planeación urbana, y una realidad caótica” (Arias y Arellano, 2013, p. 36).

## Marco normativo e instancias de coordinación metropolitana

El Sistema Estatal de Planeación para el desarrollo urbano en el Estado de Jalisco, se integra en un conjunto de planes y programas básicos, derivados y de coordinación, que ordenan y regulan el desarrollo urbano de los centros de población. El Artículo 43 de la Ley de Desarrollo Urbano del Estado de Jalisco (2010), establece un sistema de planes y programas los cuales por sus objetivos, contenidos, elementos informativos, acciones, área de aplicación y efectos jurídicos se clasifican e integran como se muestra en el Cuadro 1.

El Código Urbano del Estado de Jalisco aprobado por el Congreso Estatal, que entró en vigor a partir del 1° de enero del año 2009, y que suple a la Ley de Desarrollo Urbano decretada en 1993, es un instrumento normativo que ha sido cuestionado por



Cuadro 1 – Sistema de Planeación para el Desarrollo Urbano del Estado de Jalisco

<b>I. Planes y Programas Básicos</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>a) El Programa Estatal de Desarrollo Urbano;</li> <li>b) El Programa Municipal de Desarrollo Urbano;</li> <li>c) Los Planes de Desarrollo Urbano de Centros de Población; y</li> <li>d) Los Programas de Ordenamiento Ecológico Local (POEL) previstos y regulados en la legislación en materia de equilibrio ecológico y protección al ambiente.</li> </ul>
<b>II. Planes y Programas Derivados</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>a) Los Planes Parciales de Desarrollo Urbano; y</li> <li>b) Los Planes Parciales de Urbanización.</li> </ul>
<b>III. Planes y Programas de Coordinación</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>a) Los Planes Regionales de Desarrollo Urbano;</li> <li>b) Los programas que ordenen y regulen a las zonas conurbadas interestatales;</li> <li>c) Los planes que ordenen y regulen a las zonas conurbadas intermunicipales;</li> <li>d) Los programas de ordenamiento ecológico regional, previstos y regulados por la legislación en materia de equilibrio ecológico y protección al ambiente;</li> <li>e) Los planes parciales de urbanización donde se regulen y autoricen acciones intermunicipales.</li> </ul>

Fuente: Artículo 43, Ley de Desarrollo Urbano del Estado de Jalisco, actualizado en septiembre de 2010.

considerar que rebasa la autonomía municipal, al establecer normas específicas por encima de las atribuciones conferidas a los municipios en el Art. 115 Constitucional y en la Ley General de Asentamientos Humanos (LGAH, 1993). Por otra parte, es un documento hecho a la medida de los inversionistas privados, que coloca en primer plano los objetivos relacionados con la promoción económica y la atracción de inversiones privadas, por encima de los objetivos del desarrollo urbano sustentable, las políticas sociales y los derechos humanos. Pese a ello, es el documento que rige actualmente el desarrollo urbano en la metrópoli.

Como se observa el problema metropolitano no es la falta de normatividad, sino un problema de gestión. Por tal motivo el Área Metropolitana de Guadalajara requiere de relaciones intergubernamentales sólidas, encaminadas hacia la conformación de un gobierno metropolitano que gestione en forma eficiente la metrópoli. En el año 2011 se conformó una instancia de coordinación para el Área Metropolitana de Guadalajara, que se desprende de la reforma constitucional del año 2008 y se detalla en la Ley de Coordinación Metropolitana del Estado de Jalisco, donde se establece que la coordinación metropolitana se realizará a través de tres instancias principales:<sup>7</sup>



1) una instancia de coordinación política, conformada por los presidentes municipales de los ayuntamientos metropolitanos;

2) una instancia de coordinación técnica, con personalidad jurídica y patrimonio propios; y

3) una instancia consultiva y de participación ciudadana de carácter honorífico, pero con facultades suficientes para realizar tareas de evaluación y seguimiento.

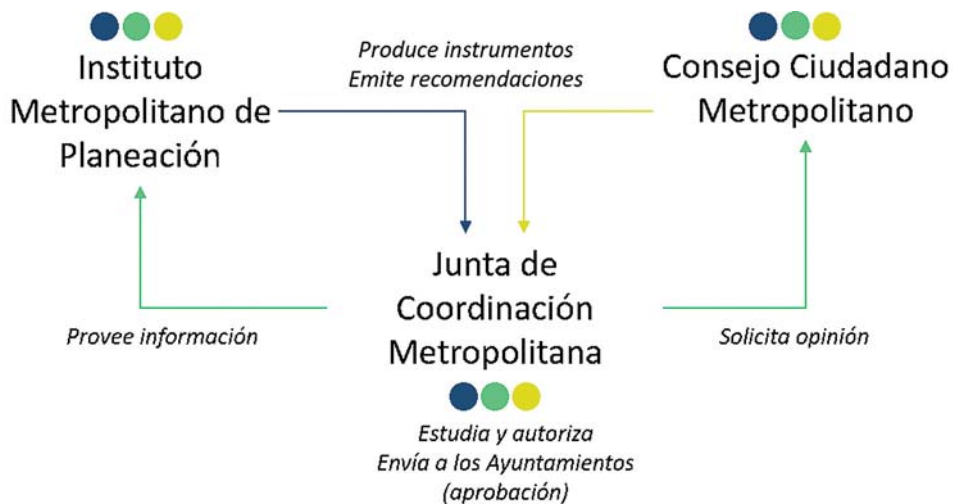
Las instancias definidas como “entes intermunicipales”, sustentadas en principios rectores como la autonomía municipal, la coordinación y el consenso, son las siguientes:

- I) La Junta de Coordinación Metropolitana;
- II) El Instituto Metropolitano de Planeación;
- III) El Consejo Ciudadano Metropolitano;

IV) Las demás que establezca el estatuto orgánico del área o región metropolitana correspondiente (Art. 26, Ley de Coordinación Metropolitana del Estado de Jalisco).

Como se observa en el Esquema 1 la política de coordinación metropolitana mantiene una orientación básicamente “de abajo hacia arriba” o descentralizada, que deja en manos de los municipios la decisión final respecto a diversos asuntos urbanos de interés público. Quedan sujetos a coordinación: la planeación del desarrollo sustentable, el equilibrio ecológico, la infraestructura urbana, el suelo y reservas territoriales, las políticas habitacionales, la gestión integral del agua, la movilidad y la seguridad pública, entre otras.

Esquema 1 – Principales relaciones entre instancias de coordinación metropolitana



Fuente: Arellano, 2013, con base en el Artículo 106 del Código Urbano de Estado de Jalisco.

Sin embargo esta lógica jurídica debilita el sistema de coordinación, ya que los ayuntamientos son libres de atender o no a una solicitud surgida por ejemplo de los municipios más débiles, de los contrarios a sus intereses económicos o de municipios gobernados por partidos políticos antagónicos entre sí, o al gobierno estatal. La evidencia empírica nos muestra algunas limitaciones institucionales del modelo de coordinación metropolitana, entre las que Arellano (2013) identifica las siguientes:

1) al ratificarse la preeminencia de la autoridad municipal respecto a las funciones de orden territorial y planeación del desarrollo urbano, muchos de los problemas de orden metropolitano se vuelven insalvables, (p. ej. la movilidad y la seguridad pública).

2) al concentrar en unos cuantos personajes la política de coordinación quedan fuera otros actores interesados en el desarrollo de la metrópoli, por lo que pudieran presentarse en el futuro abusos de autoridad y omisiones en el cumplimiento de las responsabilidades públicas.

3) al restarse fuerza a las estructuras centrales las autoridades estatales y federales se desvinculan automáticamente del tema del desarrollo territorial y urbano.

Es así que la gestión metropolitana no debiera ser la suma de las decisiones municipales exclusivamente, ya que en este proceso quedan fuera actores centrales necesarios para un correcto equilibrio de fuerzas. A este respecto Eibenschutz y Rodríguez sugieren que, “deben ser claras las atribuciones de unos y otros para fortalecer las decisiones centrales y buscar el camino ‘de arriba abajo’, que marcan las grandes estrategias del desarrollo nacional, y ‘de abajo

hacia arriba’, que integran iniciativas locales, que permitan construir un país fuerte, donde ciertas decisiones fundamentales sigan siendo centrales, con la fuerza que les da la federación completa” (2013, pp. 55-56).

## El aterrizaje socio-espacial del modelo de gestión metropolitano

Durante las últimas décadas (2000-2019) se ha implantado en México la hegemonía de un urbanismo privado que responde a los intereses del Mercado, bajo un marco normativo muy favorecedor propiciado por el mismo Estado. El nuevo marco normativo tiene su origen en tres *reformas estructurales*, que han permitido a la lógica del Mercado dirigir la dinámica urbana nacional:

1) la reforma al Artículo 27° Constitucional (1983), que allanó teóricamente el camino a los ejidatarios para explotar, arrendar o vender su propiedad, si así lo desean;

2) la reforma al Artículo 115° Constitucional (1991), que otorga a los municipios la capacidad de decidir sobre la administración y gestión sobre sus territorios;

3) la reforma institucional de los organismos nacionales de vivienda (2001): Infonavit, Fovissste y Conavi que les permite procurar su propio financiamiento privado, la introducción de una política de subsidios y créditos al sector inmobiliario y la ampliación masiva del número de derechohabientes, mediante la flexibilización en los criterios de admisión, permanencia y acceso a una vivienda (Lara y Mateos (2015, p. 177)

Es gracias a estas reformas que a partir del año 2001 se objetiva la sujeción del Estado al poder del Mercado, es decir, se materializa la mediación subordinada del primero a la hegemonía de los capitales privados, tanto locales como regionales, extra-regionales, nacionales y aún extranjeros que operan en el país. Las reformas han provocado además desórdenes de diversa índole como:

1) la desregulación del suelo ejidal sin los elementos de control necesarios para su correcta integración a la cota de reservas urbanas;

2) la falta de instrumentos de control de las acciones de valoración del suelo;

3) el abandono de la producción de vivienda por parte del Estado mexicano;

4) la disminución de los recursos del Estado canalizados a la infraestructura, a la dotación de equipamientos y a algunos servicios colectivos;

5) la creciente presencia del mercado inmobiliario-financiero, que ocupa de lleno los espacios abandonados por el Estado.

Es de esta forma que la planificación urbana en las ciudades del país quedó bajo el control del poder del Mercado, al modificar las relaciones entre los organismos públicos de vivienda, los desarrolladores privados y el usuario demandante. A la par, la desregulación de la política habitacional obligó la readecuación del marco normativo federal en cuestiones de planeación urbano-territorial, que como se ha visto, muestra una gran desarticulación en su aplicación.

En términos espaciales la desregulación del suelo ejidal y su posterior anexión a la cota de reservas urbanas, ha sido el gran motor del crecimiento expansivo en las ciudades mexicanas. En el caso del área metropolitana

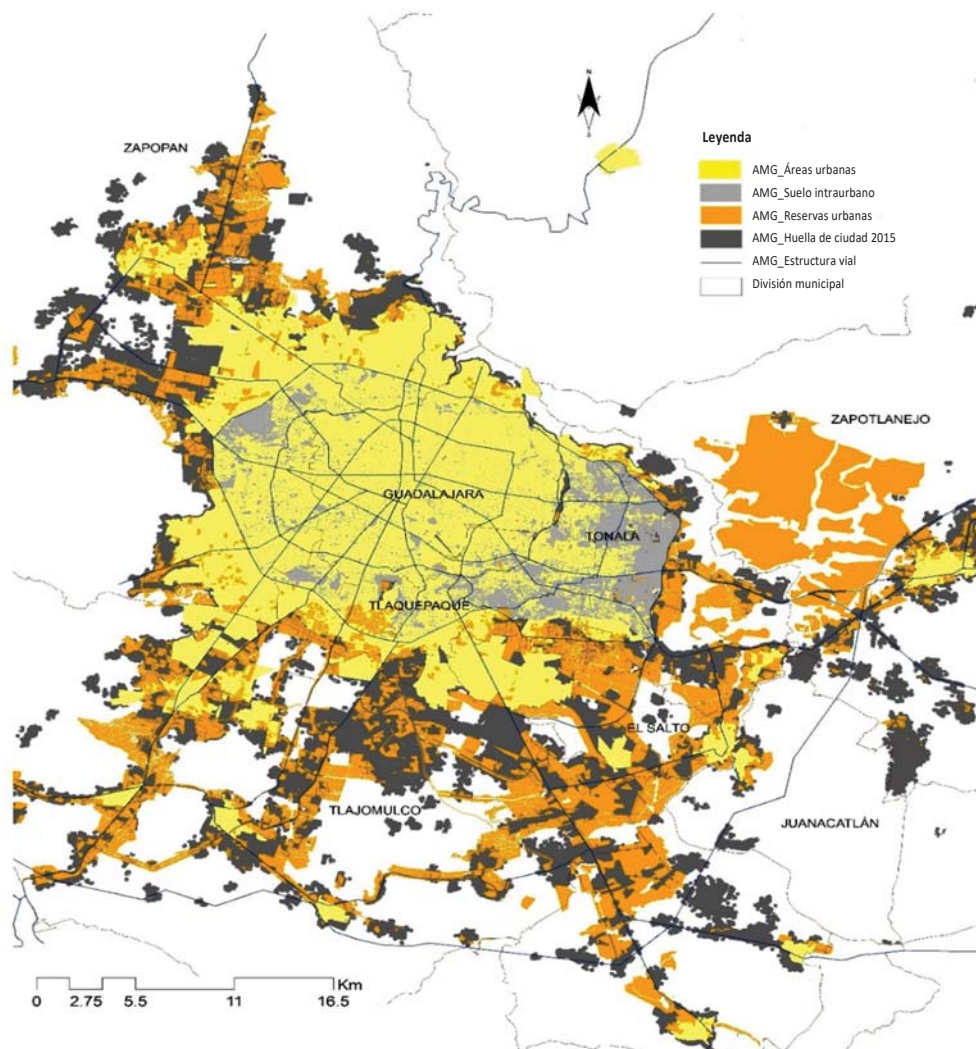
de Guadalajara las reservas se concentran principalmente en los municipios de Zapopan, Tlajomulco, El Salto y Zapotlanejo, que fue anexado por decreto en el año 2015 como el noveno municipio metropolitano, debido a la extensa cota de reservas urbanas disponibles para el futuro crecimiento de la ciudad.<sup>8</sup>

La forma fragmentada como se planea la ciudad, provoca que no exista congruencia entre los distintos Programas de Desarrollo Urbano de los municipios metropolitanos, incluidos los Programas de Ordenamiento Territorial, cuando existen, lo que deriva en acciones aisladas que solo exacerban los problemas derivados por ejemplo de la expansión desmedida de la ciudad sobre las periferias (Figura 2).

Como se observa en la Figura 2, la paradoja del modelo de planeación estriba en el hecho de que aun cuando existe suelo intraurbano disponible para el crecimiento integrado del AMG, las reservas urbanas dispuestas por los municipios metropolitanos en las periferias, duplican esta área. La huella de ciudad, entendida como la extensión del área urbana sobre el medio físico natural, excede con más de 30 mil hectáreas la superficie del espacio construido. La relación que existe entre ambas superficies, da cuenta del grado de fragmentación existente, es decir, entre más dispersos estén los espacios construidos, será mayor la cantidad del espacio abierto entre "manchas urbanas" (Imeplan, 2015, p. 64) (Tabla 1).

Inevitablemente la tendencia apunta hacia un aumento en la fragmentación del AMG. La fallida coordinación entre las dependencias de nivel estatal y municipales en el ámbito de la planeación urbana, sumada a la intensa participación del sector inmobiliario

Figura 2 – AMG 2015\*: huella de ciudad y reservas urbanas aprobadas



Fuente: Elaboración propia con base en Inegi, 2010 e Imeplan, 2017.  
\*Incluye el municipio de Zapotlanejo.

en la producción de vivienda, que opera por iniciativa de propietarios de suelo y promotores privados, se ha cristalizado en la construcción de cientos de conjuntos habitacionales en las periferias de la ciudad. Este tipo de expansión

tiene repercusiones importantes para el sistema urbano completo, ya que al ampliarse las zonas con demanda de infraestructura y servicios, se reduce la capacidad económica de los municipios encargados de proveerlos.

Tabla 1 – Situación del suelo urbano en el AMG 2015\*

AMG 2015	Polígonos	Áreas
Superficie del espacio urbano construido	—	61.820 ha
Suelo intraurbano	20.201	5.988 ha
Reservas urbanas	16.749	9.584 ha
Huella de Ciudad	—	98.450 ha

Fuente: Imeplan 2015.

\*Incluye el municipio de Zapotlanejo.

Otros impactos generados por la fragmentación urbana son los siguientes:

- aumento del grado de confrontación entre fuerzas económicas y sociales, que pugnan por la apropiación del suelo suburbano.
- incremento de la degradación ambiental en áreas valiosas para la ciudad.
- disminución de la actividad agrícola en las periferias.
- inconsistencia legal y administrativa para gestionar el territorio metropolitano.

La economía de la metrópoli depende cada vez más de los criterios a través de los cuales los capitales financieros asignan los recursos y el área donde se ejercen. Su efecto acumulativo en la toma de decisiones tiene un alto impacto en la distribución espacial de la población. Las reglas para determinar la frecuencia con que se asignan los recursos públicos son generalmente complejas y controvertidas, y aunque en muchas ocasiones se legalizan en documentos oficiales, en otras, se ocultan tras entendimientos tácitos (negociaciones) al interior de la estructura. Frente a esta circunstancia cabe preguntarnos: ¿Enfrenta la metrópoli un problema de gestión urbana?

A este respecto Knox y Pinch (2010) señalan dos elementos determinantes en la dialéctica socio-espacial de las ciudades, advirtiendo sobre el peso relativo de las instituciones de gobierno reguladoras del desarrollo urbano.

1) Las decisiones administrativas [en materia de vivienda e infraestructura], que están sujetas a las limitaciones determinadas por la economía, la política y la estructura ideológica de la ciudad;

2) Las fuerzas fuera de control en las decisiones del mercado, que ejercen una influencia importante sobre los modelos urbanos.

Es decir, las administraciones municipales dentro de la arena política deberán ser consideradas como actores importantes, pero de escasa relevancia en el contexto de la dialéctica socio-espacial, en donde los procesos económicos, sociales y políticos fijan los límites de sus actividades, mientras que los operadores profesionales del mercado inmobiliario determinan el nivel de detalle de los patrones socio-espaciales resultantes.

## El problema del desarrollismo urbano en el AMG

A partir de la reforma institucional de los organismos nacionales de vivienda del año 2001, el Estado mexicano se convirtió en el principal agente promotor de vivienda. Mediante fondos sociales específicos y créditos subsidiados controla el proceso de producción de vivienda de interés social de la mano de unos cuantos desarrolladores privados para facilitar el ciclo económico en la producción de vivienda. “En el discurso, [el Estado] indica que subsidia para favorecer a la gente de pocos recursos, en la práctica da un subsidio bruto a las empresas<sup>9</sup> (Eibenschutz y Rodríguez, 2013, p. 55).

En México la vivienda se conforma como un sector productivo con apoyo económico del Estado, quien entiende su función como financiero de la vivienda social y aporta subsidios que vuelven más rentable el negocio inmobiliario. Por tal

motivo la producción masiva de vivienda se ha convertido en el refugio más redituable para la inversión del capital financiero. De hecho, “no existe en Latinoamérica un país mejor que México para analizar las prácticas depredadoras del mercado inmobiliario. A partir del año 2001 México se ha erigido en el principal país de Latinoamérica en producción de desarrollos masivos de vivienda social, tanto por superficie como por el número de viviendas construidas” (Lara y Mateos, 2015, p. 168).

La situación de la vivienda en el Área Metropolitana de Guadalajara es solo un ejemplo del proceso especulativo del mercado inmobiliario en el país. En la Tabla 2 se revela el hecho, de que el número de viviendas producidas se ubica muy por encima de la demanda real. Mientras que en el periodo 2000-2015 el número de viviendas se incrementó en un 74,8 por ciento, la población solamente lo hizo en un 38,2 por ciento. Estas dos cifras muestran la raíz del problema del *boom inmobiliario* en el AMG.

Imagen 1 – Paisaje del viviendismo<sup>10</sup> suburbano en el AMG



Fuente: Fotografía recuperada de Panoramio de Google Maps.



Tabla 2 – Situación de la vivienda en el AMG 2000-2015

	Vivienda		Población		% Crecimiento 2000-2015	
	2000	2015	2000	2015		
Total viviendas	812.462	1.420.803	3.468.667	4.796.603	Número de viviendas	74,87%
Incremento absoluto 2000-2015	608.341 Viv.		1.327.936 Hab.		Población	38,28%
Superficie del espacio construido	Año 2000	40.678 ha	Año 2015	61.820 ha	Espacio construido	51,97%
Densidad de población	Año 2000	90,61	Año 2015	77,81	Densidad de población	-12,80%

Fuente: Censos INEGI 2000 y 2010, Muestra Intercensal Inegi, 2015 e Imeplan, 2015.

La construcción de desarrollos masivos de vivienda social es el factor que más ha impactado en la metrópoli, especialmente en el aumento de la fragmentación del espacio construido. Este modelo de vivienda obedece a un número de factores coyunturales entre los que se encuentran: “la facilidad para la obtención de un crédito a los trabajadores formales avalado por el Estado; los subsidios gubernamentales a la construcción de vivienda social; el bajo precio del suelo en las periferias urbanas; la laxitud en la aplicación de normas urbanísticas y las economías de escala en la producción semi-industrial de miles de viviendas” (Lara y Mateos, 2015, pp. 179-180). La escala de operación del mercado de vivienda social, que coloca en venta entre 10 y 30 mil viviendas por desarrollo, ha propiciado el empoderamiento del sector inmobiliario-financiero, que opera al margen de las proyecciones de crecimiento esperadas para el AMG.

Actualmente la metrópoli crece de manera extensiva y dispersa por un territorio de más de 50 kilómetros de radio, mediante desarrollos de vivienda disociados del tejido urbano, lo que ha provocado el abandono de miles de viviendas, debido a las grandes distancias por recorrer entre los lugares de empleo y/o estudio y el lugar de pernocta.<sup>11</sup> Esta situación pone en evidencia la desarticulación de los programas de ordenamiento territorial en el diseño de políticas de vivienda. Como afirma Arellano (2013, p. 11), “la importancia del territorio radica en que es un eje central de gestión institucional, que importa en las cuestiones de diseño, implementación y evaluación de políticas, así como las consideraciones de los contextos o situaciones especiales”.

En suma, aunque los cambios en el modelo de gestión metropolitana pueden considerarse como un avance en cuestiones normativas, en la práctica no resuelven los

problemas estructurales para mejorar la situación de la metrópoli, ni se orientan hacia los problemas importantes que impactan cotidianamente a la población. Problemas como el transporte y la movilidad, la seguridad pública, el aprovisionamiento continuo de agua para uso doméstico, la recolección y disposición final de basura, la contaminación y la degradación ambiental, continúan resolviéndose en el ámbito municipal, debido a que ha sido complicado establecer la coordinación entre actores políticos, económicos y sociales. La coordinación intergubernamental,<sup>12</sup> para mejorar la función pública en relación con los problemas de la metrópoli, depende de un marco legal que limita las competencias y atribuciones de los distintos ámbitos de gobierno. Por tal motivo en ocasiones no se tienen los incentivos e instrumentos para cooperar o coordinarse de manera eficaz. Es de esta forma que los acuerdos entre actores e instituciones terminan dándose en el marco de las relaciones sociales, fuera de los esquemas formales del sistema federal.

## Conclusiones

El fenómeno metropolitano en México se identifica como un problema de política pública, lo que condujo al diseño de estructuras institucionales y mecanismos de coordinación, cuyo objetivo es intentar la gestión y hacer gobernables las zonas metropolitanas del país. No obstante, estos mecanismos se encuentran en una fase inicial por lo que no han podido mostrar su eficacia en las ciudades que los han implementado.

En el área metropolitana de Guadalajara a diez años de su implementación, existen problemas de gestión y planeación urbana que inciden directamente en la forma en que la población se asienta y distribuye en el territorio. Pese a la existencia de nuevas instancias de coordinación y planeación metropolitana, no se refleja una mejora sustancial en la asignación de los recursos públicos, la cooperación intermunicipal o el diseño de políticas urbanas. Por ejemplo no existe un seguimiento al proceso de desregulación de tierras ejidales para uso urbano, lo que conduce a la destrucción de áreas naturales periféricas reguladoras del clima de la ciudad. Asimismo no se ha logrado que la toma de decisiones en cuestiones urbanas trascienda los proyectos trianuales, ceñidos a los periodos administrativos municipales. Esta circunstancia repercute negativamente en el desarrollo de la metrópoli en su conjunto; el proceso de expansión y fragmentación continua de la ciudad crea problemas de interconexión entre áreas urbanizadas y amplía las zonas con requerimiento de transporte y servicios públicos, lo que se traduce en procesos segregativos de diversa índole entre la población.

Por su extensión y el tamaño de población que ha alcanzado la metrópoli, superior a los 5 millones de habitantes, requiere de una forma de gobierno metropolitano, que sin poner en riesgo el equilibrio de poderes en el gobierno del Estado, trascienda los periodos administrativos municipales y cuente con la fuerza jurídica suficiente para hacer efectiva la coordinación, la cooperación intermunicipal y la participación ciudadana en la toma



de decisiones que impactan la vida en la metrópoli. Esto sería posible si las relaciones intergubernamentales emergen bajo una configuración política distinta, que contribuya

a facilitar las relaciones entre las nuevas instituciones y los múltiples actores sociales y económicos que participan en la construcción de la metrópoli.

[1] <https://orcid.org/0000-0001-7190-2368>

Universidad de Guadalajara, Centro Universitario de Ciencias Sociales y Humanidades, Doctorado en Geografía y Ordenación Territorial. Guadalajara, México.  
arjosielara@gmail.com

## Notas

- (1) “Una política es en doble sentido un curso de acción: es el curso de acción deliberadamente diseñado y el curso de acción efectivamente seguido” (Aguilar, 1992).
- (2) La reforma al artículo 115 Constitucional de 1993, otorgó a los municipios una mayor capacidad de decisión sobre la administración y gestión de sus territorios. Con fundamento en el artículo 9°, Fracción I de la Ley General de Asentamientos Humanos, los municipios podrán “formular, aprobar y administrar los planes o programas municipales de desarrollo urbano, de centros de población y los demás que de éstos deriven, así como evaluar y vigilar su cumplimiento de conformidad con la legislación local” (Diario Oficial de la Federación, 21 de julio de 1993).
- (3) Los municipios periurbanos o suburbanos son aquellos que se ubican fuera del área metropolitana oficialmente delimitada, pero que gozan de buena accesibilidad, por contar con vías regionales que los conectan directamente con la ciudad central; por tal motivo son receptores activos de la difusión de los fenómenos urbanos.
- (4) Los municipios periurbanos o suburbanos son aquellos que se ubican fuera del área metropolitana oficialmente delimitada, pero que gozan de buena accesibilidad, por contar con vías regionales que los conectan directamente con la ciudad central; por tal motivo son receptores activos de la difusión de los fenómenos urbanos.
- (5) Referido especialmente a la creación del Comité de Planeación para el Desarrollo del Estado (Coplade), instituido para promover y coadyuvar en la formulación e instrumentación del Plan Estatal de Desarrollo, tratando de compatibilizar a nivel local, los esfuerzos de los tres niveles de gobierno, relacionados con la planeación, programación, ejecución, evaluación e información del proceso de desarrollo socioeconómico de la entidad, propiciando la colaboración en estas tareas de los diversos sectores de la sociedad (Arias, 2015, p. 22).

- (6) El Grupo Interinstitucional para la Delimitación de Zonas Metropolitanas, integrado por Sedesol, Conapo e Inegi, realizó en el año 2010 la delimitación de las zonas metropolitanas del país, acción que contribuye a establecer un marco de referencia común, cuyo objetivo es fortalecer y mejorar las acciones de los tres órdenes de gobierno en la planeación y gestión del desarrollo metropolitano. Asimismo, busca contar con una base conceptual y metodológica que dé cuenta en forma exhaustiva y sistemática de la configuración territorial de las zonas metropolitanas, y proporcione criterios claros para su actualización y su caracterización comparativa a lo largo de los distintos ejercicios de delimitación (Conapo, Inegi y Sedesol, 2012. Capítulos I-IV).
- (7) La Ley establece junto con el Código Urbano las reglas básicas de organización y funcionamiento de las tres instancias de coordinación metropolitana (Ley de Coordinación Metropolitana del Estado de Jalisco, 2011).
- (8) Los municipios que integran originalmente el área metropolitana de Guadalajara son ocho: Guadalajara (capital de Estado), Zapopan, Tlaquepaque, Tonalá, Tlajomulco, El Salto, Juanacatlán e Ixtlahuacán de los Membrillos.
- (9) Véase Sexto Informe de Gobierno de Vicente Fox Quezada (Septiembre de 2006), Recuperado de [www.diputadosprd.org.mx/debate\\_parlamentario/articulos/LX\\_2006\\_02\\_37.pdf](http://www.diputadosprd.org.mx/debate_parlamentario/articulos/LX_2006_02_37.pdf)
- (10) Término acuñado por René Coulomb (2010), para referirse a la construcción masiva de “vivienda sin ciudad”, es decir, a la mera agregación de vivienda fuera del contexto urbano.
- (11) El Instituto Nacional de Geografía y Estadística (Inegi, 2010, p. 46) define la vivienda deshabitada como aquella, que al momento del levantamiento no tiene residentes habituales, no se usa de manera temporal y está totalmente construida y disponible para ser habitada.
- (12) Referido al sistema federal mexicano de tres órdenes de gobierno: municipio-estado-federación.

## Referencias

- ABRAMO, P. (2012). La ciudad com-fusa: mercado y producción de la estructura urbana en las grandes regiones latinoamericanas. *Eure*, v. 38, n. 114, pp. 35-69.
- AGUILAR, A. (2006). *Las grandes aglomeraciones y su periferia regional. Experiencias en Latinoamérica y España*. México, Instituto de Geografía UNAM.
- AGUILAR, L. F. (1992). *La hechura de las políticas públicas*. México, Miguel Ángel Porrúa.
- ARELLANO, A. (2013). *Políticas y territorio. Una valoración de la acción gubernamental*. México. El Colegio de Jalisco.
- \_\_\_\_\_. (2015). *Políticas, planeación y territorio. Estudios Jaliscienses*. México, El Colegio de Jalisco.
- ARIAS, C. (2010). *Evolución de la legislación urbanística e instrumentos de planificación en Jalisco y Guadalajara de 1933 a 1995 y hasta la actualidad*. México, Investigaciones Jurídicas, UNAM.
- ARIAS, R. (2015). “Regionalización en Jalisco: de la planeación a la gobernanza”. In: ARELLANO, A. *Políticas, planeación y territorio. Estudios Jaliscienses*. México, El Colegio de Jalisco.

- ARIAS, R. y ARELLANO, A. (2013). "El Área Metropolitana de Guadalajara: travesía urbana, política y gestión metropolitana". In: ARELLANO, A. y ORTÍZ, I. (coords.) *Coordinación y gestión metropolitana en Jalisco*. México.
- BORJA, J. (2015). *La Ciudad Posible. Guía para la actuación urbana*. Buenos Aires, Café de las Ciudades.
- CABRALES, L. F. (2008). Guadalajara, una ciudad que se plantea cómo convertir habitantes en ciudadanos. *Diario El Cronista*. Buenos Aires, octubre 2, pp. 2-3.
- CÁMARA DE DIPUTADOS LX LEGISLATURA (2006). Glosa del Sexto informe de gobierno del Presidente de los Estados Unidos Mexicanos Vicente Fox Quezada. Disponible en: [www.diputadosprd.org.mx/debate\\_parlamentario/articulos/LX\\_2006\\_02\\_37.pdf](http://www.diputadosprd.org.mx/debate_parlamentario/articulos/LX_2006_02_37.pdf). Acceso en: 14 diciembre 2015.
- CARRIÓN, F. (2013). "El desafío político del gobierno en la ciudad metropolitana en América Latina". In: IRACHETA, A. (coord.). *Reflexiones sobre política urbana*. México, El Colegio Mexiquense, A.C.
- CONAPO, INEGI y SEDESOL (2012). Delimitación de las zonas metropolitanas de México. Disponible en: [http://www.conapo.gob.mx/es/CONAPO/Zonas\\_metropolitanas\\_2010](http://www.conapo.gob.mx/es/CONAPO/Zonas_metropolitanas_2010). Acceso en: 17 abril 2019.
- COULOMB, R. (2010). "Evolución reciente y situación actual del derecho a la vivienda". In: GARZA, G. y SCHTEINGART, M. (coords.). *Los grandes problemas de México*. México D.F., El Colegio de México.
- EIBENSCHUTZ, R. y RODRÍGUEZ, R. (2013). "Globalización, desarrollo y ciudades. ¿Veinticinco años de política urbana en México?". In: IRACHETA, A. (coord.). *Reflexiones sobre política urbana*. México, El Colegio Mexiquense, A.C.
- IIEG – INSTITUTO DE INFORMACIÓN ESTADÍSTICA Y GEOGRÁFICA (2017). *Estrategos, Revista Digital*. Disponible en: <https://iieg.gob.mx/strategos/alcanza-area-metropolitana-de-guadalajara-los-5-millones-de-habitantes/>. Acceso en: 12 marzo 2018.
- IMEPLAN–INSTITUTO METROPOLITANO DE PLANEACIÓN DEL ÁREA METROPOLITANA DE GUADALAJARA (2015). *Área Metropolitana de Guadalajara. Expansión Urbana, análisis y prospectiva: 1979-2045*. Guadalajara, Editoriales e Industrias Creativas de México.
- \_\_\_\_\_ (2017). Open Data. Disponible en: <http://datamx.io/organization/imeplanamg>. Acceso en: 22 marzo 2017.
- INEGI – INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA Y GEOGRAFÍA (2010). *Censos de Población y Vivienda 1980, 1990, 2000 Y 2010*. Disponible en: <http://www.inegi.org.mx/est/contenidos/proyectos/ccpv/default.aspx>. Acceso en: 4 octubre 2012.
- \_\_\_\_\_ (2015). *Principales Resultados de la Encuesta Intercensal 2015: Estados Unidos Mexicanos*. Disponible en: <http://www.inegi.org.mx/>. Acceso en: 12 abril 2017
- \_\_\_\_\_ (2016). *Inventario Nacional de Vivienda*. Disponible en: <http://www.beta.inegi.org.mx/app/mapa/inv/>. Acceso en: 25 febrero 2017.
- KNOX, P. y PINCH, S. (2010). *Urban social geography: an introduction*. Edinburgh/England, Pearson Education Limited.
- LARA, J. y MATEOS, P. (2015). "La fragmentación socioespacial del viviendismo: neoliberalismo y desarrollos masivos de vivienda social en la periferia remota de Guadalajara". In: AGUILAR, A. y ESCAMILLA, I. (coords.). *Segregación urbana y espacios de exclusión. Ejemplos de México y América Latina*. México, Porrúa Editores.

- LEFEBVRE, H. (1972). *La revolución urbana*. Madrid, Alianza Editorial.
- LEOPOLDO, E. (2014). A Metropolização como negócio: conceitos e determinações emergentes do processo de transição da urbanização à metropolização. In: CONGRESO IBEROAMERICANO DE ESTUDIOS TERRITORIALES Y AMBIENTALES. *Anais...* São Paulo.
- LEY DE COORDINACIÓN METROPOLITANA DEL ESTADO DE JALISCO (2011). Disponible en: <http://congresoweb.congreso.jalisco.gob.mx/Servicios/sistemas/SIP/.../Decreto%2023486.pdf>. Acceso en: 3 julio 2016.
- LEY DE DESARROLLO URBANO DEL ESTADO DE JALISCO (2010). Disponible en: [https://info.jalisco.gob.mx/sites/default/files/leyes/Ley\\_de\\_Desarrollo\\_Urbano\\_del\\_Estado\\_de\\_Jalisco\\_0.pdf](https://info.jalisco.gob.mx/sites/default/files/leyes/Ley_de_Desarrollo_Urbano_del_Estado_de_Jalisco_0.pdf). Acceso en: 26 enero 2019.
- LEY GENERAL DE ASENTAMIENTOS HUMANOS (1993). Disponible en: [http://www.senado.gob.mx/comisiones/desarrollo\\_social/docs/marco/Ley\\_GAH.pdf](http://www.senado.gob.mx/comisiones/desarrollo_social/docs/marco/Ley_GAH.pdf). Acceso en: 17 marzo 2018.
- MONTERO, S. (2015). "Gobernanza y planeación regional en América Latina". In: ARELLANO, A. *Políticas, planeación y territorio. Estudios Jaliscienses*. México, El Colegio de Jalisco.
- PÍREZ, P. (1995). Actores Sociales y Gestión de la Ciudad. *Ciudades RNIU* v. 28, p. 8. México.

Texto recibido em 15/jun/2019

Texto aprovado em 11/jul/2019

# Planejamento metropolitano e grandes projetos urbanos: concepção e descaminhos da política de novas centralidades na RMBH

Metropolitan planning and large urban projects: conception and mismatches of the new centralities policy in the Metropolitan Region of Belo Horizonte

João B. M. Tonucci Filho [I]  
Daniel Medeiros de Freitas [II]

## Resumo

Nas últimas décadas, dois processos caracterizaram a política e a dinâmica urbana da Região Metropolitana de Belo Horizonte (RMBH): a retomada do planejamento metropolitano e a maior intensidade de grandes projetos urbanos (GPUs). Este trabalho investiga criticamente as relações entre um conjunto de GPUs, executados e/ou idealizados entre 2000 e 2018, e o planejamento em construção, com ênfase nos projetos para centralidades nos Vetores Norte e Sul da RMBH. Para tal, busca-se articular a análise do campo de poder dos GPUs com a análise do processo de planejamento. As conclusões evidenciam aproximações, contradições e descaminhos entre o planejamento, o Governo do Estado e o capital imobiliário, principalmente quanto à política de novas centralidades.

**Palavras-chave:** planejamento metropolitano; grandes projetos urbanos; centralidades metropolitanas; Região Metropolitana de Belo Horizonte.

## Abstract

*In recent decades, two processes have characterized the urban policy and urban dynamics of the Metropolitan Region of Belo Horizonte (MRBH): the resumption of metropolitan planning and the greater intensity of large urban projects (LUPs). This paper critically investigates the relationships between a set of LUPs, executed and/or designed between 2000 and 2018, and the planning under construction, with emphasis on projects for centralities in the north and south vectors of MRBH. To this end, it articulates the analysis of the LUPs' field of power with the analysis of the planning process. The conclusions highlight approximations, contradictions and mismatches between planning, the State Government and real estate capital, especially regarding the new centralities policy.*

**Keywords:** metropolitan planning; large urban projects; metropolitan centralities; Metropolitan Region of Belo Horizonte.



## Introdução<sup>1</sup>

Nas décadas de 2000 e 2010, dois processos caracterizaram a política e a dinâmica urbana da Região Metropolitana de Belo Horizonte (RMBH): a retomada do planejamento metropolitano, por meio da elaboração do Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado (PDDI-RMBH) e do Macrozoneamento Metropolitano (MZ-RMBH); e a maior intensidade de grandes projetos urbanos (GPUs), incluindo a retomada dos investimentos em estrutura viária, grandes projetos imobiliários, operações urbanas e um conjunto de empreendimentos relacionados ao planejamento estratégico no Vetor Norte e no Vetor Sul. Percebe-se, no entanto, um deslocamento entre as propostas do planejamento metropolitano – dentre as quais se destaca a política metropolitana de criação e fortalecimento de novas centralidades, principal elemento da proposta de reestruturação territorial do PDDI – e a lista de GPUs realizados e previstos, resultando em conflitos entre interesses regionais e locais e entre os planos de longo prazo e projetos mais pontuais.

O objetivo deste trabalho é discutir criticamente as relações entre o planejamento metropolitano e os GPUs,<sup>2</sup> com ênfase nos projetos para novas centralidades na RMBH. Mais especificamente, busca-se investigar o modo como um conjunto de projetos executados e/ou idealizados entre 2000 e 2018, especificamente no Vetor Norte e Vetor Sul da RMBH, atravessou, alterou ou se apropriou desse processo de planejamento em construção. Algumas questões orientam a investigação, ainda preliminar: como os GPUs foram considerados pelo PDDI, pelo macrozoneamento e pelos demais produtos do planejamento territorial da RMBH, incluindo o Plano de Mobilidade e os

processos em curso de revisão dos planos diretores municipais? Quem define a agenda de GPUs e como ocorre a permeabilidade da política urbana a ela? Como essa lista de GPUs dada *a priori* dialoga com os mecanismos de participação previstos no planejamento? E com a especificidade dos locais? Qual a distribuição metropolitana do ônus e bônus desses projetos? Até que ponto promovem articulações que se sobrepõem ou confrontam a agenda urbana? Qual o real papel do planejamento na viabilização e articulação desses projetos?

Para avançar nessas questões, os GPUs, assim como os projetos públicos e/ou privados para as novas centralidades, foram analisados de modo relacional e com ênfase no histórico de articulações e inflexões na estrutura do campo de poder que os estrutura, utilizando dados de pesquisa iniciada em 2014 sobre o tema (Freitas, 2017). Já os produtos e os processos do planejamento metropolitano foram estudados a partir de seus principais documentos, do registro do processo participativo e do acompanhamento, pelos autores, dos debates e conflitos surgidos no âmbito das instâncias executivas (Agência RMBH) e deliberativas (Conselho Metropolitano) da gestão metropolitana. A leitura desse material foi focada na problemática da permeabilidade entre interesses privados e o processo institucional de planejamento, que podem colocar em xeque os avanços conceituais e políticos já alcançados na esfera metropolitana. De modo mais geral, busca-se contribuir para, passados mais de dez anos do novo arranjo de gestão e planejamento metropolitanos, avaliar criticamente seus avanços, limites e desafios.

O artigo está estruturado em três partes. Na primeira, apresentamos brevemente a trajetória recente de planejamento

metropolitano na RMBH, destacando e detalhando como a proposta de reestruturação territorial metropolitana – principalmente a política de novas centralidades metropolitanas – comparece no PDDI e no macrozoneamento. Em seguida, os principais GPUs concebidos e/ou realizados entre 2000 e 2018 são apresentados, e o trabalho analisa mais detalhadamente as relações (políticas, econômicas e territoriais) entre alguns grandes projetos, o planejamento metropolitano e a política das novas centralidades norte e sul. Por fim, levantamos algumas conclusões preliminares acerca da aproximação e/ou contradição entre o planejamento metropolitano, o Governo do Estado e o capital (principalmente imobiliário) quanto à política de criação de novas centralidades metropolitanas, assim como acerca dos desdobramentos socioespaciais das decisões públicas e privadas relacionadas à reestruturação territorial da RMBH.

## Planejamento metropolitano e a política de novas centralidades na RMBH

A retomada do planejamento metropolitano na RMBH<sup>3</sup> ocorre em 2007 por meio da realização da I Conferência Metropolitana, da instalação do Conselho Deliberativo e da Assembleia Metropolitana, da regulamentação do Fundo de Desenvolvimento Metropolitano e da criação da Subsecretaria de Desenvolvimento Metropolitano. Em 2009, ocorre a criação da Agência de Desenvolvimento Metropolitano (Agência RMBH) e tem início a elaboração do Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado (PDDI-RMBH), concluído em 2011.<sup>4</sup> Orientaram

a elaboração do PDDI-RMBH a construção dos sentidos de cidadania e solidariedade metropolitanas, a ampliação da inclusão social e econômica, o fortalecimento da justiça social e ambiental, a redução das desigualdades e da pobreza, a valorização das diversidades socioambientais, o novo papel nacional e regional da RMBH, o “Novo Pacto” metropolitano e a inversão de prioridades metropolitanas.

Por se tratar de um Plano elaborado no contexto da universidade, enfatizou-se uma orientação crítica, voltada para a rearticulação entre as dimensões analíticas, parciais e operativas com o sentido da totalidade. Por fim, a equipe do Plano assumiu como seu objetivo central dar início à construção de um Sistema de Planejamento Metropolitano permanente, incluindo as universidades e os demais agentes e instâncias atuantes na produção e disseminação de conhecimento sobre a RMBH, articulando-se ao Sistema de Gestão Metropolitana instituído (Tonucci Filho e Monte-Mór, 2013).

Neste trabalho, enfatizamos o conteúdo de uma das propostas-chave do Plano, a Proposta de Reestruturação Territorial Metropolitana, seus pressupostos e objetivos, assim como algumas limitações e condicionantes de implementação. Essa proposta baseou-se nas seguintes macrodiretrizes estabelecidas pela Assembleia Metropolitana:

Dentre as macrodiretrizes de caráter transversal, a reorganização territorial é considerada estratégica para a definição do caráter do PDDI para a RMBH. Pressupõe-se o sistema viário e de transporte como componente indutor da ocupação e do uso do solo, com uma mobilidade metropolitana organizada em rede, que dissemine ao máximo no território o acesso às oportunidades de desenvolvimento. Propõe-se

o estímulo à criação de novas centralidades microrregionais e a habitação como uso estruturante da metrópole, dentre outras intervenções no espaço metropolitano que possibilitem a redução das desigualdades socioespaciais, princípio primeiro de gestão metropolitana segundo a Lei 88/2006. (Sedru, 2009, p. 4)

Ademais, a proposta adotou 2023 como horizonte referencial de médio prazo e 2050 como de longo prazo, não se excluindo, todavia, a possibilidade de ela sofrer revisões ao longo do processo de implementação do PDDI. Esse olhar estrutural de longo prazo ultrapassaria a busca de soluções operacionais para os problemas imediatos da RMBH, procurando antes ser um norte intencional para guiar a ação dos entes públicos e privados, antecipando-se às demandas e aos desafios futuros da RMBH no sentido da construção de uma região metropolitana mais dinâmica, igualitária e sustentável.

A proposta territorial alicerçou-se sobre duas políticas estruturantes – a Política Metropolitana Integrada de Centralidades em Rede e a Política Metropolitana Integrada de Regulação do Uso e da Ocupação do Solo (UFMG, 2011). A primeira, constituída por diretrizes concretas e especializadas, é norteadora de uma localização seletiva e qualificada dos investimentos públicos e privados no território metropolitano, enquanto a segunda busca a construção de marcos regulatórios viabilizadores da proposta de reestruturação territorial e das demais propostas contidas no Plano, atuando principalmente sobre os instrumentos normativos e mecanismos de gestão (Magaalhães et al., 2012).

A leitura dos processos de produção e apropriação do espaço que orientou a formulação dessas políticas apontou um conjunto de tendências para a dinâmica territorial metropolitana na década anterior: o recrudescimento das desigualdades socioespaciais e do modelo centro-periferia de estruturação territorial; a crescente perda de mobilidade urbana; a grande vacância domiciliar e fundiária disseminada por toda a RMBH; as crescentes dispersão e fragmentação do tecido urbano; o agravamento dos conflitos entre as diversas modalidades de uso do solo; o crescente comprometimento dos recursos ambientais de alcance metropolitano; a manutenção da excessiva concentração da oferta de serviços e de empregos no núcleo central de Belo Horizonte; e a tendência de manutenção dos investimentos privados nos municípios já economicamente dinâmicos (UFMG, 2011).

Para reverter e contrapor-se a esses processos, a proposta territorial visou a uma descentralização concentrada e seletiva das atividades e dos investimentos urbanos, em contraposição à tendência pautada na concentração excessiva em um único centro e na expansão fragmentada e descontínua da mancha urbana (ibid.). Segundo Tonucci Filho (2012), essa estratégia visou à reversão das extremas desigualdades socioespaciais da RMBH decorrentes do modelo centro-periferia e do padrão radioconcêntrico de estruturação territorial, através da proposição de uma rede de centralidades multiescalar e de uma rede de mobilidade multimodal, assim como da extensão da infraestrutura e dos serviços urbanos básicos a toda RMBH. A diretriz de combate à dispersão urbana exprime a incorporação da questão ambiental na proposta territorial, a partir



das estratégias de constituição de um tecido metropolitano mais compacto e coeso, do aumento das densidades junto às centralidades e aos pontos de maior acessibilidade, e do combate às vacâncias, protegendo as áreas rurais e ambientalmente relevantes.

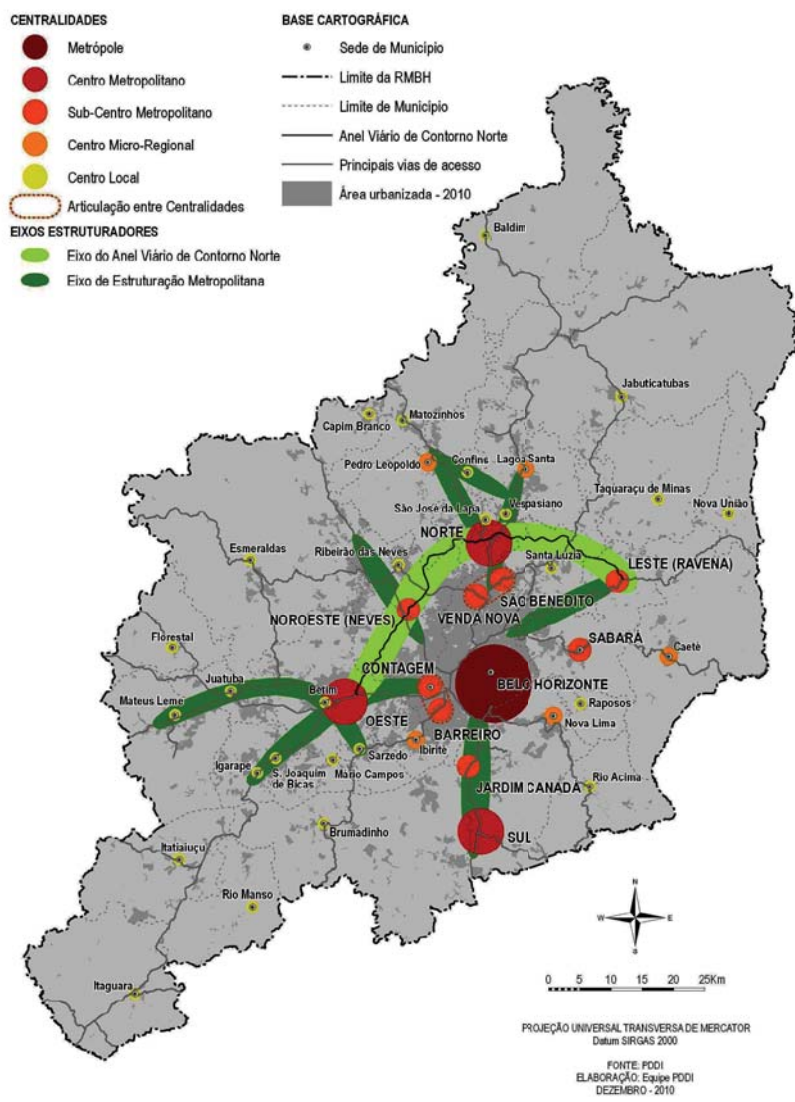
Duas categorias distintas de uso e ocupação do solo e de organização espacial das atividades econômicas foram definidas na proposta de reestruturação territorial: os eixos de estruturação metropolitana e as centralidades em rede. Os eixos configurariam áreas em torno das vias estruturantes de ligação da RMBH com outras regiões do estado e do País, onde se localizariam grandes equipamentos de infraestrutura e serviços, áreas industriais, usos de maior porte ligados ao setor terciário e formas de ocupação mais espalhada. Os eixos teriam a função de direcionar o crescimento metropolitano, devendo incluir centralidades que teriam a função de organizar espacialmente cada eixo (Magalhães et al., 2012). As centralidades seriam áreas urbanas com alta densidade econômica, forte heterogeneidade de usos (concentração diversificada de empregos, comércio e serviços públicos e privados), grande complexidade funcional e adensamento residencial e que deteriam acessibilidade privilegiada às redes de transporte público coletivo (UFMG, 2011). Além dessas dimensões econômicas e funcionais, as centralidades foram entendidas enquanto espaços que possibilitariam a intensificação da “vida urbana”, através da presença de equipamentos culturais e espaços públicos qualificados para a fruição do pedestre, possibilitando, assim, grande diversidade de manifestações socioculturais e políticas centrais para o fortalecimento das múltiplas identidades metropolitanas. A rede de centralidades proposta busca configurar

uma nova hierarquia urbana na RMBH. A Figura 1 apresenta a proposta da hierarquia de centralidades (detalhada em seguida) e a distribuição territorial dos eixos de estruturação metropolitana para a RMBH.

A rede de centralidades proposta abrange as seguintes escalas: a MetrÓpole (centro metropolitano principal, consolidado no núcleo central de Belo Horizonte, e expandindo-se na região Centro-Sul e ao longo dos eixos viários na direção do município de Nova Lima); Centros metropolitanos (propostas das novas centralidades Oeste em Betim, Norte em Vespasiano e Sul em Nova Lima); Subcentros metropolitanos (subcentralidades já existentes e tipicamente populares, como Venda Nova em Belo Horizonte, São Benedito em Santa Luzia, Barreiro em Belo Horizonte, Eldorado em Contagem, centro de Sabará, Jardim Canadá em Nova Lima, e um novo centro Leste, na localidade de Ravena, município de Sabará); Centros microrregionais (áreas intermediárias voltadas à polarização de um conjunto de bairros e/ou de municípios vizinhos menores); e Centros locais (centralidades de menor nível, correspondentes a muitas das sedes dos municípios menos populosos da RMBH que servem como centros de apoio ao meio rural) (ibid.).

Neste trabalho, interessam-nos principalmente as propostas dos novos centros metropolitanos, que teriam a função de organizar territórios extensos da RMBH. Segundo o Plano (ibid.), os centros metropolitanos deveriam se estruturar em torno de quatro pilares: uso residencial em grande quantidade e densidade, incluindo a habitação de interesse social; ligação com as economias industriais em seu entorno; forte aspecto cultural e ambiental, com equipamentos diversos e atividades diretamente relacionadas aos complexos

Figura 1 – Mapa centralidade e eixos de estruturação metropolitana



Fonte: UFMG (2011).

ambientais e culturais regionais; e interligação em rede com outras centralidades através de estações da rede de mobilidade.

Para o Centro Metropolitano Norte, o PDDI, considerando os inúmeros empreendimentos e intervenções públicas previstas para o Vetor Norte da RMBH, recomendou a criação de um centro de nível metropolitano capaz de polarizar esse território, que hoje abriga grande contingente de população de baixa renda. A localização exata da nova centralidade a ser criada seria definida em estudos complementares específicos, mas o Plano indicou a região ao norte do futuro Anel Viário de Contorno Norte, entre as vias MG-424 e MG-10, no município de Vespasiano. O plano recomendou, ainda, promover a integração desse centro com as demais centralidades, através de sua integração à rede de transporte de massa proposta, e com os demais centros urbanos da sua proximidade (Vespasiano, São José da Lapa, Pedro Leopoldo, Lagoa Santa e Confins). Esse novo centro deveria, também, ser dotado de intensa vida urbana e identidade cultural associada ao rico patrimônio arqueológico, histórico e ambiental do Complexo Ambiental e Cultural Carste presente em grande parte do Vetor Norte.

O Centro Metropolitano Oeste assentaria-se sobre o município de Betim, buscando aumentar a polarização desse município sobre outras cidades do eixo oeste. Essa centralidade justifica-se pela tendência de crescimento do setor produtivo em Betim – notadamente a expansão da Fiat – com repercussões e transbordamentos para outros municípios vizinhos, como Juatuba e São Joaquim de Bicas; assim como pelo crescimento do setor de serviços, principalmente em Contagem. Uma centralidade desse nível em Betim, que conjugasse a

oferta diversificada de serviços e de empregos, contribuiria para reduzir a pressão de viagens ao núcleo central de Belo Horizonte, além de propiciar menores deslocamentos e maior acessibilidade à população da região. A localização exata dessa nova centralidade deve ser objeto de estudos específicos, mas é importante que ela deva estar articulada ao futuroanel viário de Contorno Norte, à BR-381 e BR-262, à proposta de expansão do metrô até Betim e à construção de um novo ramal ferroviário oeste entre Betim e Vespasiano. Essas novas propostas de mobilidade confeririam uma acessibilidade privilegiada a Betim dentro do contexto de toda a RMBH o que é condição essencial para o desenvolvimento de uma nova centralidade desse porte.

Outro ponto de destaque em relação às centralidades norte e oeste é que a construção do anel viário de Contorno Norte (AVCN), ou Rodoanel – projeto previsto há anos para a RMBH – promoveria uma ligação direta entre esses dois vetores de expansão metropolitana, o que é um fato muito significativo para a estrutura metropolitana e sua relação com a esfera produtiva, pois promoveria a integração entre duas grandes regiões da RMBH de forma mais independente do núcleo metropolitano. Segundo Magalhães et al. (2012), as deseconomias de aglomeração hoje observadas no eixo Oeste poderiam ser suavizadas a partir de sua integração com essa área do Vetor Norte, onde esses fatores ainda não se encontram tão presentes, promovendo, ainda, uma ligação da região mais industrializada com o aeroporto internacional Tancredo Neves (AITN). O PDDI reconheceu o potencial transformador do futuro AVCN sobre o uso do solo no seu entorno e o seu poder de atração sobre a expansão urbana, conforme será

reforçado pelo macrozoneamento, discutido em seguida. Diante da inevitabilidade dessa incorporação futura do Rodoanel à aglomeração urbana e da necessidade de se pensar um projeto urbanístico de adensamento controlado no seu entorno, resguardadas as áreas de proteção ambiental, a proposta identificou-o, no mapa, como um eixo de estruturação metropolitana diferenciado.

Por fim, e ao contrário das centralidades Norte e Oeste, e em função da natureza mais espraiada do processo de urbanização que vem ocorrendo no Vetor Sul, o PDDI propôs duas centralidades como parte do Centro Metropolitano Sul, em áreas nas quais já vêm ocorrendo um adensamento incipiente do setor terciário e de equipamentos. O Plano (UFMG, 2011) indicou as regiões do Jardim Canadá e do Alphaville (em localidades exatas a serem definidas em estudos complementares) como áreas privilegiadas para a configuração de novas centralidades. Esses novos centros, densos e diversificados, devem ter capacidade de polarizar e organizar o território espraiado e de baixa densidade do eixo Sul. Devem também estar associados ao Complexo Ambiental e Cultural do Quadrilátero Ferrífero, detentor de vasto patrimônio histórico ligado ao ciclo do ouro e a um rico patrimônio geoambiental e paisagístico. Como a proliferação dispersa de novas atividades ao longo do Vetor Sul já tem trazido impactos ambientais significativos, e considerando que essas centralidades estariam inseridas na Área de Proteção Ambiental Sul da RMBH (APA-Sul) e próximas de outras unidades de conservação, como o Parque Estadual da Serra do Rola Moça, o Plano adverte que a proposta de novos centros deverá dar um tratamento diferenciado ao adensamento da região, devido à questão ambiental.

Ao longo de 2011, após aprovação do Plano pelo Conselho Metropolitano, a Agência RMBH elaborou uma agenda de trabalho voltada à sua absorção pelo Estado, selecionando algumas propostas para integrarem as revisões do Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado (PMDI) e do Plano Plurianual de Ação Governamental (PPAG). Àquela época, o Governo do Estado considerou como prioritários os seguintes temas: mobilidade metropolitana, sistema ferroviário, novas centralidades e saneamento e resíduos sólidos. Elencadas como um tema prioritário, as novas centralidades passaram a ser discutidas com potenciais parceiros privados (proprietários e/ou investidores), do que resultaram algumas propostas concretas e mesmo estudos urbanísticos, como se verá mais adiante. Posteriormente, a rede de centralidades foi incorporada no Macrozoneamento Metropolitano, que se tornou um dos projetos prioritários da Agência de Desenvolvimento da RMBH.<sup>5</sup>

O Macrozoneamento Metropolitano (MZ-RMBH) constitui um dos programas previstos na Política Metropolitana Integrada de Regulação do Uso e da Ocupação do Solo do PDDI. A elaboração do Macrozoneamento, contratado pela Agência RMBH à UFMG, transcorreu durante os anos de 2013 e 2014 e teve seu produto final consolidado em 2015. Sua elaboração contou com a participação significativa de representantes dos municípios e da sociedade civil organizada em movimentos sociais, associações empresariais e populares. Respeitando o compartilhamento de responsabilidades com os municípios, ele foi, então, submetido à avaliação dos prefeitos e técnicos municipais, passando por uma nova rodada de ajustes. Posteriormente, foi incorporado junto ao PDDI o Projeto de Lei

Complementar 74, enviado à Assembleia Legislativa em 2017. O PLC 74/2017, que “institui o Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado da RMBH”, foi elaborado em cumprimento ao Estatuto da Metrópole (lei federal n. 13.089/2015). Por falta de condições políticas, o projeto não chegou a ser votado e se encontra arquivado atualmente.

Deve-se ter sempre em vista que, enquanto não for aprovado segundo os requisitos do Estatuto da Cidade, o PDDI-RMBH tem natureza apenas indicativa e não compulsória, ainda que aprovado nas instâncias representativas do sistema de gestão metropolitano – Conselho e Assembleia Metropolitanos. Assim, ele tem sido entendido mais como um marco referencial e orientador para ações estaduais e municipais na RMBH, cuja legitimidade sociopolítica repousa em ténue acordo firmado entre membros da gestão colegiada da RMBH – estado, municípios e sociedade civil (Tonucci Filho, 2012).

O Macrozoneamento Metropolitano contém limites, diretrizes e parâmetros urbanísticos para cada uma das dezenove Zonas de Interesse Metropolitano (ZIMs) identificadas no trabalho. Cada ZIM constitui um território delimitado no qual o interesse metropolitano é preponderante em relação ao interesse local, especialmente no que se refere às chamadas funções públicas de interesse comum. Para tal, define diretrizes e parâmetros gerais que orientam a reestruturação territorial, o desenvolvimento produtivo sustentável, a proteção e desenvolvimento ambiental, a regulação urbanística e os parâmetros gerais das ZIMs (UFMG, 2015).

Tal como explicado em sua metodologia, o MZ-RMBH considerou como parte da estrutura urbana atual

as áreas urbanas consolidadas ou parceladas, as centralidades existentes, os grandes usos e equipamentos de grande porte, os grandes projetos, as unidades de conservação e os grandes vazios urbanos [...] as zonas de proteção ambiental e zonas de interesse social existentes a partir dos zoneamentos em vigor nos respectivos municípios. (UFMG, 2015, p.13)

Essa opção é determinante no modo como um conjunto de grandes obras, equipamentos públicos e empreendimentos privados em diferentes estágios de viabilidade são incorporados ao planejamento metropolitano. Nesse sentido, projetos de maior capital político, sobretudo aqueles alinhados ao plano estratégico do Vetor Norte ou a interesses de grandes agentes econômicos, conforme será retomado, são incluídos com maior visibilidade nos cenários considerados pelo planejamento de longo prazo.

Buscando articular esses projetos ao horizonte temporal do planejamento, os grandes projetos de interesse metropolitano, localizados dentro das ZIMs, foram demarcados de dois modos: como Zona de Diversificação e Adensamento (ZDA) nos casos de potencial conformação de nova centralidade; ou como ZDEM de Grandes Equipamentos, quando considerados “objeto de regulamentação específica em função da magnitude dos impactos que potencialmente podem causar na estrutura urbana e meio ambiente” (UFMG, 2015, p. 30). O principal objetivo é “condicionar o licenciamento ambiental e urbanístico de grandes projetos à previsão de espaços livres de uso público, habitação de interesse social (20%) e incorporação da Trama Verde e Azul” (ibid., p. 27).

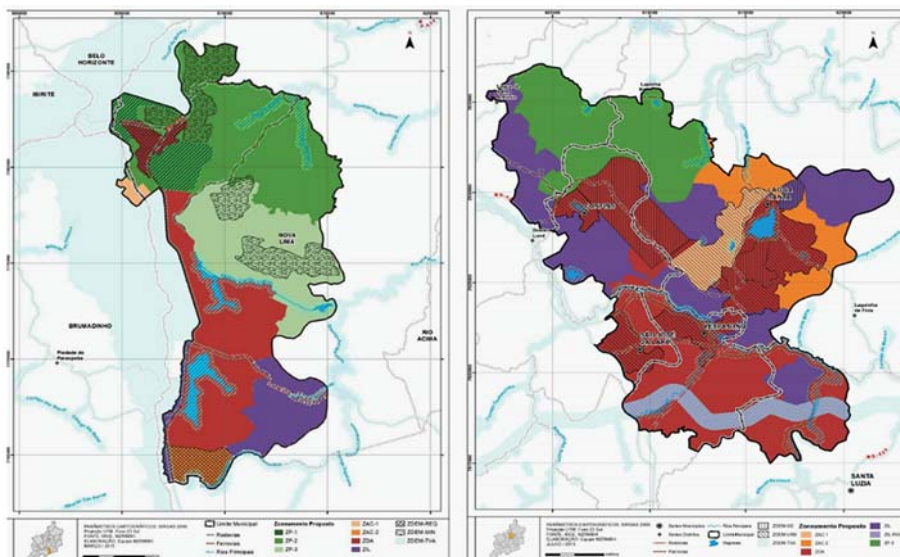
O zoneamento proposto para as ZIMs Vetor Sul e Vetor Norte, apresentado na Figura 2, possui maior relação com a argumentação desenvolvida neste trabalho. No Vetor Sul, a delimitação do limite da ZIM levou em conta o limite da propriedade do empreendimento CSul, distrito de grande porte que contempla áreas destinadas a habitação e equipamentos de serviços, lazer, educação e trabalho, conforme será retomado adiante. A ZDA adotada busca “agregar áreas às margens da BR-040 com capacidade de adensamento futuro e com potencial de compor a centralidade sul da RMBH”, incluindo “áreas de expansão industrial e de serviços ao longo da rodovia, o Condomínio Alphaville e demais condomínios do entorno, a

área da CSul e sua possível área de influência” e recomendando que “os projetos de grande impacto deverão destinar uma porcentagem de sua área para uso público e para habitação de interesse social Faixa 1” (ibid., p. 35).

Na ZIM Vetor Norte, a extensa ZDA considerou

os impactos do projeto do Rodoanel e os novos projetos de larga escala, como o condomínio Terras do Fidalgo (antigo Precon Park, incluindo o Fashion City e o condomínio Alphaville em Vespasiano), o projeto do condomínio elaborado pela empresa de consultoria Aecon (incluído como uma das áreas-alvo no plano econômico elaborado pela CH2M HILL). (Ibid., p. 36)

Figura 2 – Zoneamentos internos das ZIMs Sul, à esquerda, e Norte, à direita



Fonte: UFMG (2015).



A ZDA incorpora, ainda, os zoneamentos municipais de Vespasiano e Santa Luzia que destacam essa região para a implantação de grandes empreendimentos e equipamentos. Além da ZDA, a ZIM Vetor Norte inclui como ZDEM de Grandes Equipamentos as áreas do aeroporto internacional Tancredo Neves, a área do Centro de Tecnologia e Capacitação Aeroespacial (CTCA) e o novo Centro de Instrução e Adaptação da Aeronáutica (CIAAR).

## Grandes Projetos Urbanos nos Vetores Norte e Sul

A maior intensidade de GPUs na RMBH dialoga com literatura que descreve inflexões no padrão de acumulação que toma as grandes cidades como locais preferenciais de gerenciamento e de redução das crises do capital (Brenner, Peck, Theodore, 2012). A cidade torna-se, nesse contexto, *locus* preferencial no qual as transformações econômicas se materializaram com maior nitidez, estabelecendo “uma nova malha locacional para o processo de acumulação” (Brenner, Theodore, 2002, p. 355). Decorre dessa condição as cidades tornarem-se objeto central da implementação de reestruturações físico-territoriais, político-experimentais, inovações institucionais e projetos político-ideológicos de transposição e regulamentação das novas regras do mercado de capitais global sobre as políticas locais (Sánchez, 2010). Essa tendência prioriza práticas de intervenção de curto prazo sobre o tecido urbano, sobretudo aquelas voltadas para implementação de grandes projetos de reestruturação urbana (Altshuler, Luberoff, 2003).

A distribuição territorial dos grandes projetos urbanos previstos ou realizados entre 2000 e 2018 na RMBH está concentrada em dois vetores de expansão. No Vetor Norte, no qual ocorrem transformações intensas por meio da instalação de novos equipamentos públicos e empreendimentos privados e a requalificação da infraestrutura existente; e no Vetor Sul, no qual o projeto CSul propõe um novo distrito nos moldes da escola de novo urbanismo, articulando uma série de empreendimentos privados em torno de um *masterplan* de longo prazo. O modo como esses projetos se articulam ao PDDI-RMBH e o modo como foram incorporados ao Macrozoneamento Metropolitano como parte integrante de uma estrutura urbana existente, dada sua potencial viabilidade em curto prazo, levanta questões sobre o campo do planejamento, incluindo a vulnerabilidade das instâncias de participação diante da imposição de uma lista de intervenções definida por interesses e articulações privados; e o risco de captura do planejamento como estratégia de legitimação desses interesses, seja por meio de ampliação do capital cultural e político de seus empreendedores, seja pelas possibilidades de ganho fundiário e especulativo relacionado ao zoneamento e à desigual distribuição dos investimentos públicos (Freitas, 2017).

O intenso processo de reestruturação econômica e socioespacial do Vetor Norte tem início com a reativação do aeroporto internacional Tancredo Neves ainda em 2004, seguida pela implantação da Cidade Administrativa de Minas Gerais (CAMG) no bairro Serra Verde (inaugurada em 2010 para concentrar os principais órgãos e secretarias do Governo do Estado, antes dispersos na área central); e pelos incentivos para criação de



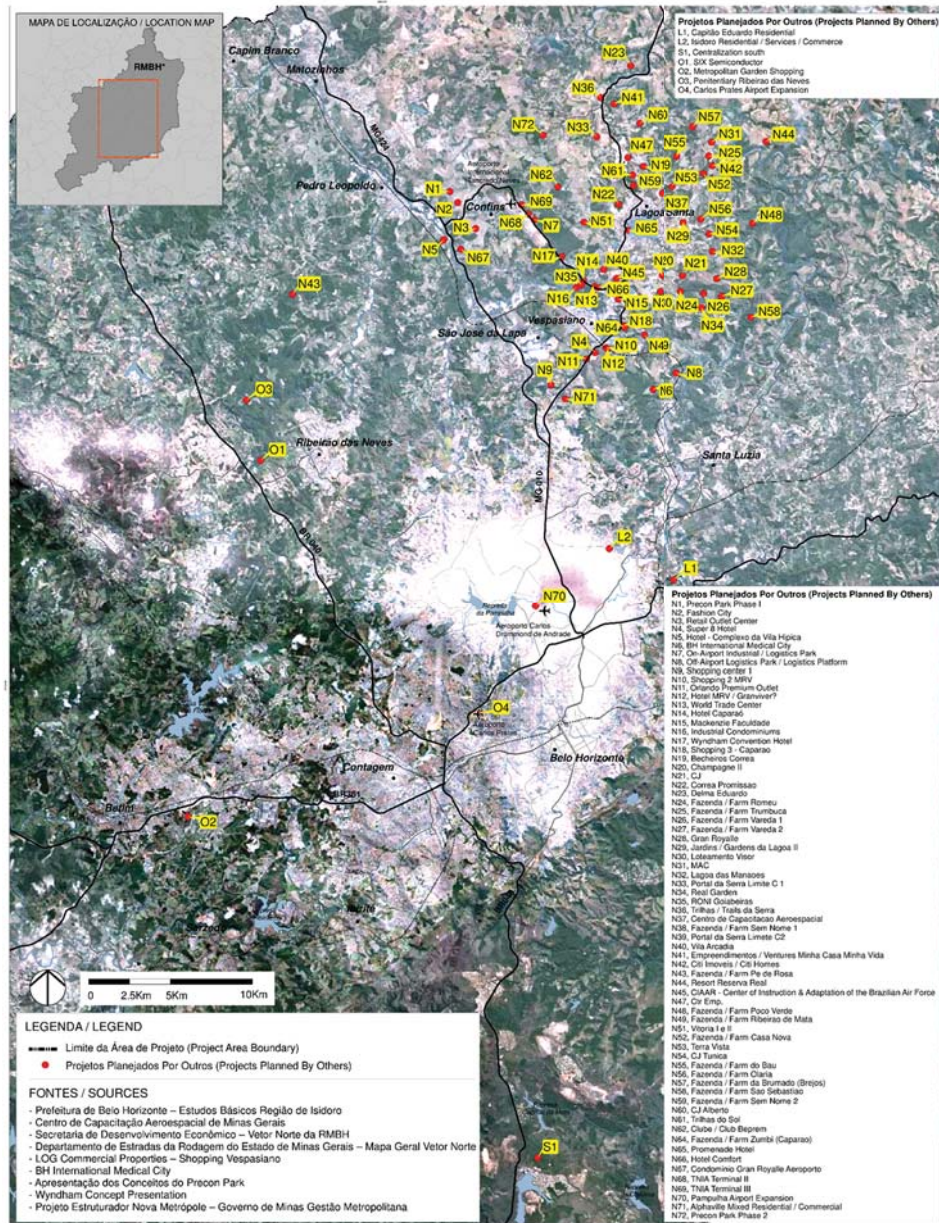
um polo de semicondutores e de microeletrônica (com poucos resultados concretos até o momento); além dos investimentos viários, como a Linha Verde (ligando Belo Horizonte ao aeroporto), a duplicação da MG-020 e da avenida Antônio Carlos/Pedro I e os investimentos no sistema de BRT ao longo dos corredores da Antônio Carlos e Cristiano Machado. Todas essas intervenções tiveram como fundamento a ideologia “modernizante” do governo estadual peessedebista que, entre 2003 e 2015, buscou inserir Belo Horizonte nos circuitos internacionais do capital através de incentivos às atividades culturais, à atração de grandes eventos e exposições e à implantação de indústrias densas em tecnologia e processos produtivos modernos. Os empreendimentos e planos voltados para o Vetor Norte buscaram, assim, incrementar as exportações da RMBH, atrair capitais externos, centralizar as estruturas da administração pública estadual e fornecer uma alternativa residencial para as classes médias e altas que ali passaram a trabalhar.

Alinhado a esse projeto, em dezembro de 2008, o Governo do Estado contratou a consultoria Jurong Internacional, de Cingapura, para preparar um plano estratégico para a RMBH, orientado pelo conceito da Aerotrópole, tal como idealizado pelo consultor norte-americano John Kasarda, que resultou no Plano Macroestrutural do Vetor Norte de 2010. Em dezembro de 2012, o governo contratou a empresa CH2M Hill do Brasil Engenharia Ltda, para preparar o novo *masterplan* econômico da RMBH. A lógica que pautou esse último plano pouco difere do anterior, evoluindo no detalhamento de áreas-alvo e no macrozoneamento do território do Vetor Norte e das alças Oeste e Sul do projeto do Rodoanel. É importante notar que, durante esse período era também

elaborado o PDDI-RMBH pela UFMG, contratada pela Sedru, enquanto esses outros planos eram contratados pela Secretaria de Desenvolvimento Econômico (Sede), o que revela de partida uma clivagem dentro do próprio governo do estadual que expressa um potencial conflito entre o planejamento territorial compreensivo e participativo em oposição ao planejamento territorial estritamente econômico, tomado como estratégico pelo estado.

Um dos produtos desse conjunto de planos com ênfase no planejamento econômico foi o esforço de identificação de projetos pontuais públicos e privados em curso que passam a ser articulados ao AITN para, em seguida, ampliar o potencial econômico do conjunto e sua atratividade a investidores privados. Um exemplo desse tipo de produto é o mapa “Uso do solo – Projetos planejados por outros”, apresentado no estudo elaborado pela consultoria CH2M Hill em abril de 2013 (Figura 3). O mapeamento apresenta uma ampla lista de 72 projetos localizados no Vetor Norte e 7 projetos privados localizados nas demais regiões da RMBH. O conjunto de agentes envolvidos nesses projetos inclui proprietários de terrenos de grande porte, indústrias de diferentes segmentos, condomínios residenciais e empresas interessadas em se instalar na região. No contexto em que é apresentado – de legitimação de um plano de macrozoneamento estratégico que depende de adesão de investidores privados –, o mapa cumpre a função de demonstrar que os investimentos em infraestrutura despertaram o interesse do setor privado na região e inauguraram novas frentes de interesse do mercado imobiliário. No entanto, o que a lista de projetos apresenta, de fato, são potenciais parceiros, a maior parte sem estudo de viabilidade ou mesmo sem intenção de investimento

Figura 3 – Mapa apresentado no masterplan econômico da RMBH (“Uso do solo – Projetos planejados por outros”)



Master Plan Econômico da RMBH / BHRM Economic Master Plan

Uso do Solo - Projetos Planejados Por Outros  
Land Use - Projects Planned By Others

CH2MHILL. Estado de Minas Gerais - Brasil  
19 de Abril de 2013

GOVERNO DO ESTADO DE MINAS GERAIS  
Secretaria de Estado de Desenvolvimento Econômico

Fonte: CH2M Hill (2013).

em curto prazo, com alto potencial de beneficiar-se dos investimentos públicos, mas sem interesse ou condições de promover o desenvolvimento esperado.

Concomitante à elaboração dos estudos acima, o Governo do Estado e a Prefeitura de Belo Horizonte promoveram uma série de investimentos em infraestrutura no Vektor Norte. Ainda que o Rodoanel Metropolitano, principal obra estruturante de grande influência sobre o plano de centralidades e expansão metropolitana, não tenha se viabilizado, a conclusão da Linha Verde e a instalação da Cidade Administrativa, bem como o anúncio de uma série de novos investimentos públicos e privados na região, apontam para uma tendência de reestruturação territorial orientada pelo interesse imobiliário que corre o risco de gerar um tecido urbano fragmentado e espraçado de forma não planejada ao longo dos novos eixos viários e no entorno dos grandes equipamentos públicos.

Entre os empreendimentos privados, os três principais projetos, o Precon Park/Terras do Fidalgo, o megaempreendimento residencial de alta renda Reserva Real e a nova centralidade localizada em propriedade da empresa Aterpa, não corresponderam às expectativas iniciais. O Precon Park, cujo plano mestre passou por inúmeras revisões, abrange um conjunto de três terrenos de grande porte da empresa (originalmente do setor cimenteiro e construção civil). O empreendimento privado tenta articular um conjunto de empreendimentos e investidores parceiros de diferentes segmentos localizados dentro ou no entorno imediato desses terrenos, entre eles, o *shopping* Fashion City, que tinha previsão de conclusão em 2016, mas ainda não foi inaugurado; a previsão de um novo empreendimento

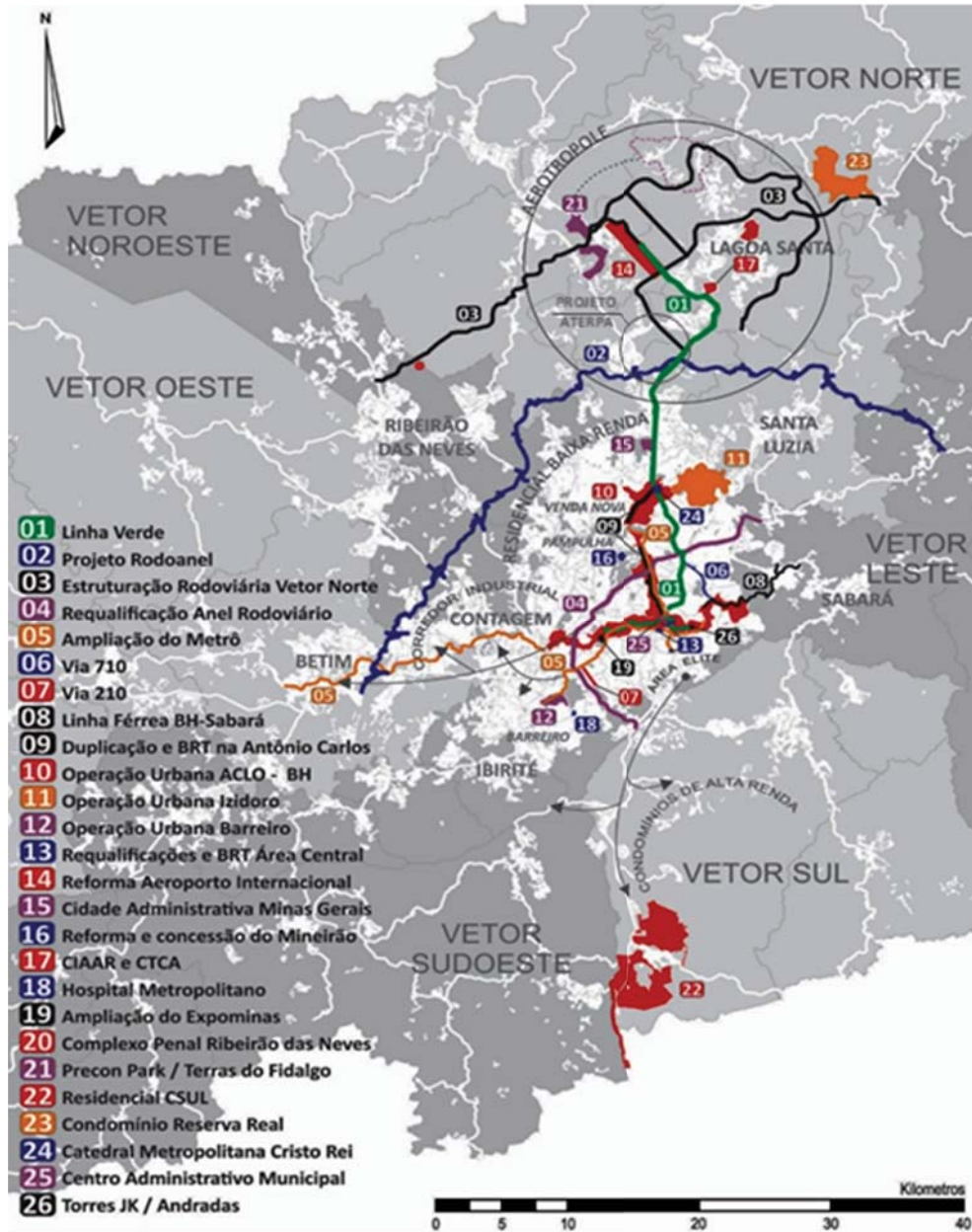
do grupo Alphaville, semelhante ao Alphaville Vespasiano recém-inaugurado no entorno imediato; a revitalização de parte da Faculdade de Pedro Leopoldo, parcialmente concluída; e o campo de futebol Arena da Bola, já operando. A construção do condomínio Reserva Real, iniciativa do grupo português Design Resorts articulado a investidores nacionais e internacionais, foi interrompida em 2015, após escândalo relacionado à venda de lotes sem infraestrutura, situação agravada pelo anúncio do Governo do Estado, em 2016, de que não realizaria a construção da nova rodovia que conecta o local ao AITN.

Além dos projetos acima, o *masterplan* econômico da RMBH elaborado pela empresa CH2M Hill previa três novas centralidades, uma delas articuladas com a centralidade prevista anteriormente em propriedade da empresa Aterpa e projetada pela empresa de consultoria Aecom, conforme indicação original do PDDI. As novas centralidades, embora aparecessem com destaque no estudo Aerotrópole de Belo Horizonte de 2013 contratado pela Sede (Figura 5), não se viabilizaram. Mais próximo de Lagoa Santa, vinculado à tradição relacionada à atividade aeronáutica na cidade, está prevista a construção do Centro de Treinamento e Controle da Aeronáutica (CTCA), aguardando manifestação de interesse do setor privado, e já foi concluído o Centro de Instrução e Adaptação da Aeronáutica (CIAAR).

Três fatores foram determinantes na localização dos GPUs acima: o ganho locacional proporcionado pelo conjunto de investimentos públicos; o cenário político-institucional favorável a novos investidores; e a estrutura fundiária caracterizada pelas grandes propriedades de terra ao redor do aeroporto. Cabe registrar, ainda, o aumento de lançamentos

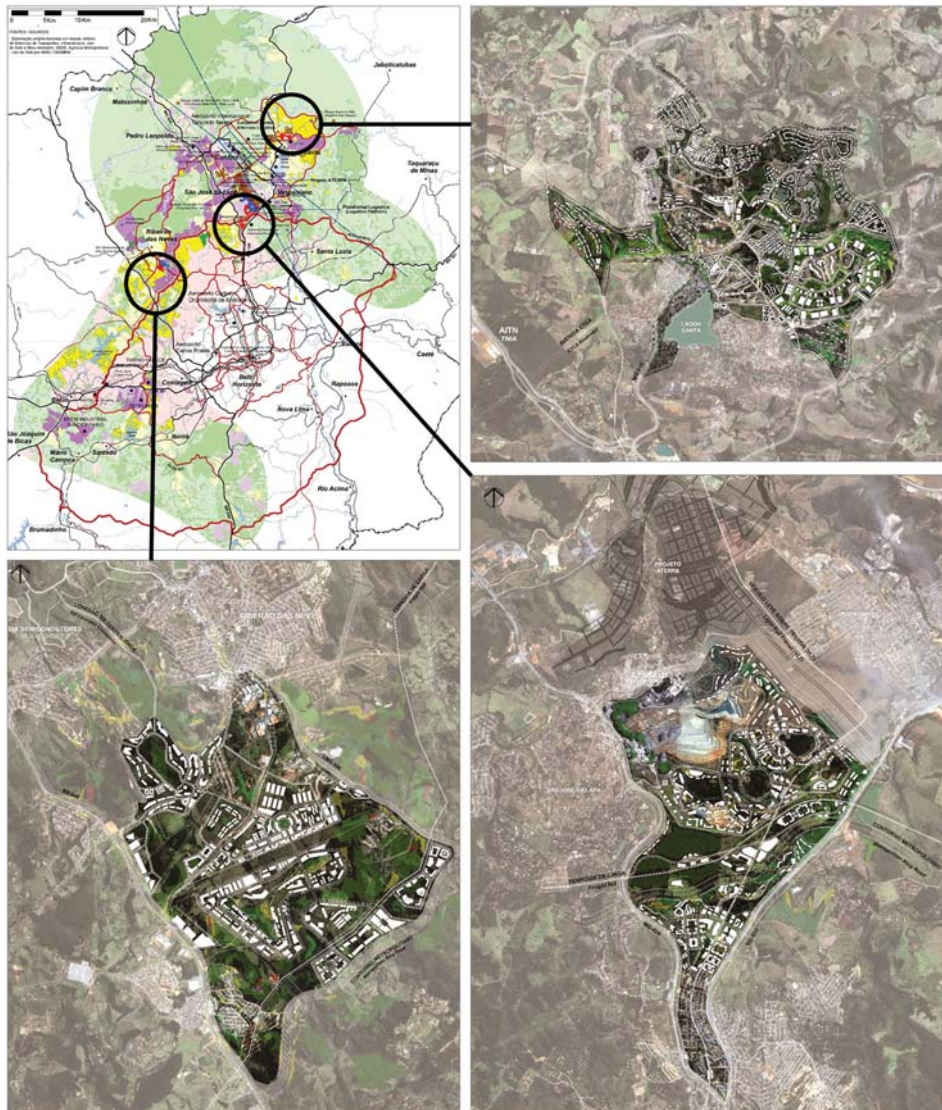


Figura 4 – Mapa dos grandes projetos urbanos da RMBH



Fonte: Freitas (2017).

Figura 5 – Centralidades propostas no *masterplan* econômico



Fonte: CH2M Hill (2013).

imobiliários de menor porte do tipo condomínio residencial observado na região. Em um cenário no qual os empreendimentos acima fossem concluídos, e mantida a tendência de lançamento residencial observada, teríamos uma potencial desarticulação do território através de grandes enclaves privados, combinada à pressão por novos loteamentos e por legislações municipais mais permissivas, podendo levar a avanços sobre as áreas de proteção ambiental, substituição de população, agravamento da exclusão socioespacial e novos ciclos de periferização (Freitas, 2017).

O cenário contradiz a proposta de centralidade apresentada no PDDI-RMBH no que diz respeito à oferta de moradia a segmentos de baixa renda, incluindo Habitação de Interesse Social; à promoção de um sistema viário em rede, uma vez que reforça o papel radial dos corredores Antônio Carlos e Cristiano Machado; e à promoção de uma vida urbana articulada à cultura e ao meio ambiente, uma vez que reforça a tipologia condomínio, *shopping center* e equipamentos monofuncionais, além de pressionar o crescimento urbano sobre áreas de interesse ambiental e de patrimônio arqueológico da região.

Já o Vetor Sul de expansão metropolitana (que segue a BR-040 no sentido Rio de Janeiro e a MG-030 no sentido de Nova Lima) constitui uma região de grande beleza cênica e paisagística, detentora de um importante patrimônio ambiental e de recursos naturais estratégicos (como o minério de ferro e os principais mananciais de água da RMBH). Durante a década de 1980, foi instituída a APA-Sul (Área de Proteção Ambiental da Região Sul da RMBH), sendo a maior parte de suas terras de propriedade de mineradoras, grandes latifundiárias da região. Desde a década de 1990, a expansão dos

condomínios e loteamentos fechados da elite ao longo do eixo Sul tem redefinido a dinâmica regional e urbana desse território, ampliando os conflitos pelo uso do espaço em torno do tripé recursos hídricos x mineração x ocupação de alta renda (Costa, 2003).

Mais recentemente, a previsão de uma nova polarização terciária ao longo da BR-040, em função da demanda dos grupos de alta renda localizados nos parcelamentos residenciais fechados da região, acompanhada do sobrecarregamento do corredor viário e escassez de espaços e equipamentos públicos (UFMG, 2011), vem se confirmando por meio do aumento no volume de lançamentos imobiliários, bem como pela instalação de outros usos (sede de empresas, edifícios culturais, faculdades, hospitais, serviços avançados, entre outros). Caracterizam os novos projetos na região: a) a manutenção do investimento em grandes parcelamentos fechados (os “condomínios”), historicamente marcados pela parceria entre os proprietários de terras, geralmente mineradoras, e grupos investidores de maior porte; b) investimentos na ampliação da mineração, sobretudo em atividades logísticas; e c) novos usos ligados ao desenvolvimento da centralidade sul.

Diferentemente do Vetor Norte, no qual o Estado precisou criar amenidades para potenciais investidores, no Vetor Sul existe um histórico de legislação que induziu o tipo de parcelamento voltado para classes altas e que, quando necessário, tal legislação é flexibilizada para permitir a ocupação de áreas de maior fragilidade ambiental (Costa et al., 2006). Mais próximo de Belo Horizonte, a verticalização do bairro Vila da Serra e do Vale do Sereno foi intensificada na última década, motivada pelo aquecimento do mercado



imobiliário de luxo. A articulação entre proprietários de terra e investidores confirma-se no Vale dos Cristais, lançado pela Odebrecht em terreno de 6.500 hectares da mineradora Anglo Gold, e o projeto do Condomínio Águas Claras da Vale, em terreno onde se pretende recuperar a extinta mina.

Em 2009, o estudo “Programa de Ações Estratégicas do Vetor Sul da Região Metropolitana de Belo Horizonte”, elaborado pelo Instituto Horizontes e patrocinado pela Associação dos Empreendedores da Vila da Serra e Vale do Sereno e pelas empresas Anglogold, Vale e BH *Shopping*, reconheceu as pressões sobre a região e propôs um planejamento de longo prazo capaz de equacionar o “confronto entre as vocações e potencialidades da área” (Instituto Horizontes, 2009, p. 2) caracterizada por novos empreendimentos e atividades estimulados pelo aumento da população de renda média e alta e dos empreendimentos cada vez mais complexos, associando verticalização com parcelamentos horizontais – com destaque para a ampliação do Alphaville –, e pelo crescimento econômico e demográfico esperado para a região do Alto Paraopeba, mais ao sul na BR-040 (UFMG, 2011, p. 216). Incorporado parcialmente pelo PDDI, o programa, embora dê maior ênfase ao transbordamento de Belo Horizonte em direção a Nova Lima, discutiu também as potenciais centralidades no bairro Jardim Canadá e no entorno do condomínio Alphaville Lagoa dos Ingleses, inaugurado na década 1990 em área de “localização estratégica, no cruzamento da BR-040 com a BR-356, numa região de topografia favorável à ocupação urbana e a uma distância razoável do centro a metrópole” (Instituto Horizontes, 2009, p. 11).

A expansão urbana incentivada pela prefeitura de Nova Lima desde o Plano Diretor de

2007, mais especificamente a ocupação residencial, comercial e de serviços no entorno do Alphaville, ganha contornos mais nítidos quando é anunciado o empreendimento CSul, que representa um aumento na escala dos empreendimentos privados existentes no local e propõe sua compatibilização com grandes equipamentos, resultando em nova estratégia de atração de investidores. O *masterplan* do empreendimento, elaborado pelo consultor Jaime Lerner, propõe a constituição de uma centralidade metropolitana em terreno de cerca de 2 mil hectares. O principal esforço do plano mestre consiste em articular um grupo de empreendimentos pontuais de diferentes segmentos, incluindo usos empresariais, tecnológicos, de logística e, sobretudo, residenciais, com previsão de assentar, nos próximos 50, anos cerca de 109 mil moradores no local. Tal como no Vetor Norte, o planejamento estratégico do Vetor Sul foi elaborado em paralelo ao PDDI e, também, realizou esforço de integração ao plano metropolitano:

Foi a partir do PDDI que o grupo de investidores responsáveis pela criação da CSul – Desenvolvimento Urbano identificou a possibilidade de desenvolver projetos multisetoriais no eixo Sul da RMBH. Nessa região, o PDDI prevê a implantação de uma série de ações e projetos de fomento, com o objetivo de fortalecer uma nova centralidade – a Centralidade Sul, de forma a induzir o desenvolvimento planejado e sustentável do Vetor Sul da RMBH.<sup>6</sup>

O grupo da CSul que adquiriu o terreno em outubro de 2013 é uma *holding* formada por empresas que têm como meta a atração de 20 bilhões de reais em investimento na região ao longo de 30 anos. O grupo é formado pelas



empresas BVEP-Votorantim, AGHC, Barbosa Mello, Asamar e Alicerce Empreendimentos e inclui no escopo do projeto outros investimentos realizados ou programados: do grupo Iguatemi, que investiu 140 milhões em *shopping* Premium Outlet, atualmente em construção e previsto para ser inaugurado em 2019; da EPO Engenharia, que investiu 60 milhões no empreendimento Navegantes, previsto para 2019; da Coca Cola Femsa, que investiu 900 milhões em fábrica própria concluída em 2017; da empresa Biommm, que investiu 540 milhões em fábrica própria, concluída em 2018; da empresa Suplimed, que investiu 15 milhões em fábrica de equipamentos oftalmológicos, em construção; do Grupo Costa Laguna, que investiu 120 milhões em condomínio concluído em 2017; da RKM Engenharia, que investiu 85 milhões no Lótus Condomínio Resort, em construção; do grupo paulista Rezek, que investiu R\$200 milhões no Condomínio Vila Parque Lagoa dos Ingleses, também em construção.

Também de modo semelhante ao que ocorre no Vetor Norte, o MZ-RMBH reconheceu e incorporou essa nova centralidade a ser implantada, dotando o empreendimento de maior capital político, na medida em que inaugurou uma potencial parceria entre o interesse do poder público e a proposta dos investidores. Essa articulação foi legitimada em 18 de agosto de 2015, no momento em que o governo de Minas, já sob o governo do PT, assinou um comunicado oficial de apoio ao projeto, com o intuito, segundo Waldir Salvador, superintendente da CSUL, de: “[...] viabilizar ações de infraestrutura e de fomento econômico e social, por meio de parcerias com o Instituto de Desenvolvimento Integrado de Minas Gerais (Indi), o Banco de Desenvolvimento do Estado de Minas Gerais (BDMG) e a Companhia

de Gás de Minas Gerais (Gasmig)”. Assim, e a despeito da crise econômica, a CSul vem sendo implementada com apoio do Estado, tendo conseguido, em setembro de 2018, a licença prévia pelo Conselho Estadual de Política Ambiental (Copam), sob o forte protesto de movimentos ambientalistas da região que questionam principalmente a viabilidade do projeto quanto à disponibilidade hídrica futura.<sup>7</sup>

## Conclusões preliminares

Como se pode depreender dessa breve trajetória do planejamento metropolitano e dos grandes projetos urbanos no Vetor Norte e Vetor Sul da RMBH, nesta última década principalmente, os interesses privados e os projetos estratégicos do Governo do Estado parecem se sobrepor aos objetivos e às políticas de longo prazo estabelecidas no âmbito do Plano Metropolitano e de seus desdobramentos posteriores. Não se pode, no entanto, afirmar que os grandes projetos urbanos, sejam públicos ou privados, se fazem exatamente à revelia do planejamento metropolitano, na medida em que seus projetos já haviam sido parcialmente incorporados na própria elaboração do PDDI e do MZ-RMBH, além disso muitos deles se apropriaram seletivamente de políticas e programas do Plano Metropolitano para embasar e justificar determinadas opções. O caso das centralidades metropolitanas Norte e Sul revela de modo mais claro as sobreposições e sombreamentos entre o planejamento metropolitano e a agenda dos grandes projetos urbanos, ao mesmo tempo que explicita um crescente descolamento entre as diretrizes das propostas do PDDI e o

formato assumido pelos projetos privados para novas centralidades.

Ainda em 2012, Magalhães et al. chamavam a atenção para alguns riscos de uma eventual implementação incompleta da política de centralidades do PDDI: caso essas centralidades se tornassem de fato localização privilegiada para residência de camadas população de renda mais elevada e/ou para empresas de setores mais avançados, a valorização imobiliária resultante colocaria maiores barreiras à presença de grupos de renda mais baixa e/ou de atividades econômicas mais populares, podendo até gerar uma pressão pela expulsão dessas camadas. Os autores defenderam que o provimento de habitação de interesse social inserido nas áreas internas às centralidades seria um elemento fundamental para que a política de centralidades não aumentasse as probabilidades de engendrar processos de gentrificação e expulsão da população de renda mais baixa, e para que existisse uma possibilidade garantida de que esses grupos se apropriassem de fato do espaço urbano nas novas centralidades, que deveriam fazer prevalecer a diversidade social e cultural do espaço urbano em detrimento de enclaves de alta renda.

À época da elaboração do PDDI, já se manifestavam visões contrárias quanto à política de centralidades metropolitanas: alguns defendiam a necessidade de fortalecer as centralidades existentes, internas à mancha urbana consolidada, e colocar maiores restrições à expansão metropolitana; outros, acreditando que o processo de urbanização dispersa seria de certo modo inevitável, defendiam a criação de novas centralidades para melhor aproveitar projetos e processos de crescimento já em curso, buscando dar-lhes maior coesão e densidade por meio da sua concentração seletiva

em alguns espaços. A segunda opção parece ter sido a adotada, o que confirmaria a hipótese de uma permeabilidade do planejamento metropolitano à atuação do Estado e do capital, relevada na própria natureza metodológica da elaboração do PDDI-RMBH e do MZ-RMBH, que procuraram mais incorporar e articular interesses divergentes do que se contrapor de maneira mais conflitiva com agendas não necessariamente convergentes.

O caso da Centralidade Sul aparecia como o mais controverso, pois envolve uma área detentora de importantes recursos ambientais já sobrecarregados, uma subcentralidade mais diversificada em formação na região do Jardim Canadá, além de claros movimentos de grandes investimentos privados no entorno do Alphaville. Esses investimentos vieram a se consolidar como o projeto CSul, em estreita negociação com a prefeitura de Nova Lima, e que, como visto, se encontra já em fase de implantação com apoio do Governo do Estado.

Quanto ao Vetor Norte, havia um entendimento mais estabelecido, por conta de todos os investimentos públicos e privados previstos e em curso, além da instalação do próprio centro do poder estadual, de que seria necessário estabelecer alguma forma de centralidade que congregasse e atendesse a essa diversidade de demandas. Não obstante, o projeto previsto pela Aecom para a Centralidade Norte não se viabilizou, por motivos ainda não claramente esclarecidos pelos autores. Além da própria crise econômica, é possível supor que a não viabilização do Rodoanel – que conectaria a nova centralidade a outras porções da RMBH – tenha contribuído para o abandono do projeto, a que se seguiram vários outros grandes projetos abandonados, reformulados ou diminuídos no Vetor Norte.

Essas visões se cristalizaram na proposta regulatória do macrozoneamento, que incorporou, na delimitação das ZIMs do Vetor Norte e Sul, a territorialização dos próprios GPUs subjacentes. Não obstante essa incorporação – levada mais adiante na etapa de negociação do projeto do MZ-RMBH da Agência RMBH com prefeitos e parceiros privados, não se pode falar também de uma convergência total. Um dos aspectos em que se evidenciam mais claramente as controvérsias entre a proposta da centralidade do PDDI – como espaços densos, públicos e socialmente diversos – e os projetos privados – caracterizados pela presença de loteamentos fechados, urbanização dispersa e atração de setores de ponta – foi quanto à presença de habitação de interesse social (HIS) nas centralidades.

O projeto original do MZ-RMBH, elaborado pela UFMG, propunha que 20% das novas unidades habitacionais fossem destinadas à HIS, para famílias com rendimentos entre 0 e 3 salários mínimos. Já, no projeto de lei enviado à Assembleia Legislativa (PL 74/2017), define-se que, nas Zonas de Adensamento e Diversificação (ZDAs), que correspondem às centralidades, 10% da área líquida de lotes deve servir para atendimento a famílias com renda de 0 a 3 salários mínimos, para parcelamentos com mais de 40.000 m<sup>2</sup>. Essa alteração foi resultante da pressão do empresários do setor imobiliário no âmbito do Conselho Metropolitano, em conflito com outras entidades da sociedade civil que defendiam maior percentual. De qualquer modo, como o projeto de lei 74/2017 ainda não foi aprovado, não é claro se o empreendimento CSul precisará cumprir tais exigências. De modo geral, pode-se dizer que o projeto CSul se aproveitou dos bônus do planejamento metropolitano, tendo até então

conseguido se desvencilhar dos seus ônus relativos à responsabilidade territorial.

Há que se ressaltar ainda que, enquanto as propostas do PDDI e do MZ-RMBH foram construídas com participação da comunidade metropolitana, tendo sido referendadas publicamente em seminários e eventos participativos ao longo de todo o processo, além de aprovadas pelo Conselho Metropolitano, alterações posteriores nos dois projetos parecem ter sido feitas em negociações diretas entre a Agência RMBH e grupos privados de proprietários/incorporadores, para além do espaço de negociação de ajustes do macrozoneamento com as prefeituras municipais levado a cabo pelo estado. As alterações principais são evidentes nos limites e divisões internas dos zoneamentos das centralidades Norte e Sul, entre a proposta original e a enviada à Assembleia, o que nos leva a indagar sobre a legitimidade democrática de decisões quanto ao planejamento metropolitano que se dão sem a devida participação popular e transparência exigidas pela legislação.

Cabe apontar, ainda, um conjunto de questões e hipóteses que continuam em aberto, convidando para a continuidade da investigação em diálogo com debates mais amplos no âmbito dos estudos urbanos. Inicialmente, seria importante aprofundar uma leitura da articulação política entre Estado, mercado e sociedade a partir do debate conceitual e das aplicações em pesquisa da Teoria dos Regimes Urbanos, sobretudo a problematização da relação entre as novas coalizões de poder e o contexto de uma inflexão ultraliberal no Brasil caracterizada principalmente pelo empresariamento da política urbana (aqui, em nível metropolitano) e por uma nova regulação orientada pelos interesses de mercado.

Ademais, as novas tipologias de intervenção urbana, as novas modalidades e intensificação das parcerias com o capital privado e a abertura de capital das grandes empresas atuantes no campo são alguns dos sinais de um contexto que parece favorável ao processo de neoliberalização urbana colocada em discussão. Ainda, caberia aprofundar as investigações para aferir o quanto desses processos pode ser explicado pela hipótese de financeirização da política urbana e dos mercados fundiários e imobiliários, geralmente discutido em nível nacional, considerando-se as especificidades da RMBH.

Quanto ao planejamento metropolitano, cabe indagar se podemos falar de um processo de empresariamento da gestão metropolitana, processo que, se confirmado, ocorre atravessado por contradições e influenciado por múltiplos atores, inclusive pela participação da UFMG e de alguns setores mais organizados da sociedade civil. Ademais, o caso das novas centralidades metropolitanas explicita um descompasso entre a racionalidade dos grandes projetos urbanos, fragmentada e de curto

prazo, ou mesmo estratégica, e a racionalidade concebida para um planejamento metropolitano compreensivo e de longo prazo, tal qual preconizado no PDDI, no qual caberia maior papel coordenador e mesmo interventor por parte do Estado. Outro conflito identificado foi entre as instâncias de gestão e planejamento metropolitanos e as políticas setoriais e estratégicas do Governo do Estado, principalmente aquelas levadas a cabo pela Secretaria de Desenvolvimento Econômica (Sede) para o Vetor Norte, que potencializou a concepção e a execução de alguns GPUs.

Por fim, ressaltamos que, mais do que tomar a gestão metropolitana como processo autônomo, trata-se de reconhecê-la como esfera de conflito, negociação e legitimação em que comparecem agendas contraditórias que carregam projetos distintos, mas em que os capitais investidos na produção do espaço, principalmente por meio dos grandes projetos urbanos com apoio do Estado, parecem ser mais decisivos do que a força do Plano Metropolitano no desenho futuro da estrutura territorial da RMBH.

**[I]** <https://orcid.org/0000-0002-4298-455X>

Universidade Federal de Minas Gerais, Faculdade de Ciências Econômicas, Centro de Desenvolvimento e Planejamento Regional. Belo Horizonte, MG/Brasil.  
joaotonucci@cedeplar.ufmg.br

**[II]** <https://orcid.org/0000-0002-3056-3029>

Universidade Federal de Minas Gerais, Escola de Arquitetura e Design, Departamento de Urbanismo. Belo Horizonte, MG/Brasil.  
danielmedeirosdefreitas@gmail.com

## Notas

- (1) Versão preliminar deste trabalho foi apresentada no XVIII Enanpur (realizado em Natal, em 2019). Agradecemos aos participantes da sessão temática pelo debate e comentários, assim como aos pareceristas anônimos que avaliaram a versão final deste artigo pelas sugestões e recomendações.
- (2) O conceito adotado para Grandes Projetos Urbanos (GPUs) considera que esse tipo de projeto se apresenta como ruptura na produção do tecido urbano, concebido como formas fechadas, em escala superior à tradicionalmente praticada no local, gerando, através de hegemonia do projeto em detrimento do plano de longo prazo, objetos icônicos que abrigam atividades restritas e homogêneas. Esses objetos são determinados por heranças históricas, agravadas por recentes inflexões na economia global e pelo alinhamento entre Estado e capital, em contexto permeado por paradigmas hegemônicos de produção da forma urbana (Freitas, 2017).
- (3) Sobre a trajetória do planejamento metropolitano da RMBH anterior, ver Tonucci Filho (2012).
- (4) O PDDI-RMBH foi contratado em 2009 pela Secretaria de Estado de Desenvolvimento Regional e Política Urbana (Sedru/MG) ao Centro de Desenvolvimento e Planejamento Regional da Universidade Federal de Minas Gerais (Cedeplar/Face/UFMG), através da Fundação Instituto de Pesquisas Econômicas, Administrativas e Contábeis de Minas Gerais (Ipead). A versão final do Plano foi entregue para apreciação do Governo do Estado em maio de 2011 e, em julho de 2011, após sessão no Conselho Deliberativo de Desenvolvimento Metropolitano, o PDDI foi aprovado por aclamação. O Plano foi elaborado por uma equipe que contou com a participação direta de professores e alunos de pós-graduação e graduação de várias unidades da UFMG, além da Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais (PucMinas) e da Escola de Design da Universidade Estadual de Minas Gerais (UEMG). O documento final consolidado do PDDI, em seis volumes, compõe-se da Proposta de Reestruturação Territorial Metropolitana, da Proposta Institucional para implementação do Plano, e de vinte e oito Políticas Metropolitanas. Para mais informações, ver o portal: [www.rmbh.org.br](http://www.rmbh.org.br).
- (5) Mais informações em: <http://www.agenciarmbh.mg.gov.br/macrozoneamento/>.
- (6) <http://www.csullagoadosingleses.com.br/>. Acesso em: nov 2018.
- (7) [https://www.em.com.br/app/noticia/gerais/2018/09/25/interna\\_gerais,991702/conselho-aprova-licenca-previa-para-megaempreendimento-na-serra-da-moe.shtml](https://www.em.com.br/app/noticia/gerais/2018/09/25/interna_gerais,991702/conselho-aprova-licenca-previa-para-megaempreendimento-na-serra-da-moe.shtml). Acesso em: nov 2018.

## Referências

- ALTSHULER, A.; LUBEROFF, D. (2003). *Mega-projects. The changing politics of urban public investment*. Washington, Booking Institution Press.
- BRENNER, N.; PECK, J.; THEODORE, N. (2012). Após a neoliberalização? *Cadernos Metrôpole*. São Paulo, v. 14, n. 27, pp. 15-39.
- BRENNER, N.; THEODORE, N. (2002). Cities and the geographies of “actually existing neoliberalism”. *Antipode*, v. 34, n. 3, pp. 349-379.

- CH2M HILL (2013). *Fase 1 e 2. Análise de Mercado e Condições existentes do local/transporte e alternativas prévias dos planos rodoviários*. Relatório Técnico. CH2M HILL/SEDE.
- COSTA, H. S. de M. (2003). "Natureza, mercado e cultura: caminhos da expansão metropolitana de Belo Horizonte". In: MENDONÇA, J. G. de; GODINHO, M. H. (orgs.). *População, espaço e gestão na metrópole: novas configurações, velhas desigualdades*. Belo Horizonte, PUC Minas.
- COSTA, H. S. de M.; COSTA, G. M.; MENDONÇA, J. G.; MONTE-MÓR, R. L. de M. (2006). *Novas periferias metropolitanas: a expansão metropolitana em Belo Horizonte: dinâmica e especificidades no Eixo Sul*. Belo Horizonte, C/Arte.
- FREITAS, D. M. de (2017). *Campo de poder dos grandes projetos urbanos da Região Metropolitana de Belo Horizonte*. São Paulo, Annablume.
- INSTITUTO HORIZONTES (2009). *Programa de Ações Estratégicas do Vetor Sul da Região Metropolitana de Belo Horizonte*. Relatório Técnico. Belo Horizonte.
- MAGALHÃES, F. N. C.; TONUCCI FILHO, J. B. M.; ARAÚJO, R. P. Z.; COSTA, H. S. de M. (2012). Em busca de rearranjos metropolitanos: uma discussão crítica da proposta de reestruturação territorial do Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado da RMBH. In: XV SEMINÁRIO SOBRE A ECONOMIA MINEIRA. *Anais....* Diamantina.
- SÁNCHEZ, F. (2010). *A reinvenção das cidades para um mercado mundial*. Chapecó, Argos.
- SEDRU (2009). *Termo de Referência para contratação de Serviços Técnicos Especializados para elaboração do Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado – PDDI da Região Metropolitana de Belo Horizonte - RMBH*. Belo Horizonte.
- TONUCCI FILHO, J. B. M. (2012). *Dois momentos do planejamento metropolitano em Belo Horizonte: um estudo das experiências do Plambel e do PDDI-RMBH*. Dissertação de Mestrado. São Paulo, Universidade de São Paulo.
- TONUCCI FILHO, J. B. M.; MONTE MÓR, R. L. M. (2013). Avanços e desafios ao planejamento metropolitano: o caso do PDDI-RMBH. In: XV ENANPUR. *Anais...* Recife.
- UFMG (2011). Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado da Região Metropolitana de Belo Horizonte – PDDI-RMBH. Produto 6 – Relatório Final – Definição das Propostas de Políticas Setoriais, Projetos e Investimentos Prioritários. Belo Horizonte, UFMG.
- \_\_\_\_\_ (2015). Macrozonamento da RMBH. Produto 5. Definição dos Parâmetros Urbanísticos e de Diretrizes Específicas de Estruturação e Desenvolvimento para as Zonas de Interesse Metropolitano (ZIMs). Belo Horizonte, UFMG.

Texto recebido em 16/jun/2019  
Texto aprovado em 12/ago/2019

# Metropolização regional e nova regionalização do capital

Regional metropolization and the new regionalization of capital

Eudes Leopoldo [1]

## Resumo

A metropolização regional torna-se hegemônica na virada do século, associada à globalização financeira. No território brasileiro, essa implosão-explosão da metrópole anuncia seus passos iniciais com a criação das primeiras regiões metropolitanas e a inauguração de formas imobiliárias metropolitanas, como os loteamentos fechados. Em meados da década de 1990, com a incorporação do Brasil ao neoliberalismo, a regionalização metropolitana como meio e produto do capital torna-se cada vez mais concreta. No século XXI, a metropolização regional ganha intensidade e complexidade no território brasileiro e fundamenta as estratégias do capital. Nessa perspectiva, o objetivo deste trabalho é compreender a metropolização regional como processo central da nova regionalização do capital, que é a regionalização metropolitana, a partir do caso brasileiro.

**Palavras-chave:** metropolização regional; regionalização metropolitana; financeirização; região.

## Abstract

*Regional metropolization became hegemonic at the turn of the century, associated with financial globalization. In the Brazilian territory, this implosion-explosion of the metropolis announced its initial steps with the creation of the first metropolitan regions and the launch of metropolitan real estate forms, like gated communities. In the mid-1990s, with Brazil's incorporation into neoliberalism, metropolitan regionalization as a means and product of capital became more and more concrete. In the 21st century, regional metropolization gained intensity and complexity in Brazil, substantiating the strategies of capital. In this perspective, the aim of this study is to understand regional metropolization as a central process of the new capital regionalization, which is metropolitan regionalization, based on the Brazilian case.*

**Keywords:** regional metropolization; metropolitan regionalization; financialization; region.





## Introdução

A regionalização metropolitana brasileira é composta por regiões metropolitanas reais e formais e os demais espaços que não ganham tal qualificação.<sup>1</sup> É uma nova forma de falar da história do território brasileiro como geografia da produção de regiões, cujas divisões regionais técnicas ou teóricas foram suas últimas expressões. O que antes era apenas uma representação espacial, a partir da criação das primeiras regiões metropolitanas, passa a ser uma regionalização prática, na medida em que o político vai mobilizando o econômico, o social e o cultural.

Desse modo, passa-se da regionalização metropolitana (Leopoldo, 2017) à metropolização regional (Lencioni, 2017; Leopoldo, 2017). Há uma fragmentação, homogeneização e hierarquização de espaços, nos quais as regiões metropolitanas, enquanto momentos de uma totalidade social, ganham “protagonismo” e operam na agenda da produção e difusão das formas e conteúdos da economia metropolitano-financeira do Monte Caburá ao Arroio Chuí, do Nascente do Rio Moa à Ponta do Seixas. Move-se no cerne da regionalização metropolitana a reprodução da metrópole, que regionaliza espaços, evidenciando o crescente controle e dominação sobre uma determinada região.

Estamos falando da formação de grandes regiões de “caráter supermetropolitano”<sup>2</sup> como a rede de regiões metropolitanas, a metrópole-região e a megalópole, constituindo novas condições de reprodução e acumulação do capital. Assim, a compreensão da regionalização metropolitana permite avançar sobre a interpretação do desenvolvimento

regional desigual do território brasileiro. Nesse movimento, a mão do Estado pesa sobre os processos de recortes regionais. Contudo, as estratégias políticas são seguidas criticamente pela vida de relações sociais, econômicas e culturais. Dialeticamente, o contrário também se realiza. São Paulo ganha estatuto concreto de região metropolitana estrutural antes mesmo da criação das primeiras regiões metropolitanas brasileiras.

Como expressão do desenvolvimento geográfico desigual da acumulação capitalista, a regionalização metropolitana constitui-se enquanto um mosaico regional de interesses e estratégias mercantis dos financistas, industriais, comerciantes, proprietários de terra, entre outras *personas* do capital, bem como do Estado. Ela é uma regionalização mundial, ganhando os conteúdos da metropolização regional, que é condição da globalização financeira, como uma espécie de rede metropolitana universal, na qual operam as grandes regiões de caráter supermetropolitano. Nas escalas regionais, como no caso da América Latina, ela se define pela forte presença de grandes regiões como São Paulo, Cidade do México, Buenos Aires, Bogotá, Lima e Santiago do Chile. No plano do território brasileiro, aparecem com mais intensidade as metrópoles-região de São Paulo, Rio de Janeiro e Brasília, que, com outras oito metrópoles (Manaus, Belém, Fortaleza, Recife, Salvador, Belo Horizonte, Curitiba e Porto Alegre), conformam uma rede de regiões metropolitanas que centralizam as atividades produtivas, comerciais e financeiras. Essa é a arquitetônica da regionalização metropolitana, que constitui em cada escala uma totalização do processo de produção do espaço metropolitano.<sup>3</sup> Contudo, não se pode reduzir esse movimento à escala, que é continente.

Cada momento da regionalização metropolitana, quando ela é efetivamente um processo de metropolização regional, já é implosão-explosão da metrópole. Trata-se, essencialmente, da produção do espaço metropolitano. Este é o momento mais determinado e concreto da regionalização metropolitana, quando ela alcança sinonímia com o processo de metropolização regional. Mas, em um primeiro momento, a regionalização metropolitana pode ser apenas uma vontade política ou mercantil, uma estratégia espacial, que é condição e produto dos processos de globalização financeira e metropolização do espaço. É, nessa dialética, que temos que pensar também a região metropolitana como um momento efetivo de totalização do espaço metropolitano e como estratégia espacial de constituição de um espaço de valorização.

O objetivo deste trabalho é compreender a metropolização regional como processo central da nova regionalização do capital, que é a regionalização metropolitana, a partir do caso brasileiro. Assim, pensa-se sobre as relações entre metropolização e regionalização, que ganha uma capilaridade e uma complexidade importante nos estudos urbanos e regionais brasileiros, como aparece nos trabalhos de Lencioni (2006, 2015 e 2017), Firkowski (2012), Moura (2004), Soares (2018), Santos (2017) e Leopoldo (2017). Na primeira parte, discutem-se as regionalizações propostas para o território brasileiro, evidenciando a regionalização metropolitana como uma nova divisão regional brasileira, cujo conteúdo está relacionado ao metropolitano e ao financeiro. Na segunda parte, apresenta-se a regionalização metropolitana brasileira como a política do espaço atual, que se funda em três níveis: regiões metropolitanas estruturais, regiões

metropolitanas transitivas e regiões metropolitanas formais. Na terceira parte, compreende-se a metropolização regional, que é um processo mais amplo do que o de regionalização metropolitana, constituindo-se como a nova dialética da produção do espaço.

## Da divisão regional à regionalização metropolitana

O Brasil teve divisões regionais oficiais produzidas pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) como as de 1942, 1970 e 1990. Contel (2014) trabalha essas principais propostas de divisão regional, iluminando a lógica e as relações com a configuração territorial e a sociedade em cada momento. A divisão regional de 1970 estabelece a regionalização mais utilizada: Região Norte, Região Nordeste, Região Centro-Oeste, Região Sudeste e Região Sul.

A geografia brasileira contribuiu com as propostas de divisão regional do território brasileiro. Geiger (1967a; 1967b) propôs a divisão regional brasileira em três grandes recortes: Região Amazônia, Região Nordeste e Região Centro-Sul, segundo a perspectiva de que a “região propriamente dita seria um espaço organizado, *região organizada*, caracterizada pela existência de um núcleo ou núcleos, que são as cidades, a partir dos quais se desenvolve a organização” (Geiger, 1967b, p. 61). A influência das concepções da economia espacial, da região numa perspectiva hartshorniana, enquanto diferenciação de áreas, e do movimento *geografia ativa* é muito forte em seus pressupostos analíticos.

Corrêa (1989) também fala de uma divisão regional triádica (Região Nordeste, Região

Amazônia e Região Centro-Sul), porém acata os limites dos Estados e muda os contornos regionais dadas por Pedro Pinchas Geiger. “Verifica-se, de um lado, a fusão das regiões Sudeste e Sul gerando o Centro-Sul que inclui ainda parte da antiga região Centro-Oeste. Esta, por outro lado, desaparece, parte passando a integrar o Centro-Sul, parte a Amazônia” (Corrêa, 1989, p. 8). O desaparecimento da região Centro-Oeste está ligado a sua “fragmentação político-administrativa” e “diferenciação socioeconômica” na década de 1980. Por sua vez, a Amazônia foi ampliada, aproximando-se da extensão do território chamado de Amazônia Legal (ibid.).

É interessante destacar que ambas as propostas, tanto a de Geiger quanto a de Corrêa, reúnem numa mesma região, a Centro-Sul, a metrópole econômica (São Paulo), a metrópole política (Brasília) e a metrópole cultural (Rio de Janeiro). Tais regionalizações evidenciam, portanto, a concentração e a centralização do poder econômico, político e cultural no território brasileiro, ainda que tenha havido certa difusão, já que não houve uma concentração no Rio de Janeiro das estruturas, funções e formas econômicas e políticas. Em ambos os autores, também a região aparece vinculada à perspectiva da organização do espaço e não da produção do espaço. No entanto, há uma diferença importante. Em Geiger, a noção de região, mesmo que apareça como parte de um todo, está fortemente atrelada à lógica (formal) do planejamento e não à lógica dialética. Já, em Corrêa (1989, p. 9), a região destaca-se como “expressão de uma nova divisão territorial do trabalho vinculada à dinâmica da acumulação capitalista internacional e brasileira e aos numerosos conflitos de classe”.

Santos (1993) observou a formação de uma região concentrada na unidade territorial brasileira e desenvolveu uma nova divisão regional, não mais com três Brasis, mas com quatro Brasis. Região Amazônia, Região Nordeste, Região Centro-Oeste e Região Concentrada constituem sua proposta de divisão regional. Em seu clássico, *A urbanização brasileira*, Santos (ibid.) realiza uma leitura da urbanização e da modernização do território brasileiro a partir da geografia de regiões, evidenciando a centralização do capital em São Paulo e o papel da técnica, da ciência e da informação na regionalização do Brasil. A perspectiva dialética da região emerge com destaque, quando ele, falando sobre as dinâmicas da população agrícola e da população rural, diz que “são diferentes os graus de desenvolvimento e de ocupação prévia das diversas regiões, pois estas são diferentemente alcançadas pela expansão da fronteira agrícola e pelas migrações inter-regionais” (ibid., p. 31).

Em sua divisão regional, a Região Concentrada abrange, “*grosso modo*, os estados do Sul (Paraná, Santa Catarina, Rio Grande do Sul) além de São Paulo e Rio de Janeiro e parcelas consideráveis do Mato Grosso do Sul, Goiás e Espírito Santo” (ibid., p. 39), embora fragmentos das três últimas unidades federativas não apareçam em seus trabalhos posteriores como parte dessa região. Para Santos (ibid., p. 39), a Região Concentrada “trata-se de uma área contínua onde uma divisão do trabalho mais intensa que no resto do País garante a presença conjunta das variáveis mais modernas”, uma espécie de “modernização generalizada”, enquanto “no resto do País a modernização é seletiva, mesmo naquelas manchas ou pontos cada vez mais extensos e numerosos, nos quais estão presentes grandes

capitais, tecnologias de ponta e modelos elaborados de organização”. Portanto, é uma regionalização que expressa o desenvolvimento regional desigual da modernização brasileira e da divisão territorial do trabalho.

Com relação à definição de regionalização, Lencioni (1999) diz que esse conceito teve referências variadas de acordo com as correntes geográficas dominantes.

Primeiramente, as regionalizações se identificaram com a administração territorial e política. Em seguida, o critério natural foi o mais relevante para a elaboração de regionalizações. [...] A título de lembrança e de exemplo, podemos mencionar a identidade posta entre região e espaço vivido e a compreensão da regionalização como produto da divisão territorial do trabalho. (Ibid., p. 201)

A regionalização de Geiger está mais associada ao primeiro caso, já as de Corrêa e de Santos à última perspectiva. Em nossa proposição sobre a emergência de uma nova regionalização do capital, que é a regionalização metropolitana, também nos aproximamos da concepção de regionalização como expressão da divisão territorial do trabalho, isto é, as regiões expressando momentos da totalidade capitalista contemporânea, que não é apenas um recorte espacial, mas uma realidade concreta. Nesse sentido, atualizando a região para além de um recorte, Haesbaert (2010, p. 186) conceitua a regionalização como

processo ao mesmo tempo teórico e prático (que propusemos denominar região como *artefato*), respondendo sobretudo à questão mais complexa das diferentes articulações sociedade-espaço em suas múltiplas dimensões

(incluindo sua dimensão não humana), do campo tanto das práticas quanto das representações, geo-historicamente contextualizadas.

Nessa perspectiva, a regionalização apresenta-se não apenas como o processo de recortar e delimitar o espaço de modo arbitrário ou deliberado, mas também como articulações concretas do espaço que se efetivam, que ganham materialidade.

O que começou com a mão pesada do Estado, que estabeleceu monocromaticamente as primeiras regiões metropolitanas brasileiras em 1973, a regionalização metropolitana passa historicamente a expressar o novo desenvolvimento regional desigual do território nacional, constituindo dialeticamente, na virada do século, a metropolização regional. No entanto, antes mesmo do empenho do Estado em mobilizar centros regionais como centros metropolitanos, a história e a geografia do território nacional já apontavam tais centros como centralidades importantes, tal como evidencia retrospectivamente o trabalho de Santos (1993). Assim, podemos falar como José Mariategui (1975, p. 144), que “uma região não nasce do Estatuto político de um Estado”, na verdade, ela “possui, geralmente, raízes mais antigas do que a própria nação”.

É assim que a regionalização metropolitana brasileira, fundamentada no espaço-tempo, se justapõe e é mais determinante, mas não apaga outras fragmentações regionais constituídas a ferro e fogo. Há três níveis sempre em movimento da regionalização metropolitana brasileira: regiões metropolitanas estruturais, regiões metropolitanas transitivas, regiões metropolitanas formais. Podemos falar também em metrópoles estruturais, metrópoles transitivas e metrópoles formais. Logo,

as metrópoles e suas regiões metropolitanas são cada vez mais centralidades do desenvolvimento regional desigual, em que operam os principais interesses e estratégias do mercado e do Estado. Não obstante, a regionalização metropolitana aponta para o acirramento da metropolização como negócio, posto que ela mesma é a nova regionalização do capital.

Por conseguinte, representar a regionalização metropolitana significa revelar o processo de desenvolvimento desigual brasileiro a partir da simultaneidade entre acumulação financeira e metropolização regional. Não é outro o sentido de trazer à luz essa nova divisão regional, senão em contribuir minimamente com a elucidação dos mecanismos diferenciais de reprodução ampliada do capital no território nacional, subsidiando insurgências de superação da regionalização metropolitana, que é a cara das dinâmicas de desigualdade regional.

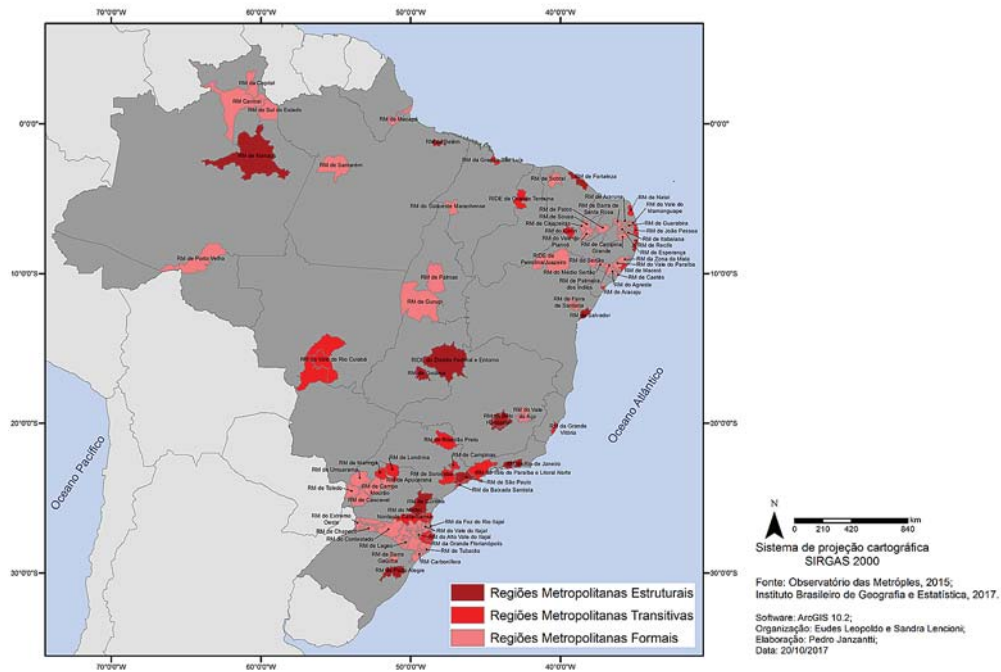
## A nova regionalização do capital

Com a emergência da metropolização do espaço na década de 1970 e a criação das primeiras regiões metropolitanas, constitui-se uma regionalização no Brasil, que é condição e produto da economia metropolitano-financeira. O modelo metropolitano norte-americano de Nova York, explicado por Gottman (1957) e Harvey (1989), impõe-se. A regionalização ganha um conteúdo metropolitano, apresentando esboços de limites de uma nova divisão regional e coroando as regiões econômico-políticas com regiões metropolitanas. Como vimos, em 1973, foram criadas as primeiras oito regiões metropolitanas (Belém, Fortaleza,

Recife, Salvador, Belo Horizonte, São Paulo, Curitiba e Porto Alegre), número posteriormente expandido com o acréscimo do Rio de Janeiro (1974). Estas são regiões metropolitanas estruturais do território brasileiro, além das de Goiânia (1999), Brasília (2000) e Manaus (2007) (Leopoldo, 2017). Na década de 1990, quando o processo de metropolização do espaço avança consideravelmente, ultrapassando a concepção formal e política da regionalização metropolitana, inúmeras outras regiões metropolitanas foram criadas, recorrendo-se ao expediente aberto pela Constituição de 1988, que passava a incumbência da institucionalização desses recortes espaciais para os Estados federativos, como bem explica Lencioni (2006). Esse é um complicador, pois “os estados priorizam suas realidades e suas demandas, sendo difícil, na ausência de uma orientação nacional, exigir dos mesmos coerência” (Firkowski, 2012, p. 26).

As regiões metropolitanas criadas na década de 1990 já apresentam algumas que chamamos de regiões metropolitanas transitivas (Natal, São Luís, Maceió, Vitória, Baixada Santista, Florianópolis, Londrina, Maringá, Norte-Nordeste Catarinense) e regiões metropolitanas formais (Vale do Aço, Vale do Itajaí). Em quase duas décadas mais que triplicou o número desses entes regionais, sendo 21 dessas regiões metropolitanas instituídas entre as décadas de 1970 e 1990; chegamos em 2017 a 76 regiões metropolitanas (12 estruturais, 18 transitivas e 46 formais), sem contar as quatro aglomerações urbanas (Litoral Norte e Sul no Rio Grande do Sul, Jundiá e Piracicaba em São Paulo). É por essas regiões metropolitanas estruturais, transitivas e formais (Mapa 1) que se enredam os processos de acumulação do capital, especialmente nas estruturais e transitivas.

Mapa 1 – Regionalização Metropolitana do Brasil – 2017



Fonte: elaboração própria, em 2017.

As regiões metropolitanas estruturais constituem os principais espaços para onde, via de regra, converge grande parte dos investimentos, negócios e corolários da identidade nacional. São as sínteses regionais do território nacional. Elas formam uma espécie de rosário pelo território nacional, cuja centralidade principal é a megalópole Rio de Janeiro-São Paulo, a integração espacial entre a metrópole-região econômica e a metrópole-região cultural. A metrópole-região de Brasília é outra grande região de caráter metropolitano, que compreende a Região Integrada de Desenvolvimento (Ride) Distrito Federal e entorno, a Região Metropolitana de Goiânia e a região urbana de Anápolis.

Algumas formas espaciais não necessariamente se configuram como metrópoles em seus entornos como regiões metropolitanas, no sentido mais determinado dos termos. Cidades com certa expressividade regional e algumas formas, funções e estruturas metropolitanas e financeiras, como Natal, Campinas e Florianópolis, que constituem uma região urbana, mas sem a potência concreta de uma metrópole e de uma região metropolitana, conformam regiões metropolitanas transitivas. A expressão transitiva é indicada, na perspectiva dada pela linguística (no caso de um verbo), a necessidade de um ou mais complementos para sua significação ou qualificação de alguns de seus sentidos. Portanto, a região

metropolitana transitiva não é uma região metropolitana em seu conceito mais determinado e efetivo, sempre necessita de um complemento para ser identificada como uma centralidade regional, amparando seu relativo poder de comando metropolitano e financeiro, que é, em certa medida, capturado pelas regiões metropolitanas estruturais. Os trabalhos de Queiroz (2014), sobre a metrópole fora do eixo, Fresca (2013), sobre Londrina, e Amorin (2014), sobre Londrina e Maringá, foram importantes para pensar as regiões metropolitanas transitivas.

Por sua vez, a produção de regiões metropolitanas formais, tais como Campina Grande, Santarém e Sobral, tornou-se uma necessidade das lideranças políticas locais na atração de benefícios e investimentos. Diante da mudança do marco constitucional no Brasil, provocaram-se situações em que espaços são denominados regiões metropolitanas, mesmo que não tenham sequer se aproximado de tal desenvolvimento, criando profundas defasagens econômicas, políticas e culturais. As regiões metropolitanas formais revelam que a institucionalização de regiões como metropolitanas se tornou uma grande política do espaço, na busca de reduzir custos de tarifas públicas, como telefonia e transporte público, entre os municípios “metropolitanos”, e captar mais recursos do governo federal voltados para capitais e regiões metropolitanas, principalmente através de linhas de investimentos, sobretudo destinadas a infraestrutura e mobilidade.

Nessa perspectiva, a regionalização metropolitana brasileira constitui-se em três níveis: regiões metropolitanas estruturais; regiões metropolitanas transitivas; e regiões metropolitanas formais. As primeiras são as

“lideranças” do território brasileiro em todas as dimensões, que são determinadas pelo processo mais desenvolvido de reprodução da metrópole. As segundas são entes espaciais que atingiram certa autonomia regional, contudo não possuem a potência bem-desenvolvida da reprodução da metrópole em seu nível mais elementar da formação concreta da região metropolitana. As terceiras são recortes regionais formais, concebidas pela métrica do Estado, mas que não desenvolveram, regionalmente, o processo de metropolização do espaço em seu nível mais determinado, apesar de estarem cada vez mais imbricadas no nível mais universal da difusão do metropolitano.

Ressalte-se que não há um processo evolutivo, no sentido de que as regiões metropolitanas formais se tornarão regiões metropolitanas transitivas e, em seguida, regiões metropolitanas estruturais. Nem que as regiões metropolitanas transitivas só existem no sentido de que se tornarão regiões metropolitanas estruturais. A perspectiva de transitiva é a de movimento dialético, não significa um estágio objetivo para outro momento, é um *entre meios*, posto que o processo que a cidade e seu entorno operam não é o de uma região metropolitana estrutural nem apenas de uma região metropolitana formal. Ao mesmo tempo que, de algum modo, todas as regiões metropolitanas são formais, já que foram institucionalizadas pelo Estado, há, no entanto, aquelas que são única e exclusivamente formais, não ensaiando nem existindo enquanto regiões metropolitanas de fato. E, simultaneamente, é difícil encontrar algum fragmento no território brasileiro que não tenha sido alcançado pelo processo de metropolização do espaço ou mesmo pelo poder de comando das regiões metropolitanas estruturais.



Desse modo, o território brasileiro chega, no século XXI, como um mosaico regional clivado por regiões metropolitanas que multiplicam as faces das regiões econômico-políticas clássicas e apontam para um novo olhar sobre o desenvolvimento geográfico desigual. Nesse movimento, o Estado opera, *grosso modo*, na dinamização regional das economias metropolitano-financeiras por meio de amplos investimentos (governo federal), na demarcação dos limites das regiões metropolitanas (governo estadual) e na articulação política permissiva para a realização de negócios (governo municipal). A compreensão da atuação do Estado na constituição desse mosaico regional é imprescindível para pensarmos a regionalização metropolitana.

Sem tergiversações, recorremos a Harvey (2010, p. 194) para sentenciar que “os Estados tanto atrapalham quanto facilitam o movimento geográfico dos fluxos de capital”. Aqui, o Estado é compreendido seja na esfera global das relações diplomáticas, seja nos blocos regionais, seja enquanto Estado-nação, seja nos níveis internos ao território nacional. Cada escala de poder é um momento do jogo da acumulação capitalista, no qual as *personas* do capital pressionam o Estado para atender seus interesses de ampliação e de consolidação de seus negócios, quando não é ele próprio que toma a iniciativa de dinamização de práticas econômicas, criando condições para elevados ganhos nos processos de capitalização e valorização. Do ponto de vista dos níveis internos do território nacional, as políticas de descentralização do poder político com a instituição de poderes regionais e metropolitanos, mesmo que limitado, são um dos fatos mais notórios.<sup>4</sup>

No caso do Brasil, existem agências de planejamento que há décadas mobilizam esforços, operando como uma espécie de poder metropolitano dentro dos estados federativos, como a Empresa Paulista de Planejamento Metropolitano S.A. (Emplasa) e a Coordenação da Região Metropolitana de Curitiba (Comec). A promessa da realização de planos de desenvolvimento urbano integrado pelo Estatuto das Metrôpoles tem justamente esse sentido, de constituição de níveis políticos de articulação regional e metropolitana, mas não necessariamente com a emergência de um poder político regional ou metropolitano, de uma estrutura de construção, execução e fiscalização de leis. Desse modo, essa proposta está muito distante daquela aventada por Santos<sup>5</sup> (1987), para quem

falta às regiões câmaras representativas regionais, cuja tarefa essencial seria a de propor os modos próprios de regulação da vida regional, que é cada vez mais diferente dos demais subespaços. [...] Outra será a função da região e, por isso, outros devem ser os seus eleitos. [...] Sem essa separação de funções – que pode não consagrar a separação das pessoas –, os organismos regionais não cumprirão as novas funções para as quais devem ser criados. (pp. 199-120)

Para Moura (2004, p. 90),

no caso brasileiro, em que o federalismo enaltece o município como ente autônomo da estrutura do Estado, maiores são os desafios que se colocam à governança dessas espacialidades, considerando que as competências municipais são incapazes de atender a questões

relevantes, [além de haver] uma ainda incipiente preocupação com a articulação e integração regional e o papel dominante da corporação no território.

Em nosso País, houve o desmembramento de estados e municípios, em boa parte patrocinado por lideranças políticas locais e regionais. No entanto, o inverso, a constituição de poderes intermunicipais, especificamente regionais, não se realizou. A criação das regiões metropolitanas dispensa a constituição de um poder metropolitano específico, que intermediaria os interesses sociais e as iniciativas privadas. Sem um poder metropolitano, as regiões metropolitanas são fundamentalmente produtos do capital, e a regionalização metropolitana configura-se como uma regionalização do capital, muito embora se constatem diversas vantagens aos indivíduos, que não se constituem como direitos. Portanto, no Brasil, se o direito à cidade já é uma farsa, no limite, o direito à metrópole é tragédia! Nesse sentido, a criação das regiões metropolitanas foi

um desses arranjos geográficos destinados a atribuir maior rentabilidade aos capitais individuais, sobretudo os capitais concentrados e novos e a dar eficácia maior às tarefas correlatas de uma administração modernizadora, [que deriva da] necessidade de formação local das condições gerais de trabalho, que esses capitais concentrados e novos exigem para sua instalação rentável. (Santos, 1987, pp. 120-121)

A região metropolitana como coisa do capital é, desse modo, fundamento precípua da regionalização metropolitana. É por isso que não há nenhuma rusga, por exemplo, na criação controversa de regiões metropolitanas,

na medida em que elas não são feitas para as pessoas, mas para a acumulação do capital, e, nesse plano, vale tudo na “guerra dos lugares” para atração de capitais monopolistas e mais recursos do Estado.

Parece até que a criação de regiões metropolitanas está sob o controle de uma varinha mágica inconsequente, que não para de transformar regiões em metropolitanas. À primeira vista, são creditadas à melhoria do cotidiano dos indivíduos, mas sua razão de ser é totalmente reiterada pelas estratégias de acumulação do capital e de arrecadação do Estado. Então, a regionalização metropolitana é expressão imanente das “contradições do espaço”, seguindo aqui a perspectiva lefebvriana.<sup>6</sup> É assim que chegamos às 12 regiões metropolitanas em Paraíba (Campina Grande, Araruna, Barra de Santa Rosa, Cajazeiras, Esperança, Itabaiana, Sousa, Vale do Mamanguape, Vale do Piancó, Guarabira, João Pessoa, Patos), 11 regiões metropolitanas em Santa Catarina (Carbonífera, Chapecó, Alto Vale do Itajaí, Contestado, Extremo Oeste, Florianópolis, Foz do Rio Itajaí, Lages, Norte/Nordeste Catarinense, Tubarão, Vale do Itajaí) e 8 regiões metropolitanas em Alagoas (Agregate, Zona da Mata, Caetés, Palmeira dos Índios, Médio Sertão, Sertão, Vale do Paraíba, Maceió). Nesses Estados, não há nenhuma região metropolitana estrutural e apenas quatro regiões metropolitanas transitivas (João Pessoa, Florianópolis, Norte/Nordeste Catarinense e Maceió). Todas as outras são formais.

No entanto, existem casos como de Campo Grande, que poderia ser uma região metropolitana transitiva, por constituir-se como uma centralidade regional importante e por sua dinâmica econômica, mas que, por interesses escusos, justificados pela ausência

de conurbação, ainda não foi instituída. Portanto, nem todos os acordos políticos levam à constituição de uma região metropolitana, enquanto máxima política do espaço. Conquanto a criação de regiões metropolitanas tenha se tornado uma política do espaço majoritária no Brasil (presente em todos os estados e Distrito Federal, exceto Acre e Mato Grosso do Sul), como condição do próprio processo de metropolização regional, em alguns casos ela é imprópria para as estratégias do capital endossadas pelo Estado ou então praticamente não trará alterações importantes, levando as *personas* do capital e governantes a optarem pela manutenção do *status quo*.

A empresa da criação de regiões metropolitanas tornou-se tão relevante, que em alguns Estados ela se especializou. Em Santa Catarina, todas as regiões metropolitanas possuem subdivisões: um *core* e um entorno de ampliação, denominados respectivamente núcleo metropolitano e área de expansão metropolitana. A Região Metropolitana de Feira de Santana na Bahia também adota essa especialização. Já a Região Metropolitana do Vale do Rio Cuiabá subdivide-se em região metropolitana e entorno metropolitano. Nas regiões metropolitanas do estado de Minas Gerais (Belo Horizonte e Vale do Aço), além da região metropolitana “propriamente dita”, há o chamado colar metropolitano. Há casos também em que a própria região metropolitana é subdividida. Devido à alta complexidade das regiões metropolitanas paulistas, elas foram regionalizadas internamente, e as regiões metropolitanas de Vale do Paraíba e Litoral Norte, Ribeirão Preto e Sorocaba, possuem subdivisões designadas por numerais; já a Região Metropolitana de São Paulo possui subdivisões relativas aos pontos cardeais. Nesses termos,

ilumina-se a metropolização regional como política do espaço.

## A metropolização regional

A metropolização mobiliza os termos da urbanização, que se tornou mundial. No limite, em todos os confins da terra, os conteúdos do urbano estão presentes, em ato ou em potência; o campo urbanizou-se. A alvorada da contemporaneidade inaugura a metropolização como novo momento da urbanização, superando-a e, simultaneamente, reconstituindo e aprofundando os dramas da vida cotidiana.

Para Lefebvre (1971), a vida cotidiana é definida pela palavra apropriação e cada vez mais é povoada pelas técnicas modernas. Ainda, segundo esse autor, na vida cotidiana, mesclam-se privações e frustrações, as realizações e as alienações do ser humano, assim ela confronta os possíveis e os impossíveis. O cotidiano, que no urbano já era cada vez mais estilhaçado em fragmentos: trabalho, transporte, vida privada, lazeres (Lefebvre, 2001); no metropolitano esse processo crítico chega a uma dupla potência, ao mesmo tempo que precipita a unidade desses fragmentos em um mesmo projeto urbanístico, como no produto imobiliário Alphaville e em megaprojetos imobiliários, como o Complexo Cidade Jardim ou o Centro Empresarial Nações Unidas (Cenu), ambos na marginal Pinheiros. Logo, a metropolização é a própria reprodução ampliada da metrópole, que expressa a difusão dos conteúdos metropolitanos originados na metrópole e vai para além dela (Lencioni, 2003), povoa a rede de cidades, atualiza a dialética do espaço e inaugura novas contradições do espaço. Os conteúdos metropolitanos originam-se nas

formas metropolitanas cada vez mais financeirizadas, constitutivas do processo de financeirização da produção do espaço por meio da relação entre o imobiliário e o financeiro, ao mesmo tempo que essas formas são constituídas negativamente por esses conteúdos. Estamos falando dos megaempreendimentos imobiliários, *shopping centers*, centros empresariais, loteamentos fechados, condomínios logísticos, entre outros, também chamados de “artefatos da globalização” por De Mattos (2000) e de “artefatos arquitetônicos e urbanos” por Rufino e Pereira (2011). Trata-se de formas metropolitanas, que demarcam a presença do metropolitano, do processo de metropolização, independentemente de ser em uma cidade média (Presidente Prudente), em uma metrópole sem região (Manaus), em uma região metropolitana (Fortaleza), em uma metrópole-região (Buenos Aires) ou em uma megalópole (Rio de Janeiro-São Paulo).

Portanto, não é, em si, a conurbação, a suburbanização, que exprime o processo de metropolização, mas *essencialmente* são esses conteúdos metropolitanos, muitos deles também financeiros ou, no limite, financeirizados. O modo como se agudizam as formas da rede, da integração e da conexão, precipitando o acirramento da policentralidade, constitui grandes regiões de caráter metropolitano ou supermetropolitano, em que podemos sentir, ver e viver de modo mais intenso todo esplendor e miséria da vida metropolitana. Esse movimento vai da metropolização do espaço à metropolização regional, dos conteúdos metropolitanos e financeiros espalhados por toda parte à regionalização deles, que deriva na produção de grandes regiões, como a rede de regiões metropolitanas, a metrópole-região e a megalópole.

Nessa direção, a metropolização e suas novas contradições do espaço redefinem os termos da relação cidade-região, no sentido dado por Lencioni (2006), que vai para além do esquema de Rochefort (1967) baseado no raio de ação da cidade e da perspectiva de equilíbrio populacional metropolitano de Lipietz (1989). Portanto, a metropolização enquanto limite a evitar é um falso problema (Singer, 1973), a urbanização, condição e meio do capital industrial, mais cedo ou mais tarde, teria que se desdobrar em um novo nível de sociabilidade capitalista, visto que o capital financeiro, tornado hegemônico, exige uma nova metamorfose espacial radical.

No Brasil, o cerne da metropolização regional é o rosário de regiões metropolitanas estruturais espalhadas pelo território, cujo centro é a megalópole Rio de Janeiro-São Paulo, que conforma uma rede metropolitana nacional para onde se direcionam os principais processos de acumulação do capital. Em um segundo nível, as regiões metropolitanas transitivas fazem parte desse processo de metropolização regional, centralizando e disseminando conteúdos e formas metropolitanas e financeiras, mas não se trata dos elos centrais do desenvolvimento regional desigual da acumulação capitalista. Até aqui, há uma certa aproximação entre a regionalização metropolitana e o processo concreto de metropolização regional. No entanto, a regionalização metropolitana é configurada pelos limites institucionalizados das regiões metropolitanas e não por suas fronteiras efetivas, como é no processo de metropolização regional.

Todavia, não abrimos mão de pensar a relação contraditória entre região metropolitana e espaço metropolitano, isto é, a região metropolitana como totalização do espaço

metropolitano. Podemos pensar que existe uma *área core* nas regiões metropolitanas, cujos elementos da metropolização estão mais desenvolvidos e concentrados, em forma circular, linear ou em rede, e o resto seria apenas região metropolitana institucionalizada, isto é, não seria espaço metropolitano. Mas, o próprio caso do Alphaville tem sinalizado que, em relação a essas ditas áreas “vazias”, “subutilizadas”, não metropolitanas (Barueri na Região Metropolitana de São Paulo, Eusébio na Região Metropolitana de Fortaleza e Senador Canedo na Região Metropolitana de Goiânia), no interior das regiões metropolitanas, algumas delas já são povoadas por práticas de antecipação espacial<sup>7</sup> para a produção de espaços de valorização a partir de estratégias do capital explicitamente metropolitanas (Leopoldo, 2017). Portanto, abandonar a dialética entre região metropolitana (formal) e espaço metropolitano (real) é dispensar a possibilidade de elucidar mais amplamente as tendências e articulações, explícitas ou implícitas, de acumulação do capital.

Assim, a região metropolitana é tanto o presente, o espaço metropolitano no qual as determinações da metropolização estão mais desenvolvidas e em alto grau de abstração, como o futuro, o espaço metropolitano delimitado pelo Estado no qual se anunciam vindouras políticas, obras e empreendimentos, às vezes velados, cuja base é o acirramento da rede metropolitana com novos lugares integrados e conectados. Nesse sentido, a região metropolitana é “um espaço metropolizado que às vezes se ajusta e, em muitas outras, não coincide com os limites metropolitanos oficiais” (Soares, 2018, p. 20). Isso não tem nada a ver com as regiões metropolitanas formais, que são depositárias de expectativas, mas não

configuram um real processo de metropolização regional.

O desenvolvimento geográfico desigual da acumulação capitalista no território nacional desdobrou-se em uma divisão regional mais determinante, que é a regionalização metropolitana, mas ela não expressa toda a potência do processo de metropolização regional. Como, por exemplo, vimos que Campo Grande, que seria uma região metropolitana transitiva, não foi institucionalizada, mas as empresas miram nela como centro metropolitano, mesmo que de segundo nível. As regiões metropolitanas formais, que inspiram uma preocupação do ponto de vista político, operam mais no plano do concebido do que no do vivido e do percebido, portanto passam ao largo do processo de metropolização regional, apesar de apresentarem formas e conteúdos da metropolização do espaço. Diante desse quebra-cabeça que é a regionalização metropolitana, é que em boa parte as empresas, sobretudo as imobiliárias, escolheu as melhores opções e estratégias para investir, de acordo com os máximos ganhos possíveis. Indubitavelmente, há uma economia política da produção do espaço metropolitano!

## Considerações finais

Verifica-se que há uma nova regionalização do capital, cujo conteúdo é metropolitano e se tece a partir de um rosário de regiões metropolitanas que se difundem pelo território nacional. Trata-se da regionalização metropolitana, que constitui um mosaico regional de homogeneização, hierarquização e fragmentação do território brasileiro.

O núcleo duro do processo concreto de metropolização regional no Brasil é São Paulo. A partir da implosão-explosão de São Paulo, concebeu-se uma política de criação das primeiras regiões metropolitanas como forma de conter a concentração metropolitana e o crescimento da superpopulação metropolitana do centro econômico nacional, assim o processo de desconcentração urbano-industrial saiu da dimensão institucional, saltando para o plano da realidade viva. Especialmente a partir da década de 1990, sobretudo na virada do século, a metropolização regional atingiu uma potência considerável com a dinamização da economia metropolitano-financeira nas regiões metropolitanas estruturais, que constituíram uma rede de comando, acirrado também pelos processos de centralização do capital, em um segundo nível, nas regiões metropolitanas transitivas.

O capital, operando na incorporação do Brasil à lógica da economia metropolitano-financeira, regionaliza o território nacional com

um conteúdo metropolitano. O Estado, amparando as estratégias do capital, realiza a mediação com a criação das regiões metropolitanas, que sintetizam três níveis da regionalização metropolitana. As regiões metropolitanas estruturais constituem uma rede de comando do território nacional, as pontas de lança de relação com o mercado mundial de terra, trabalho e capital; as regiões metropolitanas transitivas compõem um nível intermediário, um entre meios, apresentando uma considerável centralidade regional; as regiões metropolitanas formais evidenciam recortes espaciais sem conexão real com o processo de metropolização regional.

No processo de metropolização regional, revelam-se os principais marcos do desenvolvimento geográfico desigual da acumulação capitalista. A regionalização metropolitana operacionaliza criticamente o território nacional, mobilizando os dispositivos de acumulação do capital, que, cada vez mais, se encontra sobre as bases de uma acumulação financeira.

[1] <http://orcid.org/0000-0003-0602-7557>

Universidade Federal do Sul e Sudeste do Pará, Instituto de Estudos do Trópico Úmido, Faculdade de Ciências Humanas, Grupo de Pesquisa Geografia Regional e Produção do Espaço. Xinguara, PA/Brasil.

Universidade de São Paulo, Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Departamento de Geografia, Laboratório de Estudos Regionais em Geografia. São Paulo, SP/Brasil.

eudesleopoldo@usp.br

## Notas

- (1) A dialética entre o formal e o real está presente em Lefebvre (1991; 1975), no sentido de compreender o pensamento e o espaço formais, mentais e abstratos e, simultaneamente, o pensamento e o espaço reais, sociais e concretos. É nessa dialética que pensamos as regiões metropolitanas reais, que efetivamente constituem uma regionalização prática e concreta, e as regionalizações formais, que são apenas regiões metropolitanas de papel, constituídas abstratamente como regiões metropolitanas, mas que não são produzidas pelos conteúdos efetivos do processo de metropolização do espaço. A base da argumentação referida é o processo de “metropolização regional” (Lencioni, 2017; Leopoldo, 2017). A respeito da difusão do urbano, Monte-Mór (2004, p. 115) fala de uma “urbanização extensiva”, que em trinta anos avançou sobre quase todo o território brasileiro, “estendeu-se a partir das regiões metropolitanas, articulando-se aos centros industriais, às fontes de matérias-primas, seguindo a infraestrutura de transportes, energia e comunicações, criando as condições de produção e estendendo os meios de consumo coletivo necessários ao consumo da produção industrial fordista que se implantava no país a partir do milagre brasileiro”.
- (2) A ideia de “caráter supermetropolitano” foi trazida à tona por Gottmann (1957) para explicar o caso da megalópole nova-iorquina.
- (3) A ideia de “arquitetônica” é tomada de empréstimo de Lefebvre (1991), no sentido de pensar a unidade dialética e crítica dos momentos da produção do espaço metropolitano, que se atualiza com o processo de metropolização regional.
- (4) Harvey (2010) cita vários casos de descentralização, nomeadamente de constituição de poderes regionais e metropolitanos. “Margaret Thatcher dissolveu o Conselho da Grande Londres em 1986 em virtude da resistência ao seu projeto neoliberal, deixando a região de Londres desprovida de uma autoridade de coordenação adequada para controlar o boom dos serviços financeiros e valores de propriedade que inundaram o Sudeste da Inglaterra. O governo Blair finalmente teve que restaurar alguma aparência de governo metropolitano para corrigir essa situação” (p. 197). “Descentralização controlada acabou sendo um dos melhores meios de exercer e consolidar o controle centralizado. Isso foi particularmente acentuado nas reformas introduzidas na China depois de 1979. A autoridade não só foi delegada aos governos regionais e metropolitanos, assim como em outras instâncias encurraladas em zonas econômicas especiais, mas também estendida às cidades e aldeias, que foram convidadas a criar empresas. O resultado foi um crescimento econômico agregado surpreendente e cada vez mais centralização do poder em Beijing. Mas, em grande parte do mundo capitalista ocorreram delegações similares. Nos EUA, por exemplo, foram reforçados os direitos individuais dos Estados e as iniciativas metropolitanas em relação ao governo federal depois de mais ou menos 1975” (p. 164).



- (5) “Num país de enormes dimensões como é o nosso, onde as diversidades regionais são numerosas e gritantes, nem o Estado federal, nem mesmo os Estados federados podem atender corretamente aos reclamos regionais da maneira unitária como o fazem” (Santos, 1987, p. 118). “Graças à amplitude das trocas e dos circuitos de cooperação, essa vida regional deve, cada vez menos, o seu dinamismo à interferência direta do Estado federado a que se liga. Não seriam, apenas, as regiões metropolitanas a merecer as regalias de um nível próprio de governo, mas todos os subespaços regionais. Resta, sem dúvida, a questão da delimitação geográfica, da delimitação das competências e da natureza desse poder regional aqui proposto. Mas, aceito o princípio, os critérios para sua implementação seriam encontrados a partir da própria realidade sócio-econômico-territorial do país e da natureza, mais abrangente, do regime político instalado, incluindo, necessariamente, o alcance da cidadania como instituição” (ibid., p. 119). “O ente regional assim definido não é um mero ajustamento de municípios, por mais que estes sejam ligados funcionalmente. Trata-se de uma rede de solidariedades e conflitos, surgidos em função do mesmo movimento da história naquilo em que é abrangente, isto é, concernente ao conjunto. Nessas condições, desejar que o possível poder legislativo regional seja tirado das câmaras municipais, composto pelos prefeitos, ou resultado de uma solução combinatória, é o mesmo que recusar existência real à novel região. Ao município, segundo o esquema acima delineado, caberá o seu lote de competências, correspondentes às relações que deve manter os seus cidadãos” (ibid., p. 120).
- (6) Enfatizando a mais profunda concepção crítica de “contradições do espaço”, Lefebvre (2008) desvenda que elas “não advêm de sua forma racional, tal como elas se revelam nas matemáticas. Elas advêm do conteúdo prático e social e, especificamente, do conteúdo capitalista. Com efeito, o espaço da sociedade capitalista pretende-se racional quando, na prática, é comercializado, despedaçado, vendido em parcelas. Assim, ele é simultaneamente global e pulverizado. Ele parece lógico e é absurdamente recortado. Essas contradições explodem no plano institucional. [...]. No plano institucional, essas contradições aparecem entre os planos gerais de ordenamento e os projetos parciais dos mercadores de espaço” (p. 57). A regionalização metropolitana está justamente entre esses planos gerais de ordenamento e esses projetos parciais dos mercadores do espaço.
- (7) Vale a pena retornar à Corrêa (1995, p. 39), para quem a antecipação espacial é “a criação de uma oferta significativa de matérias-primas ou de um mercado consumidor de dimensão igual ou superior ao limiar considerado satisfatório para a implantação da atividade”. Assim, “antecipação espacial significa reserva de território, significa garantir para o futuro próximo o controle de uma dada organização espacial, garantindo, assim, as possibilidades, via ampliação do espaço de atuação, de reprodução de suas condições da produção”. No caso do produto imobiliário Alphaville, que está muito vinculado à produção das regiões metropolitanas, esse processo de antecipação espacial é notório. Nas palavras de Willer (2017), CEO do Alphaville Urbanismo S.A., “a gente tem 100 projetos em desenvolvimento nas mais variadas etapas, desde projetos que estão para ser aprovados agora esse mês até projetos que a gente acabou de assinar o contrato com o dono da terra e vamos aprovar nos próximos 2, 3, 4 anos. Então tem 100 projetos espalhados aí em vários anos para serem lançados pelo Brasil todo”.

## Referências

- AMORIN, W. (2014). Reestruturação imobiliária e reestruturação das cidades médias brasileiras: os exemplos de Londrina e Maringá/PR/Brasil. *Revista Formação*. Presidente Prudente, n. 20, v. 2, pp. 54-75.
- CONTEL, F. (2014). As divisões regionais do IBGE no século XX (1942, 1970 e 1990). *Terra Brasilis*. Niterói, n. 3, pp. 1-20.
- CORRÊA, R. L. (1989). A organização regional do espaço brasileiro. *Revista Geosul*. Florianópolis, v. 4, n. 8, pp. 7-16.
- \_\_\_\_\_. (1995). "Espaço: um conceito-chave da Geografia". In: CASTRO, I.; GOMES, P. C.; CORRÊA, R. L. (orgs.). *Geografia: conceitos e temas*. Rio de Janeiro, Bertrand Brasil.
- DE MATTOS, C. (2000). Santiago de Chile, Globalización y Expansión Metropolitana: lo que existía sigue existiendo. *São Paulo em Perspectiva*. São Paulo, v. 14, n. 4, pp. 43-72.
- FIRKOWSKI, O. (2012). Por que as Regiões Metropolitanas no Brasil são regiões mas não são Metropolitanas. *Revista Paranaense de Desenvolvimento*. Curitiba, n. 122, pp. 19-38.
- FRESCA, T. (2013). O espaço metropolitano de Londrina-PR: novas centralidades e mercado imobiliário. *Revista de Geografia* (UFPE). Recife, v. 30, n. 2, pp. 51-78.
- GEIGER, P. P. (1967a). Geografia e planejamento. *Revista Brasileira de Geografia*. Rio de Janeiro, n. 3, v. 29, pp. 111-118.
- \_\_\_\_\_. (1967b). Esboço preliminar da divisão do Brasil nas chamadas regiões homogêneas. *Revista Brasileira de Geografia*. Rio de Janeiro, n. 2, v. 29, pp. 59-64.
- GOTTMANN, J. (1957). Megalopolis or the Urbanization of the Northeastern Seaboard. *Economic Geography*. Worcester, v. 33, n. 3, pp. 189-200.
- HAESBAERT, R. (2010). *Regional-global: dilemas da região e da regionalização na geografia contemporânea*. Rio de Janeiro, Bertrand.
- HARVEY, D. (1989). *The Condition of Postmodernity: an inquiry into the origins of cultural change*. Nova York, Blackwell.
- \_\_\_\_\_. (2010). *The Enigma of Capital: and the crises of capitalism*. Nova York, Oxford.
- LEFEBVRE, H. (1971). *De lo rural a lo urbano*. Barcelona, Península.
- \_\_\_\_\_. (1975). *Lógica Formal/Lógica Dialética*. Rio de Janeiro, Civilização Brasileira.
- \_\_\_\_\_. (1991). *The Production of Space*. Nova York, Blackwell.
- \_\_\_\_\_. (2001). *O direito à cidade*. São Paulo, Centauro.
- \_\_\_\_\_. (2008). *Espaço e política*. Belo Horizonte, Editora UFMG.
- LENCIONI, S. (1999). *Região e geografia*. São Paulo, Edusp.
- \_\_\_\_\_. (2003). "Uma nova determinação do urbano: o desenvolvimento do processo de metropolização do espaço". In: CARLOS, A. F. A.; LEMOS, A. I. G. (orgs.). *Dilemas urbanos: novas abordagens sobre a cidade*. São Paulo, Contexto.

- LENCIONI, S. (2006). "Da cidade e sua região à cidade-região". In: SILVA, J. B. da; LIMA, L. C.; ELIAS, D. (orgs.). *Panorama da Geografia Brasileira I*. São Paulo, Annablume.
- \_\_\_\_\_. (2015). "Metropolização do espaço e a constituição de megarregiões". In: FERREIRA, A.; RUA, J.; MATTOS, R. C. de (orgs.). *Desafios da metropolização do espaço*. Rio de Janeiro, Consequência.
- \_\_\_\_\_. (2017). *Metrópole, metropolização e regionalização*. Rio de Janeiro, Consequência.
- LEOPOLDO, E. (2017). *Financeirização imobiliária e metropolização regional: o Alphaville na implosão-explosão da metrópole*. Tese de Doutorado. São Paulo, Universidade de São Paulo.
- LIPIETZ, A. (1989). Fordismo, fordismo periférico e metropolização. *Ensaio FEE*. Porto Alegre, v. 10, pp. 303-335.
- MARIATEGUI, J. C. (1975). *7 ensaios de interpretação da realidade peruana*. São Paulo, Alfa-Omega.
- MONTE-MÓR, R. (2004). "Urbanização e modernidade na Amazônia contemporânea". In: LIMONAD, E.; HAESBAERT, R.; MOREIRA, R. (orgs.). *Brasil Século XXI: por uma nova regionalização? Agentes, processos e escalas*. Rio de Janeiro, Letra Capital.
- MOURA, R. (2004). Morfologias de concentração no Brasil: o que se configura além da metropolização? *Revista Paranaense de Desenvolvimento*. Curitiba, n. 107, pp. 77-92.
- QUEIROZ, I. (2014). Região Metropolitana do Cariri cearense, a metrópole fora do eixo. *Mercator*. Fortaleza, v. 13, n. 3, pp. 93-104.
- ROCHFORD, M. (1967). Um método de pesquisas das funções características de uma metrópole regional. *Boletim Geográfico*. Rio de Janeiro, ano 26, n. 198, pp. 11-15.
- RUFINO, M. B. C.; PEREIRA, P. C. X. (2011). "Segregação e produção imobiliária na metrópole latino-americana: um olhar a partir da cidade de São Paulo". In: LENCIONI, S.; VIDAL-KOPPMANN, S.; HIDALDO, R.; PEREIRA, P. C. X. (orgs.). *Transformações sócioterritoriais nas metrópoles de Buenos Aires, São Paulo e Santiago*. São Paulo, FAUUSP.
- SANTOS, M. (1987). *O espaço do cidadão*. São Paulo, Nobel.
- \_\_\_\_\_. (1993). *A urbanização brasileira*. São Paulo, Hucitec.
- SANTOS, T. V. (2017). Metropolização e diferenciações regionais: estruturas intraurbanas e dinâmicas metropolitanas em Belém e Manaus. *Cadernos Metrópole*. São Paulo, v. 19, n. 40, pp. 865-890.
- SINGER, P. (1973). *Economia política da urbanização*. São Paulo, Brasiliense.
- SOARES, P. R. R. (2018). Metropolização, aglomerações urbano-industriais e desenvolvimento regional no sul do Brasil. *Cadernos Metrópole*. São Paulo, v. 20, n. 41, pp. 15-34.

Texto recebido em 15/jun/2019

Texto aprovado em 9/ago/2019

# A macrometropolização em São Paulo: reterritorialização, reescalonamento e a cidade-região\*

Macro-metropolization in São Paulo: reterritorialization, rescaling and the city-region

Pedro Henrique Campello Torres [I]  
Ruth Ferreira Ramos [II]  
Amauri Pollachi [III]

## Resumo

A escala de planejamento regional está associada às transformações no âmbito econômico, no qual a globalização e os processos de reescalonamento são fundamentais para se compreender o desenvolvimento desigual. Este artigo discute aspectos conceituais e empíricos dos processos de metropolização do espaço, a partir do estudo da Macrometrópole Paulista (MMP), tendo como referência teórica os conceitos de reterritorialização e de reescalonamento. Para tanto, caracterizamos o território macrometropolitano com o objetivo de verificar se os conceitos de reterritorialização e reescalonamento propostos por Neil Brenner para o contexto da União Européia podem ser aplicados ao quadro brasileiro, sobretudo para o caso de São Paulo e da MMP. Concluímos que a MMP é uma instituição estatal emergente, reescalada para reterritorialização do capital.

**Palavras-chave:** reterritorialização; reescalonamento; cidade-região; Macrometrópole Paulista; metropolização.

## Abstract

*The regional planning scale is associated with transformations in the economic sphere, in which globalization and rescaling processes are fundamental aspects to the understanding of uneven development. This article discusses conceptual and empirical aspects of space metropolization processes based on the study of the São Paulo Macrometropolis. The theoretical reference is constituted by the concepts of reterritorialization and rescaling. We characterize the macrometropolitan territory in order to verify whether these concepts, proposed by Neil Brenner for the context of the European Union, can be applied to the Brazilian framework, especially to the São Paulo Macrometropolis. We conclude that this macrometropolis is an emerging state institution, rescaled for reterritorialization of capital.*

**Keywords:** reterritorialization; rescaling; city-region; São Paulo Macrometropolis; metropolization.

## Introdução

A temática da (re)configuração de novas regiões, escalas e territórios em um mundo globalizado e neoliberal tem recebido atenção da literatura especializada, interessada nos novos processos de produção do espaço capitalista (Brenner e Theodore, 2005). Inúmeros trabalhos no campo do planejamento territorial – e nas ciências correlatas – foram publicados tendo essa conjuntura como motriz para a compreensão desse processo contemporâneo (Storper, 1996; Sassen, 1991; Soja, 2000; Scott, 2001; Ribeiro, Santos Júnior e Azevedo, 2009, entre outros). Cidades globais, cidades-regiões, megaregiões, megacidades, megalópoles, territórios transfronteiriços são exemplos de novas abordagens e compreensão de fluxos e dinâmicas dessa nova realidade.

Na última década, o governo do estado de São Paulo propôs a delimitação da Macrometrópole Paulista (MMP) como nova escala de planejamento e governança (Zioni et al., 2019; Negreiro, Santos e Miranda, 2015; Emplasa, 2011a; Asquino, 2010), no bojo dos processos de regionalização e reorganização das regiões metropolitanas paulista. Ainda que não esteja formalmente institucionalizada por atos normativos do governo estadual, a região tem se configurado como unidade de planejamento territorial, inclusive com dotações orçamentárias previstas no Plano Plurianual de São Paulo (Tavares, 2018). Essa nova categoria regional vem sendo estudada de diferentes perspectivas analíticas, que se dedicam a compreender os processos e os efeitos da metropolização do espaço.

São exemplo desses estudos, os artigos de (1) Cunha et al. (2013), que versa sobre a mobilidade pendular na MMP; (2) de Tavares

(2016), que aborda o planejamento da MMP baseado em eixos de infraestrutura; (3) de Silva, Cunha e Ortega (2017), que trata da constituição da MMP a partir da dimensão demográfica; (4) de Pasternak e Bógus (2019) que apresenta a estrutura sócio-ocupacional da MMP; (5) de Torres, Ramos e Gonçalves (2019), que expõe a relação entre a expansão metropolitana e os conflitos socioambientais na MMP; e (6) de Jacobi, Cibim e Leão (2015) em relação à crise hídrica, entre outros trabalhos. Além da dissertação de Gomes (2018), estudo pioneiro em relação ao Plano de Ação da Macrometrópole e a priorização do Estado em relação ao setor de transporte e logística.

O foco do presente trabalho, por sua vez, está no entendimento da ação do governo estadual em forjar a cidade-região macrometropolitana, a partir das definições de reescalamento e reterritorialização estruturadas por Brenner (2018). Como esse debate se aplica em um contexto de Sul Global? Mais do que isso, como esse processo está em curso em âmbito subnacional, como, por exemplo, no caso de São Paulo e a formação da Macrometrópole Paulista? Ela é uma região sem paralelos em termos de conformação da unidade físico-territorial, número-populacional, PIB, entre outros aspectos? Ela marca o reescalamento e uma reterritorialidade de um ou mais territórios? Qual estratégia institucional do Estado em sua formação?

Com o objetivo de responder a tais perguntas, verificaremos se os conceitos de reterritorialização e reescalamento propostos por Brenner (ibid.) para o contexto da União Européia podem ser aplicados ao quadro brasileiro, sobretudo para o caso de São Paulo e da MMP. O propósito aqui não é buscar uma aculturação epistemológica, mas iluminar

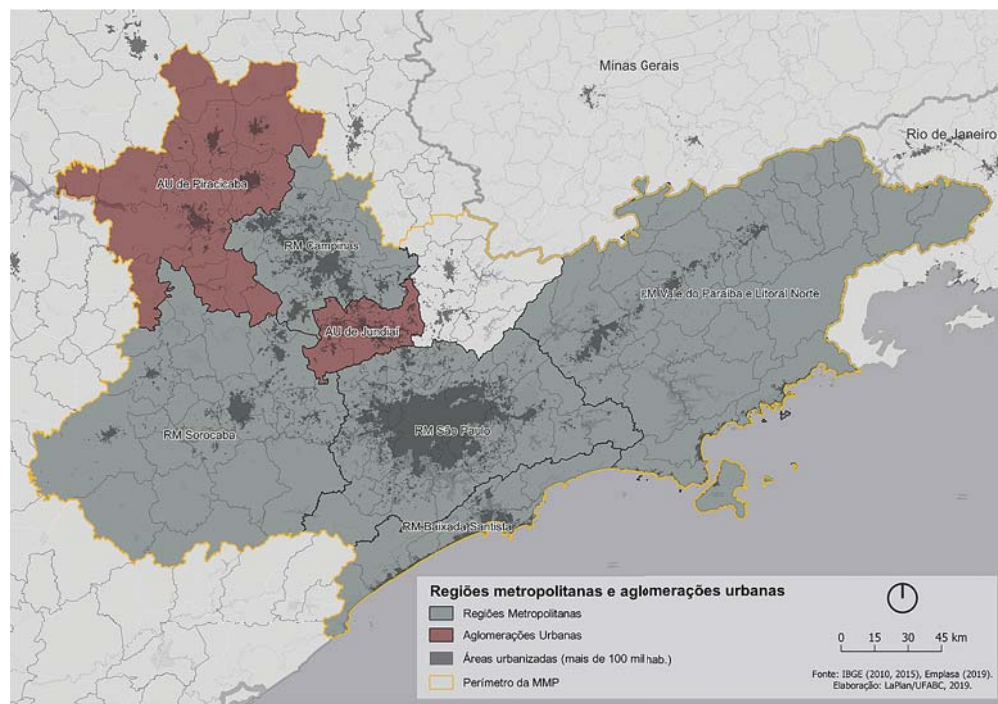
diferenças e semelhanças que possam contribuir para a produção de uma interpretação alicerçada nas especificidades do Sul Global, no intuito de subsidiar o debate contemporâneo sobre os processos de metropolização no Brasil, suas dinâmicas, escalas e estratégias (Klink, 2013).

Em sua delimitação, essa região, ou a cidade-região (Lencioni, 2015a; Pasternak e Bógus, 2019), abriga as Regiões Metropolitanas de São Paulo, Campinas, Vale do Paraíba e Litoral Norte, Baixada Santista e Sorocaba; além das Aglomerações Urbanas de Jundiaí e de Piracicaba e a Unidade Regional Bragantina (não institucionalizada), totalizando 174

municípios (Figura 1). Concentra uma população de 33,6 milhões de habitantes, que corresponde a 74,6% do total da população do estado de São Paulo, segundo dados do Emplasa – Empresa Paulista de Planejamento Metropolitano, de 2018.

A escala de planejamento regional está associada às transformações no âmbito econômico, no qual a globalização e os processos de reescalonamento são fundamentais para se compreender o desenvolvimento desigual (Brenner, 2010; Klink, 2013; Souza, 2016, Brandão, Fernandez e Ribeiro, 2018). No discurso oficial do governo estadual, a escala macrometropolitana configura-se como oportunidade

Figura 1 – Regiões metropolitanas e aglomerações urbanas da Macrometrópole Paulista



Fonte: IBGE (2010, 2015), Emplasa (2019). Elaboração LaPlan/UFABC, 2019.

para promover o desenvolvimento integrado das regiões metropolitanas paulistas e a diminuição dos desequilíbrios regionais (Emplasa, 2014). Nossas conclusões preliminares, no entanto, indicam a manutenção das distorções entre as regiões, com alta concentração de investimentos na Região Metropolitana de São Paulo em detrimento das demais.

Reflete-se, ainda, a máxima de Lefebvre, recuperada por Brenner, de que "somente o Estado pode assumir a tarefa de administrar o espaço 'em grande escala'" (2018, p. 64). Na MMP, o neoliberalismo à brasileira (Oliveira, 1995) traz contornos singulares quanto ao papel do Estado como ator central e impulsor de uma estratégia para forjar uma nova territorialidade. Em São Paulo, entre 1995 e 2018, o mesmo partido (Partido Social Democrata Brasileiro, PSDB) prioriza práticas neoliberais e assume "*o administrar o espaço 'em grande escala'*". Se as cidades, e seus conjuntos, são modelos de territorialização do capital, com aglomeração de infraestrutura fixa e imóveis, como sistemas de transporte, suprimento de energia e redes de comunicação, parece-nos que a Macrometrópole Paulista pode ser definida como o modelo último de realização desse processo, com o objetivo de proporcionar uma estrutura geográfica estável para circulação do capital em múltiplas escalas, assim como de força de trabalho, logística e de mercadorias.

Após essa breve contextualização inicial, na próxima seção apresentamos a metodologia utilizada. Em seguida, abordamos a questão da cidade-região e examinamos o papel protagonista do governo estadual na proposição da escala macroregional. Concluindo, discutimos a emergência da MMP, estabelecendo relações

com os conceitos de reterritorialização e reescalamento (Brenner, 2018) para a conjuntura em questão.

## Metodologia

O capítulo "A globalização como reterritorialização: o reescalamento da governança urbana na União Europeia" (ibid.) apresenta as categorias de *reterritorialização* e de *reescalamento da governança urbana* que serão aqui testadas para o contexto da Macrometrópole Paulista. Entende-se, por reterritorialização, a reconfiguração, e o reescalamento de formas de organização territorial, como cidades e Estados.

Para Brenner (ibid.) "novas macrogeografias de acumulação de capital" têm se consolidado no âmbito de uma ordem econômica mundial em escalas supranacionais, em que o exemplo mais claro é a União Européia, mas também blocos na América do Norte e Ásia Oriental. Para o autor, nas escalas espaciais subnacionais, como a Macrometrópole Paulista, a competição interespaçial entre as regiões urbanas estaria se intensificando para atrair investimentos, sendo primordial o papel do Estado em estabelecer vantagens locais e ofertar subsídios. As perguntas que servem de fio condutor à análise aqui oferecida são (1) se os quadros analíticos e exemplo propostos por Brenner podem ser aplicados considerando a especificidade brasileira e (2) quais os possíveis limites dessa contribuição conceitual.

Para respondê-las, inicialmente realizamos leitura crítica do Plano de Ação da Macrometrópole Paulista 2013-2040 (PAM), com o objetivo de entender o papel e a visão



do Estado para a região e as características de cada vetor de desenvolvimento proposto, sobretudo no que tange ao desequilíbrio regional entre regiões metropolitanas e aglomerações urbanas que compõem a MPP e são tão distintas socioeconomicamente.

Complementando essa etapa, realizamos pesquisa na plataforma da Imprensa Oficial do Governo de São Paulo, tendo como descritor o termo "Macrometrópole Paulista", resultando em 467 documentos entre 17 de agosto de 2006 (primeira ocorrência do termo) e 30 de maio de 2019. O objetivo de verificar o descritor "Macrometrópole Paulista" na publicidade legal do Estado (Diários Oficiais do Executivo ou Legislativo) foi buscar o entendimento de como a região, embora não institucionalizada por atos normativos do executivo, configurasse-se como referência nas políticas públicas no âmbito estadual e como, ou para quais áreas, projetos e estratégias isso tem ocorrido.

## A promoção da cidade-região paulista

Partindo do pressuposto lefebvriano de que "toda escala espacial é uma estrutura geográfica socialmente produzida desterritorializando e reterritorializando no processo capitalista" (Brenner, 2018, p. 70), torna-se imperativo compreender as estratégias do Estado na produção do espaço macrometropolitano paulista. O mesmo argumento é compartilhado por Chelotti (2010, p. 167) em diálogo com Haesbaert (2006), para quem "todo processo de desterritorialização é procedido de uma reterritorialização, seja na dimensão econômica, política, ou cultural".

Em âmbito global, as crises econômicas do capitalismo, como no pós-1979, configuraram-se como momentos de descentralização da escala nacional de acumulação, urbanização e regulamentação estatal em favor de novas configurações territoriais e sub e supra-nacionais (Brenner, 2018, p. 70). O mesmo movimento pode ser observado no Brasil, para o qual, de acordo com Klink, Oliveira e Zimerman

*Likewise, the post-1990 scenario of a more open trade regime, globalization, deregulation, and increased competition, coupled with the restructuring of the Brazilian national developmental state, has undermined the leverage of the national scale in the production of urban and regional spaces. (2013, p. 35)*

Nesse quadro, nota-se que a formação da Macrometrópole Paulista coincidiu com o pós-crise econômica de 2008 e a retomada, pelo governo federal, de robustos investimentos na economia, com destaque para o setores de habitação, saneamento, energia, transporte e logística. Mas qual o papel, ou estratégia, do governo de São Paulo nesse processo? Contrapor de alguma maneira o investimento e o protagonismo do governo federal nessa arena de reconfiguração da circulação do capital ou, ao contrário, garantir a maior circulação possível de capital, mercadorias e força de trabalho nesse território? Qual o papel das cidades e dos estados territoriais como estruturas geográficas dentro, sobre e por meio das quais o desenvolvimento capitalista se desenrola? É o que destaca Brenner (2018, p. 66):

Cidades e estados estão sendo reconfigurados, reterritorializados e reescalados em conjunto com o mais recente

ciclo de globalização capitalista, mas ambos permanecem sendo formas essenciais de organização territorial sobre as quais se baseia a circulação de capital em escala mundial.

A Macrometrópole Paulista tem São Paulo por centro irradiador que, segundo o IBGE (2008) apud Moura e Pêgo (2017) possui “[...] projeção e vínculos sobre todas as Unidades da Federação (UF) e centros até o nível de capital regional Brasil”. Portanto, é parte do sub-sistema urbano Sudeste que se distingue:

pela presença dos principais centros de gestão pública e empresarial, sob apoio de uma economia pautada na atividade industrial diversificada, comércio e serviços que se sobressaem pela especialidade, variedade, qualidade e sofisticação, atividades financeiras, tecnológicas, informações e comunicações. Uma multiplicidade multidirecional de fluxos materiais e imateriais perpassa esse território e o conecta nacional e internacionalmente, posicionando-o em condições de comparabilidade superior aos demais subsistemas. (p. 75)

Neste sentido, estudos mais recentes sobre os atuais processos de produção e organização do espaço metropolitano têm auxiliado na compreensão da Macrometrópole Paulista como fenômeno metropolitano. Para Pasternak e Bógus (2019, p. 433), a MMP configura-se como um “complexo de metrópoles ao redor da Grande São Paulo”. Na visão das autoras, não se trata da formação de um espaço homogêneo moldado em uma supermetrópole, mas de uma extensa área urbana estruturada devido à conurbação dos centros metropolitanos em torno da Região Metropolitana de São Paulo, em um complexo sistema

de cidades. Diante de tais características, a escala macrometropolitana pode ser elucidada pelo conceito de cidade-região.

Lencioni (2011) e Campolina Diniz e Campolina (2007) já alertavam para a conformação de uma cidade-região a partir da expansão da Região Metropolitana de São Paulo. Para Lencioni “A metropolização do espaço é expressão de uma nova época, e muitos dos arcabouços teóricos que utilizávamos para compreender a metrópole e a região metropolitana se esgotaram (Lencioni, 2011, p. 146). Campolina alerta para o fato de que essa cidade-região “tenderá a reforçar a concentração regional no Brasil, coerentemente com as tendências mundiais de globalização e reforço das localidades mais desenvolvidas, como indicam os estudos sobre a formação das cidades-região globais à escala mundial (Campolina Diniz e Campolina, 2007, p. 41).

Frey (2019) propõe três dimensões fundamentais para auxiliar na compreensão do termo cidade-região: (1) espacial (2) econômica e (3) política-institucional. Na (1) dimensão espacial, a emergência do conceito de cidade-região está associada aos processos observados inicialmente na Europa e na América do Norte de expansão de uma cidade dominante para o entorno, com o surgimento de polos de importância econômica, em uma estrutura policêntrica. No entanto, outras configurações dessa expansão têm sido notadas, demonstrando que o fenômeno é “complexo e multifacetado” (ibid., p. 1), o que dificulta na construção do próprio conceito.

Na (2) perspectiva econômica, as cidades-regiões são vistas como “forças motrizes da economia mundial” (ibid.), sendo relevante compreendê-las a partir de sua capacidade de inserção e conexão em rede de cidades

mundiais interconectadas, no contexto da globalização e de reterritorialização. Finalmente, as cidades-regiões também podem ser compreendidas a partir (iii) do papel do Estado na implementação e priorização de políticas de desenvolvimento regional. Se antes a ação estatal focava na distribuição dos recursos no território nacional, na atualidade as cidades-regiões constituem-se espaços prioritários para o desenvolvimento que visa à inserção no mercado global.

Ao relacionar esses dois estudos de Pasternak e Bógus (2019) e de Frey (2019), queremos reforçar que para uma melhor compreensão da MMP como cidade-região, além das dimensões espacial e econômica já destacadas pelos autores, é fundamental observar o papel do governo estadual ao estipular uma nova escala para as políticas de desenvolvimento regional (Brenner, 2018). Trata-se de movimento que acompanha, no âmbito subnacional, a continuidade de um desenvolvimento espacial neoliberalizado (Klink, 2013) no Brasil.

É importante ainda destacar que, na dimensão político-institucional, Frey (2019, p. 2) entende que é oportuno e necessário que os pesquisadores reflitam sobre o potencial das cidades-regiões de serem espaços para a inovação de práticas de governança que buscam “democracia, equidade e diversidade”. Por isso, evidenciaremos como a categoria “macrometrópole paulista” passou a figurar nos instrumentos das políticas públicas de desenvolvimento regional do governo estadual, como relevante escala para o planejamento e a governança, complementando os resultados já revelados pelas pesquisas de Júnior e Castro (2017) e Tavares (2018).

Embora comumente a literatura afirme que “o termo Macrometrópole Paulista foi

adotado pela Empresa Paulista de Planejamento Metropolitano, que então passa a utilizar tal designação nos planos oficialmente lançados a partir da instituição do Sistema Estadual de Desenvolvimento Metropolitano, em 2011” (Júnior e Castro, 2017, p. 712), nota-se que o governo estadual também empregava o termo “Macrometrópole de São Paulo” para planejamento dos recursos hídricos.

Assim, por meio de um decreto de 2008, foi criado um grupo de trabalho formado pelas secretarias de Economia e Planejamento, Saneamento e Energia e do Meio Ambiente visando a “propor alternativas de aproveitamento dos recursos hídricos da Macrometrópole de São Paulo”.<sup>1</sup> Ainda que relacionada especificamente ao planejamento dos recursos hídricos devido ao risco de exaustão dos mananciais, diante das projeções de incremento da demanda (Dae, 2013), a escala macrometropolitana como território prioritário para o planejamento hídrico foi adotada pelo Estado, como pode ser observado no conteúdo do ato normativo:

Artigo 2º – Para efeito deste decreto, a Macrometrópole de São Paulo é composta pelas Regiões Metropolitanas de São Paulo (RMSP), Campinas (RMC) e Baixada Santista (RMBS), acrescida de regiões limítrofes ou adjacentes de interesse para o objetivo dos trabalhos definidos no “caput” deste artigo. (São Paulo, 2008)

A criação de um grupo de trabalho específico composto por três secretarias diferentes, com o objetivo de elaborar estudos técnicos sobre a situação dos recursos hídricos da MMP, decorreu, sobretudo, por conta das obrigações estabelecidas pelo Departamento de Águas e Energia – Dae, em 2004, diante da

renovação da outorga de uso de água do Sistema Cantareira para a Sabesp – Companhia de Saneamento Básico do Estado de São Paulo (Emplasa, 2014). Como resultado do grupo de trabalho dos atores estatais, em 2013 foi publicado o Plano Diretor de Aproveitamento de Recursos Hídricos para a Macrometrópole Paulista (Daee, 2013).

No âmbito da Emplasa,<sup>2</sup> é com a publicação em 2010 do “Estudo da Morfologia e da Hierarquia Funcional da Rede Urbana Paulista e da Regionalização do Estado de São Paulo” que a Macrometrópole foi oficialmente delineada (Tavares, 2018; Emplasa, 2011a), tornando público que as delimitações de MMP propostas para o planejamento hídrico pelo Decreto estadual n. 52.742/2008 e para a questão regional pela Emplasa eram distintas.<sup>3</sup>

No ano seguinte, em 2011, a Emplasa publicou novo documento intitulado “Rede Urbana e Regionalização do Estado de São Paulo”, retificando a demarcação do território macrometropolitano “para fins de planejamento e gestão de políticas públicas de desenvolvimento regional (Emplasa, 2011, p. 12). Mais recentemente, em 2014, foi publicado o Plano de Ação da Macrometrópole Paulista, onde a escala macrometropolitana, devido à sua importância socioeconômica, é assumida como prioritária para integração de políticas públicas. Nestes documentos oficiais produzidos pela Emplasa, é patente que a questão da infraestrutura, da competitividade econômica e da conectividade apresentam-se como prioridades políticas para o desenvolvimento regional (Tavares, 2016).

Para Tavares, a consolidação da MMP ocorreu entre os anos de 2008 e 2015 “com precisão de seus limites físico-administrativos e com uma estrutura institucional que lhe

garantiu continuidade de ações” (Tavares, 2018, p. 125). Neste mesmo artigo, Tavares demonstra que desde os anos 1980, a pesquisa científica ao buscar a compreensão da urbanização dispersa e da reestruturação produtiva no estado de São Paulo, para além de influenciar na construção da Macrometrópole Paulista como objeto teórico-conceitual, também motivou o planejamento regional do governo do estado.<sup>4</sup>

Não é objetivo específico deste artigo apresentar uma trajetória histórica detalhada do uso do termo e da delimitação da MMP.<sup>5</sup> Antes nos preocupamos em evidenciar a presença do termo “Macrometrópole paulista” na agenda de políticas públicas do governo estadual, sobretudo nas políticas de desenvolvimento regional. Embora seja notório que a agenda contemporânea da ciência de planejamento urbano e regional exerça influência na prática do planejamento (ibid.), também entendemos que é relevante evidenciar que, no processo de elaboração de políticas públicas urbanas, há interesses que são específicos de cada agenda política. Assim, se o uso do termo MMP e sua delimitação refletem uma nova maneira de abordar e entender os processos de metropolização ou mesmo uma mudança de paradigma na forma de planejar (Tavares, 2016), também revelam os temas prioritários da agenda política e as alternativas políticas consideradas.

O estado de São Paulo tem mantido o protagonismo na definição e delimitação dos espaços regionais, desde antes da Constituição Federal de 1988, que atribuiu aos estados federativos a responsabilidade de delimitar regiões metropolitanas. Ao estabelecer a MMP como nova escala de planejamento, trazendo as questões de infraestrutura, de transporte e

de abastecimento de água como basilares para a competitividade econômica e conectividade, assume-se, também, uma opção política de planejamento regional.

Embora exista dificuldade de se delimitar exatamente o processo de invenção da Macrometrópole Paulista, de acordo com Tavares (2018) com a publicação do Plano de Ação da Macrometrópole 2013-2040 (PAM), a Macrometrópole Paulista inseriu-se no sistema de planejamento regional do estado de São Paulo e se constituiu como uma região institucionalizada (porém não regulamentada por lei específica). Índícios desse processo de estabelecimento de uma nova escala de planejamento podem ser evidenciados pela inclusão da MMP aos instrumentos de planejamento e políticas públicas do estado de São Paulo: o Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA)<sup>6</sup> passaram a definir orçamento específico para a MMP.

Composto por 4 volumes – (1) Política de desenvolvimento da MMP; (2) Uma visão da MMP; (3) Cenários e desafios da MMP; e (4) Carteira de Projetos PAM –, constata-se que o PAM optou por priorizar eixos ou vetores de desenvolvimento.<sup>7</sup> Ainda que, na narrativa da *visão do estado*, a diminuição dos desequilíbrios regionais é tida como central, no mesmo documento, no volume *Carteira de Projetos*, o que se vê é o reforço dos atuais padrões de ocupação territorial e priorização de investimentos para o setor de infraestrutura e logística.

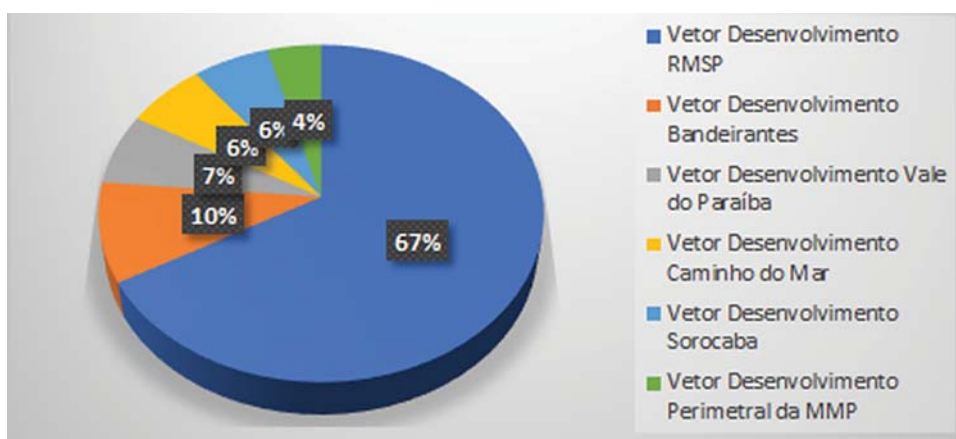
Na Tabela 1 e no Gráfico 1, desagregamos os projetos tidos como prioritários pelo governo do estado para MMP, separando-os pelos eixos propostos pelo Governo do Estado. O que fica evidente é a manutenção das desigualdades de investimentos e de prioridades por região, bem como o fato de a Região Metropolitana de São Paulo se estabelecer como eixo irradiador dessa região para atração e circulação de capital nesse território.

Tabela 1 – Quantidade de projetos e estimativa de investimento (em milhões de reais) por vetor territorial da Macrometrópole Paulista – 2025-2040

Vetor	Quantidade projetos	Período			
		2025	2035	2040	Total
Vetor Desenvolvimento RMSP	13 projetos	68.930,00	97.340,00	3.800,00	170.070,00
Vetor Desenvolvimento Bandeirantes	10 projetos	14.001,30	10.016,70	–	24.018,00
Vetor Desenvolvimento Vale do Paraíba	13 projetos	7.419,30	9.416,70	250,00	17.086,00
Vetor Desenvolvimento Caminho do Mar	11 projetos	3.188,00	13.016,70	–	16.204,70
Vetor Desenvolvimento Sorocaba	9 projetos	8.115,30	7.556,70	–	15.672,00
Vetor Desenvolvimento Perimetral da MMP	10 projetos	7.228,00	3.727,00	–	10.955,00
Total		108.881,90	141.073,80	4.050,00	254.005,70

Fonte: Carteira de Projetos do PAM, Emplasa (2014). Organizado pelos autores

Gráfico 1 – Estimativa de investimento por vetor de desenvolvimento 2025-2040



Fonte: Carteira de Projetos do PAM, Emplasa (2014). Organizado pelos autores.

Quadro 1 – Projetos previstos para o Vetor Região Metropolitana de São Paulo

Vetor Região Metropolitana de São Paulo – 13 projetos	
I.	Articulação do sistema de trens regionais com a rede de estações metroferroviário da RMSP
II.	Rede Metroferroviário RMSP: 2020-2040
III.	Conclusão do ferroanel – Tramo Sul e conclusão do ferroanel – Tramo Norte
IV.	Integração do aeroporto de Guarulhos com transporte de cargas e passageiros da rede metroferroviária da RMSP
V.	Implantação de plataformas logísticas periféricas junto ao ferroanel
VI.	Projeto Tietê 3ª Etapa (2014-2018)
VII.	Projeto Tietê 4ª Etapa (2012-2018)
VIII.	Programa de corredores de ônibus metropolitanos da EMTU
IX.	Hidrovia metropolitana – primeira etapa: trecho Pinheiros-Tietê e hidrovia metropolitana – segunda etapa
X.	Implantação de plataformas logísticas urbanas (8 plataformas)
XI.	Corredor de ônibus metropolitano Tucuruvi-Guarulhos
XII.	Revisão e ampliação do Sistema Viário Metropolitano (Sivim)
XIII.	PDMAT 3: Terceiro Plano Diretor de Macro drenagem da Bacia do Alto Tietê

Fonte: Carteira de Projetos do PAM, Emplasa (2014). Organizado pelos autores.

Lencioni já alertava para tal movimento desigual no espaço: “A segregação socioespacial se reproduz, com maior ou menor contraste, por todo o território da cidade-região, a expressar, de maneira nítida, a riqueza e a pobreza de uma economia desenvolvida com extrema desigualdade na distribuição da renda” (Lencioni, 2011, p. 146).

Os projetos previstos no PAM para a RMSP estão listados no Quadro 1. Em síntese, é possível notar que, para o horizonte de 2040, estão indicados projetos relativos aos temas (1) infraestrutura de mobilidade, transporte e logística; e (2) coleta e tratamento de esgotos e macrodrenagem, que devem abarcar 67% do volume total de investimentos previstos para os vetores territoriais da Macrometrópole Paulista. Tal fator é um indicativo bastante relevante de como a ação estatal tende a definir a RMSP como espaço prioritário, mesmo diante de seu projeto de desenvolvimento regional para o território macrometropolitano.

## Discussão

E o que são reterritorialização e reescalamento para Brenner (2018)? Fundamentalmente, referem-se ao fenômeno da produção do espaço, no qual o capital transnacional em grandes regiões urbanas está estreitamente vinculado a uma nova escala, mais ampla do processo de urbanização em territórios suprarregionais. Diante dessa visão de Brenner, é então possível afirmar, analisando as diretrizes e os conteúdos do PAM como instrumento da ação estatal, que esse enquadramento se expressa na Macrometrópole Paulista? Entendemos que sim, sobretudo quando o autor sublinha que a ação estatal, ao priorizar a

“construção de infraestruturas territoriais em larga escala” (ibid., p. 71) e fornecer uma “segunda natureza” de configurações espaciais socialmente produzidas, tais como “ferrovias, rodovias, portos, canais, aeroportos, redes de informação e instituições estatais que permitem a circulação do capital ainda mais rápido”, é parte fundamental do processo de reafirmação desses novos territórios e escalas.

Ora, são esses os principais eixos e vetores territoriais de desenvolvimentos previstos no Plano de Ação da Macrometrópole. Os artigos de Tavares (2016) e Asquino (2010) já apontaram que esse caminho de priorização de infraestrutura como estratégia do mercado é o foco da MMP, “que busca orientar regionalizações para provisão de recursos públicos ou privados”. Na passagem abaixo do PAM, é possível observar a prioridade desses vetores como estratégia principal para o desenvolvimento da MMP:

Os vetores territoriais são entendidos como conexões que desempenham funções específicas em nível intermetropolitano, incluindo as novas conexões criadas em função de dinâmicas produtivas ou urbanas. Ou, ainda, circuitos que resultam na conformação e/ou no reforço das novas centralidades. Nesse sentido, os vetores territoriais articulam-se a projetos como os seguintes: (1) a implantação de plataformas logísticas e de recuperação e/ou implantação de rede ferroviária para transporte de carga e de passageiros (Secretaria de Transportes e Logística); (2) os trens regionais e trens metropolitanos (Companhia de Trens Metropolitanos/Secretaria de Transportes Metropolitanos); (3) a estruturação do complexo aeroportuário da MMP (Agência Nacional de Aviação Civil –



Anac), abrangendo os aeroportos de Guarulhos, Congonhas e Vira-copos, e integrando o transporte aéreo à estrutura de conectividade e transporte da MMP. (PAM, 2014, p. 22)

É justamente na análise da ação estatal na qual se opta pela infraestrutura territorial que Brenner refaz o percurso crítico de Harvey (apud Brenner, 2018, p. 67) para quem "o capital está inerentemente voltado para eliminação das barreiras espaciais ao processo de circulação" e a produção capitalista do espaço se dá pela "construção de infraestruturas de transporte, comunicações e de regulamentação institucional relativamente fixas e imóveis [...] que esse acelerado movimento físico das mercadorias do espaço pode ser obtido" (ibid.).

Verifica-se, na carteira de projetos do PAM, que os vetores territoriais e sistêmicos organizam os projetos estruturantes, que podem estar relacionados tanto à intervenção pública como à iniciativa privada. Os vetores são a base territorial para a implementação dos projetos estruturantes visando ao desenvolvimento econômico da MMP. Tais projetos também foram definidos, pelo governo do estado, para lidar com os principais desafios e gargalos da MMP, sobretudo no que diz respeito à atratividade econômica, à coesão territorial e à urbanização inclusiva. Ademais, os projetos estruturantes foram estabelecidos por vetores territoriais e sistêmicos, para articular as ações que buscam a transversalidade e a integração setorial que o território exige (Emplasa, 2014, p. 23)

No total, o valor de investimentos previstos pela Carteira de Projetos do PAM é da ordem R\$415 bilhões. A estimativa é que, anualmente, a implementação dos projetos

previstos para MMP envolverá recursos aproximados de R\$16 bilhões. Até 2025, os recursos necessários serão da ordem de R\$191 bilhões e, para o período 2025/2035, em torno de R\$197 bilhões. Os projetos referentes aos vetores territoriais, que enfatizam o investimento em infraestrutura, têm custo estimado de R\$254 bilhões, dos quais R\$108 bilhões, para o primeiro período, e R\$140 bilhões, para o segundo, restando R\$4 bilhões para o longo prazo (ibid., p. 174).

Os recursos elencados exemplificam, notadamente, a dinâmica e o entendimento prioritário para circulação do capital nesse território, através da ação estatal na escala subnacional, entrelaçada com objetivos mais amplos e transnacionais de produção e circulação. Diante disso, entendemos que ocorre certo acomodamento forjado de configurações socioterritoriais imóveis nas quais a acumulação expandida de capital possa ser gerada; e isso envolve "a conversão das restrições à acumulação, de temporais para espaciais" (Harvey apud Brenner, 2018, p. 67).

Portanto, nesse processo de reterritorialização, quanto mais progressiva for a urbanização de territórios geográficos, mais ocorrerá a articulação de novos espaços policêntricos, redefinindo padrões de centralidade urbana e, ao mesmo tempo, reconstituindo "padrões de polarização centro-periferia através dos quais o capital afirma seu poder sobre o espaço, o território e o lugar" (Keil apud Brenner, 2018, p. 75). E como esses arranjos urbano regionais vêm ocorrendo no caso brasileiro?

Moura (2008) entende que essas novas escalas são estruturas que, no processo de metropolização brasileiro, não se encaixam perfeitamente nos códigos das metrópoles e das aglomerações urbanas. Possuem

conectividades apoiadas sobre infraestruturas de transporte e comunicações que condicionam seus processos de desenvolvimento e atividades econômicas ao longo dos eixos que interligam suas aglomerações urbanas, intrinsecamente associados à metropolização contemporânea:

Frutos do processo de metropolização contemporâneo – que manifesta espacialmente o modelo de desenvolvimento vigente, mais que morfologias –, configuram-se em polos da diversificação produtiva e da diversidade social, potencializando sua capacidade multiplicadora e aceleradora de fluxos e dinâmicas, e sua condição propícia como localizações privilegiadas à reprodução e à acumulação do capital. (Ibid., p. 39)

De acordo com a autora, a composição dos arranjos urbano-regionais revela concentrações de pobreza e deficiência de serviços à margem da evolução dinâmica – potencialmente favorável – do conjunto das relações socioeconômicas, simultâneo a nichos constituídos por segmentos orientados para a globalização e a reprodução do capital, configurando-se como espaços privilegiados para tal.

Fica claro que o modelo de desenvolvimento mantém seu viés concentrador do crescimento nas grandes aglomerações urbanas, mesmo que se percebam alguns movimentos difusores. Também fica claro que a acumulação segue acentuando as disparidades regionais, articulando e incluindo os territórios funcionais e rentáveis, e excluindo os ineficientes ou pouco competitivos. (Ibid., p. 45)

Dessa maneira, os arranjos urbano-regionais constituem-se em unidades

multiescalares que, por um lado, possuem aspectos favoráveis, p.ex., a convergência de interesses para alocação de investimentos públicos ou privados. Mas, por outro, há dificuldades para “[...] o exercício das funções públicas de interesse comum, tão necessário nos espaços aglomerados, dados os distintos interesses das diversas escalas em competição” (ibid., p. 46)

A escala, e sua dinâmica atrelada à produção capitalista no território brasileiro, articulada com a dinâmica global, não é um tema novo. Vainer (2006, p. 11) coloca como crucial a questão da escala da ação política, para a compreensão ou transformação do mundo contemporâneo. Observa-se a necessidade de se superar a visão empirista de relação linear e biunívoca entre um dado fenômeno ao qual corresponde uma escala adequada, em que “a escala de observação (também) define o fenômeno” (Castro, 1997, p. 36 apud ibid.). Hoje, mais que nunca, sobretudo na Macrometrópole Paulista com sua “fronteira frouxa”,<sup>8</sup>

a *escala* deixa de ser porção do espaço, jurisdição – do mercado de trabalho ou de qualquer outro processo ou fenômeno – para se transformar em campo de fluxos e relações –, relações econômicas, por certo, mas também e, de maneira, inseparável, relações de poder. (Ibid., p. 16)

Assim como Swyngedouw (1997, p. 140 apud Vainer, 2006, p. 18), Vainer acredita que as escalas não estão dadas, nem são fixas, tampouco podem ser reificadas. Rejeitar a reificação das escalas é permitir concebê-las como “a arena e o momento, tanto discursiva quanto materialmente, nos quais relações de poder socioespaciais são contestadas, negociadas e

reguladas” (Swyngedouw, 1997, p. 140 apud Vainer, 2006, p. 18).

A historicidade dos processos *escalares* está posta como uma permanente advertência para que evitemos o congelamento confortável das *escalas*, que, por exemplo, faz termos como “lugar” ou “local” serem noções absolutamente ideológicas, destituídas de qualquer consistência conceitual. Vainer (ibid.) expõe, a partir de uma revisão histórica, que o confortável posicionamento fixo escalar é colocado à prova sob disputas políticas e ideológicas, modificando significados e redefinindo sujeitos e relações:

Assim, é igualmente possível entender que se, de um lado, os confrontos e conflitos ocorrem num mundo *escalarmente* organizado, de outro, as escalas que organizam o mundo são, elas mesmas, resultantes dos desenlaces de conflitos passados. Para usar a linguagem de Bourdieu, as *escalas* são estruturadas, mas são também estruturantes. (Ibid., p. 18)

[...] termos como “lugar” ou “local” [são] noções absolutamente ideológicas, destituídas de qualquer consistência conceitual. De que “local” se fala quando se fala de desenvolvimento local: do município brasileiro, da aldeia tailandesa, da comunidade tribal indiana, do *county* norte-americano, da comuna francesa? (Ibid., p. 27)

Entrar no debate no qual se faz presente o discurso hegemônico da “inevitável” globalização neoliberal exige permanente interpelação de modelos escalares, pois,

Afinal de contas, o poder, mais do que nunca, não está nem no local nem no regional, nem no nacional nem no

global... mas na capacidade de articular escalas, de analisar e intervir de modo transescalar. (Ibid., p. 28)

## Conclusões preliminares

A escala de planejamento regional está associada às transformações no âmbito econômico, no qual a globalização e os processos de reescalonamento são fundamentais para se compreender o desenvolvimento desigual. Este artigo discute aspectos conceituais e empíricos dos processos de metropolização do espaço, a partir do estudo da Macrometrópole Paulista, tendo como referência teórica os conceitos de reterritorialização e reescalonamento. Para tanto, caracterizamos o território macrometropolitano, com especial atenção para as estratégias institucionais adotadas pelo Estado subnacional, concluindo que a Macrometrópole Paulista é uma instituição estatal emergente, reescalada para reterritorialização do capital.

Para Brenner (2018), a consolidação das cidades-globais é um processo que envolve “uma forma histórica específica de aglomeração urbano-industrial que vem ocupando um papel propulsor crucial no mais recente ciclo da globalização” (p. 71). A MMP, ao abranger a recomposição da forma urbana em regiões compactas e policêntricas, assume papel central de organização, via ação estatal, dos núcleos urbanos de acordo com os investimentos em regiões periféricas, mediando a competição de investimentos assim como subsídios de estatais que tendem a elevar ao reforço do desenvolvimento regional desigual.

O processo de desterritorialização, para Brenner, não é apenas uma consequência da

globalização, mais intrínseco ao seu processo, em seu atual ciclo. Novas configurações espaciais e novas escalas demandam “novas representações de ‘escalamento’ de práticas espaciais são necessárias para se compreender a organização territorial em rápida mutação do capitalismo mundial do final do século XX” (ibid., p. 64).

Nesse sentido, no estágio atual da globalização neoliberal, “as cidades e os Estados contemporâneos estão sendo reterritorializados e reescalados atualmente” (ibid.). Sua organização, ou reorganização, é ao mesmo tempo um meio e um resultado “dessa dinâmica de reestruturação espacial global altamente conflitante” (ibid.). Mas como isso tem ocorrido em escalas supranacionais ou subnacionais, quais as especificidades desses processos? Para Brenner, a escala espacial supranacional pode ser observada pela nova configuração da economia mundial dominada pelos blocos super-regionais da Europa, América do Norte e Ásia Ocidental (ibid., pp. 65-66).

Já, nas escalas subnacionais, como a Macrometrópole Paulista, o que se pode perceber é a intensificação da competição “entre as regiões urbanas, que se esforçam para atrair investimentos de capital e subsídios do Estado (ibid., p. 66).

as cidades e os Estados contemporâneos operam não como mutuamente exclusivos ou como configurações geográficas competindo pelo desenvolvimento capitalista, mas como formas de organização territorial

interdependentes densamente sobrepostas. Cidades e Estados estão sendo reconfigurados, reterritorializados e reescalados em conjunto com o mais recente ciclo da globalização capitalista, mas ambos permanecem sendo formas essenciais de organização territorial sobre as quais se baseia a circulação de capital em escala mundial. (Ibid.)

Seria a MMP uma manifestação do argumento de Brenner de “transformação das cidades e dos Estados dentro da dinâmica da reestruturação capitalista global?” (Brenner, ibid.). Em nosso entendimento, sim. Compreendemos a Macrometrópole Paulista como “uma nova instituição estatal emergente reescalada para reterritorialização do capital” (ibid., p. 80), assim como,

uma estratégia de re-regulamentação para construir novas capacidades institucionais a fim de promover o investimento de capital nos grandes polos de crescimento urbano, geralmente através de políticas de trabalho social local ou regionalmente organizadas, ongs não eleitas e outras iniciativas empresariais, tais como parcerias público-privadas. (p. 81)

Tal instituição, com fronteiras politicamente construídas a partir da dependência estatal na formação espacial de seu território e desenvolvimento e reprodução do capital, continua a produzir e reproduzir injustiças e desigualdades regionais no Brasil contemporâneo.

**[I] <http://orcid.org/0000-0002-0468-4329>**

Universidade de São Paulo, Instituto de Energia e Ambiente, Divisão Científica de Gestão, Ciência e Tecnologia Ambiental. São Paulo, SP/Brasil.

pedrotorres@usp.br

**[II] <https://orcid.org/0000-0003-2647-6966>**

Universidade Federal do ABC, Centro de Engenharia, Modelagem e Ciências Sociais Aplicadas, Programa de Pós-Graduação em Planejamento e Gestão do Território. Santo André, SP/Brasil.

ramosruth78@gmail.com

**[III] <https://orcid.org/0000-0003-0103-4707>**

Universidade Federal do ABC, Centro de Engenharia, Modelagem e Ciências Sociais Aplicadas, Programa de Pós-Graduação em Planejamento e Gestão do Território. Santo André, SP/Brasil.

apollachi@gmail.com

## Notas

(\*) Os autores agradecem a leitura e a contribuição dos professores doutor Pedro Roberto Jacobi (USP) e doutor Klaus Frey (UFABC). O presente artigo é fruto de pesquisa realizada no âmbito do Projeto Temático Fapesp 2015/03804-9, processo 2019/05644-0 e 2018/06685-9.

- (1) Decreto estadual n. 52.742 de 26/2/2008 que criou Grupo de Trabalho para propor alternativas de aproveitamento dos recursos hídricos da Macrometrópole de São Paulo. Artigo 1º) Fica instituído Grupo de Trabalho encarregado de revisar os estudos existentes e propor um conjunto de alternativas de novos mananciais para o uso múltiplo de recursos hídricos da Macrometrópole de São Paulo, visando a contribuir para o seu desenvolvimento sustentável, com prioridade para o abastecimento público, bem como diretrizes para o aproveitamento dos mananciais existentes e medidas de racionalização do uso da água até o horizonte de 30 (trinta) anos, considerada a viabilidade técnica, econômico-financeira, institucional e ambiental de cada uma delas.
- (2) A publicação “Estudo da Morfologia e da Hierarquia Funcional da Rede Urbana Paulista e da Regionalização do Estado de São Paulo” traz a informação que, em um documento interno mimeografo de 2006, a Emplasa definiu a configuração da MMP.
- (3) “O recorte territorial da MMP do PDARH-MMP é anterior à MMP do PAM, é um pouco diferente e maior do que a MMP, abrangendo 180 municípios, oito a mais que o PAM. Trata-se de ação da maior relevância e pioneira no planejamento e gestão de recursos hídricos de forma integrada e intersetorial (Emplasa, p. 77, carteira de projetos).
- (4) Nesse sentido, é importante ressaltar que os trabalhos de Sandra Lencioni sobre “novo fato urbano” são frequentemente mencionados nas publicações sobre a MMP da Emplasa (Lencioni, 2005).
- (5) Os artigos de Tavares (2018) e Júnior e Castro (2017) trazem informações mais detalhadas.
- (6) Lei n. 14.676 de 28/12/2011.

- (7) São considerados vetores de desenvolvimento no PAM: 1) Vetor de Desenvolvimento Região Metropolitana de São Paulo – abrange o território da RMSP; 2) Vetor de Desenvolvimento Bandeirantes – abrange a ligação de São Paulo/Jundiaí/Campinas/Rio Claro/Piracicaba; 3) Vetor de Desenvolvimento Vale do Paraíba – abrange a ligação São Paulo/São José dos Campos/Taubaté; 4) Vetor de Desenvolvimento Caminho do Mar – abrange as ligações entre os centros logísticos, as vias e os modos de transposição da Serra do Mar, para carga e passageiros, em direção aos acessos do porto de Santos; 5) Vetor de Desenvolvimento Sorocaba – abrange a região a oeste da MMP, no eixo das rodovias Castelo Branco e Raposo Tavares; 6) Vetor de Desenvolvimento Perimetral da Macrometrópole – abrange faixa territorial formada a partir do porto de São Sebastião/São José dos Campos/Jacareí/Campinas e Sorocaba.
- (8) O termo “fronteira frouxa” é utilizado por Zioni et al. (2019), para reforçar as dificuldades de se operar com uma territorialidade definida de “cima para baixo”, não levando em consideração, por exemplo, as Unidades de Gerenciamento dos Recursos Hídricos, que determinam uma “outra Macrometrópole Paulista”, com contornos distintos da cartografia-base da Emplasa.

## Referências

- ASQUINO, A. (2010). A importância da Macrometrópole Paulista como escala de planejamento de infraestruturas de circulação e de transporte. *Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais*, v. 12, n. 1, pp. 83-98.
- AZEVEDO, S.; SANTOS JUNIOR, O. A. dos e RIBEIRO, L. C. Q. (2009). Mudanças e permanências na cultura política das metrópoles brasileiras. *Dados*. Rio de Janeiro, v. 52, n. 3, pp. 691-733.
- BRANDÃO, C. A.; FERNÁNDEZ, V. R. e RIBEIRO, L. C. de Q. (2018). *Escala espacial, reescalamentos e estatalidades: lições e desafios para América Latina*. Rio de Janeiro, Observatório das Metrópoles/Letra Capital.
- BRENNER, N. e THEODORE, N. (2005). Neoliberalism and the urban condition. *City*, v. 9, n. 1, pp. 101-107. doi:10.1080/13604810500092106.
- BRENNER, N. (2010). A globalização como reterritorialização: o reescalamento da governança urbana na União Europeia. *Cadernos Metrôpole*. São Paulo, v. 12, n. 24, pp. 535-564.
- \_\_\_\_\_. (2018). *Espaços da urbanização. O urbano a partir da teoria crítica*. Rio de Janeiro, Letra Capital.
- CAMPOLINA DINIZ, C. e CAMPOLINA, B. (2007). A região metropolitana de São Paulo: reestruturação, re-espacialização e novas funções. *Eure*. Santiago, v. 33, n. 98, pp. 27-43.
- CHELOTTI, M. C. (2010). Reterritorialização e Identidade Territorial. *Sociedade & Natureza*. Uberlândia, v. 22, n. 1, pp. 165-180.
- CUNHA, J. M. P. et al. (2013). A mobilidade pendular na Macrometrópole Paulista: diferenciação e complementaridade socioespacial. *Cadernos Metrôpole*. São Paulo, v. 15, n. 30, pp. 433-459.

- DAEE – Departamento de Água e Energia (2013). Secretaria de Saneamento e Recursos Hídricos. Plano Diretor de Aproveitamento dos Recursos Hídricos para Macrometrópole Paulista. São Paulo.
- EMPLASA – Empresa Paulista de Planejamento Metropolitano S.A. (2011a). *Estudo da morfologia e da hierarquia funcional da rede urbana paulista e regionalização do Estado de São Paulo*. Extrato. Documento 2. Resultados.
- \_\_\_\_\_. (2011b). *Rede urbana e regionalização do Estado de São Paulo*. São Paulo.
- \_\_\_\_\_. (2014). *Plano de Ação da Macrometrópole Paulista*. Volume 2: Uma visão da Macrometrópole 2013-2040. São Paulo.
- \_\_\_\_\_. (2014). *Plano de Ação da Macrometrópole Paulista*. Volume 4: Carteira de Projetos do PAM. São Paulo.
- \_\_\_\_\_. (2019). Disponível em: <https://emplasa.sp.gov.br/MMP>. Acesso em: maio de 2019.
- FREY, K. (2019). Global city-region. *The Wiley Blackwell Encyclopedia of Urban and Regional Studies*. Edited by Anthony Orum. JohnWiley & Sons.
- GOMES, T. Von Z. (2018). *Macrometrópole Paulista: formação de uma agenda seletiva de venda de uma região – caso dos projetos de transporte*. Dissertação de Mestrado. Santo André, Universidade Federal do ABC.
- HAESBAERT, R. (2006). “Concepções de território para entender a desterritorialização”. In: SANTOS, M. et al. *Território, territórios: ensaios sobre ordenamento territorial*. Rio de Janeiro, DP&A.
- IBGE (2010). *Censo Demográfico 2010*. Características da população e dos domicílios: resultados do universo. Rio de Janeiro, IBGE.
- \_\_\_\_\_. (2015). *Estimativas da população residente nos municípios brasileiros com data de referência em 1º de julho de 2015*: [notas metodológicas]. Rio de Janeiro, IBGE, Coordenação de População e Indicadores Sociais.
- JACOBI, P. R.; CIBIM, J.; LEÃO, R. de S. (2015). Crise hídrica na Macrometrópole Paulista e respostas da sociedade civil. *Estudos Avançados*. São Paulo, v. 29, n. 84, pp. 27-42.
- JÚNIOR, W. R. S. e CASTRO, H. R. (2017). A expansão da Macrometrópole e a criação de novas RMs: um novo rumo para a metropolização institucional no estado de São Paulo? *Cadernos Metrôpole*. São Paulo, v. 19, n. 40, pp. 703-720.
- KLINK, J. (2013). Development regimes, scales and state spatial restructuring: change and continuity in the production of urban space in Metropolitan Rio de Janeiro, Brazil. *International Journal of Urban and Regional Research*, v. 37, n. 4, pp. 1168-1187.
- KLINK, J., OLIVEIRA, V. e ZIMMERMAN, A. (2013). Neither spatial Keynesianism, nor competitive neolocalism: rescaling and restructuring the developmental state and the production of space in Brazil. *International Journal of Urban Sustainable Development*, v. 5, n. 1, pp. 25-39.
- LENCIONI, S. (2005). A emergência de um novo fato urbano de caráter metropolitano em São Paulo. *Boletim Paulista de Geografia*, v. 82, pp. 45-64.
- \_\_\_\_\_. (2011). A metamorfose de São Paulo: o anúncio de um novo mundo de aglomerações difusas. *Revista Paranaense de Desenvolvimento*. Curitiba, n. 120, pp. 133-148.
- \_\_\_\_\_. (2015a). Urbanização difusa e a constituição de megaregiões. O caso de São Paulo-Rio de Janeiro. *E-metropolis*, n. 22.



- LENCIONI, S. (2015b). Região Metropolitana de São Paulo como centro da inovação do Brasil. *Cadernos Metr pole*. São Paulo, v. 17, n. 34, pp. 317-32.
- MOURA, R. (2008). Arranjos urbano-regionais: uma categoria complexa na metropoliza o brasileira. *Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais*, [S.l.], v. 10, n. 2, pp. 29-49.
- MOURA, R. e PÊGO, B. (2017). O sistema urbano brasileiro e suas articula es na escala sul-americana. *Boletim regional, urbano e ambiental. Ipea*. Brasília, n. 16, pp. 71-81.
- NEGREIROS, R.; SANTOS, S. M. M. e MIRANDA, Z. A. I. (2015). Nova escala de planejamento, investimento e governança na Macrometrópole Paulista. *Revista Iberoamericana de urbanismo*, n. 12, ano 7, pp. 121-136.
- NUNES COELHO MAGALHÃES, F. (2008). Da metrópole   cidade-região. na dire o de um novo arranjo espacial metropolitano? *Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais*, v. 10, n. 2, pp. 9-27.
- OLIVEIRA, F. (1995). "Neoliberalismo   brasileira". In: SADER, E. e GENTILI, P. (orgs.). *Pós-neoliberalismo: as políticas sociais e o Estado democrático*. Rio de Janeiro, Paz e Terra.
- PASTERNAK, S. e BÓGUS, L. M. M. (2019). Macrometrópole paulista: estrutura sócio-ocupacional e tipologia dos municípios – Mudanças na primeira década dos anos 2000. *Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais*, v. 21, n. 2, pp. 431-450.
- RIBEIRO, L. C. Q.; SANTOS JÚNIOR, O. A. e AZEVEDO, S. (2009). Mudanças e permanências na cultura política das metr poles brasileiras. *Dados*. Rio de Janeiro, v. 52, pp. 691-733.
- SÃO PAULO (2008). Governo Estadual. Decreto estadual n. 52.742, promulgado em 26 de fevereiro de 2008.
- SASSEN, S. (1991). *The Global City: New York, London, Tokyo*. Princeton, Princeton University Press.
- \_\_\_\_\_ (1993). *Cities in the World Economy*. Londres, Sage.
- SCOTT, A. J. (ed.) (2001). *Global city-regions: trends, theory, policy*. Nova York, Oxford University Press.
- SILVA, K. A. A; CUNHA, J. M. P. e ORTEGA, G. M. (2017). Um olhar demográfico sobre a constitui o da macrometrópole paulista: fluxos populacionais, integra o e complementariedade. *Cadernos Metr pole*. São Paulo, v. 19, n. 40, pp. 721-748.
- SOJA, E. W. (2000). *Postmetropolis: critical studies of cities and regions*. Malden US and Oxford UK, Blackwell Publishers.
- SOUZA, M. (2016). Reescalamento espacial do estado desenvolvimentista no Brasil /The spatial rescaling of the developmental state in Brazil. *Mercator*, v. 15, n. 4, pp. 27-46.
- STORPER, M. (1996). *The regional world: territorial development in a global economy*. Nova York, Guilford.
- TAVARES, J. C. (2016). Eixos: novo paradigma do planejamento regional? Os eixos de infraestrutura nos PPA's nacionais, na lirsra e na Macrometrópole paulista. *Cadernos Metr pole*. São Pauo, v. 18, n. 37, pp. 671-695.
- TAVARES, J. (2018). Forma o da macrometrópole no Brasil: constru o teórica e conceitual de uma região de planejamento. *Eure*, v. 44, n. 133, pp. 115-134.

- TORRES, P. H. C; RAMOS, R. F. e GONÇALVES, L. R. (2019). Conflitos ambientais na macrometrópole paulista: Paranapiacaba e São Sebastião. *Ambiente & Sociedade*. São Paulo, v. 22.
- VAINER, C. B. (2006). Lugar, região, nação, mundo: explorações históricas do debate acerca das escalas da ação política. *Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais*, v. 8, n. 2, pp. 9-29.
- ZIONI, S., TRAVASSOS, L.; MOMM, S. e LEONEL, A. L. (2019). “A Macrometrópole Paulista e os desafios para o planejamento e gestão territorial”. In: TORRES, P.; JACOBI, P. R.; BARBI, F. e GONÇALVES, L. R. (orgs.). *Governança e planejamento ambiental: adaptação e políticas públicas na macrometrópole paulista*. Rio de Janeiro, Letra Capital.

Texto recebido em 17/jun/2019  
Texto aprovado em 29/ago/2019

# Brasília e seu território: a assimilação de princípios do planejamento inglês aos planos iniciais de cidades-satélites

Brasília and its territory: assimilation of english planning principles into the initial plans for satellite towns

Maria Fernanda Derntl [1]

## Resumo

A discussão sobre a apropriação de modelos e referências internacionais ao plano urbanístico de Brasília é um dos tópicos na historiografia sobre a capital e contribui para uma discussão mais ampla acerca de possíveis especificidades do movimento moderno no Brasil. No entanto, tal discussão tende a se restringir à concepção do núcleo traçado por Lúcio Costa em 1957. Este artigo pretende ir além da ênfase usual no Plano Piloto para analisar determinações iniciais para a organização do território do Distrito Federal e para a criação de suas cidades-satélites, entre fins da década de 1950 e início dos anos 1970. Essa análise aponta para a peculiar assimilação de um ideário inglês no campo do planejamento urbano e regional em circulação na primeira metade do século 20.

**Palavras-chave:** Brasília; cidades-satélites; Plano Piloto; planejamento urbano e regional; circulação de ideias.

## Abstract

*Appropriation of international models and principles by the urban plan of Brasília is one of the topics within the historiography of the capital of Brazil and has contributed to a broader discussion about possible specificities of the modern movement in the country. However, this discussion has tended to be restricted to the design of the nucleus of the city outlined by Lucio Costa in 1957. The aim of this paper is to go beyond the customary emphasis on the Pilot Plan to analyze proposals for organizing the territory of the Federal District and creating satellite towns between the late 1950s and early 1960s. The analysis points out the peculiar assimilation of a set of English ideas and concepts that were in circulation in the field of urban and regional planning during the first half of the twentieth century.*

**Keywords:** Brasília, satellite towns, Pilot Plan, urban and regional planning, circulation of ideas.



Brasília, capital construída de acordo com os princípios modernistas da Carta de Atenas resultante do IV Congresso Internacional de Arquitetura Moderna, de 1933. Esse lugar-comum sobre a capital, embora pertinente, não considera um conjunto mais amplo de referências mobilizadas por propostas e determinações para a organização do território do Distrito Federal entre fins da década de 1950 e início dos anos 1960. Naquele período, iniciou-se uma política de assentamento de migrantes e populações pobres nas então denominadas cidades-satélites, situadas à distância do Plano Piloto e caracterizadas, de início, pelas habitações precárias e pela carência de serviços básicos de infraestrutura urbana. Este artigo busca contribuir para que tais núcleos-satélites – por vezes considerados secundários ou alheios à concepção da capital – sejam reconhecidos como parte intrínseca das formulações iniciais para o território de Brasília. A partir da retomada de um ideário em planejamento urbano e regional elaborado na Inglaterra desde fins do século 19, procura-se mostrar o específico modo de assimilação da noção de cidade-satélite ao contexto brasileiro.

A análise aqui proposta espera contribuir para elucidar um período crucial da urbanização de Brasília, com implicações na posterior definição da configuração metropolitana. Conforme apontou o geógrafo Aldo Paviani, em 1985, Brasília apresentava-se, então, como metrópole dispersa e polinucleada, dominada por um centro, o Plano Piloto, com diversos assentamentos periféricos dele dependentes, as cidades-satélites. Mais recentemente, a tese de doutorado de Brito (2009) acerca do processo de metropolização de Brasília urbana mostrou que um modelo da cidade central versus cidades-satélites, imposto desde fins da

década de 1950, orientou os rumos do planejamento da capital de modo contundente até meados da década de 1970. E, em análise sobre os “genes” do plano de Brasília e os fatores que contribuíram para a atual configuração metropolitana, Ficher (2019) alertou para as profundas marcas deixadas por decisões tomadas à época da implantação da capital, especialmente no que diz respeito à preferência por assentamentos dispersos e baixas densidades. Tais autores despertaram o interesse por uma análise mais detida do modo como ideias e experiências em circulação internacional na primeira metade do século 20 foram mobilizadas por técnicos e arquitetos envolvidos com planos para estruturação territorial de Brasília e criação de suas primeiras cidades-satélites.

A ênfase tradicional dos estudos sobre a capital recaiu no Plano Piloto traçado por Lúcio Costa em 1957, enquanto as cidades-satélites – embora frequentemente lembradas pela crítica – permaneceram muitas vezes associadas ao “não planejado”. Já nos anos 1970, estudos pioneiros de Evenson (1973) e Epstein (1973) mencionaram a existência de traçados urbanísticos oficiais para os núcleos-satélites. No entanto, ressaltou-se o caráter improvisado e pragmático de sua urbanização, em que “falar em ‘plano’ seria um exagero” (ibid., p. 68). O clássico trabalho de Yves Bruand sobre arquitetura moderna destacou Brasília como “apoteose do urbanismo brasileiro”, mas considerou que os “planos pilotos das cidades-satélites” seriam “meros paliativos” na escala regional, necessários à garantia do caráter do Plano Piloto, mas sem representar “uma contribuição válida para o setor da criação de cidades novas” (Bruand, 2003, p. 364). A partir da década de 1980, a análise da organização espacial das cidades-satélites

teve impulso em estudos de viés morfológico conduzidos na FAU-UnB (Kohlsdorf, M. E., 1985, 1996; Turkienicz, 1987; Kohlsdorf, M. E.; Kohlsdorf, G.; Holanda, 2013). Observou-se a aplicação de um “modelo” e um tipo mórfico de “modernismo periférico”, que reproduziria “traços problemáticos do modernismo clássico [do Plano Piloto], sem suas qualidades expressivas” (ibid.). O objetivo deste artigo é, mais do que analisar os planos urbanos em si mesmos, identificar o modo como vieram a contribuir para certo modo de conceber a ocupação do território do Distrito Federal.

A análise está baseada numa seleção de propostas desenvolvidas no contexto inglês de fins do século 19 e primeiras décadas do século 20, nas quais cidades-satélites tiveram papel fundamental no sentido de impor esquemas de descentralização planejada à metrópole industrial. As definições de cidade-satélite estabelecidas nesse ideário mais amplo são cotejadas com formulações propostas para Brasília em meio a seu acelerado e conflituoso processo de urbanização desde fins dos anos 1950. Para isso, além de revisitar fontes já conhecidas, tais como escritos e depoimentos de protagonistas, o artigo também traz à luz uma documentação em boa parte inédita encontrada no Arquivo Público do Distrito Federal e no Arquivo Nacional do Rio de Janeiro, ao lado de planos urbanísticos depositados no acervo da atual Secretaria de Desenvolvimento Urbano e Habitação (Seduh). Ainda que não se conheça um registro abrangente capaz de esclarecer a postura adotada por autoridades na criação das cidades-satélites, foi possível encontrar indícios e evidências significativos a esse respeito em relatórios, atas de reuniões e determinações para implantar o sistema de abastecimento e a indústria na capital.

Neste artigo, procura-se ver as cidades-satélites de Brasília não tanto como deformação do Plano Piloto original ou distorção de modelos internacionais, mas, sobretudo, como específica assimilação, ao contexto da capital, de ideias e instrumentos no campo do planejamento urbano e regional. Essa perspectiva é tributária de estudos recentes acerca da circulação de ideias do urbanismo, nos quais se alerta que “transferências se dão, não raro, sob descompassos temporais e contextuais por parte dos receptores”, cujo papel não é passivo, pois envolve operações de seleção e reformulação material e simbólica, com consequências por vezes imprevistas (Novick, 2010; Angotti-Salgueiro e Simões Jr, 2017).

## Paradigmas, referências e princípios

A discussão acerca de referências internacionais subjacentes à concepção urbanística de Brasília é um dos tópicos na historiografia sobre a capital e, de modo mais amplo, contribui para o entendimento das especificidades que o movimento moderno viria a apresentar no Brasil. Conforme a análise de Ficher e Palazzo (2005), os “paradigmas urbanísticos” das propostas apresentados ao Concurso para a escolha do plano da nova capital em 1956-57 compreenderam, desde conceitos e experiências elaborados na Europa no século 17, até um diversificado ideário moderno em voga nas décadas de 1950 e 1960. As cidades-satélites de Brasília evocam, ainda conforme os mesmos autores, as definições do arquiteto e urbanista alemão Ludwig Karl Hilberseimer acerca da criação de “bairros residenciais fechados em si

mesmos”, separados entre si e à distância da cidade central, além de estarem relacionadas com as noções de cidades-jardim, *new towns* e *villes nouvelles* (ibid.). As ideias de Ebenezer Howard para a cidade-jardim e seus desdobramentos posteriores no Plano de Londres e nas *new towns* foram parte do amplo leque de matrizes e referências urbanísticas de propostas que concorreram no Concurso do Plano Piloto da nova capital do Brasil em 1956-57 (Tavares, 2004).

Não apenas em planos para Brasília, mas também, conforme salientou Feldman (2009, 2014), numa prática profissional corrente no Brasil na década de 1950, o planejamento vinculou-se ao propósito do desenvolvimento e colocou em pauta a dimensão regional para abordar o problema da metrópole. As experiências brasileiras no campo do planejamento regional na década de 1950 envolveram distintas ênfases na descentralização urbana, mas apresentaram similar hierarquização da organização do território por meio de unidades de vizinhança, cidades-satélites e cinturões verdes. Nesse contexto de renovação das perspectivas de planejamento, o Plano de Londres e seus instrumentos urbanísticos, assim como os trabalhos da Tennessee Valley Authority (TVA), criada em 1933 nos EUA, tornaram-se importantes referências (Feldman, 2009).

Depoimentos, memórias e registros esparsos de protagonistas envolvidos com o Plano e a construção de Brasília trazem dados adicionais sobre possíveis paradigmas ou matrizes. Lúcio Costa, em um pequeno texto sobre os “‘ingredientes’ da concepção urbanística de Brasília”, destacou elementos de suas memórias e vivências, que teriam sido integrados aos “‘velhos’ princípios do Ciam”: a “filiação intelectual francesa”, a tradição “clássico-barroca”

dos séculos 17, 18 e 19, os gramados ingleses, a “pureza” de Diamantina, fotografias da China no início do século 20 e, ainda, autoestradas e viadutos que conheceu nos arredores de Nova York (Costa, 2012). No entanto, esses “ingredientes” referem-se principalmente ao Plano Piloto e não esclarecem sobre a possível visão de Lúcio Costa a respeito do Distrito Federal (DF). Referências mais claras nesse sentido encontram-se em depoimentos de outros membros da equipe da Novacap (Companhia Urbanizadora da Nova Capital), empresa criada pelo presidente Juscelino Kubitschek em 1956, para conduzir o planejamento e a construção de Brasília. Pode-se destacar Jayme Zettel, que atuou como chefe do departamento de Urbanismo da Novacap nos anos iniciais de construção de Brasília e acompanhou a elaboração de planos para as primeiras cidades-satélites. Zettel citou, como referências teóricas para seu trabalho, o ideário da cidade-jardim, o Plano de Reconstrução de Londres (1944) de Patrick Abercrombie e as tabelas de dimensionamento de equipamentos urbanos, preconizadas por Giorgio Rigotti (Derntl, 2018). A referência a *new towns* inglesas foi também mencionada por Ernesto Silva, diretor, entre 1956 e 1961, da Novacap. Em depoimento de 1997, Silva fez uma crítica ao modo como as cidades-satélites desenvolveram-se depois dos anos 1960. No seu entender, Taguatinga não deveria ser considerada cidade-satélite, pois “não tem vida própria”. Silva defendeu um modelo de cidade-satélite inspirado nas *new towns* construídas em Londres no pós-guerra, ou seja, “cidades independentes”, “com 100 mil habitantes, 80 mil, 120 no máximo”, nas quais “quem mora lá, trabalha lá” (Silva, 1997, p. 3).

O contato de profissionais ligados à equipe da Novacap com experiências inglesas no

campo do planejamento urbano e regional do pós-guerra foi propiciado, também, por viagens de formação e trabalho. O já mencionado Jayme Zettel esteve na Inglaterra, em 1959, estudando e trabalhando com o especialista em planejamento regional Percy Johnson-Marshall no London County Council (ou LCC, principal órgão da administração londrina, criado em 1889). Por sua vez, o arquiteto Gladson da Rocha, autor do plano urbanístico inicial da cidade-satélite do Gama (1965), viveu na capital inglesa por dois anos, entre 1965 e 1967, e, por indicação de William Holford, participou de projetos de *new towns* feitos pelo Ministério da Habitação e Governo Local. Cabe notar que William Holford – que viria a ser o presidente do júri do concurso do Plano Piloto realizado em 1956 e 1957 – envolveu-se ativamente com planos em escala regional para o pós-guerra inglês. Em suas funções no Ministério do Planejamento da Cidade e do Campo, Holford atuou na supervisão dos trabalhos do Plano de Londres no início da década de 1940, ainda que discordasse em parte dos instrumentos de Abercrombie para promover a descentralização, especialmente quanto à diminuição do espaço para escritórios no núcleo central (Cherry e Penny, 1986). Já o arquiteto Harry Cole esteve na Inglaterra entre 1955 e 1958, quando fez parte do curso de pós-graduação, com ênfase em planejamento territorial, da University College London (LCC), e, em seguida, trabalhou no departamento de Arquitetura do LCC sob supervisão de Percy Johnson-Marshall (Lucchese, 2009). Conforme apontou Lucchese (ibid.), já em 1958 Cole se juntou à Novacap e, afinado com o pensamento inglês do pós-guerra, defendeu maior atenção ao planejamento da região no que diz respeito a cidades-satélites, transporte de massa

e sistema viário; no entanto, essa postura teria causado desgastes com a equipe de arquitetos e especialmente com Lúcio Costa.

A referência a *new towns* como fonte de possíveis “experiências ou ensinamentos para Brasília” foi lembrada ainda em 1974, num contexto de discussão dos problemas urbanos e do planejamento da capital. Mas o arquiteto Ricardo Libanez Farret ressaltou então que, embora as *new towns* representassem uma contribuição válida “no plano físico”, visaram a problemas distintos daqueles de Brasília, pois tiveram o sentido de promover a descentralização e o descongestionamento da atividade industrial ou reerguer zonas em decadência (Senado Federal, 1974, pp. 185-186).

Longe de pretender exaurir todo o possível conjunto de referências mobilizadas por determinações e planos para a estruturação do Distrito Federal, este artigo considera os dados provenientes da bibliografia e das declarações acima mencionadas para destacar, em seguida, algumas experiências voltadas para a reorganização da metrópole inglesa desde fins do século 19 até a primeira metade do século 20.

## Cidades-jardim, cidades-satélites e *new towns*

Conforme ressaltou Sica (1981), na crítica ao crescimento descontrolado de cidades industriais feita nas últimas décadas do século 19 por intelectuais alemães da linha conservadora-reformista, tais como Victor Aimé Huber e Julius Faucher, já se indicavam modelos alternativos de descentralização urbana por meio de núcleos-satélites semirrurais, devidamente



dimensionados e equipados, separados entre si por grandes espaços verdes livres. É, no esquema de Ebenezer Howard para a cidade-jardim, porém, que, a partir da observação da realidade da metrópole industrial inglesa de fins do século 19, sintetizaram-se elementos de uma “tradição cultural” de enunciados e propostas de controle do crescimento urbano (ibid., p. 14). Os princípios da proposta de Howard foram a dispersão planejada; a limitação do tamanho da cidade; o acesso equilibrado a equipamentos, tais como parques e escolas; a relação urbano-rural; a organização da cidade em vizinhanças (*wards* no original); a propriedade fundiária em mãos de um trustee que repassaria os ganhos com arrendamentos à municipalidade; e o empreendimento de caráter cooperativo (Osborn, 1969; Howard, 1902). Conforme ressaltou Hall (2011, p. 109) e como se depreende dos escritos de Howard (1902, p. 187), o modelo de “cidade social” só pode ser apreendido por completo considerando-se que envolvia não apenas a cidade-jardim central, mas também, uma vez que ela atingisse seu limite populacional, um conglomerado de cidades menores que iriam se formar ao seu redor, inclusive com sua própria administração. Essas cidades estariam separadas do núcleo principal por um cinturão verde (*belt of Green*), numa “rede”, unida por transporte rápido, que as ligaria entre si “em poucos minutos”, configurando “uma única comunidade” (Figura1). Ainda que Howard não tenha empregado o termo “satélite”, as cidades menores por ele previstas foram assim descritas por comentaristas posteriores de sua obra, como, por exemplo, Gaskell (1981) e Carver (1962).

O emprego mais consequente da noção de “cidade-satélite” despontou num contexto não apenas de difusão como também de

diluição do ideário inicial da cidade-jardim. No período entre guerras, emergiram na Europa e nos EUA, diversos estudos propositivos de novas formas de organização urbana, reunindo as ideias de cidade-jardim e descentralização planejada, nos quais se aventaram núcleos-satélites (Sica, 1981). Hall refere-se a cidades-satélites propostas ou construídas nas primeiras décadas do século 20 por iniciativa de R. Unwin em Londres, Ernst May em Frankfurt, Barry Parker em Manchester e do LCC em Essex, como “apostasia”, “concessão” e “antítese” da cidade-jardim, pois, ainda que inspiradas em seu ideário, não viriam a produzir núcleos de caráter independentes, mas sim subúrbios-jardim semiautônomos e dependentes de um centro (Hall, 2011, p. 82, pp. 124-125, pp. 137-138).

Algumas das mais significativas propostas do período entre guerras para criação de cidades-satélites vieram de homens envolvidos com a criação e difusão das cidades-jardim, tais como Raymond Unwin – que, em 1903, havia se associado a Barry Parker para o empreendimento da cidade-jardim de Letchworth – e Charles Benjamin Purdom, que participou da fundação de Letchworth e Welwyn. Em 1920, numa Conferência promovida pela Associação Garden Cities, Purdom apresentou um plano (no ano seguinte reproduzido no livro *Town Theory and Practice*) para a realização de vinte e três cidades-satélites (*satellite-towns*) em torno de Londres, incluindo as iniciativas de Welwyn e Letchworth. Por sua vez, Raymond Unwin viria a ter papel fundamental no sentido de adaptar as ideias de Howard ao intuito de viabilizar o controle da densidade e da população da metrópole londrina. Desde 1919, Unwin foi funcionário do Ministério da Saúde – órgão então responsável por questões de planejamento – e, depois,

consultor técnico do Comitê de Planejamento Regional para a Grande Londres criado em 1927. Nesse encargo, Unwin contribuiu decisivamente para o relatório final, publicado em 1933, no qual se delineia um plano regional envolvendo um sistema de *parkways*, a criação de uma cinta verde (*Green girdle*) em volta de Londres e um padrão de crescimento por meio de subúrbios planejados, cidades-satélites e cidades-jardim industriais. As propostas de Purdom (Figura 2) e Unwin (Figura 3) expandiram a ideia de descentralização da metrópole, com base no ideário de cidade-jardim, em planos em escala regional (Beloto, 2015; Hall, 2011; Sica, 1981). Mas, também implicaram significativa inflexão a princípios da cidade-jardim ao propor núcleos-satélites mais dependentes do núcleo central do que havia previsto Howard e, considerando a necessidade de lidar com os problemas da cidade existente, ao atribuir papel fundamental ao Estado em sua realização. Conforme salientou Hardy (1991), um marco fundamental na campanha promovida pela Associação Garden Cities foi mesmo a mudança da preocupação original com cidades-jardim promovidas pela iniciativa privada para a defesa da atuação do Estado no sentido de torná-las parte de uma política nacional no primeiro pós-guerra, o que incluiria a expansão controlada de cidades existentes por meio de cidades-jardim satélites.

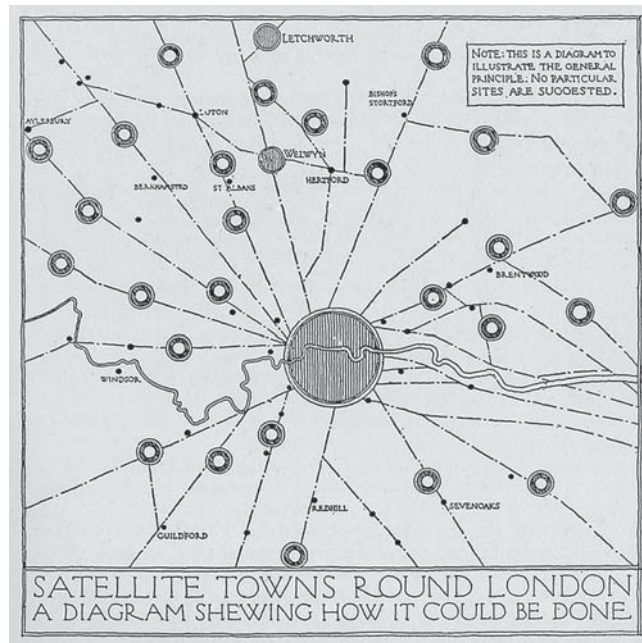
No entanto, líderes do movimento em prol da difusão das cidades-jardim fizeram questão de ressaltar que a noção de cidade-satélite não implicaria uma inflexão a seus princípios originais. Em seus escritos, tanto Osborn (1969) como Purdom (1949) rechaçaram a associação entre cidade-satélite e subúrbio industrial situado no campo ou subúrbio-jardim. Ambos propuseram o emprego do termo

“cidade-satélite” como modo de recuperar a intenção original do termo cidade-jardim, mas considerando que tais núcleos apresentariam “um vínculo econômico especial” com Londres (Osborn, 1969, p. 182), ou seriam “dependentes em alguns aspectos de outra cidade” (Purdom, 1949, pp. 22-23), o que consideravam inevitável em novas cidades então construídas. Na definição de Purdom, a cidade-satélite seria “um organismo sob influência de outro mais poderoso, mas com sua própria identidade”, além de uma “uma unidade cívica distinta, com seu próprio governo local e vida corporativa”, de modo que “a ênfase estaria, portanto, mais na ideia de ‘cidade’ [*town*] do que na de satélite” (ibid., pp. 23-24).

É uma similar noção de cidade-satélite de caráter tendencialmente autônomo que se faz presente no Plano de Londres (Greater London Plan) apresentado por Patrick Abercrombie ao Ministério de Planejamento da Cidade e do Campo em 1944 e aprovado em 1946, no contexto de reconstrução pós-guerra. Embora derive de uma sequência de formulações que remetem em última análise a Ebenezer Howard, o Plano de Londres sintetiza soluções urbanísticas experimentadas antes de modo isolado e só então empregadas num empenho coordenado (Sica, 1981). A preocupação fundamental era controlar o crescimento metropolitano por meio da descentralização, com base no deslocamento de indústrias e na transferência de pouco mais de um milhão de pessoas. O Plano visava a dar configuração mais clara e ordenada para o que reconhecia ser uma tendência já existente de estruturação urbana. Propôs-se uma sequência de quatro anéis com densidades decrescentes do centro aos subúrbios: o primeiro anel (*inner urban ring*) compreenderia a área construída do LCC,

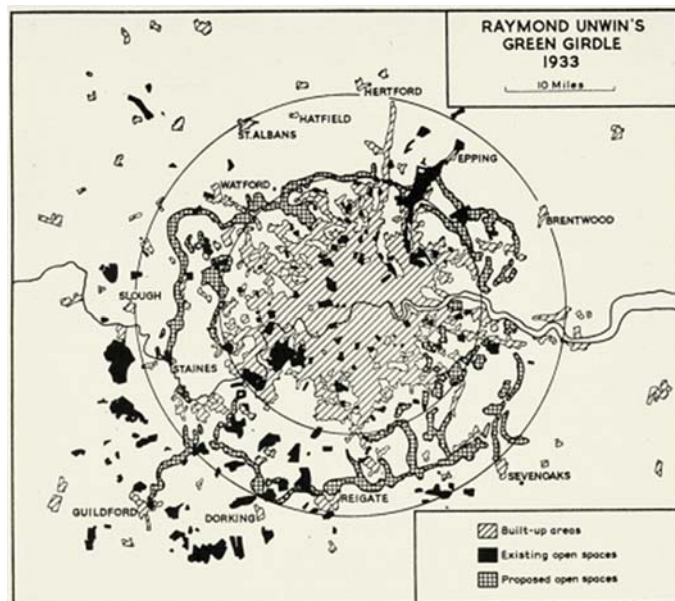


Figura 2 – Charles B. Purdom. Cidades-satélites em torno de Londres: um diagrama mostrando como poderiam ser



Fonte: Lethaby et al. (1921).

Figura 3 – A cinta verde de Raymond Unwin, 1933



Fonte: Thomas(1964).



Figura 4 – Proposta de ampliação de áreas construídas existentes e locais para novas cidades-satélites



Fonte: Abercrombie (1945).

Abercrombie propôs a criação de oito cidades-satélites, também chamadas, no Plano, de *new towns* ou *new satellite towns*, a cerca de 32 a 56 km de Londres, situadas no anel mais externo então definido e fora do cinturão verde. Elas seriam um dos quatro tipos básicos de comunidade previstas, ao lado dos bairros (*boroughs*) antigos do centro, dos subúrbios e das cidades existentes. O plano indica dez sítios onde poderiam ser erguidas tais cidades-satélites e apresenta um estudo de uma

delas. As novas cidades do Plano de Londres aproximam-se das definições de cidade-satélite já mencionadas, propostas por Unwin, Osborn e Purdom, inclusive quanto a terem alguma unidade de governo local. Mas, considera-se ainda que a população das *new towns* deveria ser o dobro daquela recomendada antes por Howard para as cidades menores em seu esquema: cada uma delas teria população máxima de 60.000 habitantes e contaria com uma variedade de opções de emprego,

de forma a garantir a estabilidade de sua população. No Plano de Londres, as *new towns* poderiam receber indústrias e deveriam estar organizadas em unidades de vizinhança (cada uma tendo 1.200 a 3.000 casas), de modo a ter “vida e caráter próprios”, mas em harmonia com a região (Abercrombie, 1945, p. 113). As *new towns* deveriam manter vínculo com Londres, onde se encontrariam as atividades culturais e de diversão mais importantes, mas não deveriam ser cidades-dormitório nem levar a movimentos pendulares. Comunidades “quase satélites” (*quasi-satellites*) – ou seja, núcleos residenciais próximos a cidades onde haveria locais de trabalho – foram admitidas no Plano apenas como política a curto prazo para atender a necessidades imediatas de provisão de moradia no pós-guerra, devendo vir a se integrar aos núcleos vizinhos para constituir satélites plenos.

Já, em 1946, constituiu-se um Comitê de Novas Cidades para abordar a questão das cidades-satélites no quadro de objetivos nacionais de descentralização planejada e, em agosto do mesmo ano, promulgou-se o *New Towns Act*, que deu início à criação dos novos núcleos na Inglaterra, a começar por Stevenage, contando-se, até o início dos anos 1970, vinte e um deles (Hall et al., 1973). Em meados dos anos 1970, porém, a intervenção em centros urbanos e não mais a criação de *new towns* se tornou a orientação principal das políticas urbanas inglesas. Cabe notar que a denominação *new town*, embora empregada inicialmente de modo intercambiável com a de *satellite town*, acabou prevalecendo sobre esta última. A definição de um conceito preciso de *new town* permanece controversa na vasta bibliografia a seu respeito e, conforme observaram Peter Hall et al. (1973), seus objetivos,

origens e situações geográficas são muito distintos; mesmo assim, duas ideias podem ser consideradas dominantes em sua concepção: a de serem contidas em termos de incluir trabalho, serviços e comércio para as necessidades diárias e a de equilíbrio entre diferentes grupos socioeconômicos ali presentes.

Essa breve retomada de algumas propostas seminais na história do urbanismo envolvendo cidades-satélites não pretendeu estabelecer uma definição unívoca sobre elas. Propostas de cidades-satélites bem distintas daquelas analisadas aqui foram aventadas, por exemplo, pelo já citado Hilberseimer, que em 1923 defendeu bairros residenciais dependentes dos lugares de trabalho situados no núcleo central, mas, em 1927, criticou as implicações desvantajosas desse sistema para a organização do tráfego do centro urbano da metrópole (Hilberseimer, 2012). Além disso, observou-se uma similar concepção de cidade-satélite nas propostas de Unwin, Purdom e no Plano de Londres. Como parte de esquemas de descentralização metropolitana, as cidades-satélites por eles concebidas estariam em relação com o centro, mas deviam ter certa autonomia e associaram-se a outros dispositivos de planejamento regional tais como cinturões verdes, unidades de vizinhança e vias expressas. Ressalta-se aqui que a segregação de grupos sociais foi expressamente condenada, ainda que tenha vindo caracterizar muitas das iniciativas dessa natureza. Em 1901, Parker e Unwin já recomendavam “evitar a separação total das diferentes classes de pessoas” (apud Hall, 2011, p. 117), e, no Plano de Londres, alertou-se para problemas sociais e administrativos causados pela segregação por grupos de renda ou faixa etária, assim como pela instabilidade da população (Abercrombie, 1945). Em Brasília,

já no início da atuação da Novacap, surgiram propostas de criação de cidades-satélites com conotações específicas, como se verá a seguir.

## Planos e definições para as cidades-satélites de Brasília: apropriações

O plano vencedor de Lúcio Costa para a capital não compreendeu, como se sabe, sua expansão no DF, pois, conforme conhecido trecho do seu Relatório, partiu do princípio de que a cidade “não será, no caso, decorrência do planejamento regional, mas a causa dele: sua fundação é que dará ensejo ao ulterior desenvolvimento planejado da região” (Costa, 1991[1957], p. 20). Adotou-se o pressuposto de que a cidade de tamanho limitado e traçado ordenado seria o marco inicial de uma ocupação planejada de seu território, podendo-se entender que estava implícito o crescimento por meio de cidades-satélites também ordenadas. Conforme declarou Lúcio Costa no início dos anos 1970:

o Plano estabelecido era para que Brasília se mantivesse dentro dos limites para os quais foi planejada, de 500 a 700 mil habitantes. Ao aproximar-se desses limites, então, é que seriam planejadas as Cidades-Satélites, para que estas se expandissem ordenadamente, racionalmente projetadas, arquitetonicamente definidas. Este era o Plano proposto. (Costa, 1974a, p. 26)

Na mesma ocasião, Lucio Costa defendeu a criação de “dois anéis em volta do núcleo piloto”: o primeiro deles seria um “cinturão interno” destinado a atividades agrícolas

e granjas e, depreende-se do texto, onde haveria cidades-satélites separadas entre si; o segundo anel seria reservado para atividades industriais, de modo que as populações dos núcleos satélites, “em vez de ficarem em função do centro, da matriz, seriam afastadas para a periferia, por uma força centrífuga” e viveriam em função de atividades industriais ou rurais (ibid.). Ainda no mesmo ano, Lucio Costa condenou a existência de “pseudocidades-satélites” na capital e reafirmou a orientação para que atividades industriais se instalassem “além das áreas urbanas satélites, conquanto próximas”, a fim de aproveitar a mão de obra ali existente e evitar a “exclusiva dependência metropolitana” (Costa, 1974b, p. 279). Mais tarde, Lucio Costa declarou, na mesma linha, que a intenção do “engenheiro, Sr. Pinheiro” – provavelmente se referindo a Israel Pinheiro, presidente da Novacap – fora a seguinte:

uma vez terminada a fase inicial, dos 3 anos iniciais de trabalho intensivo, um terço da população obreira que tinha ido a Brasília para construir a cidade, chegado o momento da inauguração, voltaria para o seu “país” de origem; outro terço seria absorvido pelas próprias atividades locais urbanas; para o terceiro terço – como eram quase todos operários de tradição rural – a solução seria criar um cinturão verde, agrícola, em torno da cidade. (Costa apud Oliveira, 2005)

A organização do território por meio de anéis concêntricos – um deles configurando um cinturão verde – e a noção de cidades-satélites de caráter relativamente independente foram também, como se viu, princípios de um ideário inglês de planejamento da descentralização metropolitana.



Numa similar orientação, William Holford, presidente do júri do Concurso Nacional que elegeu a proposta de Lucio Costa, deixou indicações a respeito do modo como concebia cidades-satélites. Uma das “vantagens” do Plano Piloto de Lucio Costa seria propiciar o crescimento urbano, após 20 anos de sua construção, nas penínsulas do lago e por meio de cidades-satélites (Holford et al., 1991, p. 35). Dois dias depois da divulgação do resultado do concurso, em carta de 18 de março de 1957 ao diretor da Novacap, Israel Pinheiro, Holford esclareceu que, no seu entender, “centros agrícolas e industriais” deveriam ser planejados, a fim de atuar “como cidades-satélites e de apoio dentro da região”. Uma cidade-satélite deveria ter como características essenciais ser “autossuficiente para fins ordinários de vida, trabalho e recreação” e estar ligada “por rápidas rodovias e ferrovias com a cidade-mãe, para as funções especiais que somente uma grande cidade pode oferecer, como universidade, teatro de ópera, comemorações e cerimônias públicas, departamentos governamentais, etc.” (Holford, 2012 [1957], p. 32). Lucio Costa e William Holford parecem de acordo ao atribuir um caráter relativamente autônomo a cidades-satélites, já que ambos aludem a vínculos de ligação com o centro, mas recomendam evitar a criação de subúrbios dele dependentes.

Nos registros de decisões tomadas pela Novacap, referências a cidades-satélites foram encontradas desde 1957 – portanto antes da data usualmente adotada pela bibliografia corrente, que toma como marco inicial a implantação de Taguatinga em 1958. O Conselho da Companhia determinou, em 1957, que “os estabelecimentos industriais do novo Distrito Federal serão localizados nas ‘cidades satélites’

da Nova Capital” e só “por exceção” na zona rural, mediante condições então estabelecidas para o tamanho dos lotes, os prazos de seu arrendamento e o tipo de indústria (Ata da reunião do Conselho apud Brasília, 1957, p. 23). A decisão deu-se em meio a outras definições sobre o modo de estruturar o território do Distrito Federal, envolvendo, além da localização das indústrias, a formação de um cinturão verde em torno do Plano Piloto, onde haveria chácaras, sítios e granjas.

Essas referências sobre a organização e distribuição de atividades no DF remetem a instrumentos de planejamento regional em voga nos anos 1950 – baseados na relação entre cidade central e cidades-satélites, mediada por grandes espaços livres –, mas exprimem também uma preocupação específica no sentido de garantir a produção agrícola e o abastecimento de gêneros alimentícios. Depois da criação, ainda pelo presidente Café Filho, do Conselho Coordenador de Abastecimento (CCA), em 2 de dezembro de 1954 (extinto em 1962), foi elaborado um plano nacional com o objetivo básico de regularizar o abastecimento de alimentos aos grandes centros consumidores. Numa similar orientação, em 1957 o presidente Juscelino Kubitschek determinou a elaboração de programas específicos, a partir do levantamento das condições de produção em cada uma das regiões do País, prevendo a construção de centros de abastecimento nas capitais estaduais e no Distrito Federal.

O jornalista e economista Benjamim Soares Cabello, que havia atuado em órgãos ligados ao abastecimento nacional desde os anos 1940, assinou o Plano de Abastecimento de Brasília, datado de novembro de 1957, e também o Plano Industrial para Brasília, dirigido a Novacap e datado de dezembro do

mesmo ano, ambos com referências à ideia de construir cidades-satélites. O Plano de Abastecimento almejava “dotar a capital de um perfeito sistema de abastecimento a sua população” e promover o desenvolvimento econômico e social. Nesse Plano, reafirma-se a intenção de que cidades-satélites só deveriam ser construídas depois que a população do Plano Piloto atingisse, “em futuro não remoto”, a cifra de 500 mil habitantes, e estima-se que em 10 anos já haveria dois milhões de pessoas vivendo na capital.<sup>1</sup> O Plano baseava-se na articulação entre mercados do agricultor, centro de abastecimento e supermercados. O centro de abastecimento deveria estar situado nas proximidades do Plano Piloto, conforme indicado no Relatório apresentado por Lucio Costa em 1957, e foi concebido como “uma cidade à parte”, contendo setores dedicados a estocagem, beneficiamento, comércio, administração e serviços gerais. O centro de abastecimento de Brasília deveria servir não apenas para a população do Plano Piloto, mas também das futuras cidades-satélites, nas quais haveria apenas mercados públicos locais. Apesar de se ter considerado que cidades-satélites deveriam ser construídas “em futuro não remoto”, abriu-se exceção para propor a criação imediata de um núcleo dessa natureza, descrito como “vila residencial” e situado ao lado do centro de abastecimento, tendo casas para funcionários municipais, federais e da Novacap, incluindo “diferentes categoriais sociais”. Essa vila residencial estaria ligada a uma “cidade industrial” a ser instalada também nas proximidades do centro de abastecimento.

Tal proposta foi retomada no Plano Industrial elaborado por Benjamim Soares Cabello em 1957. Ali se considerou a anterior determinação da Novacap para que indústrias

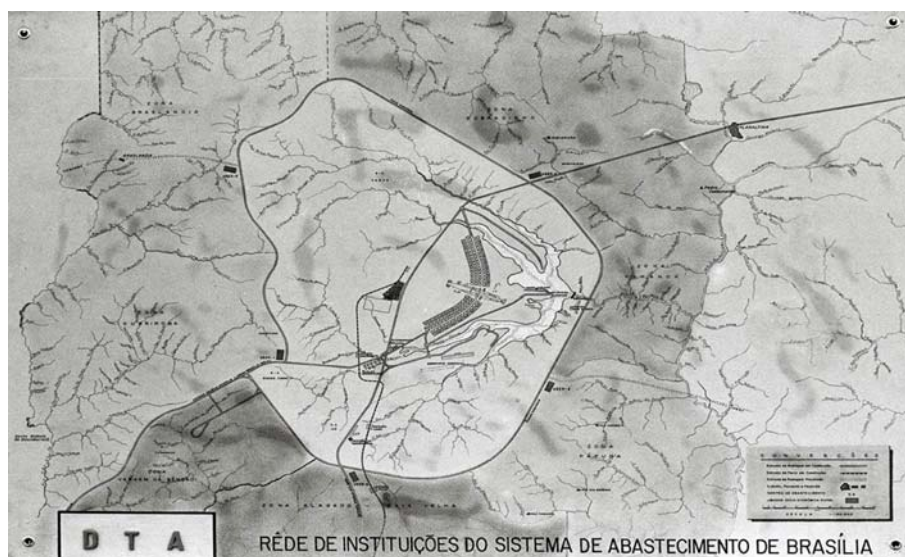
só pudessem se instalar em cidades-satélites (ou seja, não no Plano Piloto nem na área rural), mas alertou-se que isso exigiria imediata elaboração de planos para aqueles núcleos ou, pelo menos, a definição de sua localização. Propôs-se então, em vez disso, a concentração de indústrias em um ponto adequado, de modo a não comprometer nem a “harmonia urbanística” do Plano Piloto, nem a “urbanização das futuras cidades-satélites”. A indicação de erguer um centro industrial numa cidade-satélite à distância do Plano Piloto – idealmente a 30 km dele – e nas proximidades do centro de abastecimento estaria em sintonia com as preocupações expressas depois por Lúcio Costa e pode ser relacionada também com as determinações do Plano da Grande Londres para descentralização industrial. No entanto, no Plano da Grande Londres, embora tanto cidades existentes quanto novos satélites tenham sido considerados adequados para abrigar a indústria descentralizada, recomendou-se, diferentemente da proposta para Brasília, manter a autonomia dos núcleos e evitar o predomínio de uma função. Ainda que as recomendações de Benjamim Cabello não tenham se efetivado de imediato e em seus exatos termos, no início dos anos 1960, construiu-se o Setor Residencial Indústria e Abastecimento, expandido em 1967, para formar uma das cidades-satélites de Brasília, denominada Guará.

No ano seguinte àqueles planos para Brasília, o arquiteto Lucídio Guimarães Albuquerque, chefe da Comissão de Projetos e Obras do CCA, afirmou ter concluído seu próprio trabalho no Plano de Abastecimento e enviou cópia dele para o presidente da República, Lúcio Costa e Benjamim Soares Cabello. Com base nos princípios do Plano de Abastecimento antes citado, Lucídio Albuquerque

desenvolveu, para a Novacap, um estudo de um modelo de ocupação do território rural do DF baseado na ideia de agrovilas ou, na denominação mais usada por ele, Unidades Socioeconômicas Rurais (Users) (Albuquerque, 1960). O propósito das Users era dar apoio ao desenvolvimento de comunidades rurais na área de sua influência e articular um sistema cooperativista de produção. Em cada uma delas haveria órgãos de administração rural, posto de correio, estabelecimentos de assistência médico-hospitalar, posto policial, escola primária, parques, centros de cultura, lazer e recreação, igrejas e um núcleo residencial. Já em 1962, porém, decidiu-se abandonar a ideia de implantação das Users, passando-se a enfatizar núcleos rurais com caráter autônomo (Rabelo Jr, 1992).

Os planos de Users para Brasília permitem aproximações com planos para agrovilas previstas em iniciativas de planejamento regional promovidas no Norte do Paraná na primeira metade do século 20 e, posteriormente, ao longo da Transamazônica na década de 1970. A partir dos princípios de um “urbanismo rural”, as agrovilas previstas nessas regiões seriam pequenos centros urbanos para moradia e integração social de trabalhadores rurais, contendo um programa de equipamentos coletivos similar àquele previsto nas Users de Brasília. Essas agrovilas não se relacionam propriamente com o conceito de cidade-satélite, mas remetem a uma matriz urbana compartilhada, pois implicavam “uma ampliação (conceitual e geográfica) da teoria howardiana” de cidades-jardim (Rego, 2015).

Figura 5 – Departamento de Terras e Agricultura.  
“Rede de instituições do sistema de Abastecimento de Brasília”, ca. 1959



Fonte: ArPDF.

Um mapa da “rede de instituições do sistema de abastecimento de Brasília”, possivelmente feito por volta de 1959, mostra a disposição proposta para as Users no DF e a localização do centro de abastecimento, tendo como baliza as principais estradas. É evidente a função estruturadora de um cinturão central, na linha do que vinham propondo as experiências inglesas antes analisadas. No entanto, esse anel que envolve o Plano Piloto e seu entorno imediato denomina-se “faixa sanitária”, expressão que viria a predominar em relação a “cinturão verde”. No já mencionado Plano de Abastecimento de Brasília elaborado por Benjamim Cabello em 1957, houve menção a essa “faixa sanitária” quando se propôs dividir a zona rural do DF em sete regiões agrícolas, “excluída da zona rural a área circunscrita pela faixa de proteção às vertentes (faixa sanitária)”. Em 1958, a faixa sanitária foi aprovada pela Novacap, com o propósito de restringir a ocupação na área correspondente à bacia hidrográfica do lago Paranoá, formando uma “parte não urbanizada [que] somente poderá ser utilizada pela Novacap, ou para qualquer outra finalidade mediante autorização expressa do Conselho” (Ata da reunião do Conselho da Novacap, apud Brasília, 1958, pp. 23-24). Desse modo, pretendia-se manter o traçado do Plano Piloto contido, bem-definido e isolado de seu entorno, de acordo com o “princípio constitucional”, definido por Lúcio Costa, de “não prolongamento suburbano” ao longo das vias que conduzem a núcleos satélites (Costa, 1974a). A definição da faixa sanitária de Brasília foi, portanto, mais restritiva do que aquela do cinturão verde londrino de 1944, em que se permitia uso controlado para lazer e atividades agrícolas.

Os planos e decisões iniciais da Novacap e seus colaboradores permitem ver uma peculiar transposição do ideário internacional em planejamento urbano e regional para o contexto muito distinto de implantação da nova capital em terras de escassa ocupação no interior do Brasil. Elementos fundamentais dos esquemas de descentralização planejada estão de algum modo ali presentes – a cidade central, as cidades-satélites e o cinturão verde –, mas, além de ter configuração e propósitos específicos, compuseram um conjunto de iniciativas e decisões que, embora tendam a mostrar coerência entre si, não chegaram a ser dispostas num plano único e coordenado para definir a ocupação do DF. Durante os anos iniciais de construção de Brasília, o desenvolvimento das obras e as demandas ali surgidas exigiram outras redefinições no modo de estruturar o território da capital, conforme abordaremos em seguida.

## A redefinição das cidades-satélites durante a construção

Conforme salientou Holston (1993), as demandas e manifestações de migrantes recém-chegados a Brasília pela posse de terras e pelo acesso a serviços de infraestrutura urbana básica foram determinantes para que a Novacap iniciasse a construção de cidades-satélites. Os primeiros casos de tais manifestações foram, a partir de 1958, a ocupação das terras junto ao Núcleo Bandeirante, então denominadas Vila Sarah Kubitschek; a formação de uma associação de moradores na vila Amaury, que deveria ser desativada e inundada após a construção do lago Paranoá; e a campanha de moradores

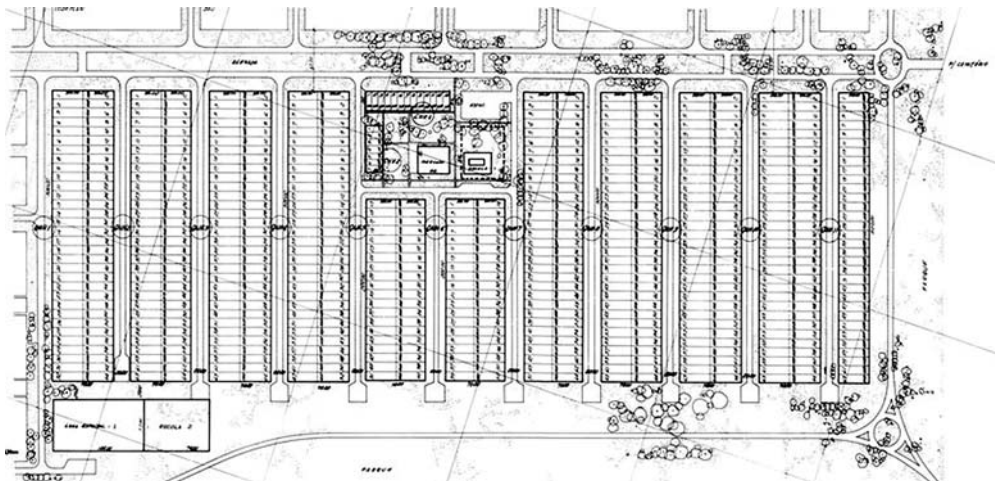
da Cidade Livre para que aquele núcleo provisório de comércio e serviços junto à sede da Novacap fosse mantido depois da inauguração de Brasília. Esses movimentos levaram a Novacap a criar núcleos à distância do Plano Piloto onde os migrantes receberam lotes de terra para habitar, dando origem às respectivas cidades-satélites de Taguatinga, Sobradinho e Núcleo Bandeirante.

De início, parece ter havido a preocupação de manter a ideia antes aventada de localizar indústrias em cidades-satélites. Já em 1958, previram-se em Taguatinga 15 hectares para “pequenas indústrias, artesanatos e atividades auxiliares” e, no ano seguinte, indústrias de fundição de laminação foram destinadas não só a Taguatinga como também a Sobradinho (Ata da Diretoria, 18 nov 1959, apud *brasília*, n. 19, p. 23). Em novembro de 1959,

a Companhia aprovou as “plantas do loteamento” das cidades-satélites de Sobradinho e Taguatinga e, no ano seguinte, há referência ao Gama e Paranoá, esta última não implantada (*brasília*, 1960, p. 18).

Os mais antigos planos urbanísticos de cidades-satélites que conhecemos datam de 1959 e início dos anos 1960 e foram elaborados por arquitetos da Divisão de Arquitetura e Urbanismo da Novacap, como, por exemplo, as plantas de um setor de Taguatinga e do Núcleo Bandeirante (Figuras 6 e 7). No entanto, há registro de que, em maio de 1961, a Novacap decidiu aceitar uma proposta da Pontifícia Universidade do Rio de Janeiro para planejamento das cidades-satélites, “tendo em vista a urgente necessidade dos planos relativos àqueles núcleos e à inexistência, nos quadros da companhia, de órgão especializado

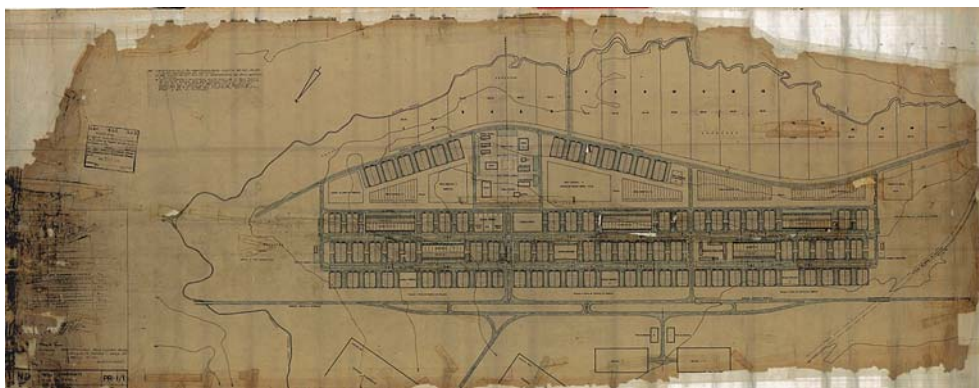
Figura 6 – Codeplan. Cidade satélite de Taguatinga, setor H – Norte.  
Projeto de loteamento e arruamento, 1985. Cópia de original de 3 de abril de 1962



Fonte: Acervo da Seduh.

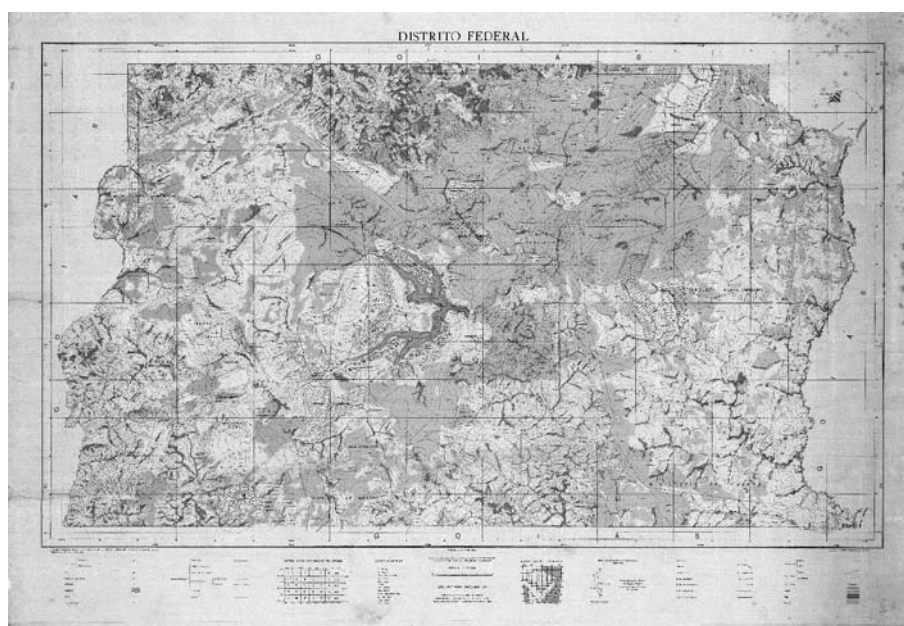


Figura 7 – Divisão de Arquitetura e Urbanismo – GDF.  
Núcleo Bandeirante, planta geral, 1965



Fonte: Acervo da Seduh.

Figura 8 – Conselho Nacional de Geografia, Divisão de Cartografia. “Distrito Federal”.  
Mapa elaborado em 1960 e atualizado em 1963



Fonte: ArPDF.

que se incumba da tarefa” (Ata da Diretoria da Novacap, 23 de maio de 1961). Ao que parece, tal proposta não foi levada a efeito, pois os planos continuaram a ser realizados por profissionais da Novacap ou, a partir de 1964, pela Codeplan. De todo modo, essa decisão é sugestiva de que uma política de elaboração e expansão de cidades-satélites tinha sido assumida pela Companhia.

Um mapa de 1963 trazendo “projetos e obras da Novacap” mostra o Plano Piloto e as quadras junto ao lago Paranoá separados – por estradas-parque e pela faixa sanitária – de um território circundante onde se veem as cidades-satélites de Taguatinga, Gama, Sobradinho, Núcleo Bandeirante e Planaltina, em meio a grandes lotes de parcelamentos rurais e sedes de granjas-modelo (Figura 8). Apesar da proximidade do Núcleo Bandeirante ao Plano Piloto, o mapa ainda permite ver o paradigma da cidade central separada das cidades-satélites por espaços verdes, o que dificilmente se sustentaria nos anos seguintes, quando a expansão de Brasília tendeu a se tornar mais contínua, embora ainda fragmentada e policêntrica.

Ainda que o modo inicial de distribuição das cidades-satélites no território tenha se apoiado nesse princípio fundamental da descentralização planejada, cedo também se definiu uma peculiar configuração de cidade-satélite. Do ponto de vista dos grupos sociais ali alocados, houve controle por parte da Novacap para que apenas “trabalhadores e servidores modestos” pudessem adquirir lotes em cidades-satélites, e os lotes comerciais fossem distribuídos a “comerciantes de poucos recursos” (Silva, 1970, p. 316). Ao lado disso, o acesso à moradia no Plano Piloto foi definido por um sistema de pontos que privilegiava

funcionários escolhidos segundo os critérios de mais longo período trabalhado, maiores ganhos salariais, maior número de dependentes e função exercida (Bertone, 1987). Do ponto de vista das funções urbanas, um primeiro diagnóstico mais detido, realizado no início dos anos 1970, constatou que as cidades-satélites possuíam então 70% da população do Distrito Federal e apresentavam alto grau de dependência em relação ao Plano Piloto no que diz respeito a empregos, serviços e comércio, implicando grande volume de deslocamentos diários àquele centro (Paviani e Ferreira, 1974).

Os planos urbanísticos realizados entre os anos 1960 e 1970 contribuíram para o estabelecimento de um padrão de cidade-satélite como subúrbio-dormitório, de modo contrário ao ideário da descentralização planejada. Os traçados são via de regra caracterizados por superquadras com longas sequências contínuas de lotes para casas unifamiliares e apresentam frequentes espaços livres de caráter residual, por vezes decorrentes de acréscimos posteriores de novos setores habitacionais. O conceito de unidade de vizinhança está presente nesses traçados, mas os equipamentos urbanos nem sempre viriam a ser construídos ou demorariam a sê-lo. A disparidade na distribuição de serviços de infraestrutura no núcleo central e nas cidades-satélites foi marcante: estima-se que, até meados da década de 1970, redes de esgoto em larga escala só existiam no Plano Piloto e seu entorno imediato (Brito, 2009). Há uma considerável desigualdade socioeconômica entre o Plano Piloto e as regiões administrativas (antes denominadas cidades-satélites), o que também está visível na qualidade e na quantidade da infraestrutura existente no território (Carli e Bertussi, 2018).



## Considerações finais: as peculiares cidades-satélites brasilienses

Arquitetos e autoridades da Novacap, cientes das formulações de um ideário europeu em planejamento, viram as cidades-satélites de Brasília como um desvirtuamento: conforme mencionado, Lúcio Costa (1974b) aludiu a “pseudocidades-satélites” e Ernesto Silva (1987) assegurou que Taguatinga não poderia ser considerada uma cidade-satélite, pois “não tem vida própria”. Se tomarmos as propostas elaboradas para Londres na primeira metade do século 20 como referência modelar, podemos mesmo dar razão a eles. No entanto, também se pode ver que, em textos administrativos e na vivência cotidiana da cidade, estabeleceu-se uma noção de cidade-satélite peculiar a Brasília. A denominação havia sido oficializada em decreto presidencial de 1960, onde se lê que caberia ao DF “zelar pela cidade de Brasília, pelas cidades-satélites e comunidades que a envolvem” (lei n. 3.751, de 13 de abril de 1960), desse modo sugerindo que Brasília corresponderia ao Plano Piloto e não abarcaria os demais núcleos do território. Mas, já em 1964, o Plano Piloto e as cidades-satélites receberam a denominação uniformizada de regiões administrativas, distinguindo-se pela numeração atribuída a cada uma delas. As regiões administrativas impuseram-se como principal circunscrição territorial interna ao DF e foram sendo continuamente redivididas, numa tentativa de acompanhar seu intenso processo de urbanização.<sup>2</sup>

No entanto, ainda em 1998 um decreto proibiu, em documentos oficiais, “a utilização da expressão ‘satélite’ para designar as cidades

situadas no território do Distrito Federal”, considerando que “as aglomerações urbanas do Distrito Federal já assumem características de cidades, cada vez mais independentes social, econômica e culturalmente do Plano Piloto” (Decreto n. 19.040, de 18 de fevereiro de 1998). O decreto refere-se a cidades, quando a denominação oficial correta seria regiões administrativas. De todo modo, o uso ainda corrente da expressão cidade-satélite revela o impacto a longo prazo dos discursos políticos veiculados na época da construção de Brasília, quando aqueles núcleos periféricos foram assim denominados. O decreto de 1998 parece ter sido motivado pela intenção de reconhecer os núcleos periféricos como entidades urbanas de fato independentes. Cabe notar, porém, que, como vimos na análise de propostas de descentralização planejada na Inglaterra na primeira metade do século 20, o caráter relativamente independente é considerado essencial para a definição de cidades-satélites; já, no decreto em questão, é o que justifica, ao contrário, que essa designação de satélite seja banida – embora sua autonomia seja ainda muito questionável. O texto do decreto cita várias melhorias que teriam sido feitas na infraestrutura urbana e nos sistemas de saúde e educação, de modo a veicular certa imagem daqueles núcleos associada à atuação do governo do DF. A motivação subjacente ao decreto deve ter sido, enfim, a tentativa de banir uma expressão que havia adquirido forte conotação negativa e se tornara reveladora de um contexto de desigualdade socioespacial.

Das propostas para a metrópole londrina à criação de uma capital no interior do Brasil, a trajetória das “cidades-satélites” evidencia os significados fluidos e contraditórios que os conceitos urbanísticos podem assumir

em suas reinterpretações. De modo muito distinto daquilo que preconizara um ideário inglês de planejamento urbano e regional – e como resultado da assimilação de alguns seus princípios a um processo específico –, as cidades-satélites de Brasília foram essenciais para definir uma peculiar configuração metropolitana. Brasília tornou-se a terceira metrópole nacional, considerando a rede urbana sob sua região de influência, e a quarta metrópole nacional em extensão de área

urbanizada (Codeplan, 2018). Considerar a intrínseca participação das cidades-satélites na concepção de Brasília contribui para revelar as peculiaridades da formação da capital e traz a necessidade de rever formulações usuais numa historiografia que privilegiou o projeto do Plano Piloto. Além disso, vale lembrar que argumentos de fundo histórico sobre Brasília permanecem sendo evocados em discussões, da maior atualidade, acerca do seu patrimônio cultural e da gestão metropolitana.

[1] <http://orcid.org/0000-0001-8083-1274>

Universidade de Brasília, Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Programa de Pós-Graduação em História. Brasília, DF/Brasil.

fernandafau@unb.br

## Agradecimento

Este trabalho contou com apoio do CNPq (Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico – Brasil), processo n. 452015/2018-9.

## Notas

- (1) Cabe notar que esse dado foi superestimado, pois, dez anos após a inauguração de Brasília, a população do Plano Piloto era de 236.777 habitantes, e o DF tinha 538.351 habitantes (IBGE, 1971).
- (2) O Distrito Federal foi subdividido em sete subprefeituras em 1961, oito regiões administrativas (RAs) em 1964, 12 RAs em 1964 e 12 RAs em 1990. Em 2008, havia 21 RAs e, desde 2011, há 31 delas.

## Referências

- ABERCROMBIE, P. (1945). *Greater London Plan 1944*. London, His Majesty's Stationery office.
- ALBUQUERQUE, L. (1960). *Introdução ao urbanismo regional: sistema de abastecimento de Brasília*. Rio de Janeiro, Conselho Coordenador do Abastecimento da Novacap.
- ANGOTTI-SALGUEIRO, H. e SIMÕES JR, J. G. (2017). Por uma reflexão sobre Pioneiros do Urbanismo no Brasil e modalidades de apropriação de ideários internacionais - revisando terminologias e conceitos. *Arquitextos*. São Paulo, ano 17, n. 203.01, Vitruvius. Disponível em: <http://www.vitruvius.com.br/revistas/read/arquitextos/17.203/6516>. Acesso em: 5 maio 2017.
- BELOTO, G. E. (2015). *Da região à metrópole: o território desenhado pelos modelos conceituais*. Tese de Doutorado. São Paulo, Universidade de São Paulo.
- BERTONE, L. F. (1987). "O Estado e a urbanização do Distrito Federal". In: PAVIANI, A. (org.). *Urbanização e metropolização: a gestão dos conflitos em Brasília*. Brasília, EdUnB/Codeplan, pp. 51-72.
- brasilía*: revista da Companhia Urbanizadora da Nova Capital do Brasil (1957, 1958, 1959, 1960). Rio de Janeiro, NOVACAP, ano 1, n. 11, nov. 1957; ano 2, n. 15, mar. 1958, jan. 1959; ano 4, n. 44, ago. 1960.
- BRITO, J. D. de (2009). *De Plano Piloto a metrópole: a mancha urbana de Brasília*. Tese de Doutorado. Brasília, Universidade de Brasília.
- BRUAND, Y. (2003). *Arquitetura contemporânea no Brasil*. São Paulo, Perspectiva.
- CARVER, H. (1962). *Cities in the suburbs*. Toronto, University of Toronto Press.
- CARLI, P. B. de e BERTUSSI, G. L. (2018). *Análise da infraestrutura das regiões administrativas do Distrito Federal*. Texto para discussão, n. 41. Brasília, Codeplan, maio 2018. Disponível em: <http://www.codeplan.df.gov.br/wp-content/uploads/2018/02/TD-41-An%C3%A1lise-da-Infraestrutura-das-Regi%C3%B5es-Administrativas-do-Distrito-Federal.pdf>. Acesso em: 6 dez 2018.
- CHERRY, G. E. e PENNY, L. (1986). *Holford. A study in architecture, planning and civic design*. Londres e Nova York, Alexandrine Press.
- COSTA, L. (1991[1957]). "Relatório do Plano Piloto de Brasília". In: Relatório do Plano Piloto de Brasília. Brasília, GDF.
- \_\_\_\_ (1974a). "Considerações em torno do Plano-Piloto de Brasília". In: SENADO FEDERAL. I Seminário de Estudos dos Problemas de Brasília. Brasília, Senado Federal, pp. 21-29.
- \_\_\_\_ (1974b). "Primeira carta dirigida ao Senador Catete Pinheiro..." In: SENADO FEDERAL. I Seminário de Estudos dos Problemas de Brasília. Brasília, Senado Federal, pp. 289-292.
- \_\_\_\_ (2012). "'Ingredientes' da concepção urbanística de Brasília". In: XAVIER, A. e KATINSKY, J. R. (org.) (2012). *Brasília, antologia crítica*. São Paulo, Cosac Naify.
- DERNTL, M. F. (2018). Além do Plano. A concepção das cidades-satélites de Brasília. *Arquitextos*. São Paulo, ano 19, n. 221.03, Vitruvius. Disponível em: <http://www.vitruvius.com.br/revistas/read/arquitextos/19.221/7150>. Acesso em: 3 maio 2019.
- EPSTEIN, D. (1973). *Brasília, Plan and Reality: a study of planned and spontaneous developments*. Berkeley, University of California.

- EVENSON, N. (1973). *Two Brazilian capitals: architecture and urbanism in Rio de Janeiro and Brasília*. Londres, Yale University Press.
- FELDMAN, S. (2009). 1950. A década de crença no planejamento regional no Brasil. In: XIII ENCONTRO NACIONAL DA ANPUR. Florianópolis, UFSC, v. 1, pp. 1-23.
- \_\_\_\_\_. (2014). Entre o regional e o metropolitano: pensamento urbanístico e metrópole no Brasil na década de 1950. *Revista USP*, pp. 13-22.
- FICHER, S. (2019). Das imprevidentes baixas densidades à imprudente verticalização. *Urbana - Revista eletrônica do Centro Interdisciplinar de Estudos da Cidade*, v. 10, pp. 278-298.
- FICHER, S. e PALAZZO, P. P. (2005). Paradigmas urbanísticos de Brasília. *Cadernos PPG-AU/FAUFBA*. Salvador, v. Ed esp, pp. 49-71.
- GASKELL, S. M. (1981). "The suburb salubrious!: town planning in practice". In: SUTCLIFFE, A. (ed.). *British Town Planning: The Formative Years*. Leicester, Leicester University Press.
- HALL, P. (2011). *Cidades do amanhã*. São Paulo, Perspectiva.
- HALL, P. et al. (eds.) (1973). *The Containment of Urban England*. London, George Allen & Unwin.
- HARDY, D. (1991). *From garden cities to new towns: campaigning for town and country planning, 1899-1946*. Nova York, Routledge, Chapman & Hall.
- HILBERSEIMER, L. (2012). *Metropolisarchitecture and selected essays*. Nova York, GSAPP Sourcebook.
- HOLANDA, F. de; RIBEIRO, R. e TENORIO, G. (2015). *Brasília: transformações na ordem urbana*. Rio de Janeiro, Letra Capital.
- HOLFORD, W. (2012[1957]). "Reflexões sobre o Concurso [19 mar. 1957]". In: XAVIER, A. e KATINSKY, J. R. (orgs.). *Brasília: Antologia Crítica*. São Paulo, Cosac Naify.
- HOLFORD, W. et al. (1991[1957]). "Apreciação do Júri sobre o projeto de Lucio Costa". In: RELATÓRIO do Plano Piloto de Brasília. Brasília, GDF, pp. 46-47.
- HOLSTON, J. (1993). *A Cidade Modernista: uma crítica de Brasília e sua utopia*. São Paulo, Companhia das Letras.
- HOWARD, E. (1902). *Garden cities of tomorrow*. Londres, S. Sonnenschein.
- IBGE (1971). Sinopse Preliminar do Censo Demográfico, VIII Recenseamento Geral -1970. Rio de Janeiro, IBGE. Disponível em: [https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/periodicos/311/cd\\_1970\\_sinopse\\_preliminar\\_df.pdf](https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/periodicos/311/cd_1970_sinopse_preliminar_df.pdf). Acesso em: 14 jun 2019.
- KOHLSDORF, M. E (1985). "As Imagens de Brasília". In: PAVIANI, A. (org.). *Brasília, ideologia e realidade: o espaço urbano em questão*. Sao Paulo, Projeto, pp. 161-190.
- \_\_\_\_\_. (1996). "Brasília, mosaico morfológico". In: SEMINÁRIO SOBRE HISTÓRIA DA CIDADE E DO URBANISMO. *Anais...* Rio de Janeiro, Prourb/FAU/UFRJ, pp. 680-687.
- KOHLSDORF, M. E.; KOHLSDORF, G. e HOLANDA, F. R. B. (2013). "Brasília: permanência e metamorfoses". In: DEL RIO, V. e SIEMBIEDA, W. (orgs.). *Desenho urbano contemporâneo no Brasil*. Rio de Janeiro, LTC, v. 1, pp. 39-55.
- LETHABY, W. R et al. (1921). *Town Theory and Practice*. Londres, Benn Bros.
- LUCCHESI, M. C. (2009). *Em defesa do planejamento urbano: ressonâncias britânicas e a trajetória de Harry James Cole*. Tese de doutorado. São Carlos, Universidade de São Paulo.

- NOVICK, A. (2010). "Intercambios Internacionales en construcción de la ciudad. Apuntes para un estado del Arte". In: SALGADO, I. e BERTONI, A. (orgs.). *Da construção do território ao planejamento das cidades*. São Carlos, RiMa, pp. 81-90.
- OLIVEIRA, G. O. de (2005). Lucio Costa. Entrevista, São Paulo, ano 6, n. 023.03, Vitruvius, Disponível em: <http://www.vitruvius.com.br/revistas/read/entrevista/06.023/3313>. Acesso em: 18 fev 2016.
- OSBORN, F. (1969). *Green-belt cities*. New ed. with a forward by Lewis Mumford. Londres, Evelyn, Adams & Mackay.
- PAVIANI, A. (1985). "A metrópole terciária". In: PAVIANI, A. (org.). *Brasília, ideologia e realidade: o espaço urbano em questão*. São Paulo, Projeto, pp. 57-79.
- PAVIANI, A. e FERREIRA, I. C. B. (1974). "As correntes migratórias para o Distrito Federal: aspectos sócio-econômicos". In: SENADO FEDERAL. I Seminário de Estudos dos Problemas de Brasília. Brasília, Senado Federal, pp. 239-241.
- PURDOM, C. B (1949). *The Building of Satellite Towns*. Londres, J. M. Dent & Sons.
- RABELO JR., M. (1992). *Os núcleos rurais do Distrito Federal*. Dissertação de Mestrado. Campina Grande, Universidade Federal da Paraíba.
- REGO, R. L. (2015). A integração cidade-campo como esquema de colonização e criação de cidades novas: do Norte Paranaense à Amazônia Legal. *Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais*, [S.l.], v. 17, n. 1. Disponível em: <http://rbeur.anpur.org.br/rbeur/article/view/4978>. Acesso em: 14 jun 2019.
- SENADO FEDERAL (1974). I Seminário de Estudos dos Problemas de Brasília. Brasília, Senado Federal.
- SEVERO, C. S. (1974). "Plano-Diretor de transportes urbanos". In: SENADO FEDERAL. I Seminário de Estudos dos Problemas de Brasília. Brasília, Senado Federal.
- SICA, P. (1981). *Historia de Urbanismo. El siglo XX*. Madrid, Instituto de Estudios de Administración Local.
- SILVA, E. (1970). *História de Brasília: um sonho, uma esperança, uma realidade*. Brasília, Coordenada.
- \_\_\_\_\_. (1987). Ernesto Silva: depoimento [ago. 1987]. Entrevistadores: M. Santos, M. Ramos e T. Sousa. Brasília, Arquivo Público do Distrito Federal, 21 pgs. Entrevista concedida ao Programa de História Oral do Arquivo Público do Distrito Federal.
- TAVARES, J. (2004). *Projetos para Brasília e a cultura urbanística nacional*. Dissertação de Mestrado. São Carlos, Universidade de São Paulo.
- THOMAS, D. (1964). London's Green Belt: the evolution of an idea. *Ekistics*, v. 17, n. 100, pp. 177-181. Disponível em: [www.jstor.org/stable/43616123](http://www.jstor.org/stable/43616123). Acesso em: 8 jan 2018.
- TURKIENICZ, B. (1987). "A morfologia das cidades-satélites de Brasília". In: PAVIANI, A. (org.). *Urbanização e metropolização: a gestão dos conflitos em Brasília*. Brasília, EdUnB, pp. 181-186.

Texto recebido em 15/jun/2019

Texto aprovado em 9/set/2019

# Estratégias e processos participativos para o desenvolvimento local e regional na Baixada de Sepetiba, RJ

Strategies and participatory processes for local and regional development in the Sepetiba Basin, RJ

Denise de Alcantara Pereira [I]

## Resumo

Este artigo apresenta a aplicação de ferramenta de cartografia social, a partir do olhar plural e participativo, para identificação e análise de fragilidades e potencialidades de território periférico na Baixada de Sepetiba, RJ, investigado a partir das transformações ocasionadas pelo crescimento econômico e pelos projetos de investimentos globais. Com base em conceitos de zonas opacas e luminosas, metropolização e desenvolvimento sustentável, a metodologia multitemática e transescalar analisa aspectos socioespaciais, integrando atores sociais e institucionais em uma reflexão conjunta e interativa e na produção de cenários prospectivos de desenvolvimento local. Valida-se a estratégia metodológica participativa para elaboração de diretrizes de planejamento do território ameaçado pela expansão metropolitana.

**Palavras-chave:** periferia metropolitana; cenários; cartografia social; análise SWOT; Baixada de Sepetiba.

## Abstract

*This article presents results of the application of a social cartography tool, based on a plural and participatory approach, to the identification and analysis of the weaknesses and potentials of a peripheral territory in the Sepetiba Basin, State of Rio de Janeiro. The area was investigated through the transformations caused by economic growth and global investment projects. Based on concepts of opaque and bright areas, metropolization and sustainable development, the multi-thematic and multiscale methodology analyses socio-spatial aspects, integrating social and institutional actors in a joint interactive reflection and in the production of prospective scenarios for local development. The article validates the participatory methodological strategy to develop guidelines for the planning of the territory threatened by metropolitan expansion.*

**Keywords:** metropolitan periphery; scenarios; social cartography; SWOT analysis; Sepetiba Basin.





## Introdução

Os territórios até então opacos (Santos, 2006) da borda oeste metropolitana do Rio de Janeiro são trazidos à luz nas primeiras décadas do século XXI pelos impactos da expansão urbana e dos grandes projetos de investimentos (GPIs) alavancados pelo Estado e pela iniciativa privada (Oliveira et al., 2012). Os efeitos do avanço da economia global emergem em diversas áreas de infraestrutura: energética, logística, habitacional e urbana; entre 2007 e 2015, 1,9 trilhão de reais são investidos na construção de hidrelétricas, rodovias, pontes, viadutos, habitação de interesse social, com estímulo direto à construção civil e à indústria de beneficiamento.<sup>1</sup> Geram-se emprego e renda e um período de bonança na economia brasileira (Silva, 2017). Nos anos que se seguem à implantação dos GPIs, as influências do crescimento econômico podem ser sentidas pela ampliação de postos de trabalho, provocando atração de novos contingentes populacionais nos municípios periféricos da Região Metropolitana do Rio de Janeiro (RMRJ). O quadro de expansão demográfica – da ordem de mais de 30% em Itaguaí e de quase 20% em Seropédica entre 2000 a 2010 – não é precedida pela implementação ou melhorias na infraestrutura urbana nem pela ampliação da capacidade de absorver tal contingente populacional.

Dentre os feitos que mais influenciaram a expansão da RMRJ, destacam-se a rodovia logística Arco Metropolitano, que previa a interligação de dois polos estratégicos para a economia nacional: o complexo petroquímico, em Itaboraí, e o Porto de Itaguaí, na Baixada de Sepetiba. Ao atravessar oito municípios metropolitanos, o Arco trazia a promessa de alavancar as economias locais dos territórios

por ele impactados, porém tal intenção não foi viabilizada em sua concepção, projeto e construção (Tângari, Rego e Montezuma, 2012).

Diante do cenário de expansão e globalização, as administrações municipais não acompanham o ritmo do crescimento urbano nem impõem limites à ocupação (Alcantara, 2016) dos espaços livres de edificações (Magnoli, 2006) predominantes nesses territórios e configurados como vasto estoque de terras a explorar. Desprovidos de um planejamento que respondesse de forma adequada à urgente questão da metropolização, apesar dos Planos Diretores elaborados sob essa premissa, os municípios da borda oeste metropolitana, especialmente Itaguaí e Seropédica, apresentam crescimento desordenado de suas manchas urbanas sem o acompanhamento das necessárias infraestruturas urbanas. Aprofundam-se, assim, as desigualdades sociais e os problemas ambientais e a desarticulação entre a governança pública e a participação social (Vianna, 2017).

Diante de tal conjuntura de incertezas e de grande complexidade de impactos da globalização sobre territórios periféricos, múltiplas possibilidades delineiam-se de modo a refletir sobre o avanço da metropolização sobre territórios periféricos com terras visadas para ocupação e investimentos especulativos. A prospecção de cenários apresenta-se como ferramenta estratégica para “lidar com possíveis situações futuras, a partir de uma lista limitada, porém estruturada, de opções de acontecimentos, permitindo que a organização analise como o ambiente se comporta e desenvolve ao longo do tempo e se prepara, antecipadamente, para um cenário que está se configurando” (Rubem e Moura, 2014). O planejamento por cenários, originado no

planejamento estratégico corporativo, oferece a possibilidade de geração de intenções e orientações para futuros possíveis, prováveis ou desejáveis com base em decisões feitas no presente (Santos, 2013).

Nesse contexto, este artigo apresenta a aplicação de uma estratégia de prospectiva exploratória, de caráter participativo, cujo objetivo é fazer emergirem futuros possíveis aplicados à análise de questões socioespaciais do município de Seropédica, impactado de forma direta pelas pressões do irreversível processo de urbanização e expansão metropolitana fluminense.

Buscando avançar na questão do processo de planejamento participativo, de baixo para cima, a pesquisa agrega o conhecimento acadêmico desenvolvido ao longo de colaboração conjunta interinstitucional entre pesquisadores de áreas afins, que se debruçam sobre os impactos nas escalas regional e local da implantação do Arco Metropolitano (Tângari, Rego e Montezuma, 2012; Tângari, Rego e Montezuma, 2013). A aproximação da escala de estudo sobre o município de Seropédica tem por base a aplicação da metodologia estabelecida pela rede nacional de pesquisa Quapá/USP, que integra os grupos SELRJ-UFRJ e Gedur-UFRJ,<sup>2</sup> para a análise dos espaços livres de ocupação e das transformações oriundas do crescimento econômico sobre o território fragilizado social, política e ambientalmente.

Assim, o conjunto de estratégias e métodos consolidados na pesquisa sobre o Arco, durante a qual foram realizadas as Oficinas Locais Arquitetura da Paisagem (Isidoro; Alcantara e Tângari, 2011), e sobre Seropédica (Alcantara e Schueler, 2015; Alcantara, 2016) culminou com a realização, em 2015, da Oficina Participativa de Construção de Cenários

Prospectivos: Crescimento *versus* Desenvolvimento Sustentável na Baixada de Sepetiba.<sup>3</sup>

A Oficina Participativa representou um desdobramento previsto na pesquisa sobre o município de Seropédica desenvolvida pelo grupo Gedur.<sup>4</sup> Configurada como atividade de extensão, a Oficina estabeleceu um fórum legítimo de discussão e de debate sobre os rumos do desenvolvimento local e buscou favorecer a prospecção e a construção de cenários que pudessem contribuir com a elaboração de diretrizes e parâmetros de planejamento, projeto e gestão municipal.

Sua principal meta foi gerar cenários de desenvolvimento e ocupação futura do território de Seropédica a partir do mapeamento participativo ou cartografia social (Acselrad, 2010). A atividade de extensão foi realizada em uma dinâmica coletiva e integrada na elaboração de mapas relacionados aos aspectos ambientais, socioeconômicos e urbanos, e matrizes inspiradas no método de análise Swot (Pickton e Wright, 1998), instigados pela reflexão, debate e desígnios sobre o território periférico.

A Oficina, realizada em três dias consecutivos, estruturou-se em torno de temáticas distintas que estabeleceram a organização das mesas-redondas, visitas de campo e dos grupos de trabalho (GTs). Os mapas e textos, elaborados pelos participantes no terceiro dia da Oficina, a partir das bases cartográficas produzidas pelo grupo de pesquisa, refletem cenários de desenvolvimento e evolução urbana e periurbana, bem como as expectativas positivas e/ou negativas sobre o território afetado pelas intervenções e projetos de investimento de caráter globalizante.

A prospecção de cenários futuros, a partir de processos participativos de cartografia

social e da investigação multitemática e transescalar, pode auxiliar na elaboração de diretrizes de planejamento e na elaboração de políticas públicas de ordenamento urbano e territorial, sob a premissa do crescimento econômico aliado ao desenvolvimento equilibrado, justo e socioambientalmente responsável.

Este artigo está organizado em três partes: (1) contextualização multiescalar do objeto de estudo, o município de Seropédica e sua inserção metropolitana; (2) estrutura, organização e etapas de trabalho da Oficina Participativa; e (3) resultados apurados na prospecção de cenários. Nas considerações finais, verifica-se a validação da estratégia metodológica participativa de cenários prospectivos.

## Contextualização na escala metropolitana

A Região Metropolitana do Rio de Janeiro (RMRJ) é a segunda maior área metropolitana brasileira, seguindo apenas São Paulo, de acordo com dados do Censo 2010 (IBGE, 2019). Constituída em 1974 (lei complementar n. 20), após a fusão dos estados da Guanabara e Rio de Janeiro, é composta por vinte e dois municípios, dois deles, Cachoeiras de Macacu e Rio Bonito, anexados em 2013 em função da localização vizinha ao Comperj, em Itaboraí, na porção leste. Em fins de 2018, houve a inclusão de Petrópolis.<sup>5</sup>

A RMRJ constitui-se o segundo maior polo de riqueza nacional, onde se concentra 70% da força econômica do Estado, bem como grande parte dos bens e serviços produzidos nacionalmente, com um PIB de R\$404,37 bilhões. Abriga refinarias de petróleo, estaleiros,

indústrias metalúrgicas, petroquímicas, siderúrgicas, têxteis, gráficas, farmacêuticas, de bebidas, cimenteiras, moveleiras e extrativistas, configurando o segundo maior polo industrial do País. Nas últimas décadas, passou por uma nítida transformação em seu perfil econômico, adquirindo matizes de um grande polo nacional de serviços e negócios até 2013, refletindo o período de pujança econômica brasileira (Silva, 2017).

A densidade demográfica atinge 1.725,82 hab/km<sup>2</sup>, porém a distribuição da população, não homogênea, ora se define de alto adensamento, ora de rarefeita ocupação, esta principalmente em suas bordas. A proporção populacional que se desloca para trabalhar e estudar em localidades fora de seu local de residência comprova o alto grau de integração entre os municípios que a compõem, de acordo com os indicadores de evolução demográfica, fluxos de deslocamentos pendulares, densidade e características ocupacionais (Observatório das Metrôpoles, 2005).

Nesse sentido, inaugurado em 2014, o Arco Metropolitano do Rio de Janeiro, rodovia logística financiada pelo PAC Federal com o fim de interligar dois importantes polos econômicos, o Comperj, em Itaboraí, e o Porto de Itaguaí, na Baía de Sepetiba, configura-se um catalisador do crescimento econômico e demográfico, especialmente nos municípios que ele atravessa e influencia, como é o caso de Itaguaí e Seropédica (Tângari, Rego e Montezuma, 2012).

Na primeira década do século vinte e um, o município de Itaguaí apresentou um crescimento populacional da ordem 33,03%, enquanto Seropédica, de 19,81%, o terceiro e quarto maiores no ranking metropolitano. A tendência de crescimento é ainda maior pela

Tabela 1 – Aspectos socioeconômicos e demográficos nos municípios da borda oeste metropolitana em relação ao Rio de Janeiro e à RMRJ – 2019

Município	Área km <sup>2</sup>	Pop 2000	Pop 2010	Pop. estim. 2018	Cresc. Demog. 2000-18	Densid. Demog. hab./km <sup>2</sup>	PIB per Capita	IDH
Itaguaí	273,41	82.003	109.091	125.913	34,9%	395,45	65.107,78	0,715
Japeri	81,697	83.278	95.492	103.960	20,0%	1.166,37	12.874,11	0,659
Queimados	73,921	121.993	137.962	149.265	19,9%	1.822,60	32.314,25	0,732
Seropédica	283,79	65.260	78.186	86.743	24,8%	275,53	24.602,97	0,713
Rio de Janeiro	1.200,18	5.857.904	6.320.446	6.688.927	12,5%	5.573,28	50.690,82	0,799
RMRJ*	7.535,78	–	–	13 005 430	–	1.725,82	33.856,54	0,771

(\*) as várias alterações de inclusão e exclusão de municípios nos últimos anos impedem uma definição precisa. Consideramos a configuração atual de 2018, constando 22 municípios, com a recente inclusão de Petrópolis.

Fonte: IBGE (2019) Cidades@ - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Disponível em <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/rj/seropedica/panorama>. Acesso em: 24 set 2019.

estimativa de 250% de aumento populacional até 2025 em Seropédica (Nova Cedae, 2015), e os dados oficiais indicam uma tendência de expansão demográfica que diz respeito a toda a borda oeste metropolitana (ver Tabela 1).

A investigação na macroescala indica contrastes e dualidades em toda a borda oeste metropolitana, considerada como área de expansão com vocação industrial e logística da RMRJ (Governo do Estado, s/d).

O município de Seropédica, foco desta análise, apresenta vasto estoque de terras planas de baixo custo, viáveis para ocupação, o que implica grande interesse político pelo que isso representa em termos de retorno em taxas e impostos municipais. Por isso, passa a ser alvo de investimentos públicos e privados, de caráter especulativo em vários segmentos: habitação social; instalações industriais; condomínios logísticos; atividades extrativistas minerais; entre outros. Cabe mencionar que tais usos acabam por se sobrepor às atividades agrícolas e agropastoris de pequena

escala, principalmente a agricultura familiar e orgânica, que, sem apoio governamental e sem fortes laços associativos, acabam perdendo seu território para o capital (Vianna, 2017). Historicamente, os modelos neoliberais de ocupação e urbanização implantados nos espaços metropolitanos fluminenses, que privilegiam o núcleo com investimentos e benesses e descarta a pobreza e os usos indesejados na periferia (Maricato, 2001), afetam diretamente a qualidade da paisagem e se refletem negativamente no sistema de espaços livres urbanos e periurbanos (Tângari; Schlee; Andrade, 2009).

Nesse sentido, os Grandes Projetos de Investimentos (GPIs) (Oliveira et al., 2012) que se vinculam a interesses globais de desenvolvimento econômico, muitas vezes passam ao largo de questões locais relativas aos impactos por eles gerados (Acsegrad, 2010). Considerados setores de integração de áreas metropolitanas representados por obras de infraestrutura, tais investimentos tendem a ser implementados em grande escala para promover

a expansão e a ocupação dos espaços livres perimetropolitanos, pouco visíveis e com baixa densidade demográfica e construtiva, ou seja, as zonas opacas (Santos, 2006).

O Arco Metropolitano torna-se um ícone dos GPls. A mesma ideologia desenvolvimentista (Cardoso e Araújo, 2012) que resultou em sua implantação ocasiona transformações na paisagem e no território. Fundado nas esferas federal e estadual, o Plano Diretor do Arco Metropolitano torna as gestões públicas municipais responsáveis pela promoção de infraestruturas econômicas e sociais próprias para potencializar as economias locais (Brandão, 2012), sem que sejam estabelecidos ou garantidos os critérios e as ações para a mitigação/compensação dos impactos socioambientais dele provenientes. Pode se perceber claramente a “perspectiva predominantemente economicista na análise dos impactos propagados pelo Arco Metropolitano, onde se destacam quase exclusivamente questões de logística [...] e de economia” (ibid., p. 97). Perfazendo um traçado por áreas de baixa densidade de ocupação ou urbanização, sua inserção não se dá por mero acaso, pois questões fundiárias são mais facilmente contornáveis, facilitando as desapropriações dos espaços livres predominantes no território (Tângari et al., 2012).

A lógica de mercado impetrada pelos segmentos mais conservadores das esferas políticas e econômicas apoiam-se no discurso da sustentabilidade e no *marketing* corporativo por meio de simulacros e novas divisas de capitais sem, de fato, ater-se na função social da propriedade e no direito à cidade, especialmente em relação aos mais pobres (Kzure-Cerquera, 2014). A produção de planos e projetos urbanos demanda a interlocução contínua entre campos do saber distintos,

sendo essa uma das alternativas para que se possam compreender a heterogeneidade, a diversidade e a complexidade das dinâmicas sociais presentes nos mais diversos estratos populacionais. O local é confrontado com o global e as territorialidades enfraquecem, bem como se desloca o sentido de pertencimento a um espaço geográfico ou a um grupo socio-cultural distinto (Sack, 2011). Por isso, os cenários esboçados para intervenções urbanas devem minimizar ou eliminar barreiras sociais que estigmatizam, segregam e confinam. As ações urbanas devem ser precedidas de uma “avaliação baseada na percepção e apreensão ambiental, bem como em critérios qualiquantitativos” (Kzure-Cerquera, 2014, p. 60). Acreditamos que o planejamento urbano deva privilegiar práticas inclusivas e de interação entre o indivíduo e a cidade, garantindo melhor qualidade nas relações sociais e ambientais.

Torna-se essencial, portanto, o fortalecimento das conexões entre as distintas dimensões espaço-temporais da cidade e do território, em associação com a mobilização social, a partir da criação de instrumentos, procedimentos e parâmetros urbanísticos estabelecidos sob a premissa democrática. Nesse sentido, a atuação de planejadores não deve se limitar apenas a pensar soluções objetivas e impositivas, de cima para baixo, para problemas identificados em estudos e diagnósticos elaborados a distância. De modo a possibilitar uma mudança nesse quadro, buscamos intermediar as articulações entre as ações públicas e a população, atuando na esfera política. Sob essa perspectiva, um dos papéis da ferramenta Oficina Participativa aqui apresentada foi o de catalisar e promover tal articulação, promovendo a criação de um espaço de discussão coletiva e de inclusão social.

A condição locacional estratégica de Seropédica favorece seu crescimento econômico, especialmente pela proximidade do Arco e de importantes centros consumidores e produtores, além de oferecer extensões de terra potencialmente urbanizáveis e planas. Entretanto, para que haja um desenvolvimento equilibrado e sustentável há que se levar em consideração o suporte geográfico – representado pelo solo, pela topografia, pela estrutura hídrica, pela cobertura vegetal, pelas áreas habitadas – no qual as intervenções e as transformações possam ocorrer sem colocar em risco seu equilíbrio ambiental e social. O espaço ocupado de forma rarefeita é, por um lado, fragmentado por eixos viários e carente de infraestrutura (urbana e de saneamento); e possui, por outro lado, importantes recursos hídricos, minerais, ambientais e sociais que vêm sendo ameaçados pelo avanço da urbanização especulativa, tais como o rio Guandu, o aquífero Piranema e a Flona Mario Xavier (Alcantara e Schueler, 2015).

Estudos e análises de planos diretores municipais realizados pelo Observatório das Metrôpoles (Santos Junior e Montandon, 2011; Rego, 2011), inclusive em relação ao objeto deste artigo, tornam óbvio o limitado poder da gestão municipal para mudar os rumos da expansão capitalista, demonstrando conflitos e contradições gerados pela força do desenvolvimento econômico sobre uma região estratégica em relação à metrópole, mas também frágil ambiental e socialmente.

A função social da propriedade urbana deve ser definida pelo Plano Diretor no sentido de garantir acesso à terra urbanizada e o direito à moradia a todos, “bem como de implementar uma gestão democrática e participativa” (Santos Junior e Montandon, 2011,

pp. 14-15). Deve-se buscar, assim, o fortalecimento da gestão democrática, com vistas à inclusão social, à regularização fundiária e à redução das desigualdades, da segregação, dos conflitos socioespaciais e da degradação ambiental. Assim, assumimos um posicionamento de oposição à assimetria entre centro e periferia, tão visível e comum nas cidades brasileiras, nas quais se verificam investimentos públicos, regulação urbanística e melhorias infraestruturais no ambiente urbano, enquanto, nas periferias, prevalecem a falta de investimentos e a perpetuação das precariedades e das desigualdades (Maricato, 2001).

Com a intensificação da ocupação industrial e de instalações de condomínios logísticos ao longo do Arco, da via Dutra e da BR-465, rodovias que fragmentam o território de Seropédica, a qualidade ambiental fica ameaçada e comprometida, risco que paira também sobre as margens dos rios, as encostas e as poucas áreas florestadas. São estas as áreas que acabam por abrigar assentamentos irregulares, ocupados precariamente por grupos sociais atraídos pela oferta de empregos temporários de baixa qualificação. Não se verifica a preocupação de planejamento para o crescimento previsto, seja em termos habitacionais, seja em termos de saneamento básico, transporte público, fornecimento de água e energia, entre outros serviços infraestruturais necessários ao espaço urbano de qualidade (Alcantara, 2016).

O Plano Diretor Participativo do município emancipado em 1995 de Itaguaí (Seropédica, 2006) possui um discurso inclusivo e sustentável. Entretanto, inconsistências e lacunas estão presentes, tais como as redundâncias dos artigos 2º e 3º, ambos tratando de objetivos; o art. 4º, que indica “meios e ações” para a execução dos objetivos, que não



os sistematiza e operacionaliza de forma clara. Dos 23 artigos sobre planejamento urbano, somente o 9º apresenta diretrizes genéricas e vagas, sem especificar a estratégia de desenvolvimento. O macrozoneamento divide o município em três áreas: urbana, de expansão urbana e rural, em um mapa preliminar, sem coordenadas geográficas, que indica por manchas os usos do solo em cores que confundem o leitor. Ao confrontar com os atuais usos, observa-se a nítida sobreposição entre uso existente e proposto, configurando apenas o estabelecimento do que já existe. Outros 22 artigos abordam questões urbanas, como a mobilidade, indicando um anel rodoviário (não o Arco) “a ser construído brevemente” que interligaria as rodovias que atravessam o município, bem como a implantação de um Terminal Rodoviário de Passageiros; nenhum dos dois saiu do papel. Sobre habitação de interesse social, o art. 35º não estabelece prazos ou metas para a ampliação e melhoria do atendimento habitacional de qualidade, ficando apenas as boas intenções. Outras temáticas urbanas, como o meio ambiente e o saneamento ambiental, aparecem também como intenções, sem detalhamento de ações. Dentre várias outras questões prementes do Plano Diretor Municipal – PDM, verifica-se que não há qualquer menção à preexistência da Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro ou a ações integradoras com esse importante ente federal presente no município (Alcantara e Schueler, 2015).

Para além das limitações de planejamento, as potencialidades da Baixada de Sepetiba em tornar-se um polo logístico e industrial são ditadas tanto pelo avanço do capital global, quanto por sua posição geográfica privilegiada e por sua topografia plana. O estabelecimento de ações para mitigar, minimizar ou mesmo

evitar a destruição de seus recursos naturais demanda o entendimento sistêmico, tanto dos aspectos relacionados ao crescimento econômico, ao desenvolvimento e à economia regulatória (Harvey, 2011), quanto aos princípios socioambientais e culturais, que envolvem migração e movimentos sociais, pegada ecológica, biofilia, entre outros (Forman, 2008). Considerando o suporte geográfico da Baixada de Sepetiba como recorte macro ou regional, aplica-se o conceito de ecologia da paisagem para a análise e estudo dessa porção do mosaico territorial fluminense, mais abrangente, e a escala micro, ou local, que integra os padrões espaciais da escala do território seropediquense.

Quanto ao recorte macro, ou da bacia hidrográfica, a análise da estrutura hídrica faz parte de um estudo socioambiental maior que integra a identificação de unidades morfo-territoriais e a categorização dos sistemas de espaços livres de edificações (Tângari; Schlee e Andrade, 2009). O rio Guandu e o aquífero Piranema analisados nessa escala e configuram determinantes na questão do abastecimento de água em nível metropolitano. Ambos se encontram ameaçados em função das atividades extrativistas e mineradoras e da expansão urbana e logística (Alcantara e Schueler, 2015).

Enfatizam-se as condicionantes geobiofísicas relativas ao solo, ao clima, à topografia, à cobertura vegetal, à geomorfologia e mesmo às manchas de ocupação humana, pois tais elementos determinam a paisagem que dá suporte às ações antrópicas e deve ser o ponto de partida de qualquer plano ou projeto, seja para o desenvolvimento econômico, seja para a proteção ou preservação do ambiente natural (Mcharg, 1992). Problemas ambientais ameaçam a produção hídrica do rio Guandu em função da expansão urbana e ocupação do

território e da poluição proveniente de seus afluentes; a falta de infraestrutura, de drenagem pluvial e os alagamentos na planície aluvionar ocasionam o carregamento de poluentes para os cursos d'água pela capilaridade natural do solo arenoso; áreas de preservação permanente (APPs) são ameaçadas, tanto pelo poder da “destruição criativa” da terra (Harvey, 2011), quanto pela ingerência pública sobre a ocupação irregular do ambiente fragilizado; a existência da Unidade de Conservação representada pela Floresta Nacional Mario Xavier Filho (Flona), único fragmento florestado de mata atlântica no município e habitat de um anfíbio raro (*Physalaemus soaresi*), não impediu que o traçado do Arco Metropolitano a dividisse em duas partes, fragmentando a floresta, bem como todo o território, sem promover a integração intramunicipal.

Outros problemas ambientais diretos são causados pela extração de areia ao longo da Reta de Piranema (RJ-099), que conecta os municípios de Itaguaí e Seropédica. O maior polo de extração mineral em ambiente de cava submersa do estado do Rio de Janeiro abastece a indústria da construção civil da RMRJ. O descontrole dessa atividade e a falta de fiscalização ocasionam danos ambientais irreversíveis, descaracterizam a paisagem e contaminam o superficial e frágil lençol freático, impactando o aquífero Piranema, cuja água aflora nas cavas de areia abandonadas após o esgotamento do sítio explorado (Figura 1).

A área territorial de Seropédica contabiliza 283,79 km<sup>2</sup>, e mais de 85% dessa é áreas se constitui por espaços livres de edificações (Alcantara, 2016) em planície situada entre as escarpas da Serra do Mar e o rio Guandu. Com

Figura 1 – Cavas de areia abandonadas representam um dano ambiental irreversível na Baixada de Sepetiba



Foto: Francisco Tardioli, acervo Gedur, 2015.

um dos menores índices de densidade demográfica (275,53h/km<sup>2</sup>) e 21,62% de população rural (IBGE, 2010), seu território, com apenas 19,7% de vias urbanizadas (IBGE, 2019), é considerado área urbana na totalidade, onerando produtores rurais com taxas e impostos, mesmo em áreas não urbanizadas.

Em termos socioeconômicos, o PIB *per capita* de R\$24.602,97 é 28% menor daquele aferido na RMRJ (R\$33.856,54) (IBGE, 2019) e o IDHM, de 0,713, é bem inferior ao do núcleo metropolitano que atinge 0,799. O IDHM de Seropédica, alto de acordo com o PNUD (2013), pode ser explicado pela presença da Universidade Rural em seu território. Tal presença não representa, entretanto, redução das carências infraestruturais, de saneamento, de mobilidade, de urbanização e habitacionais, tampouco a expansão urbana em torno da universidade foi benéfica social ou culturalmente, permanecendo como uma “ilha” de racionalidade e conhecimento, em um território desarticulado e carente.

Os diversos municípios metropolitanos emancipados na década de 1990 – Belford Roxo, Guapimirim, Queimados, Japeri, Tanguá, Mesquita, além de Seropédica – têm em comum um reduzido desempenho econômico e um alto grau de precariedade nas condições de vida e bem-estar dos seus habitantes e na capacidade de gestão pública local. Isso se revela ainda mais preocupante pelo nível de renda mensal *per capita* nesses municípios, em torno de R\$511,00 (baixo em relação ao do Estado que atinge, em 2010, R\$991,00), sendo 36% de pobres (considerando-se a linha de pobreza a metade do salário mínimo em 2010, R\$255,00) (Sebrae, 2015), obrigando a população pobre a lutar pela sobrevivência, sem dispor de tempo, desperdiçado no movimento pendular diário,

ou energia para pressionar a gestão pública por melhores condições de vida. Mesmo com o aumento da renda *per capita* de 28,39% entre 2000 e 2010 (de R\$471,07 para R\$604,82), o índice de ocupação formal e a redução da informalidade, o TCE-RJ (2013) caracteriza o município com pouca autonomia econômica, com o setor terciário (comércio e os serviços) o mais ativo, apresentando uma parcela majoritária de microempresas (91,6%) (Sebrae, 2015). O setor primário, de pouca influência no PIB local, tem na extração mineral uma importante atividade que fomenta o desenvolvimento em nível regional e metropolitano. O Arranjo Produtivo Local Areias de Piranema fornece 90% da areia utilizada na construção civil da RMRJ, apesar dos irreversíveis danos ambientais acima mencionados (Alcantara, 2016).

## Estrutura da Oficina Participativa

A partir da investigação e das descobertas da realidade urbana e periurbana de Seropédica, o Gedur promoveu a realização da *Oficina Participativa de Construção de Cenários Prospectivos: Crescimento versus Desenvolvimento Sustentável na Baixada de Sepetiba*. O objetivo principal foi contribuir com a reflexão e a produção de cartografia social sobre a paisagem urbana e o território, resultantes de diálogo entre academia, agentes institucionais de planejamento e gestão e atores sociais, que vivenciam e se apropriam cotidianamente dos espaços urbanos e periurbanos da porção oeste da metrópole que se expande.

A metodologia de cenários, desenvolvida inicialmente para ser utilizada como

instrumento de apoio à decisão no planejamento estratégico corporativo (Schoemaker, 1995), pode ser aplicada para definir rumos políticos, socioeconômicos ou em processos de planejamento urbano. Integra criatividade e colaboração entre agentes internos e externos diversos, a partir do princípio básico de multiplicidades e incertezas em direção a um futuro possível, imaginável ou desejável. De acordo com Rubem e Moura (2014), busca identificar possibilidades de mudanças de estratégia, por vezes ignoradas por outros métodos, organizando-as em narrativas mais simplificadas e sem um excessivo número de dados, sendo usada para desenhar desdobramentos futuros. Sua aplicação na atividade da Oficina Participativa favoreceu, principalmente, a elaboração de cenários de ocupação e uso do solo urbano e periurbano em um processo qualitativo, participativo e de “baixo para cima”, integrando atores e agentes locais no diagnóstico e nas recomendações para a tomada de decisão pela gestão municipal.

Com expressivo número de inscritos para uma oficina de caráter local (cerca de 50 pessoas), a Oficina realizada em 2015, durante três dias, integrou pesquisadores, docentes e discentes de graduação e pós-graduação de áreas afins: arquitetura, urbanismo, paisagismo, educação, geografia, economia, sociologia; delegados das instâncias administrativas e órgãos públicos locais; e moradores. A oficina promoveu não apenas a consolidação da rede de grupos acadêmicos interdisciplinares que trabalhavam temas de pesquisa afins, como também estabeleceu um novo canal de diálogo entre a universidade, a governança pública e a participação social.

A estrutura da oficina inspirou-se nas primeiras cinco etapas do método de

Schoemaker: 1) definição de escopo (impactos do Arco na RMRJ); 2) identificação de agentes (academia; agentes públicos e atores sociais); 3) identificação de tendências básicas; 4) incertezas-chave; e 5) verificação de consistência e plausibilidade (ibid.).

Cabe enfatizar que, nas etapas 3 a 5, foi de fundamental importância o arcabouço metodológico desenvolvido pelo SELRJ (Tângari, Rego e Montezuma, 2012) na investigação do Arco Metropolitano. O método de Oficinas Locais (Isidoro; Alcantara e Tângari, 2011) foi apropriado e adaptado para essa atividade, mantendo a estrutura com base nos aspectos temáticos e transescalares do sistema de espaços livres de edificação, a saber: desenvolvimento econômico e gestão; transportes e redes; centralidades urbanas; e paisagem e planejamento.

Na preparação da oficina, a elaboração dos mapas e bases cartográficas deu suporte à atividade prática de construção de cenários prospectivos. Com o apoio da equipe de pesquisa, foram coletados dados estatísticos e realizadas pesquisas de campo para levantamento *in loco* de aspectos físico-espaciais, complementados por bases cadastrais e aerofotogramétricas disponibilizadas por órgãos oficiais.<sup>6</sup> A cartografia básica, gerada em diversas escalas, atualizou a análise dos processos de transformação em curso no território. A discussão conceitual e metodológica constante entre os colaboradores objetivou balizar a pesquisa sob um arcabouço teórico consistente, que atendesse ao principal objetivo de favorecer a construção de cenários de modo coletivo. Assim, os estágios anteriores à realização da Oficina passaram pelo escrutínio e consenso dos pesquisadores envolvidos, desde o entendimento dos

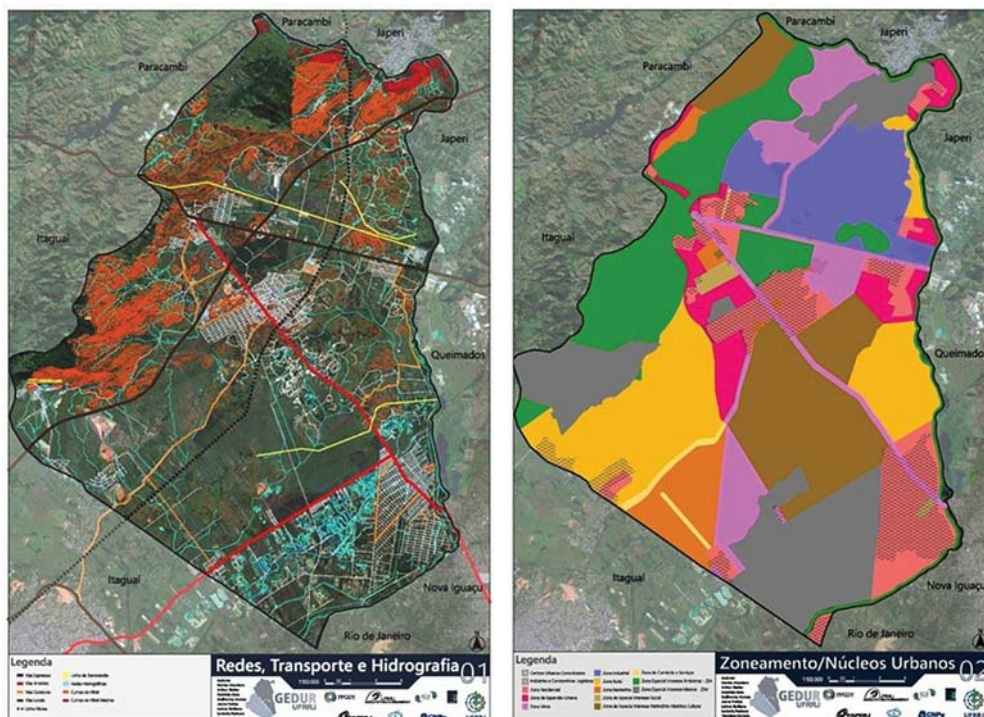
conceitos usados – metropolização (Maricato, 2001), sistemas de espaços livres (Tângari; Schlee e Andrade, 2009), cartografia social (Acseirad, 2010) – ao estabelecimento de uma mesma linguagem gráfica clara e informativa dos aspectos territoriais, morfológicos e legislativos, sem a pretensão de esgotar cada um desses aspectos nos mapas-base preparados como suporte dos grupos de trabalho na Oficina.

Os mapas-base foram elaborados na escala meso (setorial, representativa dos municípios), sendo gerados quatro mapas de sistematização dos aspectos levantados relativos a: (a) suporte territorial – topografia, redes,

transportes e hidrografia; (b) aspectos legislativos – macrozoneamento previsto no PDM sobreposto às manchas de ocupação urbana; (c) unidades de paisagem ou morfo-territoriais (Silva; Lima e Magalhães, 2015) – identificação de manchas similares de suporte físico, padrão de drenagem, cobertura vegetal e mancha urbana/padrões de ocupação; e (d) mapa-síntese da paisagem, com os elementos estruturadores do território (Figuras 2 a 5).

Gerados a partir de bases oficiais e utilizando geotecnologias de acesso livre e aplicativos de georreferenciamento (Google Earth, QGis), os mapas possibilitaram a delimitação

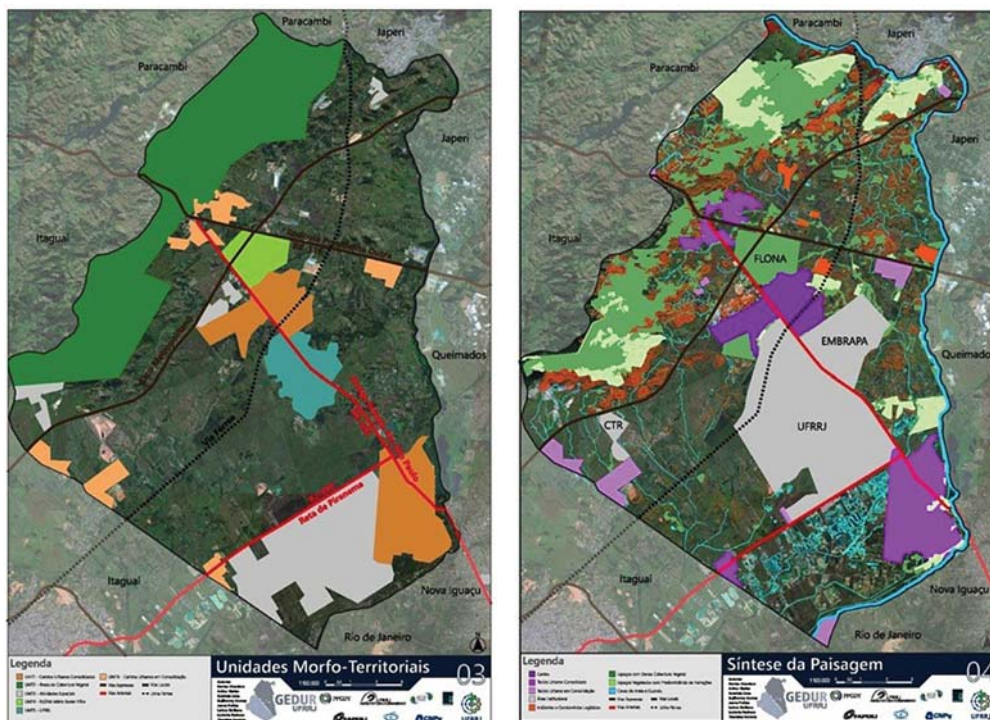
Figuras 2 e 3 – esquerda: mapa de redes viárias e aspectos geofísicos de Seropédica; direita: mapa de zoneamento e sobreposição de núcleos urbanos



Elaborados por Arthur S. B. Santos. Fonte: acervo Gedur, 2015.



Figuras 4 e 5 – esquerda: mapa com identificação de unidades morfo-territoriais; direita: mapa-síntese sobre a paisagem de Seropédica



Elaborados por Arthur S. B. Santos. Fonte: acervo Gedur, 2015.

dos espaços livres de edificações existentes e a categorização de uso e apropriação, das condições da cobertura vegetal, topográficas e morfológicas municipais. Permitiram, ainda, a delimitação das manchas de ocupação urbana consolidada e em consolidação, a identificação dos vetores de expansão e as principais redes hidroviárias existentes. Sua sobreposição esclareceu aspectos concordantes, discordantes, conflitos e contradições, entre os elementos estruturadores da paisagem e os aspectos morfo-territoriais.

A dinâmica dos trabalhos foi estabelecida em torno das quatro temáticas estabelecidas pelo SELRJ, e a estrutura da Oficina foi dividida em três sessões distintas: palestras e mesas-redondas, visitas técnicas e grupos de trabalho. As primeiras duas sessões foram dedicadas ao debate de temáticas envolvendo as diversas escalas de análise do território.<sup>7</sup> A escala na perspectiva da expansão urbana e periurbana na América Latina, com a apresentação do conceito de cidade mestiça, foi apresentado por Ciccolella (2014). A escala da região

metropolitana e dos impactos da metropolização foi debatida por Souza (2012), Rego (2011) e Kzure-Cerquera (2014). Na perspectiva da baixada de Sepetiba, ofereceram contribuições Villela (2013), abordando o controle social e as formas de produção no desenvolvimento local; e Montezuma (Montezuma e Cintra, 2012), que discorreu sobre a questão do suporte geobiofísico e os problemas ambientais inerentes à região. Na experiência participativa em relação a Planos Diretores e ações integradas, contribuíram Silva (Silva; Lima e Magalhães, 2015) e Tângari (Tângari; Rego e Montezuma, 2012). A discussão propiciou um entendimento das transformações em curso e o compartilhamento das experiências interinstitucionais relacionadas à temática da Oficina, em preparação conceitual para a terceira sessão: a construção coletiva de cenários prospectivos.

A visita técnica, realizada por via terrestre na manhã do segundo dia, percorreu, em ônibus institucional da UFRRJ, diversas partes do município, perfazendo um percurso preestabelecido: UFRRJ – Rodovia BR-465 (antiga Rio-São Paulo); Arco Metropolitano, desde a via Dutra, passando pela Flona, mineradoras, centro de tratamento de resíduos Santa Rosa; estrada do Chaperó (conjuntos do PMCMV); estrada Santa Rosa; Reta de Piranema e areais; bairro Inkra e estrada do Guandu; e retorno à UFRRJ. Uma ficha de registro foi disponibilizada para que os participantes inserissem suas impressões e os dados coletados. Visualizar e experimentar *in loco* os aspectos socioambientais tornam-se fundamentais, no sentido de sensibilizar os participantes quanto a possíveis propostas mitigadoras ou compensatórias durante a atividade prática realizada após a visita técnica.

## Construção de cenários prospectivos

No terceiro dia, ocorreu a sessão mais importante da Oficina: a prospecção coletiva de cenários e visões de futuro para a região. Os participantes foram divididos em Grupos de Trabalho (GTs) sob as temáticas preestabelecidas: (1) desenvolvimento econômico e gestão; (2) transportes e redes; (3) centralidades urbanas; e (4) paisagem e planejamento.

A construção de cenários na Oficina Participativa inspirou-se na fundamental contribuição de Acselrad (2010) sobre cartografia social e teve como base o método de análise diagnóstica Swot (Pickton e Wright, 1998), nacionalmente designada Fofa.<sup>8</sup> Tal método não deve ser considerado estático e conclusivo, mas auxiliar na estruturação de um planejamento responsivo às questões e aos problemas identificados.

A elaboração coletiva de cartografias sociais – mapas, croquis e textos dentro das temáticas específicas –, pelos GTs, foi acompanhada da elaboração de uma matriz estruturada a partir do método analítico Swot e da metodologia de Schoemaker (1995). Na matriz foram identificadas forças, oportunidades, fraquezas e ameaças, e definidas algumas estratégias para resolver ou mitigar os problemas identificados, verificar as hipóteses e prever desdobramentos. A adaptação da metodologia Swot, nesse caso voltada a uma ação participativa, estimulou o debate e a reflexão sobre potencialidades, conflitos e fragilidades territoriais. Aspectos positivos e negativos puderam ser identificados na construção dos cenários e confrontados com a análise realizada previamente do PDM.



Utilizando a matriz Swot como meio de elencar cada um dos fatores por tema abordado, os membros dos GTs elaboraram coletivamente mapas, espacializando os pontos discutidos. As conclusões foram alvo de complementos e debates com a participação de todos. A dinâmica gerou, com o material e os dados coletados, uma rica fonte para a proposição de diretrizes de planejamento do uso e ocupação do solo de Seropédica.

Em seguida, são apresentados alguns dos mapas elaborados durante a Oficina e posteriormente digitalizados pelo grupo de pesquisa, bem como as matrizes Swot correspondentes a cada GT (Figuras 6 a 13 e Quadros 1 a 4).

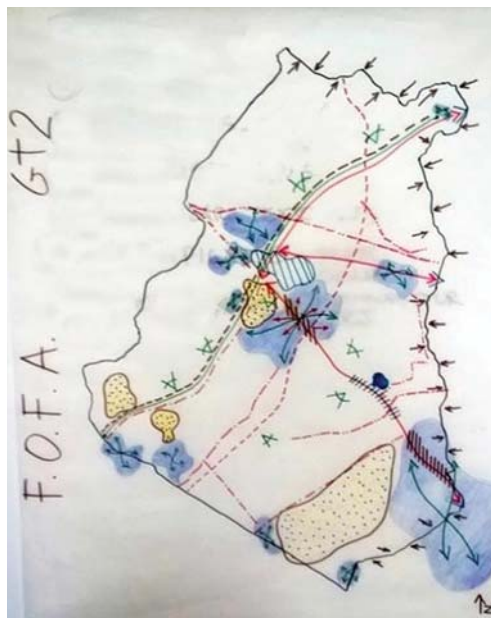
As estratégias elencadas nos domínios selecionados pelos GTs durante a Oficina representaram o primeiro esboço da construção de cenários e visões positivos e negativos em relação à expansão metropolitana e aos

impactos gerados em nível local, conforme indicados nas matrizes acima.

De acordo com os dados analisados e produzidos na pesquisa e na Oficina Participativa, são grandes os conflitos e as contradições gerados pela força do desenvolvimento econômico sobre uma região de importância estratégica em relação à metrópole, mas também frágil ambiental e socialmente. Vislumbra-se a intensificação na ocupação industrial e logística ao longo do Arco Metropolitano, da via Dutra e de outros eixos viários intermunicipais de modo predatório e sem atenção às questões socioambientais. Além disso, o risco paira também sobre as encostas e as áreas florestadas próximas à rodovia que poderão abrigar bolsões de miséria. Finalmente, as matrizes reiteram a falta de preocupação da administração pública com o crescimento previsto, prevendo a piora dos problemas de abastecimento e saneamento.

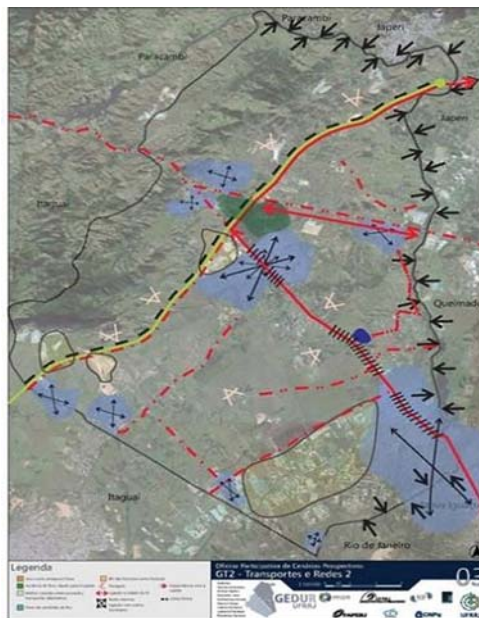


## GT 2 – Transportes e redes

Figura 8 – Mapa produzido pelo GT 2  
Transportes e redes

Fonte: acervo Gedur, 2015.

Figura 9 – Mapa digitalizado pelo Gedur



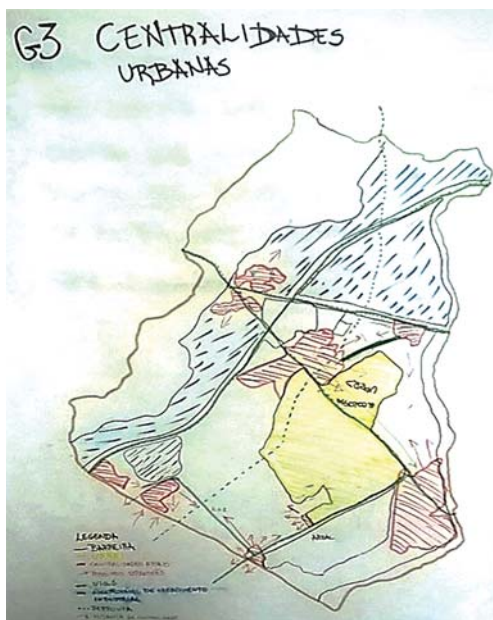
Fonte: acervo Gedur, 2015.

## Quadro 2 – Grupo de Trabalho 2 (GT2) – Transportes e redes

Fatores externos	Fatores internos	POTENCIALIDADES Crescimento controlado; adensamento e compacidade; promoção de transportes alternativos e ativos; proteção da paisagem e do ambiente natural; arco como integração; conexões entre áreas povoadas; possibilidade de desenvolvimento urbano.	FRAGILIDADES Falta de planejamento urbano; dependência do núcleo metropolitano; monopólio de transportes; unimodal; locomoção pedonal precária ou inexistente; fluxo comprometido pela urbanização na BR-465.
	OPORTUNIDADES Ligação com o Rio e outras cidades; desenvolvimento; turismo; linha férrea / transporte público; conexões internas nas cidades; transportes internos.	ESTRATÉGIAS OP Interligação dos núcleos urbanos (KM49-KM42); aproveitamento das faixas de redes de alta tensão para agricultura; uso da linha férrea como transporte de massa; municipalização da BR-465.	ESTRATÉGIAS OF Transporte alternativo entre bairros; calçadas acessíveis; ciclovias, ciclofaixas ao longo da BR e nas principais vias; criação de eixo viário alternativo fora do núcleo.
AMEAÇAS Poluição do ar com fluxo logístico; mão dupla na BR causa acidentes; fluxo de caminhões para o CTR; exploração de recursos naturais queimadas ao longo das vias poluição, contaminação do rio Guandu e afluentes; criação de bolsões de pobreza com a expansão industrial.	ESTRATÉGIAS AP Mais infraestrutura para as vias já existentes (piso, iluminação); melhorias na drenagem pluvial.	ESTRATÉGIAS AF Criação de estações ferroviárias e rodoviárias.	

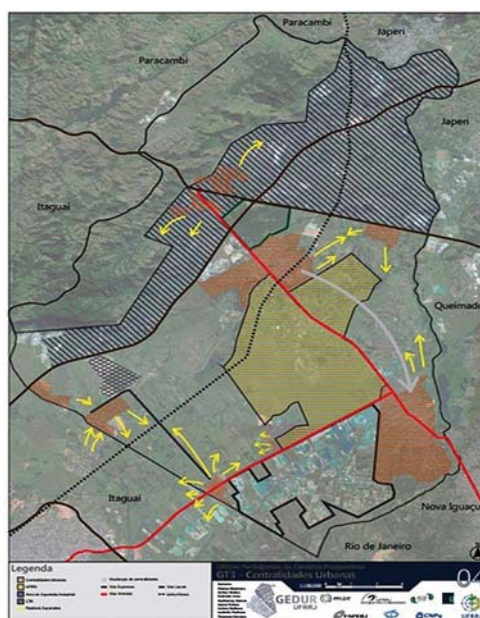
GT 3 – Centralidades urbanas

Figura 10 – Mapa produzido pelo GT 3 – Centralidades urbanas



Fonte: acervo Gedur, 2015.

Figura 11 – Mapa digitalizado pelo Gedur



Fonte: acervo Gedur, 2015.

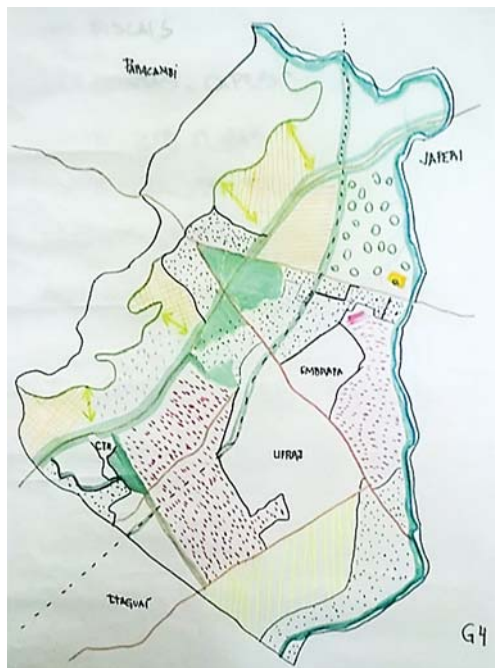
Quadro 3 – Grupo de Trabalho 3 (GT3) – Centralidades urbanas

<b>Fatores internos</b>	<b>POTENCIALIDADES</b> Expansão urbana (Km 49-40, Dutra, Incra, ecologia; moradias e zona industrial em Santa Sofia e São Miguel; expansão urbana ao longo das estradas Santa Rosa e Piranema; deslocamento do poder público e serviços do Km 49 para o Km 40; relação entre a cidade e a universidade (UFRRJ); paisagem natural.	<b>FRAGILIDADES</b> Instalação de empreendimentos de alto impacto negativo em locais de baixa resiliência hídrica e topográfica; falta de controle social para cobrar os benefícios ou contrapartidas pela instalação dos empreendimentos que causam impactos diversos; falta de saneamento, transporte de massa, infraestrutura e equipamentos públicos.
	<b>Fatores externos</b>	<b>OPORTUNIDADES</b> Decorrente da instalação das vias – Arco Metropolitano e Dutra.
<b>AMEAÇAS</b> Falta de limite da ocupação de atividades industriais e mineração extrativa nas margens do arco e da Dutra; violência devido à transferência da criminalidade; clusters de maior poder aquisitivo na estrada Piranema.	<b>ESTRATÉGIAS AP</b> Enfoque na resiliência urbana, promovendo realocação habitacional de áreas de risco; fiscalização e controle das ocupações ao longo dos eixos viários.	<b>ESTRATÉGIAS AF</b> Ampliação da oferta de equipamentos públicos nos bairros, fortalecendo as centralidades; promoção de engajamento popular a partir da atuação e exposição de estudos e projetos desenvolvidos na academia.



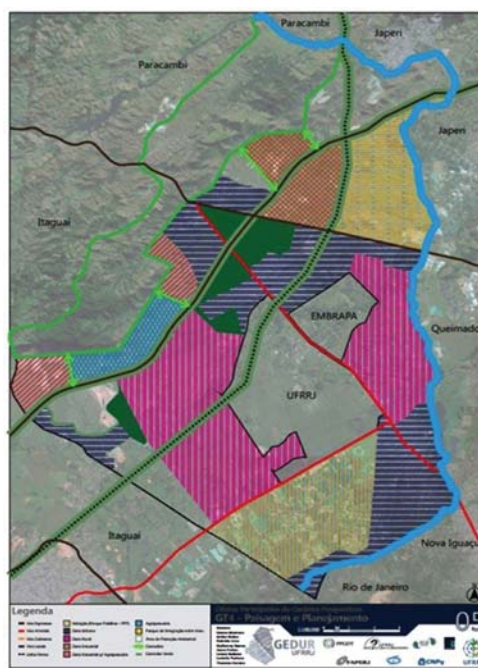
## GT 4 – Paisagem e planejamento

Figura 12 – Mapa produzido pelo GT 4 – Paisagem e planejamento



Fonte: acervo Gedur, 2015.

Figura 13 – Mapa digitalizado pelo Gedur



Fonte: acervo Gedur, 2015.

## Quadro 4 – Grupo de Trabalho 4 (GT4) – Paisagem e planejamento

Fatores externos	Fatores internos	<b>POTENCIALIDADES</b> Expansão da Flona para mineração; integração do tecido urbano com a Flona; adensamento do bairro Campo Lindo; crescimento do Km 49 em direção a Dutra.	<b>FRAGILIDADES</b> Possibilidade de invasão do tecido urbano na área da Floresta Nacional Mário Xavier; as características rurais e sua produção.
	<b>OPORTUNIDADES</b> Potencial turístico da Flona; investimentos externos.	<b>ESTRATÉGIAS OP</b> Preservação da Flona; criação de corredores verdes ao longo do arco, potencializando a conexão da Flona com a serra; implementação de novos índices urbanísticos que permitam o adensamento urbano.	<b>ESTRATÉGIAS OF</b> Implementação de parques para uso público; preservação das características das zonas rurais; restrição de uso e parcelamento nas áreas rurais.
	<b>AMEAÇAS</b> Tipo de ocupação (adensamento urbano ao longo do arco); invasão de indústrias na área rural e ao longo do rio Guandu.	<b>ESTRATÉGIAS AP</b> Redução ou eliminação da mineração e apoio a investimentos econômicos menos danosos ao ambiente ao longo do Arco.	<b>ESTRATÉGIAS AF</b> Controle de uso do solo; demarcação das APPs e programas de preservação dessas áreas.

Alguns exemplos dos cenários prospectados a partir dos resultados aferidos na Oficina Participativa são oferecidos a seguir.

*Cenário 1* - O irreversível processo de crescimento demográfico metropolitano avançado pelos projetos de investimentos atraindo um contingente populacional para os territórios periféricos em busca de emprego, renda e baixo custo de moradia. Serão os ocupantes dos empreendimentos imobiliários de baixa renda implantados nos ditos “vazios urbanos”, tais como os empreendimentos do PMCMV para a Faixa 1, ou ocuparão os espaços livres de edificações, formal ou informalmente, como historicamente acontece nas periferias metropolitanas (Maricato, 2001). A produção de novos bolsões de miséria e ocupações irregulares ao longo das rodovias, nas margens dos rios e córregos (APPs) e nas encostas, sem uma devida atenção dos órgãos públicos de planejamento e ordenamento territorial ou políticas públicas habitacionais em nível municipal, torna-se, assim, uma ameaça real. Como estratégia de ação, sugerem-se o adensamento das áreas urbanizadas e a melhoria da infraestrutura instalada, além da criação de parques lineares tratados paisagisticamente, arborizados e acessíveis ao público em geral, de modo a estabelecer vínculos dos moradores com o lugar, e promovendo a criação de corredores verdes, entre outros benefícios urbanísticos e ambientais.

*Cenário 2* - Em nível local, a urbanização precária e sem qualidade, tanto nos núcleos mais populosos, quanto nas áreas periurbanas em consolidação, apresenta problemas urbanos e infraestruturais, tais como: controle de tráfego e sinalização inadequados; iluminação pública inexistente ou ineficiente; pavimentação das vias deficiente ou inadequada;

precariedade de calçamento dos passeios; falta de acessibilidade universal; drenagem pluvial e saneamento básico inexistentes; ocupação dos lotes irregulares; apropriação informal ou ilegal de espaços públicos, etc. Em ação recente do governo estadual, alguns bairros periféricos tiveram suas vias asfaltadas, porém sem quaisquer outras melhorias públicas complementares e necessárias, tais como drenagem pluvial e acessibilidade, gerando transtornos de mobilidade e acessibilidade urbana. Como estratégia, são sugeridos exemplos de melhores práticas de drenagem pluvial urbana, bem como reconfiguração dos espaços livres públicos sub ou mal utilizados ou sem tratamento urbanístico, representados por largos, praças e estacionamentos ao longo do eixo da BR-465.

*Cenário 3* – As centralidades inter e intraurbanas são segregadas pelas rodovias e ferrovia que cortam o município, bem como por grandes áreas ocupadas institucionalmente (UFRRJ, Embrapa, Emater), este configurando como um ponto crítico na articulação entre a governança municipal e a academia, dado que limita a expansão urbana e a conectividade do território. Alguns bairros mais distantes no lado norte da via Dutra sequer são atendidos por transporte público. Estratégia: promover o adensamento dos núcleos urbanizados com a promoção de serviços e equipamentos públicos educacionais e de capacitação e de melhorias urbanísticas, conectando-os por meio de transporte público de baixo consumo de energia, ciclovias e ciclofaixas, na perspectiva do desenvolvimento orientado pelo transporte (TOD).

A grande quantidade de informações qualitativas e quantitativas produzidas pelos distintos métodos de prospecção é tratada analiticamente de modo a retratar a riqueza



e a complexidade de futuros possíveis e possibilita traçar cenários antecipando algumas saídas e “hipóteses alternativas sobre o futuro”, conhecer melhor a realidade e “proporcionar a melhor política ou o suporte à decisão”, evitando-se surpresas, adaptando-se e agindo efetivamente (Santos, 2013, pp. 19-21).

## Considerações finais

O presente artigo apresentou a aplicação de uma atividade de extensão universitária inspirada na cartografia social, a *Oficina Participativa de Construção de Cenários Prospectivos*, buscando reafirmar a importância da metodologia de prospecção de cenários a partir de processos participativos de cartografia social e da investigação multitemática e transescalar para a definição de diretrizes para a elaboração de políticas públicas.

A Oficina Participativa buscou estabelecer estratégias de desenvolvimento socioeconômico aliado ao planejamento sustentável. A prospecção por cenários e a análise Swot, adaptados e ressignificados para a aplicação na rica atividade de extensão, favoreceram a reflexão coletiva, organizada e otimizada, sobre tendências e potenciais de desenvolvimentos para a solução de questões-chave e eventos incertos e para antever resultados futuros que possam impactar positivamente o planejamento territorial. A reflexão coletiva possibilitou identificar, espacializar e cartografar as potencialidades, fragilidades e conflitos territoriais; prospectar cenários e simular vetores de crescimento, manchas de uso e ocupação; bem como identificar e delimitar potenciais corredores verdes e áreas a serem preservadas ou recuperadas.

A baixada de Sepetiba e, em especial, o município de Seropédica, o objeto em estudo, configuram-se como um verdadeiro laboratório de pesquisa, cujos problemas comuns e as carências infraestruturais e socioambientais são passíveis de serem revertidos com a aplicação eficiente e eficaz de políticas públicas equilibradas e justas, construídas democraticamente por meio de processos participativos. Este é um dos mais relevantes aspectos apresentados neste trabalho: a possibilidade de inserção social e a participação democrática nos processos de planejamento e gestão do território.

Em todas as etapas de desenvolvimento da pesquisa, bem como na Oficina realizada, buscou-se o equacionamento dos conflitos e desequilíbrios entre as forças corporativas e as redes ambientais e comunitárias. O fortalecimento do controle social sobre o uso e a ocupação do solo bem como o envolvimento da população sobre ações e políticas públicas tornam-se elementos-chave para reverter o cenário de contínua degradação socioambiental e esgotamento de recursos, verificado em Seropédica. Entretanto, uma das principais limitações encontradas foi o envolvimento da administração pública municipal, tanto na atividade, como no pensar coletivo sobre os desígnios daquele território, o que ratifica fragilidade na relação entre a gestão pública e a participação social.

Finalmente, a despeito das limitações encontradas, reiteramos que a rica experiência participativa favoreceu um fórum coletivo, diversificado, inclusivo e democrático de debate e coleta de dados e informações relevantes sobre o território. Atuando como ponte entre gestão municipal e coletividade, acreditamos ser a ferramenta Oficina

Participativa, como atividade de extensão universitária, um importante auxiliar na propagação e no intercâmbio do conhecimento

específico na área do planejamento urbano com vistas ao desenvolvimento sustentável, justo e equilibrado.

[1] <http://orcid.org/0000-0002-6482-0943> XVII

Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, Departamento de Arquitetura e Urbanismo, Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Territorial e Políticas Públicas. Seropédica, RJ/Brasil. denisedealcantara@gmail.com

## Agradecimentos

O presente trabalho foi realizado com apoio da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior – Brasil (Capes), Código de Financiamento 001, e patrocinado com Auxílio à Pesquisa Básica (APQ-1-Faperj), Apoio a Eventos (Paep-Capes e APQ-2-Faperj) e na concessão de bolsas de Iniciação Científica para graduandos e voluntários que participaram ativamente da pesquisa, nomeadamente: Arthur S. B. dos Santos, Gabriela M. Lima, Guilhermy G. P. dos Santos, Joana Freitas e Ludmila P. Erthal.

## Notas

- (1) Cf. site do Ministério do Planejamento, disponível em: <http://www.pac.gov.br/noticia/68777baf>. Acesso em: 13 set 2019.
- (2) Rede de Pesquisa Quapá-SEL – Quadro do Paisagismo no Brasil, Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo; SELRJ – Sistema de Espaços Livres do Rio de Janeiro, Universidade Federal do Rio de Janeiro; Gedur – Grupo de Pesquisa em Transformação de Uso, Ocupação e Desenvolvimento Urbano e Regional, da Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro.
- (3) Contemplada com auxílios da Faperj APQ-2 2015/1 – Proc. n. E-26/010.000.492/2015) e Paep Capes (Auxpe-Paep-1304/2015), além do apoio institucional do PROPPG; Proext; PPGDT; DAU-IT, da UFRRJ; e do grupo SELRJ/UFRJ.
- (4) A pesquisa Morfologia da paisagem e transformação de usos: análise, categorização e construção de cenários prospectivos do sistema de espaços livres de Seropédica foi patrocinada com Auxílio à Pesquisa Básica Faperj (APQ-1 – Proc. n. E-26-110.397/2014). A Oficina Participativa foi patrocinada com recursos Faperj (APQ-2 – Proc. E-26-10.000492/2015) e Capes (Processo Paep 3105/201583).

- (5) Ver mapa com a configuração da RMRJ atualizada em 2018 em Fundação CEPERJ – Centro Estadual de Estatísticas, Pesquisa e Formação do Estado do Rio de Janeiro. Disponível em <http://www.ceperj.rj.gov.br/Conteudo.asp?ident=79>
- (6) Fontes de consulta: Google Earth, IBGE, Ceperj, SELRJ-Proarq-FAU/UFRJ, Plano Diretor do Município de Seropédica (PDM), Cedae-RJ e bases cadastrais disponibilizadas pelo Departamento de Agrimensura da UFRRJ e Comitê Guandu.
- (7) Na mesa de abertura do evento e nas mesas-redondas, estiveram presentes a convite da organização o então subsecretário de urbanismo de Seropédica, acompanhado de técnicas da prefeitura que contribuíram com a visão da governança pública.
- (8) A tradução de Swot (Strengths-Weaknesses-Opportunities-Threats) para o português resulta na sigla Fofa (Fortalezas-Oportunidades-Fraquezas-Ameaças). Disponível em: <http://www.portal-administracao.com/2014/01/analise-swot-conceito-e-aplicacao.htm>. Acesso em: 26 jun 2016.

## Referências

- ACSELRAD, H. (org.). (2010). *Cartografias sociais e dinâmicas territoriais: marcos para o debate*. Rio de Janeiro, UFRRJ, Ippur.
- ALCANTARA, D. (2016). Conflitos socioambientais e o periurbano na baixada de Sepetiba: nós nas redes, redes sem nós. *Recôncavo - Revista de História da Uniabeu*. Duque de Caxias, A. Marques. e Uniabeu.
- ALCANTARA, D. e SCHUELER, A. (2015). Gestão das Águas e Sustentabilidade: desafios globais e respostas locais a partir do caso de Seropédica, na Região Metropolitana do Rio de Janeiro. *Cadernos Metrôpole*. São Paulo, v. 17, n. 33, pp. 109-126.
- BRANDÃO, C. (2012). *Território e desenvolvimento – as múltiplas escalas entre o local e o global*. Campinas, Editora da Unicamp.
- CARDOSO, A. e ARAÚJO, F. (2012). “A via expressa das políticas públicas no Rio de Janeiro: reflexões acerca dos impactos do Arco Metropolitano”. In: OLIVEIRA et al. (orgs.). *Grandes projetos metropolitanos – Rio de Janeiro e Belo Horizonte*. Rio de Janeiro, Letra Capital.
- CICCOLELLA, P. (2014). *Metrópolis Latinoamericanas – Más allá de la globalización*. Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Café de las Ciudades.
- FORMAN, R. (2008). *Urban regions – Ecology and planning beyond the city*. Cambridge, Cambridge University Press
- GOVERNO DO ESTADO (s/d). *Plano Estratégico de Desenvolvimento Urbano Integrado da Região Metropolitana do Rio de Janeiro - Tomo II*. Disponível em: [https://www.modelarametropole.com.br/wp-content/uploads/2018/09/Produto-18\\_Tomo-2-1.pdf](https://www.modelarametropole.com.br/wp-content/uploads/2018/09/Produto-18_Tomo-2-1.pdf).
- HARVEY, D. (2011). *O enigma do capital e as crises do capitalismo*. São Paulo, Boitempo Editorial.
- IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (2019). *Cidades@*. Disponível em <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/rj/seropedica/panorama>. Acesso em: 24/09/2019

- ISIDORO, I.; ALCANTARA, D. e TÂNGARI, V. (2011). Uma inovação metodológica no estudo das unidades de paisagem: as oficinas locais nos municípios influenciados pelo arco metropolitano. In: Colóquio Quapá-SEL. São Paulo: FAUUSP. Disponível em: <http://quapa.fau.usp.br/wordpress/wp-content/uploads/2016/03/Uma-inova%C3%A7%C3%A3o-metodol%C3%B3gica-no-estudo-das-unidades-de-paisagem-As-Oficinas-Locais-nos-munic%C3%ADpios-influenciados-pelo-Arco-Metropolitano.pdf>. Acesso em: 1º jun 2019.
- KZURE-CERQUERA, H. (2014). “A saúde da cidade sob suspeita”. In: SILVEIRA, C.; FERNANDES, T.M. e PELLEGRINI, B. (orgs.). *Cidades saudáveis? Alguns olhares sobre o tema*. Rio de Janeiro, Fiocruz.
- MAGNOLI, M. (2006). Em busca de outros espaços livres de edificação. *Revista Paisagem e Ambiente – Ensaios*. São Paulo, FAUUSP, n. 21, pp. 143-173.
- MARICATO, E. (2001). *Brasil, cidades – alternativas para a crise urbana*. Petrópolis/RJ, Vozes.
- McHARG, I. (1992). *Design with Nature*. Nova York, Wiley.
- MONTEZUMA, R. e CINTRA, D. (2012). “O arco metropolitano do Rio de Janeiro: um marco na transformação da paisagem metropolitana”. In: TÂNGARI, V.; REGO, A. e MONTEZUMA, R. (orgs.). *O Arco Metropolitano do Rio de Janeiro: integração e fragmentação da paisagem metropolitana e dos sistemas de espaços livres de edificação*. Rio de Janeiro, Proarq-FAU-UFRJ.
- NOVA CEDAE (2015). Projeto básico do esgotamento sanitário da bacia hidrográfica do Rio Guandu - lote 2. *Relatório do projeto básico de Seropédica*. Rede coletora de esgoto. Encibra, Cohidro.
- OBSERVATÓRIO DAS METRÓPOLES (2005). *Como andam as metrópoles - Relatório final*. Rio de Janeiro, Ippur/UFRJ. Disponível em: [http://www.observatoriodasmetrosoles.ufrj.br/como\\_anda/como\\_anda\\_RM\\_riodejaneiro.pdf](http://www.observatoriodasmetrosoles.ufrj.br/como_anda/como_anda_RM_riodejaneiro.pdf). Acesso em: 13 jun 2019.
- OLIVEIRA, F.; CARDOSO, A.; COSTA, H. e VAINER, C. (2012). *Grandes projetos metropolitanos: Rio de Janeiro e Belo Horizonte*. Rio de Janeiro, Letra Capital.
- PICKTON, D. e WRIGHT, S. (1998). What is SWOT in Strategic Analysis? *Strategic Change*, v. 7, n. 2, pp. 101-109. Wiley & Sons. Disponível em: [https://www.researchgate.net/publication/246915222\\_What's\\_SWOT\\_in\\_strategic\\_analysis](https://www.researchgate.net/publication/246915222_What's_SWOT_in_strategic_analysis). Acesso em: 14 jun 2016.
- PNUD (2013). *Atlas do Desenvolvimento Humano do Brasil*. Disponível em: <http://www.atlasbrasil.org.br/2013/pt/>. Acesso em: 24 set 2019.
- REGO, A. (2011). O arco metropolitano e prospecções sobre as centralidades urbanas da Região Metropolitana do Estado do Rio de Janeiro. In: XIV ENANPUR. *Anais...* Rio de Janeiro, Anpur.
- RUBEM, A. e MOURA, A. (2014). Cenários prospectivos no apoio à decisão: uma proposta de aprimoramento do método de Schoemaker. *Relatórios de Pesquisa em Engenharia de Produção* v. 14, n. B5, pp. 70-80. Disponível em: [http://www.producao.uff.br/images/RPEP\\_B5.pdf](http://www.producao.uff.br/images/RPEP_B5.pdf). Acesso em: 14 junho 2019.
- SACK, R. (2011). “O significado de territorialidade”. In: DIAS, L. e FERRARI, M. (orgs.). *Territorialidades humanas e redes sociais*. Florianópolis, Insular.
- SANTOS, M. (2006). *A natureza do espaço: técnica e tempo, razão e emoção*. São Paulo, Editora da Universidade de São Paulo.
- \_\_\_\_\_. (2013). O planejamento por cenários como resposta das organizações a desafios colocados na época atual. Disponível em: [http://home.uevora.pt/~mosantos/download/PlaneamentoporCenarios\\_01Jun13.pdf](http://home.uevora.pt/~mosantos/download/PlaneamentoporCenarios_01Jun13.pdf). Acesso em: 15 jun 2019.

- SANTOS JUNIOR, O. e MONTANDON D. (orgs.) (2011). *Os planos diretores municipais pós-estatuto da cidade: balanço crítico e perspectivas*. Rio de Janeiro, Letra Capital, Observatório das Cidades e Ippur/UFRJ. Disponível em: [http://observatoriodasmetropoles.net.br/arquivos/biblioteca/abook\\_file/plano\\_diretor.pdf](http://observatoriodasmetropoles.net.br/arquivos/biblioteca/abook_file/plano_diretor.pdf). Acesso em: 15 jun 2019.
- SCHOEMAKER, P. J. H. (1995). Scenario planning: a tool for strategic thinking. *MIT Sloan Management Review*, v. 36, n. 2, pp. 25-40.
- SEBRAE (2015). Painel regional: Baixada Fluminense. *Observatório Sebrae/RJ*. Rio de Janeiro, Sebrae. Disponível em: [http://www.sebrae.com.br/Sebrae/Portal%20Sebrae/UFs/RJ/Anexos/Sebrae\\_INFREG\\_2014\\_BaixadaFlum.pdf](http://www.sebrae.com.br/Sebrae/Portal%20Sebrae/UFs/RJ/Anexos/Sebrae_INFREG_2014_BaixadaFlum.pdf). Acesso em: 24 set 2019.
- SEROPÉDICA (2006). Plano Diretor Participativo do Município de Seropédica. Lei n. 328 de 2006. Prefeitura Municipal de Seropédica.
- SILVA, R. D. (2017). "Royalties e desenvolvimento regional: uma reflexão sobre os desafios do Rio De Janeiro". In: MONTEIRO NETO, A.; CASTRO, C. N. e BRANDÃO, C. A. (orgs.) *Desenvolvimento regional no Brasil: políticas, estratégias e perspectivas*. Rio de Janeiro, Ipea.
- SILVA, J.; LIMA, F. e MAGALHÃES, N. (2015). Aplicação do conceito de unidade morfoterritorial na escalas metropolitana, intraurbana e local. *Revista de Morfologia Urbana*, v. 3, n. 2, pp. 105-120. Disponível em: <http://revistademorfologiaurbana.org/index.php/rmu/article/view/12>. Acesso em: 1º jun 2019.
- SOUZA, M. J. N. (2012). "Arco Metropolitano - integração ou fragmentação? Considerações a partir do exemplo de Nova Iguaçu". In: TÂNGARI, V.; REGO, A. Q. e MONTEZUMA, R.C. (orgs.). *O arco metropolitano do Rio de Janeiro: integração e fragmentação da paisagem metropolitana e dos sistemas de espaços livres de edificação*. Rio de Janeiro, Proarq-FAU-UFRJ.
- TÂNGARI, V.; SCHLEE M. e ANDRADE, R. (orgs.) (2009). *Sistema de espaços livres - o cotidiano, apropriações e ausências*. Rio de Janeiro, FAU/UFRJ-Proarq.
- TÂNGARI, V.; REGO, A. e MONTEZUMA, R. (orgs.) (2012). *Arco Metropolitano do Rio de Janeiro: integração e fragmentação da paisagem metropolitana e dos sistemas de espaços livres de edificação*. Rio de Janeiro, Proarq-FAU-UFRJ.
- \_\_\_\_\_. (2013). *O Arco Metropolitano do Rio de Janeiro: debates e reflexões*. Rio de Janeiro, PROARQ-FAU-UFRJ (CD-ROM).
- TCE – Tribunal de Contas do Estado (2017). *Estudos socioeconômicos dos municípios do Estado do Rio de Janeiro - Seropédica*. Disponível em <https://www.tce.rj.gov.br/estudos-socioeconomicos1>. Acesso em: 24 set 2019.
- VIANNA, M. A. (2017). *A agricultura familiar em Seropédica, RJ: gestão social, participação e articulação dos atores do polo de conhecimento local em agropecuária*. Tese de Doutorado. Seropédica, Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro.
- VILLELA, L. E. (2013). "Redes, desenvolvimento e gestão social em Arranjos Produtivos Locais (APLs) no estado do Rio de Janeiro". In: TENÓRIO, F. G. (org.). *Gestão social e gestão estratégica*. Rio de Janeiro, FGV.

Texto recebido em 16/jun/2019  
Texto aprovado em 11/set/2019





# Levantamento e análise dos arranjos espaciais decorrentes do processo de metropolização da Região de Maringá

Survey and analysis of spatial organizations deriving from the metropolization process of the Region of Maringá

Lilian Chirnev [I]  
Ana Lúcia Rodrigues [II]

## Resumo

A acelerada urbanização do Brasil gerou uma demanda por planejamento urbano, principalmente nas áreas metropolitanas fortemente marcadas por diferenças sociais e espaciais. No presente estudo, identificamos os padrões de organização do território da Região Metropolitana de Maringá, relacionados aos aspectos de caráter institucional, político e funcional, a partir da sistematização de diversos estudos atuais elaborados por institutos e entidades acadêmicas, com comparação entre os estudos abordados, mapeamento das informações e organização de indicadores, objetivando contribuir com a implementação do planejamento integrado regional e metropolitano no âmbito do Estatuto da Metrópole e subsidiá-la.

**Palavras-chave:** Região Metropolitana de Maringá; arranjos espaciais; estudos regionais; composição institucional e política; composição funcional.

## Abstract

*Brazil's quick urbanization process has generated demand for urban planning, mainly in metropolitan areas strongly characterized by social and spatial differences. In this study, we identify territory organization patterns of the Metropolitan Region of Maringá, related to institutional, political and functional aspects, based on the systematization of current studies developed by institutes and academic entities. We compared the studies, mapped information and organized indicators, aiming to contribute to and subsidize the implementation of the regional and metropolitan integrated planning in the sphere of the Metropolis Statute.*

**Keywords:** Metropolitan Region of Maringá; spatial organization; regional studies; institutional and political composition; functional composition.



## Introdução

A dinâmica urbana e regional é fruto de mudanças céleres, intensificadas nas últimas décadas pelos intensos fluxos políticos, econômicos e sociais. O território fixo e o flexibilizado pela ocupação das pessoas e por suas ações reflete o impacto dessas ocorrências. Nesse sentido, cada geografia existente responde aos seus respectivos padrões de organização territorial. O foco do presente estudo é compreender quais são os principais arranjos espaciais a partir do processo de metropolização que ocorre no território constituído pela Região Metropolitana de Maringá (RMM), localizada na Região Norte Central do estado do Paraná (Figura 1).

Para alcançar o objetivo geral, serão desenvolvidos alguns estudos específicos: a) identificar os principais padrões atuais de organização do território da RMM, padrões estes relacionados a aspectos específicos de caráter institucional-político e funcional; b) descrever cada um dos padrões selecionados, sendo previamente definidos os de característica institucional-política (Paraná, 2017) e funcional (dos municípios integrados à dinâmica de metropolização dessa região; e c) demonstrar a finalidade e a dimensão espacial de cada geografia territorial selecionada (institucional-política e funcional).

A identificação e a análise dos territórios que correspondem às distintas dinâmicas de constituição do espaço urbano regional da RMM foram sistematizadas, neste artigo, por meio dos mais recentes trabalhos com tal finalidade, e se apresentam na estrutura deste estudo em quatro seções.

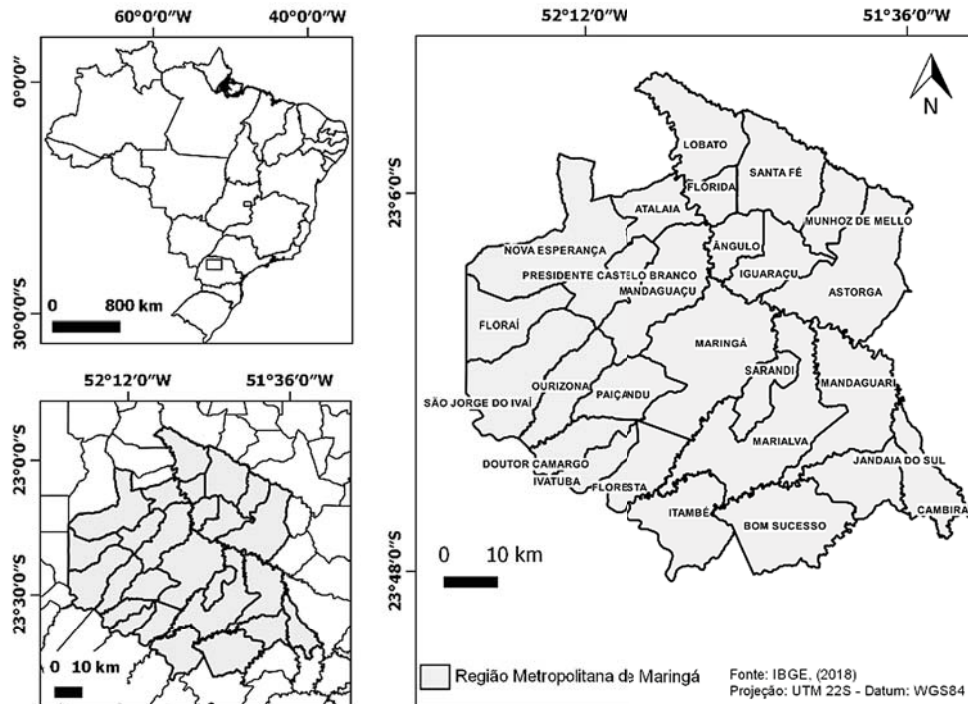
Na primeira seção, descreve-se a formação institucional da RMM, utilizando como referencial os marcos legais pertinentes a esse processo, bem como reflexões relacionadas à ausência de critério técnico para a formalização da unidade (Rodrigues e Souza, 2018).

Nessa seção, discute-se, também, o aspecto político representado pelo estudo intitulado Referências para a política de desenvolvimento urbano e regional para o estado do Paraná (Paraná, 2017), desenvolvido pela Secretaria de Estado do Desenvolvimento Urbano (Sedu) e pelo Serviço Social Autônomo – Paranaidade. Trata-se de um diagnóstico para a elaboração dos Planos de Desenvolvimento Urbano Integrado (PDUIs), com intuito de referenciar o trabalho técnico e orientar as próximas etapas do processo para o cumprimento do Estatuto da Metrópole (Lei federal n. 13.089/2015).

Na segunda seção, será apresentada a composição funcional dessa região a partir de dois estudos regionais desenvolvidos pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), cada qual com suas particularidades metodológicas, sendo respectivamente: a) arranjos populacionais e concentrações urbanas (IBGE, 2016) e b) divisão regional do Brasil em regiões geográficas imediatas e regiões geográficas intermediárias (IBGE, 2017).

Para analisar a funcionalidade, a natureza e as características particulares da RMM, na terceira seção foi utilizada uma pesquisa recentemente elaborada (Chirnev, 2016), que classifica a escala de participação dos municípios no fenômeno urbano-metropolitano e resulta no nível de integração intrametropolitano.<sup>1</sup>

Figura 1 – Região Metropolitana de Maringá, no estado do Paraná, Brasil, 2018



Elaboração: Everton Hafemann Fragal, 2019.

Na quarta e última seção, são sistematizadas, a partir da análise dos estudos adotados, as dinâmicas de conformação e constituição do espaço urbano regional da RMM, bem como o processo de metropolização e seus consequentes arranjos espaciais, que são o resultado do processo plural que compõe as dinâmicas urbanas e regionais dos territórios.

## A RMM institucional e política

Há um protagonismo do mercado no desenvolvimento dessa região, influenciando diretamente o modelo de gestão

pública implementado. Isso se deve à peculiaridade de sua implantação, se comparada às demais RMs do País, pois se trata de um território inserido no maior loteamento de terras do planeta, composto por 515 mil alqueires paulistas e realizado pela Companhia de Terras Norte do Paraná (CMNP) na década de 1940 (Rodrigues e Souza, 2018).

O planejamento e o *marketing*, frutos desse vultoso empreendimento imobiliário, fundaram o processo de desenvolvimento regional e permanecem como estratégia utilizada para manter o mercado imobiliário no controle das decisões e das ações relacionadas ao metropolitano maringaense.

A institucionalização da RMM reflete a manutenção dessa lógica, pois resulta de ação política que não obedece a qualquer critério técnico. Mas considera-se que tal lógica também caracteriza a formalização de outras RMs Brasil afora (ibid.).

A RMM foi institucionalizada por meio da lei complementar n. 83 de 1998, com sua primeira configuração composta de oito municípios: Maringá, Ângulo, Mandaguari, Iguaraçu, Mandaguaçu, Paiçandu, Marialva e Sarandi. Atualmente se compõe de 26 municípios inseridos por outras quatro leis estaduais (LC n. 13.565/2002; LC n. 110/2005; LC n. 127/2010; e LC n. 145/2012) (Figura 1).

A composição institucional da RM de Maringá mantém o município-polo Maringá como destaque em vários aspectos. Em termos populacionais, possui 423.666 habitantes (IBGE, População Estimada, 2019), sendo o terceiro maior município do Paraná. Outros sete municípios têm população entre 20 mil e 100 mil habitantes; dois municípios têm até 20 mil habitantes, e os demais 16 municípios, com população inferior a 10 mil habitantes.

### Desenvolvimento regional – Secretaria Estadual de Desenvolvimento Urbano (Sedu)

Recente estudo intitulado *Referências para a Política de Desenvolvimento Urbano e Regional para o Estado do Paraná* (Paraná, 2017), desenvolvido pela Sedu e Paranacidade, constitui-se numa referência importante para dar publicidade à política de desenvolvimento urbano e regional do Estado, apesar da ausência de elementos

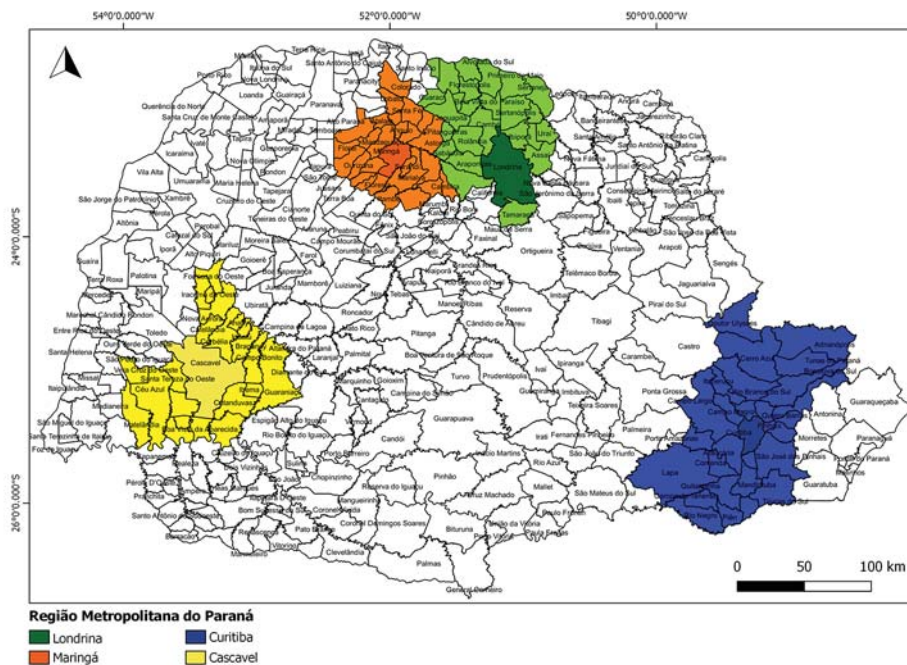
para a identificação da metodologia utilizada para a construção dos diagnósticos apresentados.

Segundo esse estudo, a RMM mantém-se como uma das quatro regiões metropolitanas do Paraná. A justificativa apresentada para a permanência de apenas quatro RMs (Curitiba, Londrina, Maringá e Cascavel), do total de oito criadas e sancionadas no Paraná (Apucarana, Campo Mourão, Toledo e Umuarama), ancora-se nos critérios do Estatuto da Metrópole, “cuja exigência é de que uma RM tenha influência nacional ou sobre uma região que configure, no mínimo, a área de influência de uma Capital Regional” (ibid., p. 39).

Para confirmar as RMs paranaenses com tal configuração (área de influência de uma capital regional), a referência principal é o Regic – Regiões de Influência das Cidades (IBGE, 2008), que classificou Curitiba como metrópole, e os municípios de Londrina, Maringá e Cascavel como capital regional B. Portanto, no Paraná, “apenas as RMs criadas até 2015, das mencionadas Capitais Regionais [...] atendem aos requisitos para implantação do Estatuto da Metrópole. As demais devem compor arranjo de regionalização diferenciado sujeito a estudos técnicos” (Paraná, 2017, p. 39).

Definidas as RMs do Estado, realiza-se, na sequência, “a caracterização dos municípios das quatro RMs confirmadas, segundo Degraus Metropolitanos” (ibid., p. 12), com o objetivo de apresentar critérios de integração intrametropolitana, também pela necessidade de embasar o esclarecimento sobre qual município tem justificada sua inclusão (ou exclusão) no espaço regional da RM. A inclusão dos municípios

Figura 2 – Regiões Metropolitanas a serem mantidas no Paraná – 2016



Fonte: Paraná (2017).

nessa hierarquia foi definida por meio das diferenças de intensidade nas relações de dependência com o município-polo, visando a identificar e analisar prioritariamente três Funções Públicas de Interesse Comum – FPICs: uso e ocupação do solo, saneamento e meio ambiente.

A definição prévia da secretaria estadual em relação a essas três FPICs tem como referência o Estatuto da Metrôpole, que preconiza, no § 2º do art. 1º: “[...] Na aplicação das disposições desta Lei, serão observadas [...] a política nacional de desenvolvimento regional e as políticas setoriais de habitação, saneamento básico, mobilidade urbana e meio ambiente” (Estatuto da

Metrôpole, 2015, in *ibid.*, p. 71). A partir da lei, o entendimento desse estudo é de que a política setorial de habitação deve estar vinculada a um contexto mais amplo, “que é do Uso e Ocupação do Solo, assim como do Saneamento deve inserir-se no de Meio Ambiente” (*ibid.*).

Cada uma das três FPICs foi estruturada em indicadores parciais, codificados em uma hierarquia de 1 a 4, sendo o 1 “as situações com menores características metropolitanas e o 4, aquelas nas quais o fenômeno metropolitano é mais evidenciado, sendo o 2 e 3 níveis mais intermediários” (*ibid.*). O Indicador Final do Degrau Metropolitano foi construído por meio da somatória do total

de sete indicadores e, como cada indicador parcial varia de 1 a 4, na hierarquia metropolitana final, o nível 7 indica o mais baixo degrau metropolitano e o 28 o mais alto (ibid., pp. 71-72).

A base para a construção dos indicadores de cada uma das FPICs foi “a população total dos municípios, segundo

dados do Censo de 2010, e a área de seus territórios” (ibid., p. 71), incluindo, em cada FPIC, dados secundários de acordo com sua especificidade.

As variáveis dos movimentos pendulares compuseram a FPIC Mobilidade, reproduzida a seguir (Quadro 1), com a descrição que o indicador A foi calculado

Quadro 1 – Degraus Metropolitanos relativos à FPIC Referência Mobilidade

Município	População Total IBGE 2010	Área do território municipal (km <sup>2</sup> )	Deslocamento para a cidade polo (Maringá)	Deslocamento população total (%)	Indicador A
Astorga	24641	436.18	530	2.15	1
Bom Sucesso	6495	321.5	115	1.78	1
Cambira	7222	163.35	30	0.42	1
Jandaia do Sul	20133	189.03	368	1.83	1
Lobato	4359	240.58	126	2.88	1
Santa Fé	10410	276.29	273	2.62	1
Atalaia	3913	137.25	189	4.84	2
Floraí	5037	812.17	218	4.32	2
Flórida	2536	83.82	126	4.98	2
Mandaguari	32495	335.46	1364	4.20	2
Munhoz de Mello	3665	137.13	133	3.63	2
Nova Esperança	26510	403.59	1055	3.98	2
Ângulo	2823	105.64	197	6.96	3
Doutor Camargo	5819	117.96	440	7.56	3
Itambé	5748	244.13	620	10.79	3
Ivatuba	3003	94.93	234	7.81	3
Marialva	31535	475.09	2801	8.88	3
São Jorge do Ivaí	5484	315.97	468	2.62	3
Floresta	5819	161.65	1048	18.02	4
Iguaraçu	3942	163.78	461	11.71	4
Mandaguaçu	19284	293.7	3483	18.06	4
Maringá	349860	786.63	169	0.05	4
Ourizona	3373	175.42	508	15.05	4
Paiçandu	35307	171.72	10216	28.94	4
Presidente Castelo Branco	4758	155	661	13.89	4
Sarandi	80406	103.49	22791	28.34	4
	7045772	5979.1	48624	6.90	

Fonte: Paraná (2017, pp. 121-122).



utilizando-se o método estatístico quartil e os dados censitários (Paraná, 2017; IBGE, 2011).

A FPIC Uso do Solo é representada pelos indicadores B, C, D, E e F, e sua composição é a partir de três fontes. A primeira fonte de referência é a mancha metropolitana

por ocupação, “aquela decorrente do uso efetivo do solo por atividades urbanas e assim revelado nas imagens de satélite, considerando vazios intersticiais aqueles com distância menor que 5 km entre uma parte de mancha e outra” (ibid., p. 72).

Quadro 2 – Degraus Metropolitanos relativos à FPIC de Referência Uso do Solo Metropolitano

Município	Mancha metropolitana no município (km <sup>2</sup> )	Mancha metropolitana no município/ área da mancha metropolitana (%)	Indicador B	Mancha metrop. na área do munic./ Á área do município	Indicador C
Ângulo	0.00	0.00	1	0.00	1
Astorga	0.00	0.00	1	0.00	1
Atalaia	0.00	0.00	1	0.00	1
Bom Sucesso	0.00	0.00	1	0.00	1
Cambira	0.00	0.00	1	0.00	1
Doutor Camargo	0.00	0.00	1	0.00	1
Floraí	0.00	0.00	1	0.00	1
Floresta	0.00	0.00	1	0.00	1
Flórida	0.00	0.00	1	0.00	1
Iguaraçu	0.00	0.00	1	0.00	1
Itambé	0.00	0.00	1	0.00	1
Ivatuba	0.00	0.00	1	0.00	4
Jandaia do Sul	0.00	0.00	1	0.00	1
Lobato	0.00	0.00	1	0.00	1
Mandaguaçu	0.00	0.00	1	0.00	1
Mandaguari	0.00	0.00	1	0.00	1
Marialva	33.10	18.91	4	6.97	4
Maringá	108.17	61.80	4	22.23	4
Munhoz de Mello	0.00	0.00	1	0.00	1
Nova Esperança	0.00	8.84	1	0.00	1
Ourizona	0.00	0.00	1	0.00	1
Paiçandu	15.88	9.07	4	9.24	4
Presidente Castelo Branco	0.00	0.00	1	0.00	1
Santa Fé	0.00	0.00	1	0.00	1
São Jorge do Ivaí	0.00	0.00	1	0.00	1
Sarandi	17.88	10.22	4	17.28	4
	175.03	100			

Fonte: Paraná (2017, p. 123).

No Quadro 2 se apresenta a descrição dessa primeira fonte, representada apenas pelos indicadores B e C. Neste quadro também está a observação que os indicadores B e C foram calculados utilizando-se o método estatístico quartil e os dados censitários (IBGE, 2011). O que se destaca é o município de Ivatuba que aparece com nível 4 no indicador C, mesmo apresentando 0.00 (zero) em todas as Manchas (Paraná, 2017, p. 123).

Para a segunda e terceira fontes da FPIC Uso do Solo, foram utilizadas como referências a mancha metropolitana por sistema viário municipal em relação à mancha do sistema viário metropolitano e a contiguidade ou não dos perímetros urbanos municipais. A observação é que “os indicadores D e F foram calculados utilizando-se o método estatístico quartil, e para o indicador F, com contiguidade = 4; sem contiguidade = 1” (ibid., p. 124), todos tendo como fonte dados censitários (IBGE, 2011). No entanto, os municípios inseridos na tabela, de acordo com a publicação (Paraná, 2017), identificados como RMM, pertencem à RM de Londrina. Nesse sentido, não foi possível verificar na FPIC Uso do Solo a escala (de 1 a 4) de cada município da região de Maringá representada em todos os seus indicadores (B, C, D, E e F).

No caso da FPIC Meio Ambiente, a única menção na publicação (ibid.), em relação à metodologia de sua composição, é que o indicador selecionado para uma análise preliminar dessa função foi a existência de mananciais de captação de uso compartilhado por mais de um município. Dados da referida publicação (ibid., p. 125) identificam como fonte o IBGE, e a publicação insere na

observação que, no Indicador G, o “manancial compartilhado = 4; manancial não compartilhado = 1”.

Constam como municípios de manancial compartilhado (= 4) na RMM: Astorga, Bom Sucesso, Cambira, Jandaia do Sul, Mandaguari, Marialva, Nova Esperança e Santa Fé. E constam como municípios de manancial não compartilhado (= 1) na RMM: Ângulo, Atalaia, Doutor Camargo, Florai, Floresta, Flórida, Iguaçu, Itambé, Ivatuba, Lobato, Mandaguaçu, Maringá, Munhoz de Mello, Ourizona, Paiçandu, Presidente Castelo Branco, São Jorge do Ivaí e Sarandi.

Dessa forma, o quadro-síntese da RMM, referente aos Degraus Metropolitanos ocupados pelos municípios, com indicador mínimo de 7 e máximo de 28, apresenta a hierarquização dos municípios da região (Quadro 3).

Nesse sentido, dentre os 26 municípios da composição institucional da RMM, os que compõem o índice de maior hierarquia no indicador síntese do Degrau Metropolitano são: Mandaguaçu, Mandaguari, Marialva, Nova Esperança, Paiçandu, Presidente Castelo Branco, Sarandi e o polo, Maringá. Portanto, os municípios que, segundo esse diagnóstico, manter-se-iam componentes da região.

A especificação é que “esse exercício tem a intenção de se confirmar municípios mais ou menos metropolitanos [...] e essa definição embasaria eventuais rateios na manutenção do ente interfederativo a ser criado para cada uma das RMs” (ibid., p. 155).

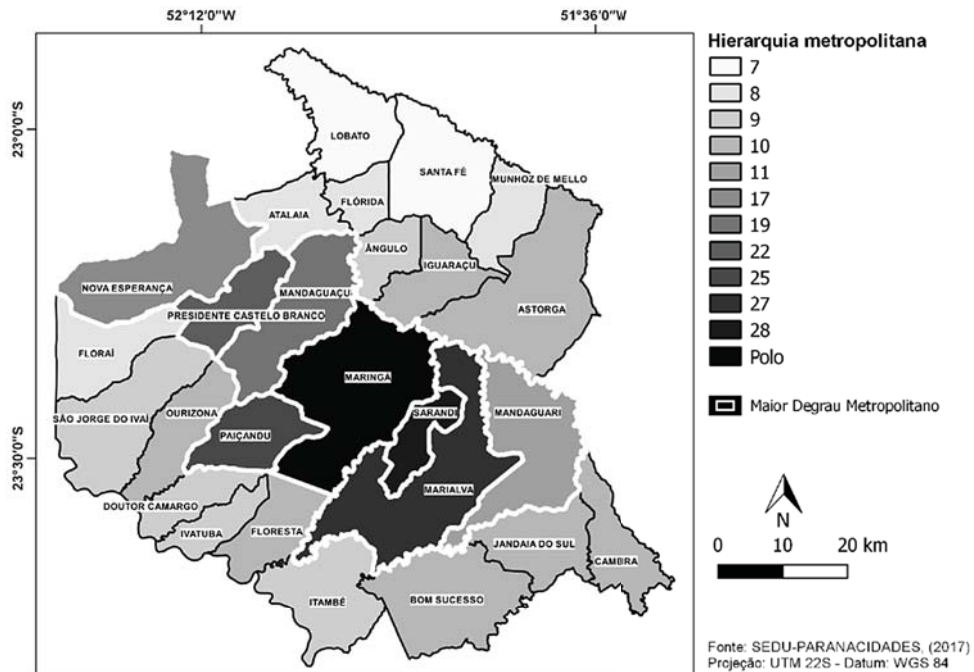
Além da confirmação de quatro RMs e da hierarquização de seus municípios, a publicação (ibid.) disponibiliza, também, a proposta de minutas de leis para a criação

Quadro 3 – Hierarquia metropolitana na Região Metropolitana de Maringá

Municípios	Degrau Metropolitano
Sarandi	28
Marialva	27
Paçandu	25
Maringá	polo
Presidente Castelo Branco	22
Mandaguaçu	19
Nova Esperança	17
Mandaguari	11
Astorga, Bom Sucesso, Floresta, Iguaçu, Jandaia do Sul e Ourizona	10
Ângulo, Doutor Camargo, Itambé, Ivatuba, São Jorge do Ivaí e Cambira	9
Atalaia, Florai, Flórida e Munhoz de Mello	8
Lobato e Santa Fé	7

Fonte: Paraná (2017, p. 238).

Figura 3 – Hierarquia metropolitana na Região Metropolitana de Maringá



Elaboração: Everton Hafemann Fragal, 2019.

dos modelos de gestão interfederativa. Nos anexos, estão inseridas as diretrizes para uma Política de Desenvolvimento Urbano e Regional que destacam: a) elaborar PDUIs para as RMs; b) formular estudos para a revisão dos limites territoriais das RMs de Curitiba, Londrina, Maringá e Cascavel; c) entender o PDUI das atuais RMs também como uma combinação de novos Planos Diretores Municipais. Apesar do material de referência, nenhuma dessas ações descritas foi implementada.

## A RMM FUNCIONAL

### Arranjos Populacionais (APs) e Concentrações Urbanas

O estudo dos Arranjos Populacionais e Concentrações Urbanas do Brasil (IBGE, 2016) constitui-se como uma referência para o planejamento urbano-regional no País, cujo quadro foi desenvolvido a partir de critérios relacionados a integração entre os municípios e se trata de uma outra referência para compreender a dinâmica de constituição do espaço urbano-regional da RMM.

O Arranjo Populacional é o “agrupamento de dois ou mais municípios onde há uma forte integração populacional devido aos movimentos pendulares para trabalho ou estudo, ou devido à contiguidade entre as manchas urbanizadas principais” (ibid., p. 22). Sua formação está fundamentada em três critérios de integração: “1) forte intensidade relativa dos movimentos pendulares para trabalho e estudo [...]; 2) um valor de intensidade absoluta dos movimentos para

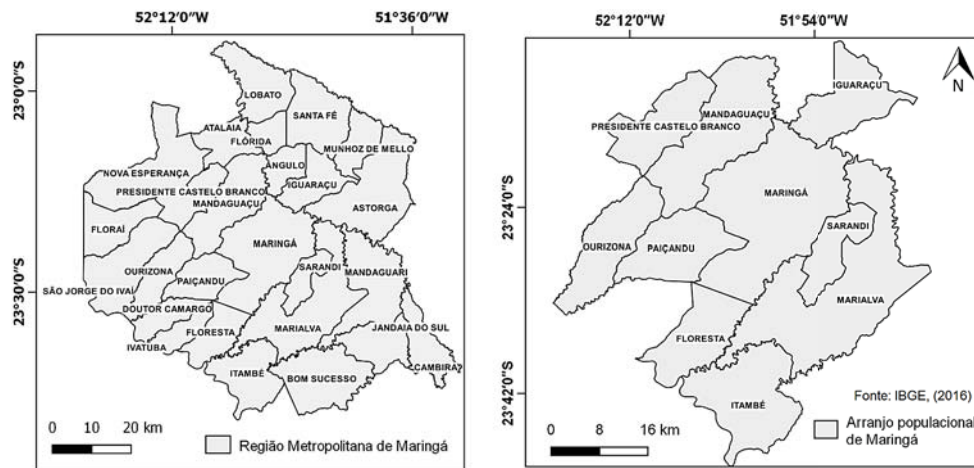
trabalho e estudo, entre dois municípios, igual ou superior a 10 mil pessoas; 3) contiguidade das manchas urbanizadas principais de dois municípios de até 3 km” (ibid.).

Conforme o citado estudo (ibid.), apesar das características semelhantes em razão dos critérios de integração e conurbação adotados, os APs possuem particularidades que também os distinguem entre si, para além da simples localização de sua região geográfica. Para essa análise específica, foram atribuídas características comuns aos APs, como tamanho populacional (até 100 mil habitantes, de 100 mil a 750 mil habitantes, acima de 750 mil habitantes) e localização (litoral, fronteira, etc.), resultando em tipologias com as seguintes denominações: Arranjos Populacionais Fronteiriços; Arranjos Populacionais Turísticos e de Veraneio no Litoral; Arranjos Populacionais até 100 mil habitantes; Médias Concentrações Urbanas; e Grandes Concentrações Urbanas.

O AP de Maringá/PR<sup>2</sup> insere-se na tipologia de Médias Concentrações Urbanas (arranjos populacionais acima de 100 mil habitantes até 750 mil habitantes), integrado pelos municípios de Floresta, Iguaçu, Itambé, Mandaguaçu, Marialva, Ourizona, Paçandu, Presidente Castelo Branco e Sarandi.

Desses municípios, constituem a mancha urbanizada contígua (menos de 3 km de distância das manchas urbanizadas principais) os municípios de Maringá, Paçandu e Sarandi. Em relação ao fluxo de pessoas para trabalho e estudo, com volume superior a 10 mil, o AP de Maringá destaca-se em uma escala de treze maiores índices, ocupando a terceira e a décima terceira

Figura 4 – Arranjo Populacional de Maringá



Elaboração: Everton Hafemann Fragal, 2019.

colocação em relação ao total das Médias Concentrações brasileiras. O índice de integração interna é 0,11, e o nível de integração dos municípios de Paiçandu e Sarandi com o arranjo é maior que 0,34, sendo 0,40 e 0,42 respectivamente.

O AP de Maringá é o reflexo do médio escalão da urbanização brasileira, cuja dinâmica urbana é caracterizada principalmente pelos movimentos pendulares, motivados pelo estudo e trabalho, e pela conurbação. Nessa configuração socioespacial, a oferta de emprego concentra-se no polo, e a moradia em outro município, demonstrando, por meio da organização funcional, as relações econômicas e sociais vinculadas à nova ordem mundial urbana (IBGE, 2016).

### Regiões Geográficas Imediatas e Intermediárias

A publicação *Divisão regional do Brasil em regiões geográficas imediatas e regiões geográficas intermediárias* (2017) é o mais recente estudo disponibilizado pelo IBGE para o planejamento regional do País. A publicação representa o que o Instituto categoriza como um novo quadro de referência para o planejamento regional, com as múltiplas escalas existentes no território nacional, resultantes das dinâmicas produtivas das últimas três décadas socioeconômicas, ambientais e de natureza político-administrativa, que inclui a criação de municípios e regiões metropolitanas, pós-Constituição Federal de 1988.

No Paraná, essa classificação substituirá as mesorregiões e as microrregiões, respectivamente, Intermediárias e Imediatas.

A prioridade do estudo foram as unidades subestaduais, incorporando a diferenciação do território interno, com a revisão das unidades mesorregionais e microrregionais, denominadas respectivamente *Regiões Geográficas Intermediárias e Regiões Geográficas Imediatas*. De acordo com essa atualização do quadro regional brasileiro, as Regiões Geográficas Imediatas (RGIs) têm como referência principal a rede urbana, ou seja, essas regiões são estruturadas por meio de centros urbanos mais próximos “para a satisfação das necessidades imediatas das populações, tais como: compras de bens de consumo duráveis e não duráveis; busca de trabalho; procura por serviços de saúde e educação; e prestação de serviços públicos” (IBGE, 2017, p. 19). As Regiões Geográficas Intermediárias estão relacionadas a uma escala intermediária entre as Unidades da Federação e as Regiões Geográficas Imediatas, delimitando-as com a inclusão de metrópoles ou capitais regionais (IBGE, 2008).

Essa mais recente regionalização sistematizada pelo IBGE (2017) utilizou em suas principais referências diversos estudos regionais feitos anteriormente, articulados de acordo com premissas e regras da atual proposta de recorte regional, dentre os quais se destaca o Regic 2007 (ibid.).

A partir da estrutura conceitual-metodológica desenvolvida no Regic 2007 (ibid.), outra referência utilizada é o estudo *Divisão Urbano-Regional* (IBGE, 2013), em razão de oferecer uma perspectiva regional do Brasil por meio de fluxos articulados por sua

rede urbana, culminando na identificação de regiões em três escalas: 1) Regiões Ampliadas de Articulação Urbana; 2) Regiões Intermediárias de Articulação Urbana; e 3) Regiões Imediatas de Articulação Urbana. “Todas as regiões identificadas são formadas a partir de uma cidade que comanda a sua região, estabelecendo-se relacionamentos entre agentes e empresas nos respectivos territórios” (IBGE, 2017, p. 21).

O estudo *Gestão do Território* (IBGE, 2014a) insere-se também na abordagem das redes e fluxos do território, mas com diferencial essencial. Essa dimensão de organização espacial foi construída a partir dos fluxos de gestão; se relacionado ao setor público foram representados pelas instituições públicas federal e, do lado do mercado, pelas empresas privadas.

No novo quadro regional de referência no País (ibid.), também foram inseridas, como marco, as principais estruturas de transporte, por meio do estudo *Logísticas dos transportes do Brasil* (IBGE, 2014b), que apresenta “[...] rodovias, ferrovias, hidrovias, aeroportos e portos, bem como outros equipamentos associados à logística do transporte de cargas e pessoas no País, como armazéns, estações aduaneiras de interior (chamados portos secos) [...]” (IBGE, 2017, p. 22).

Os APs e as Concentrações Urbanas do Brasil (IBGE, 2016a) também constituem a base dessa atualização do quadro de regionalização, fornecendo um arquétipo territorial de representação das relações econômicas e sociais inerentes ao processo de urbanização. “Essas unidades de análise formam um espaço urbano único, que, para efeito do presente projeto de regionalização, foi considerado indivisível” (IBGE, 2017, p. 22).



O desenvolvimento da atual proposta de recorte regional (ibid.) iniciou-se com a delimitação das Regiões Geográficas Imediatas e Intermediárias. Para cumprir esse objetivo, utilizou-se, em uma primeira fase, a Divisão Urbano-Regional (IBGE, 2013), em suas escalas imediata e intermediária, representadas no referido estudo como Regiões Imediatas de Articulação Urbana e Regiões Intermediárias de Articulação Urbana.

Conforme o estudo (IBGE, 2017), a Divisão Urbano-Regional (IBGE, 2013) não respeitava o limite das Unidades da Federação, pois fora feita com base no Regic 2007 (IBGE, 2008). Para as Regiões Geográficas Imediatas e Intermediárias, no entanto, a restrição quanto aos limites das Unidades da Federação constitui uma regra. Além disso, para cada escala (imediata e intermediária) foi balizado um número específico de municípios, respeitando “a noção de uma homogeneidade/proporcionalidade territorial e municipal, criando regiões com a mesma hierarquia, porém com extensões territoriais e quantitativos de municípios bastante diversos” (IBGE, 2017, p. 22).

Para cada Região Geográfica Imediata, a delimitação de composição de municípios foi de ter no mínimo cinco e no máximo 25, limitado também a um contingente populacional mínimo de 50 mil habitantes. Para se chegar a essa soma total, foram utilizados os resultados das Estimativas da População Residente para os Municípios Brasileiros (IBGE, 2016b). Em termos de hierarquização, cada Região Geográfica Imediata foi limitada a conter pelo menos uma cidade classificada como Centro de Zona B, conforme o Regic 2007 (IBGE, 2008).

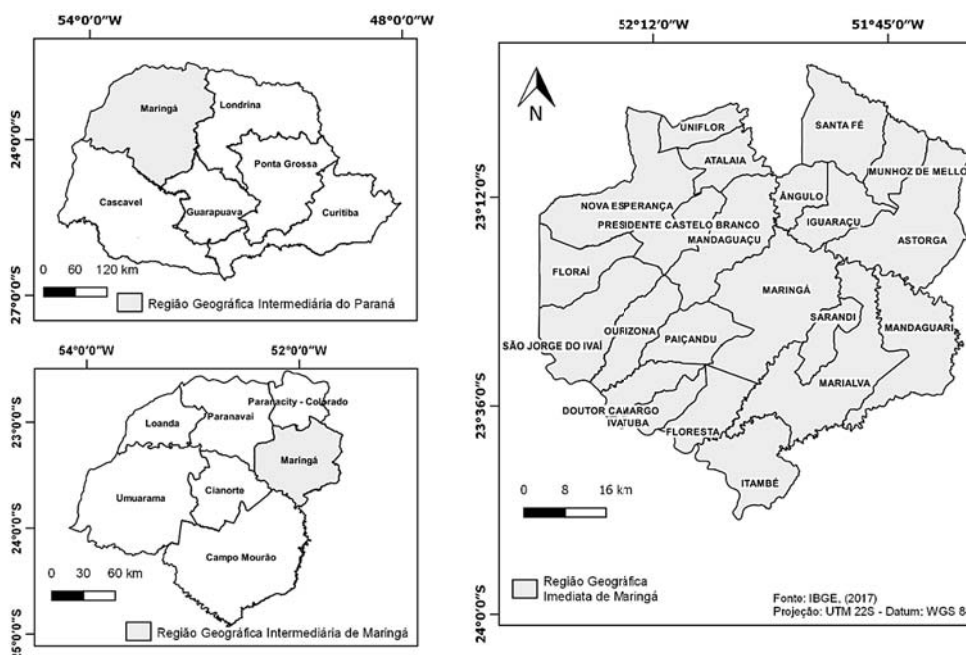
De acordo com o estudo (IBGE, 2017), após estruturação dessas regras, sucedeu-se a avaliação de município por município, a partir de fluxos de gestão pública e gestão empresarial (IBGE, 2014a), dos deslocamentos para estudo e trabalho (IBGE, 2016a) e das regiões de influência das cidades (IBGE, 2008). Todos esses dados referenciaram a elaboração do atual recorte regional.

A obra (IBGE, 2017) ainda destaca que cada Região Geográfica Imediata tem um polo articulador de seu território. Esse polo, cujo nome é concedido a essa região, pode ser um município isolado ou um arranjo populacional. A base das Regiões Geográficas Intermediárias, portanto, são as Regiões Geográficas Imediatas. Assim, primeiro ocorreu a composição de cada Região Geográfica Imediata, a partir dos “dados de fluxo municipais de gestão pública e gestão empresarial (IBGE, 2014a), de deslocamento para trabalho e estudo (IBGE, 2016a) e das regiões de influência das cidades (IBGE, 2008)”, (IBGE, 2017, p. 31).

Após estruturadas as Regiões Geográficas Imediatas (Microrregiões), por meio de aglutinação, as Regiões Geográficas Intermediárias (Mesorregiões) foram formadas. Estas últimas precisam respeitar os limites das Regiões Geográficas Imediatas e das UF's, bem como ter um número mínimo de duas Regiões Geográficas Imediatas para cada Região Geográfica Intermediária (ibid.).

A Região Geográfica Imediata (microrregião) de Maringá, definida a partir da atual proposta de recorte regional do IBGE (2017), é composta por 23 municípios, sendo: Paichandu, Ourizona, Nova Esperança, Munhoz

Figura 5 – Região Geográfica Intermediária do Paraná, Região Geográfica Intermediária de Maringá, Região Geográfica Imediata de Maringá



Elaboração: Everton Hafemann Fragal, 2019.

de Mello, Maringá, Marialva, Uniflor, Sarandi, São Jorge do Ivaí, Santa Fé, Presidente Castelo Branco, Mandaguari, Mandaguçu, Ivatuba, Itambé, Iguaraçu, Flórida, Floresta, Florai, Doutor Camargo, Atalaia, Astorga e Ângulo.

Maringá também é o nome<sup>3</sup> dado a uma das unidades de Região Geográfica Intermediária do PR, somando-se a outras cinco: Curitiba, Guarapuava, Cascavel, Londrina e Ponta Grossa. A Região Geográfica Intermediária de Maringá é composta por sete unidades de Região Geográfica Imediata, totalizando 115 municípios, sendo: RGI de Maringá (23 municípios); RGI de Campo

Mourão (24 municípios); RGI de Umuarama (22 municípios); RGI de Paranavaí (17 municípios); RGI de Cianorte (11 municípios); RGI de Paranacity-Colorado (11 municípios); e RGI de Loanda (7 municípios).

## O nível de integração intrametropolitana da RMM

Para analisar a natureza e as características particulares da RMM, apresentamos uma classificação da escala de participação dos

municípios no fenômeno urbano-metropolitano por meio do nível de integração intrametropolitano<sup>4</sup> (Chirnev, 2016). Segundo o estudo, o nível de integração intrametropolitano é uma medida para mensurar a escala de integração dos 25 municípios metropolitanos com o polo, Maringá.

Para a identificação desse nível de integração, a principal fonte foram os microdados do Censo Demográfico do IBGE de 2010. As variáveis selecionadas para classificação seguem a mesma premissa do uso de indicadores que refletem os elementos da dinâmica metropolitana, como: a) população residente total 2010; b) taxa de crescimento populacional geométrico anual no período de 2000 a 2010; c) grau de urbanização em 2010 (proporção da população residente em áreas urbanas); d) percentual de trabalhadores em ocupações não agrícolas no município em 2010; e) densidade populacional dos setores censitários urbanos (número de habitantes por km<sup>2</sup>), no conjunto de setores censitários classificados como tipo 1 a 4 (Censo 2010); f) Produto Interno Bruto (PIB) em 2009; g) total de rendimentos das pessoas residentes em 2010 (em R\$); h) entrada e saída por movimento pendular, ou seja, somatória de entradas e saídas por movimento pendular no município: número de pessoas que procuraram o município para trabalhar ou estudar (entrada) mais o número de pessoas que procuraram outro município para trabalhar ou estudar em 2010 (uma pessoa que “entrou” ou “saiu” no município para realizar as duas atividades foi considerada nos dois tipos de fluxos de entrada ou saída – trabalho e estudo); i) porcentagem de entrada e saída de movimento pendular, ou seja, percentual

de pessoas que “entram” ou “saem” do município para trabalhar ou estudar (item anterior) em relação ao total de pessoas do respectivo município ocupadas ou que frequentavam escola 2010.

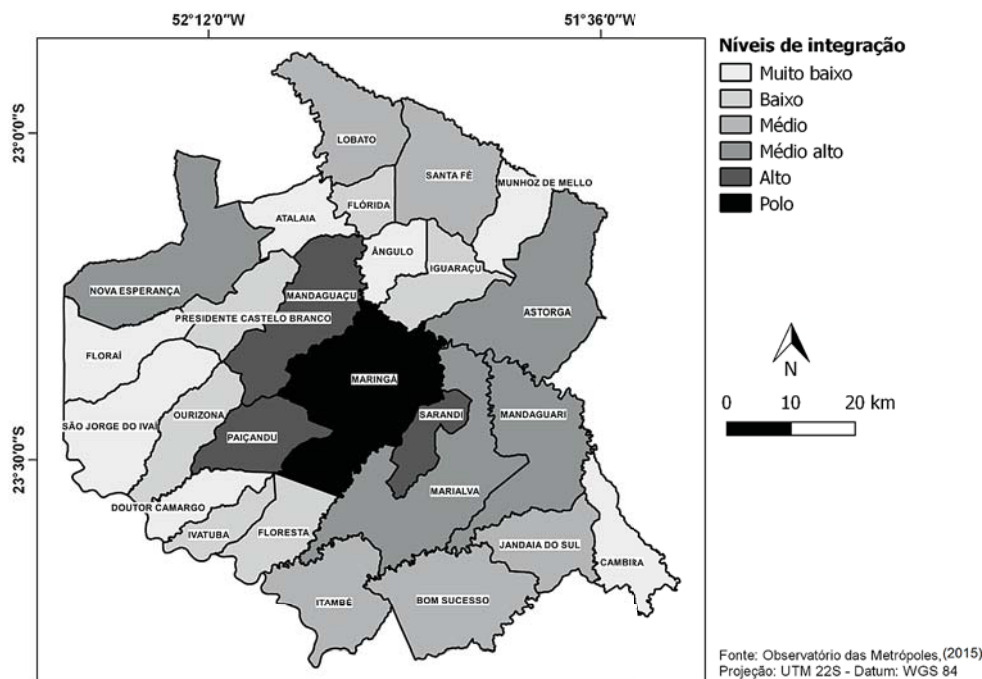
O resultado foi o agrupamento de municípios, classificados conforme o nível de integração com o polo, na seguinte escala: Alto, Médio Alto, Médio, Baixo e Muito Baixo. Os municípios de Sarandi, Mandaguaçu e Paiçandu, que compõem a área conurbada de Maringá, estão classificados no nível de integração Alto, ou seja, em relação aos demais municípios, participam de maneira efetiva do processo de metropolização, compartilhando variáveis afins, como renda, movimento pendular, PIB, perfil não agrícola, etc.

Os municípios de Nova Esperança, Marialva, Mandaguari e Astorga ocupam a escala de nível de integração Médio Alto, ou seja, mesmo sem estarem interligados pelo território do polo, esses municípios intensificam sua participação no processo de metropolização, integrando-se de maneira progressiva aos fenômenos econômicos e demográficos.

Santa Fé, Jandaia do Sul, Bom Sucesso, Itambé e Lobato foram os municípios classificados no nível de integração Médio. Ocupam a escala no nível Baixo de integração, os municípios de Presidente Castelo Branco, Iguaraçu, Floresta, Cambira, Flórida, Ourizona e Ivatuba. No nível de integração Muito Baixo estão classificados os municípios de São Jorge do Ivaí, Doutor Camargo, Ângulo, Floraí, Munhoz de Mello e Atalaia.

Nesses 18 municípios classificados entre Médio, Baixo e Muito Baixo, seus indicadores atestam ausência de integração com

Figura 6 – Nível de integração intrametropolitana da Região Metropolitana de Maringá



Elaboração: Everton Hafemann Fragal, 2019.

o polo. A dinâmica intrametropolitana, portanto, não se dá em todos os municípios da RMM, comprovando, mais uma vez, a motivação da institucionalização ter sido somente política. A sistematização desses dados é um exercício para demonstrar o território funcional da RMM e para relacionar esse indicador de integração metropolitana como mecanismo viável para identificar quais municípios se integram ou não ao polo e, portanto, contribuir para as análises e discussões sobre a dinâmica regional, definição de FPICs e, por consequência, subsidiar o planejamento efetivo da governança metropolitana e da governabilidade do território metropolitano.

## Considerações finais

No presente artigo foram apresentados os padrões plurais de composição dos diversos territórios identificados na RMM. Cada geografia territorial, selecionada a partir de aspectos específicos de caráter institucional-político e funcional, descreve sua finalidade e dimensão espacial. Em cada território foi possível identificar as distintas dinâmicas de construção do espaço urbano regional.

Na formação institucional da RMM, verifica-se que a composição com 26 municípios está atrelada à força da lei, distante, portanto, de qualquer vínculo com a realidade funcional metropolitana. As leis

implementadas ao longo dos anos não dotaram o território de qualquer governabilidade e, na obrigatoriedade de outra lei, a partir do Estatuto da Metrópole, delegaram aos estados e municípios a responsabilidade em identificar e gerir suas FPICs, ou seja, uma lei para corrigir equívocos relacionados ao indiscriminado e legal processo de institucionalização.

O aspecto político de constituição do território foi analisado, no presente artigo, para atualizar a referência do Estado do Paraná, para a política de desenvolvimento regional. Em seu estudo técnico (Paraná, 2017), a Sedu confirma Maringá como RM e, no estudo de hierarquia, denominado Degraus Metropolitanos, cuja metodologia foi desenvolvida a partir de três FPICs (Uso e Ocupação do Solo, Meio Ambiente e Mobilidade), justifica-se a inclusão nessa composição regional, além do polo, de mais sete municípios: Sarandi, Mandaguari, Mandaguçu, Marialva, Nova Esperança, Paiçandu, Presidente Castelo Branco.

No aspecto funcional da região de Maringá, destacamos três estudos para apresentar os territórios integrantes da dinâmica metropolitana na sua dimensão funcional, apesar de estes não efetuarem a identificação desse caráter a partir da totalidade das funções comuns. Dois dos trabalhos foram desenvolvidos pelo IBGE, os *Arranjos populacionais e concentrações urbanas* (2016a) e a *Divisão regional do Brasil em regiões geográficas imediatas e regiões geográficas intermediárias* (2017).

No estudo regional de 2016 (IBGE, 2016a), o critério de formação de um arranjo populacional foi o agrupamento de municípios, tendo a urbanização como principal

processo indutor de integração populacional – entre os municípios, em especial com o polo –, em razão dos movimentos pendulares para trabalho e/ou estudo, e a contiguidade entre as manchas urbanizadas principais. Dessa forma, o Arranjo Populacional de Maringá, considerado como Média Concentração Urbana (populacionais acima de 100 mil habitantes até 750 mil habitantes), compõe-se pelo polo Maringá, mais os municípios de Floresta, Iguaraçu, Itambé, Mandaguçu, Marialva, Ourizona, Paiçandu, Presidente Castelo Branco e Sarandi.

E, no mais recente estudo do IBGE (2017), incluiu-se como regra a restrição quanto aos limites das Unidades da Federação e se construiu o quadro atual de regionalização do País, utilizando, como subsídio para esse processo, outras pesquisas anteriores do IBGE (2008; 2013; 2014a; 2014b; 2016a; e 2016b). Esse arcabouço metodológico fundamentou a revisão das unidades mesorregionais e microrregionais do Brasil, denominadas respectivamente Regiões Geográficas Intermediárias e Regiões Geográficas Imediatas. O referencial principal das Regiões Geográficas Imediatas é a rede urbana, relacionada aos centros urbanos mais próximos para satisfação imediata da população, busca de trabalho, compras de bens de consumo duráveis e não duráveis, acesso a prestação de serviços públicos, acesso a serviços de saúde e educação.

No quadro atual de regionalização no Estado do Paraná, Maringá identifica uma Região Geográfica Intermediária que tem em sua amplitude mais 7 unidades de Região Geográfica Imediata, entre as quais a de Maringá, composta por 23 municípios: Paiçandu, Ourizona, Nova Esperança,

Munhoz de Mello, Maringá, Marialva, Sarandi, São Jorge do Ivaí, Santa Fé, Presidente Castelo Branco, Mandaguari, Mandaguaçu, Ivatuba, Itambé, Iguaraçu, Flórida; Floresta; Florai; Doutor Camargo; Atalaia; Astorga; Ângulo; e Uniflor.

O nível de integração intrametropolitano (Chirnev, 2016) é o terceiro estudo apresentado quanto ao aspecto funcional, tendo sido elaborado com metodologia do Observatório das Metrôpoles (2012). Como resultado, nas escalas mais elevadas, além do polo Maringá, no nível de integração Alto, foram classificados os municípios de Mandaguaçu, Sarandi e Paíçandu; e, no nível Médio Alto, os municípios de Astorga, Mandaguari, Marialva e Nova Esperança.

Portanto, nas seções delineadas no presente artigo, dos principais arranjos espaciais no contexto da RMM, dos territórios analisados, o padrão institucional não corresponde

*vis a vis* à dinâmica urbana e regional. O padrão político ainda se encontra estagnado e, apesar de incluir alguns parâmetros técnicos, ainda não é possível verificar se sua proposta poderá contribuir para controle do aprofundamento das desigualdades sociais, ou se beneficiará os modelos de apropriação da cidade pela lógica do mercado.

Em relação aos três padrões funcionais sistematizados, esses recortes territoriais são integrados a partir de metodologias e seleção de variáveis. A perspectiva, portanto, refere-se a poder utilizar cada padrão analítico proposto, seja para fundamentar um debate científico, seja para subsidiar autoridades públicas quanto ao planejamento regional ou, ainda, para suprir os movimentos sociais e a sociedade civil com informações que insiram a questão metropolitana na agenda pública, a fim de consolidar a governabilidade desses territórios.

**[I] <https://orcid.org/0000-0001-8006-7480>**

Centro Universitário de Maringá, Curso de Gestão Pública. Maringá, PR/Brasil.  
Observatório das Metrôpoles, núcleo Maringá. Maringá, PR/Brasil.  
chirnevlilian@gmail.com

**[II] <http://orcid.org/0000-0003-1582-374X>**

Universidade Estadual de Maringá, Departamento de Ciências Sociais. Maringá, PR/Brasil.  
Observatório das Metrôpoles, núcleo Maringá. Maringá, PR/Brasil.  
alrodrigues1962@gmail.com



## Notas

- (1) A metodologia de classificação é do Observatório das Metrôpoles (2012).
- (2) Um dos critérios de nome do arranjo é que o arranjo leva o nome do município que possui a maior população, desde que esta seja, no mínimo, o dobro da população do segundo maior município (IBGE, 2016, p. 23).
- (3) Os nomes das Regiões Geográficas Intermediárias foram definidos a partir do polo de maior hierarquia urbana. Havendo mais de um polo na mesma hierarquia, foram adotados outros critérios.
- (4) Classificação realizada por Clédina Regina Lonardan Acorsi e Ana Lúcia Rodrigues no âmbito do INCT Observatório das Metrôpoles – Núcleo Região Metropolitana de Maringá, Relatório de Pesquisa (2015).

## Referências

- ACORSI, C. R. L. e RODRIGUES, A. L. (2015). *Nível de Integração Intrametropolitana da RMM*. Relatório de Pesquisa. Maringá, Observatório das Metrôpoles.
- BRASIL (2015). Lei n. 13.089, de 12 de janeiro de 2015. Institui o Estatuto da Metrópole, altera a Lei n. 10.257, de 10 de julho de 2001, e dá outras providências. *Diário Oficial da União*. Brasília, 13 de jan.
- CHIRNEV, L. (2016). *Estatuto da Metrópole e o desafio da gestão compartilhada: Uma análise do novo marco regulatório sob o viés do atual nível de integração entre os municípios da RMM-Região Metropolitana de Maringá (PR)*. Dissertação de mestrado. Maringá, Universidade Estadual de Maringá.
- FIRKOWSKI, O. (2013). “Estudo das Metrôpoles e Regiões Metropolitanas no Brasil: conciliação ou divórcio?”. In: FURTADO, B. A.; KRAUSE, L. e FRANÇA, K. C. B. de (eds.). *Território Metropolitano e políticas municipais: por soluções conjuntas de problemas urbanos no âmbito metropolitano*. Brasília, IPEA. Disponível em: [http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livros/livro\\_territoriometropolitano.pdf](http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livros/livro_territoriometropolitano.pdf). Acesso em: 6 jun 2018.
- IBGE (2008). *Regiões de Influência das Cidades (2007)*. Rio de Janeiro. Disponível em: [http://www.ipardes.gov.br/biblioteca/docs/regic\\_2007.pdf](http://www.ipardes.gov.br/biblioteca/docs/regic_2007.pdf). Acesso em: 15 jun 2018.
- \_\_\_\_\_. (2011). *Censo Demográfico 2010*. Rio de Janeiro, IBGE.
- \_\_\_\_\_. (2013). *Divisão urbano-regional*. Rio de Janeiro, IBGE.
- \_\_\_\_\_. (2014a). *Gestão do território 2014*. Rio de Janeiro.
- \_\_\_\_\_. (2014b). *Logística dos transportes 2014*. Rio de Janeiro.
- \_\_\_\_\_. (2016a). *Arranjos populacionais e concentrações urbanas no Brasil/IBGE*. Coordenação de Geografia. Rio de Janeiro, IBGE. Disponível em: <https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv99700.pdf>. Acesso em: 7 jun 2018.

- IBGE (2016b). Estimativas da população residente para os municípios e para as unidades da federação brasileiros com data de referência em 1º de julho de 2016. Rio de Janeiro.
- \_\_\_\_\_. (2017). *Divisão regional do Brasil em regiões geográficas imediatas e regiões geográficas intermediárias*. Rio de Janeiro, Coordenação de Geografia. Disponível em: <https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv100600.pdf>. Acesso em: 15 jun 2018.
- \_\_\_\_\_. (2018). *Estimativas da população residente no Brasil e unidades da Federação com data de referência em 1º de julho de 2018*. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/populacao/9103-estimativas-de-populacao.html?=&t=downloads>. Acesso em: 30 ago 2019.
- \_\_\_\_\_. (2019). Estimativas da população residente no Brasil e unidades da Federação com data de referência em 1º de julho de 2019. Disponível em: [https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/media/com\\_mediaibge/arquivos/7d410669a4ae85faf4e8c3a0a0c649c7.pdf](https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/media/com_mediaibge/arquivos/7d410669a4ae85faf4e8c3a0a0c649c7.pdf). Acesso em: 30 ago 2019.
- OBSERVATÓRIO DAS METRÓPOLES (2012). *Níveis de integração dos municípios brasileiros em RMs, RIDEs e AUs à dinâmica da metropolização*. Relatório de pesquisa. Rio de Janeiro, Observatório das Metrópoles.
- PARANÁ (1998). Lei complementar n. 83 de 17 de julho 1998. Curitiba. Disponível em: <http://www.legislacao.pr.gov.br/legislacao/listarAtosAno.do?action=exibir&codAto=8563&codItemAto=81922>. Acesso em: 1 jun 2018.
- \_\_\_\_\_. (2005). Lei complementar n. 111 de 11 de agosto de 2005. Curitiba. Disponível em: <http://www.legislacao.pr.gov.br/legislacao/pesquisarAto.do?action=exibir&codAto=7339&codItemAto=62018>. Acesso em: 1 jun 2018.
- \_\_\_\_\_. (2012). Lei complementar n. 145 de 24 de abril de 2012. Curitiba. Disponível em: <http://www.legislacao.pr.gov.br/legislacao/listarAtosAno.do?action=exibir&codAto=67057&codItemAto=500201#500201>. Acesso em: 1 jun 2018.
- PARANÁ. Governo do Estado; Secretaria de Estado do Desenvolvimento Urbano (Sedu); Serviço Social Autônomo (Paranacidade) (2017). *Referências para a Política de Desenvolvimento Urbano e Regional para o Estado do Paraná*. Curitiba.
- RODRIGUES, A. L. e SOUZA, P. R. de (2018). “Maringá: a ordem urbana na região metropolitana de Maringá: planejamento que produz segregação”. In: RIBEIRO, L. C. Q. e RIBEIRO, M. G. (orgs.). *Metrópoles brasileiras: síntese da transformação na ordem urbana 1980 a 2010*. Rio de Janeiro, Letra Capital e Observatório das Metrópoles. Disponível em: [http://observatoriodasmetrosoles.net.br/download/metrosoles\\_brasileiras2018.pdf](http://observatoriodasmetrosoles.net.br/download/metrosoles_brasileiras2018.pdf). Acesso em: 6 jul 2018.

Texto recebido em 16/jun/2019  
Texto aprovado em 12/ago/2019

# Políticas públicas, valorização da terra e metropolização: RMBH e o vetor industrial de expansão

Public policies, increase in land value and metropolization: the Metropolitan Region of Belo Horizonte and the expansion of the industrial vector

Sofia Santos Lages [I]

## Resumo

As especificidades da terra com relação aos demais bens configuram processos singulares de sua valorização e comercialização, em que o envolvimento dos agentes da produção do espaço é elemento estruturante na formação dos preços. O poder público, um desses agentes, apresenta papel notável, visto que possui a capacidade de controlar os possíveis usos da terra e, conseqüentemente, induzir atividades e empreendimentos que gerem atração do capital. Discute-se, neste artigo, a relação entre a atuação do poder público, a valorização da terra e a expansão de Belo Horizonte, desde seu plano inaugural até a metropolização, especialmente no “vetor oeste”, associado às atividades industriais desde os primórdios de sua expansão.

**Palavras-chave:** metropolização; políticas públicas; valorização da terra; mercado da terra; Região Metropolitana de Belo Horizonte.

## Abstract

*The specificities of land in relation to other goods constitute unique processes of land value increase and land commercialization, in which the involvement of space production agents is a structuring element in the formation of prices. The State, one of these agents, plays a remarkable role, as it has the power to control the possible uses of land and, consequently, to induce activities and enterprises that generate capital attraction. This article discusses the relationship between the State's action, the increase in land value and Belo Horizonte's expansion, from its inaugural plan to metropolization, especially in the “west vector”, associated with industrial activities since the beginning of its expansion.*

**Keywords:** metropolization; public policies; increase in land value; land market; Metropolitan Region of Belo Horizonte.



## Introdução<sup>1</sup>

A conformação do espaço urbano é fruto da relação entre diversos fatores que se influenciam mutuamente. Nesse processo de múltiplas interferências, a terra é condição fundamental para que todas as atividades sejam realizadas, o que a configura como categoria específica no contexto da urbanização regida pelo modo de produção capitalista.

Argumenta-se, neste trabalho, que os chamados “agentes da produção do espaço”

(Corrêa, 1989) ou “agentes do mercado” (Plambel, 1987) têm importante papel no processo de metropolização, uma vez que a espacialização do território metropolitano é resultante, dentre outros aspectos, de suas disputas e interesses. O poder público como um desses agentes tem especial relevância na expansão e estruturação urbana, visto que, por ser o responsável pela determinação e controle do uso e ocupação do solo, tem a capacidade de induzir os processos de reprodução do capital por meio de regulamentações e políticas públicas.

Figura 1 – Mapa RMBH e colar metropolitano com destaque para vetor oeste de expansão definido neste trabalho



Fonte: Agência de Desenvolvimento da Região Metropolitana de Belo Horizonte, modificado pela autora, em 2019.

Este artigo visa a discutir a relação entre a atuação do poder público, o processo de metropolização de Belo Horizonte e a valorização da terra nesse contexto. Serão abordados, especialmente, os reflexos das políticas públicas no chamado “vetor oeste de expansão” da Região Metropolitana de Belo Horizonte (RMBH),<sup>2</sup> conformado pelos municípios de Contagem, Betim, Ibirité, Sarzedo, Mário Campos, São Joaquim de Bicas, Igarapé, Juatuba e Mateus Leme (Figura 1). Tal agrupamento tem origem nas macrounidades propostas pelo Plambel<sup>3</sup> (1986) e trabalhadas em Mendonça (2002), especialmente aquela chamada de “Eixo Industrial”; e foi ampliado com base em um dos pressupostos deste artigo de que o processo de expansão metropolitana é continuamente acentuado a oeste da RMBH a partir, dentre outras causas, da chamada reestruturação produtiva, processo iniciado na segunda metade do século XX. O agrupamento proposto fundamenta-se, ainda, no trabalho de Diniz e Andrade (2015) sobre a integração metropolitana dos municípios da RMBH. Segundo os autores, em 2010 o vetor oeste de expansão aqui determinado contava com municípios de integração média a muito alta.<sup>4</sup> Tal conjuntura permite inferir que, até mesmo na extremidade do eixo proposto como recorte, as áreas urbanas não podem mais ser consideradas como desarticuladas e residuais, tal como no contexto de investigação de Plambel (1986), uma vez que já estão diretamente interligadas ao município-polo tanto fisicamente, pelos eixos viários, quanto social, logística e produtivamente.

A abordagem proposta neste artigo se estrutura, assim, nos seguintes eixos de discussão: inicialmente na caracterização do processo de valorização do espaço e formação dos preços da terra – cujos principais referenciais

teóricos utilizados são Moraes e Costa (1984) e, especialmente, Jaramillo (2009) – com o intuito de aplicar a Teoria da Renda da Terra Urbana como base teórica para a análise do mercado da terra metropolitana; em seguida na elucidação do papel dos agentes de mercado nesse processo, em especial o poder público, segundo os trabalhos de Plambel (1987), Correa (1989) e Jaramillo (2009), em uma tentativa de aproximação da estrutura atual de interação entre esses agentes e a produção do espaço; e, por fim, na descrição da expansão urbana e metropolização de Belo Horizonte, desde seu plano inaugural até a atualidade, com destaque para os reflexos das decisões e políticas públicas nesse processo, particularmente no vetor oeste de expansão, sendo Plambel (1986), UFMG (2011), e Tonucci Filho (2012) os trabalhos estruturantes para essa argumentação.

## Valorização do espaço e mercado da terra: suporte ao processo de metropolização

No estudo dos processos de valorização da terra, duas vertentes importantes podem ser identificadas: a teoria utilitarista, associada fundamentalmente à ideia de localização; e a teoria do valor-trabalho, desenvolvida por Karl Marx (1818-1883) na elaboração da Teoria da Renda da Terra, relevante na compreensão deste trabalho (Almeida e Monte-Mór, 2017).

Apoiadas na ideia de sistemas de competição perfeita e produtos homogêneos, as teorias de localização clássicas e neo-clássicas tinham como interesse principal a

maximização de ganhos de um determinado uso em localidades estabelecidas. Nesses trabalhos, a localização era associada exclusivamente à ideia de distância. O modelo de Heinrich Von Thünen (1783-1850), primeiro estudo sobre “aspectos geográficos da economia clássica” (Parnreiter, 2018), discute a renda da terra agrícola e sua organização no espaço, utilizando como variável a distância como custo de transporte. Nele se basearam outros modelos, tais como o de William Alonso (1933-1999), sobre a valorização da terra urbana em função de preferências locacionais; e o de Richard Muth (1927-2018) e Edwin Mills (1928-), que utilizam a densidade como variável principal para a compreensão da estruturação urbana (Plambel, 1987). Tal qual a proposta de Von Thünen, outros modelos também apresentam relevância para a construção das teorias de localização, dentre os quais o de Alfred Weber (1868-1958), interessado em determinar a localização ótima para determinados seguimentos industriais, baseado principalmente nos custos de transporte; de August Lösch (1906-1945), que define as áreas ótimas de mercado; e de Walter Christaller (1893-1969), de localização orientada pelo mercado, que complementarmente conformam a Teoria do Lugar Central.<sup>5</sup>

Apesar da relevância desses modelos nos primórdios da discussão sobre as questões urbana e regional, especialmente no contexto em que foram desenvolvidas, as especificidades espaciais não são aí contempladas. O espaço é tratado, nessas teorias, de modo uniforme no que diz respeito tanto aos aspectos físicos quanto aos sociais, ou seja, como uma abstração da realidade e das relações que o conformam. Em síntese, como um espaço fictício, abstrato e livre de conflitos (ibid.).

O espaço real, não abstrato, e mais especificamente a terra, é singular como objeto de valorização e não se confunde com os demais produtos materiais (Moraes e Costa, 1984). Primeiramente se diferencia por não ser produto de trabalho ao mesmo tempo que se configura como condição para a realização de todas as atividades. Além de imóvel e fisicamente absoluta – não pode ser ocupada por dois corpos simultaneamente –, a terra é um bem não fungível, ou seja, não se extingue em decorrência do uso, apenas se altera; é uma matéria finita, logo apresenta oferta inelástica de mercado; é heterogênea na qualidade de condição de produção e reprodução; e reflete a acumulação de trabalho nela realizado, como uma sobreposição do resultado de processos históricos naturais e sociais.

Marx, em uma tentativa de considerar as especificidades da terra agrícola e de seu mercado, resgata dos estudos de David Ricardo (1772-1823) e incorpora, em sua Teoria da Renda da Terra, a importância da distância relativa e da fertilidade do solo como princípios de análise da valorização do espaço. Pensada para explicar a conjuntura das terras agrícolas, duas dimensões da teoria marxista são levantadas como fundamentais para os estudos posteriores do solo urbano: a primeira delas diz respeito à relação entre valor e trabalho. Crítico da teoria clássica de valor-trabalho – herança de Adam Smith (1723-1790) e David Ricardo –, Marx defende não existir valor sem trabalho e, nesse sentido, o processo de valorização da terra apresentaria uma estrutura específica em relação aos demais mercados, uma vez que não é produzida a partir do trabalho humano. Logo, falar de valor da terra significaria falar sobre outro tipo de ganho: a renda. A segunda questão fundamental de seus estudos



para a discussão aqui iniciada é a constatação de que todas as terras auferem algum tipo de renda, mesmo que apenas as rendas absolutas, a saber, rendas mínimas referentes aos piores solos e localizações, e que determinam o gradiente de valorização do espaço (ibid.).

Assim, a renda da terra pode ser definida como o montante, independente da moeda de troca, recebido pelo proprietário como compensação do uso daquele espaço. A existência da renda é fruto da propriedade privada dos meios de produção, e seus diferentes tipos são gerados em decorrência das especificidades de cada terra (ibid.; Jaramillo, 2009; Singer, 1982).

Samuel Jaramillo (1950-), economista e teórico urbano colombiano, propõe-se a atualizar os conceitos de renda presentes na teoria de Marx segundo as particularidades da terra urbana. Enquanto Marx divide os diferentes tipos de renda das terras agrícolas em renda diferencial do tipo I, do tipo II, renda absoluta e de monopólio, Jaramillo classifica as rendas das terras urbanas em primárias – diferencial do tipo I, tipo II e absoluta – e secundárias – diferencial de comércio, de monopólio de segregação, diferencial de habitação, diferencial e de monopólio industrial (Jaramillo, 2009).

## As rendas urbanas primárias e secundárias

Jaramillo (ibid.) denomina “rendas urbanas primárias” aquelas implicadas no processo produtivo da construção, daí sua semelhança com as rendas definidas por Marx, também associadas à noção de produção, no caso, a agricultura. Essas rendas têm relação com as possibilidades e especificidades dos terrenos,

especialmente com o processo de construção em si – custos de infraestrutura e de verticalização, por exemplo. Já as “rendas urbanas secundárias” são aquelas originadas do consumo do espaço construído, associadas aos seus usos possíveis e desejáveis em um determinado contexto. Segundo o autor, as relações entre as rendas urbanas dão-se de modo distinto no espaço: as rendas primárias apresentam complementaridade entre si enquanto as secundárias configuram um processo de competitividade pelo espaço.

Para o autor, a *renda primária diferencial do tipo I* caracteriza-se como produto da diferença de *constructibilidad* dos terrenos, ou seja, suas especificidades construtivas, bem como os gastos e ganhos que podem gerar. Dentre essas características, Jaramillo destaca as condições geomorfológicas e a localização – especialmente em relação à disponibilidade de infraestrutura. Já a *renda primária diferencial do tipo II* está relacionada à quantidade de capital investido na terra, a fim de possibilitar a verticalização. A *renda absoluta urbana*, nível mínimo de renda para todos os terrenos, relaciona-se, assim como a renda absoluta tratada por Marx, à escassez da terra decorrente da propriedade privada, além de se configurar como base sobre a qual se estruturam os demais preços da terra (ibid.).

Quanto às rendas secundárias, Jaramillo chama de *renda diferencial de comércio* aquela auferida pelos proprietários das terras cuja inserção no contexto urbano consegue gerar uma rotação mais rápida do capital comercial, possibilitando lucros extraordinários não reprodutíveis pelo capital individual. A *renda de monopólio de segregação* tem relação direta com a disponibilidade de determinados segmentos sociais em pagar valores mais altos

para ocupar lugares que são conhecidos como exclusivos e diferenciais no que se refere tanto à localização – sua proximidade em relação às chamadas amenidades urbanas –, quanto ao tipo de ocupação em si, como é o caso dos condomínios fechados e sua suposta oferta de segurança e singularidades. O processo de segregação socioespacial da metrópole é diretamente influenciado pela conformação dessa renda, uma vez que determina valores da terra inacessíveis à maior parcela da população, logo, espacializa as localizações possíveis de serem ocupadas pelo segmento social. Já a *renda diferencial de habitação*, cujas características fundamentais a assemelham à renda de segregação, tem como princípio a capacidade e a disposição das famílias em arcar com os custos de localizações favoráveis à sua moradia. Importa ressaltar que, nesse caso, segundo o autor, a dimensão da proximidade dos valores de uso complementares ao modo de vida singular de cada família é o que determina as demandas pela localidade especificamente (ibid.).

No que se refere à *renda diferencial e de monopólio industrial*, Jaramillo (ibid.) esclarece que, com o desenvolvimento tecnológico e dos transportes, a atividade industrial, que demanda grandes áreas para sua implantação, não disputa as terras mais bem localizadas no contexto urbano e, portanto, com rendas mais altas. Desse modo, o autor comenta que as rendas diferencial e de monopólio industrial apresentam caráter secundário, uma vez que, mesmo relacionadas à atividade produtiva, têm caráter de consumo do espaço e não de produção. Apesar disso, o fato de ser uma atividade cujo impacto é conflituoso com outros usos do solo, a localização industrial é geralmente controlada pelo poder público.

Esse controle é relevante para a abordagem desenvolvida neste trabalho, tendo em vista que existe uma influência na renda das terras próximas às áreas determinadas como industriais, reflexo notável tanto nas rendas comerciais quanto nas de habitação, de acordo com cada contexto (ibid.).

Assim, argumenta-se, neste artigo, que a atualização proposta por Jaramillo (ibid.) permite uma visão mais clara da complexidade existente na formação da renda da terra urbana do que é possível a partir das teorias de localização e mesmo da Teoria da Renda da Terra Agrícola. Tal abordagem propicia, ainda, compreender o papel estruturante dos preços do solo e sua relação com a valorização do espaço no processo de metropolização, tema que será discutido com mais detalhe nas seções sobre a RMBH.

## Os agentes de mercado e a produção do espaço metropolitano

Assim como a compreensão da formação da renda da terra urbana, outro aspecto fundamental para se interpretar a valorização do espaço e a estruturação metropolitana é a interação entre os distintos agentes que conformam tal processo (ibid.; Plambel, 1987; Corrêa, 1989). Cabe salientar que a existência e o papel desses agentes são específicos de cada contexto condicionados a processos sociais, históricos, políticos e econômicos próprios, apesar de regidos pela rede capitalista global e sua divisão do trabalho. Desse modo, tanto quanto as singularidades da terra,

as particularidades dos agentes envolvidos no processo de valorização da terra tornam fundamental a delimitação de um recorte espacial para sua análise.

Corrêa (1989, p. 43) comenta que “os agentes sociais da produção do espaço estão inseridos na temporalidade e na espacialidade de cada formação socioespacial capitalista”, e os classifica em: proprietários dos meios de produção, proprietários fundiários, promotores imobiliários, o Estado e os “grupos sociais excluídos”. Para Plambel (1987, p. 75) “a análise da atuação dos vários tipos de agentes do mercado de terrenos urbanos é relevante porque é a lógica de sua atuação, na busca de apropriação da renda da terra ou da apropriação de vantagens locacionais, que determina a estruturação urbana”. Na abordagem de Plambel (ibid.) os agentes são separados entre o Estado e o setor privado, quais sejam: os usuários, os proprietários urbanos e das áreas urbanizáveis, os capitalistas empreendedores e os intermediários.

Com o intuito de atualizar tais definições de agentes para a conjuntura atual do mercado de terras e imobiliário, bem como aproximá-las da escala da metrópole brasileira, faz-se importante separar os agentes da produção formal e informal do espaço metropolitano. Abramo (2007, p. 29) utiliza das definições de Bagnasco (1999) para caracterizar os mercados formais e informais:

Se chamamos de economia formal o processo de produção e de trocas de bens e serviços regulados pelo mercado e promovidos e realizados por empresas industriais e comerciais com o objetivo do lucro e que atuam

submetidas às regras do direito comercial, fiscal, do trabalho, etc., podemos chamar economia informal todo o processo de produção e de troca que não se submete a um desses aspectos.

Para tal atualização da caracterização dos agentes, neste artigo, os agentes formais são identificados como: o Estado, como poder público, e os órgãos de interferência metropolitana; o Serviço de Registro de Imóveis, sob a figura do oficial responsável pelos registros dos parcelamentos e empreendimentos, além das transações que legitimam a propriedade formal, caracterizado como serviço público; proprietários fundiários e imobiliários; empresas urbanizadoras; incorporadores e construtores; intermediários do mercado – arquitetos e urbanistas, publicitários, imobiliárias, corretores; instituições e agentes financeiros; e, por fim, os usuários. A definição dos agentes informais faz-se muito mais complexa, uma vez que o mapeamento do seu mercado é dificultado pelas condições e pelo funcionamento de cada contexto, bem como por relações específicas de confiança, como comenta Abramo (ibid.). Assim, por se tratar neste trabalho de uma reflexão ampla sobre o contexto metropolitano, com foco no papel do Estado como agente da produção do espaço, a discussão aqui realizada não se propõe a definir os agentes informais, sem, contudo, perder de vista seu papel fundamental na estruturação metropolitana.

Desse modo, no que se refere aos agentes formais de produção do espaço, o seguinte panorama geral metropolitano pode ser inicialmente traçado:

Quadro 1 – Identificação inicial dos agentes formais de produção do espaço e sua atuação

Categoria Geral	Agente	
Poder Público	Estado	Provisão de infraestrutura geral; Regulamentação do uso e ocupação do solo; Controle fiscal sobre atividades; Produção imobiliária para determinados grupos sociais.
Serviço Público	Serviço de Registro Imobiliário (cartórios)	Registro de parcelamentos do solo; Registro de empreendimentos imobiliários; Registro de transações imobiliárias; Controle da propriedade formal da terra e imobiliária; Recolhimento das respectivas taxas e impostos tabelados.
Proprietários	Proprietário fundiário	Busca pela captação da máxima renda da terra.
Proprietários	Proprietário imobiliário (não usuário)	Busca pela obtenção do máximo lucro sobre o imóvel.
Capitalistas	Urbanizadoras	Execução de parcelamentos do solo, especialmente loteamentos; Produção de infraestrutura pontual; Busca a obtenção do máximo lucro sobre o empreendimento.
Capitalistas empreendedores	Incorporadoras	Captação financeira; Permuta de terrenos; Lançamento e execução do empreendimento; Venda das unidades produzidas pré-conclusão; Busca a obtenção do máximo lucro sobre o empreendimento.
Capitalistas empreendedores	Construtoras	Captação financeira; Permuta de terrenos; Lançamento e execução do empreendimento; Venda das unidades produzidas pós-conclusão; Busca a obtenção do máximo lucro sobre o empreendimento.
Intermediários	Arquitetos e urbanistas	Elaboração dos projetos; Criação de imagens para uso publicitário; Acompanhamento das obras de execução.
Intermediários	Publicitários	Produção de anúncios e <i>marketing</i> para auxílio de vendas.
Intermediários	Imobiliárias/ Corretores	Avaliação imobiliária; Negociações e vendas.
Instituições financeiras	Bancos e agências de crédito	Disponibilização de crédito para o parcelamento e construção; Disponibilização de crédito para a aquisição fundiária e imobiliária.
Usuários	Proprietários	Extração do valor de uso de uma determinada propriedade; Busca pela obtenção do máximo lucro sobre o imóvel, espera por uma valorização do bem.
Usuários	Locatários	Extração do máximo valor de uso de uma determinada propriedade.
Movimentos populares	Ativistas e apoiadores	Luta por direitos e visibilidade de questões sociais, manifestada por meio de atos organizados, (reuniões, assembleias, petições, manifestações, paralizações, etc.); Questionamento de posturas hegemônicas e determinadas decisões políticas.

Fonte: elaborado pela autora, em 2019.

Tal panorama de atuação dos agentes se relaciona a diferentes escalas de interação e poder de interferência na produção e valorização do espaço, por exemplo, se comparada a influência da atuação do Estado ou dos empreendedores com o exercício dos agentes intermediários. No entanto, é a correlação entre todos os agentes que configura os processos de valorização da terra e, concomitantemente, de metropolização. Logo, compreender seus papéis individualmente significa adentrar nos componentes fundamentais da estruturação urbana.

Com relação ao poder público, diferentes níveis de intervenção são possíveis nesses processos: desde a atuação direta por meio de desapropriações, cessões, compras e vendas, até formas indiretas, como nos casos de provisão de infraestrutura e serviços, tributação, regulação do uso do solo e mecanismos de financiamento (Plambel, 1987). Jaramillo (2009) comenta que reconhecer o papel do Estado como agente decisivo é fundamental para a compreensão plena do funcionamento do mercado de terras e imobiliário, base para a estruturação urbana. Segundo o autor, a atuação do Estado pode ser dividida em quatro linhas com reflexos diversos: a via fiscal, de cobrança de impostos; a regulamentação do uso do solo urbano; a provisão de infraestrutura; e a prática imobiliária, no papel de proprietário de terras ou produtor do espaço construído.

No contexto da RMBH, área de interesse deste trabalho, cabe pontuar a estrutura atual do poder público no âmbito da atuação metropolitana, uma vez que apresenta especificidades institucionais. Conforme comenta Tonucci Filho (2012), o arranjo institucional da RMBH é conformado a partir de 2004<sup>6</sup> por três instâncias e dois instrumentos: Assembleia

Metropolitana, Conselho Deliberativo de Desenvolvimento Metropolitano e Agência de Desenvolvimento Metropolitano; e, como instrumentos, o Fundo de Financiamento Metropolitano e o Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado da Região Metropolitana (PDDI-RMBH). Enquanto a Assembleia é a responsável pela proposição de macrodiretrizes de atuação, o Conselho trata dos assuntos relacionados ao PDDI, ao Fundo de Desenvolvimento Metropolitano e às Funções Públicas de Interesse Comum. Já a Agência é uma autarquia que tem funções executivas, cuida da articulação para implementação do PDDI e dá suporte aos municípios integrantes da RMBH.<sup>7</sup> Assim, importa ressaltar o papel fundamental que tal estrutura exerce tanto no fomento da articulação entre as diferentes estâncias de representatividade quanto na proposição de diretrizes metropolitanas unificadas, o que constitui um passo de extrema relevância para a efetividade do planejamento e desenvolvimento em escala regional.

## Do arraial à metrópole regional: panorama da formação da RMBH

Belo Horizonte, cidade planejada no final do século XIX para abrigar a capital política e administrativa do estado de Minas Gerais, vive desde sua gênese um contínuo processo de expansão urbana associado, em grande parte, à industrialização e, fundamentalmente, à segregação socioespacial. Diretamente atrelada à valorização do espaço, a segregação foi inicialmente determinada no plano inaugural da cidade e posteriormente reproduzida pelo

mercado imobiliário e de terras. Inaugurada em 1897, Belo Horizonte foi fundada a partir do ímpeto modernizador estimulado pelo início da República Brasileira. A tentativa de adequação nacional às novas bases disseminadas configurou-se na cidade tanto politicamente, por meio da alteração da capital do estado de Minas Gerais, quanto espacialmente, como materialização do pensamento higienista-positivista e de um modo de vida considerado moderno e vanguardista (Lemos, 2010).

Assim, o plano inaugural idealizado pela Comissão Construtora da Nova Capital (CCNC), apresentado em 1895, previa a setorização da cidade em áreas com uso e ocupação determinados (zonas urbana, suburbana e de sítios) e privilegiava a definição do traçado e provisão de infraestrutura e serviços na porção mais central, a zona urbana, em uma clara tentativa de expansão centrífuga (Guimarães, 1991). A subestimação do grande contingente operário e trabalhador de baixa renda na capital associada à estratégia de zoneamento espacial tiveram como consequência inicial a instalação também na zona urbana de parte dessa população, o que originou as primeiras vilas e favelas belo-horizontinas. Contudo, as contínuas políticas de ordenamento, o restrito aparato regulatório, a pequena disponibilidade de terras pelo Poder Público e seus altos valores inviabilizaram a permanência dessa população na área central. Desse modo, já nas primeiras décadas do século XX, novos bairros suburbanos são continuamente adensados e reconfiguram a lógica de expansão a partir do centro prevista para a cidade (Plambel, 1986).

Concebida para abrigar inicialmente até 30.000 habitantes, com crescimento futuro para 200.000 habitantes, a população estimada na inauguração de Belo Horizonte era de

12.000 habitantes, e, em 1912, o registro já indicava 38.822 moradores. Os dados habitacionais apresentavam a seguinte configuração em 1912: 12.033 moradores na zona urbana, 14.842 na zona suburbana e 11.947 na zona de sítios; o que caracterizava mais de 60% da população belo-horizontina instalada além dos limites urbanos nas primeiras décadas do século XX (Perpétuo e Corrêa, s/d). Tal conjuntura de explosão demográfica e subversão do ordenamento territorial levou à emergência de se repensar o plano inaugural, o que gerou, nas décadas seguintes, diversas proposições de reordenamento e de obras reestruturantes.

A gestão de Juscelino Kubitschek (1902-1976) na prefeitura de Belo Horizonte (1940-1945) inaugurou um novo período no que se refere ao planejamento urbano e às obras públicas e de infraestrutura na cidade. Associadas ao contexto político-econômico nacional iniciado após a Revolução de 1930, de priorização das bases industriais em substituição ao modelo agrário-exportador, foram incorporadas por Kubitschek diretrizes elaboradas por Lincoln de Campos Continentino (1900-1976) no Plano de Urbanização de Belo Horizonte (1941),<sup>8</sup> como a criação das Cidades Industrial e Universitária e o lançamento de novos bairros, como a Pampulha e a Cidade Jardim; além de investimentos massivos no sistema viário. Tais medidas possibilitaram a continuidade e a aceleração do processo de expansão da cidade, que foi marcado nesse momento pela generalização da dispersão de loteamentos para além da região central, ocasionada, sobretudo, pelos altos valores das terras oriundos do estímulo à verticalização (ibid.).

Dentro da conjuntura de crescente industrialização nacional e estadual, a criação de uma Cidade Industrial nas proximidades



da capital mineira relacionava-se, sobretudo, à necessidade de suporte à indústria pesada não comportada pela zona industrial de Belo Horizonte.<sup>9</sup> Instituída pelos decretos-lei estaduais n. 770 e 778 de 1941,<sup>10</sup> a cidade industrial Juventino Dias, localizada no município de Contagem, só se consolida, de fato, na década de 1950, com a melhoria da disponibilidade de infraestrutura por parte do Estado, o que inclui a criação da Cemig (Companhia de Energia de Minas Gerais) em 1952, o asfaltamento das rodovias de ligação a São Paulo e Rio de Janeiro, além da criação do Anel Rodoviário (Tonucci Filho, 2012). A atuação do Poder Público nesse contexto reflete tanto social quanto espacialmente na dinâmica metropolitana do período. Observa-se o aumento significativo na década de 1950 do número de migrações para as proximidades da Cidade Industrial, bem como o aumento do número de parcelamentos do solo no entorno e nos municípios próximos, tais como Betim e Ibirité. Nesse cenário, enquanto o centro principal de Belo Horizonte perde gradativamente seu papel concentrador de comércio terciário, deslocado para o vetor sul, o vetor oeste consolida-se como polo industrial, o que intensifica seu processo de expansão no período. O entorno da Cidade Industrial configura-se como primeira frente de conurbação da Região Metropolitana, eixo de ocupação contínua formada por partes dos municípios de Belo Horizonte, Contagem e Ibirité (Plambel, 1986).

No final da década de 1960 e início de 1970, período mais autoritário do governo militar brasileiro, inicia-se um novo momento de crescimento da economia nacional. A ampliação do aparato regulatório estatal e a disponibilidade de recursos naturais fizeram com que Belo Horizonte recebesse novos investimentos,

o que alavancou economicamente os principais centros industriais existentes na aglomeração metropolitana: a cidade industrial Juventino Dias, o parque siderúrgico de Betim e a cidade industrial do município de Santa Luzia (Tonucci Filho, 2012). Destaca-se o papel da instalação da refinaria Gabriel Passos (Regap – 1967) e da Fabbrica Italiana Automobili Torino (Fiat – 1973, inaugurada em 1976), ambas em Betim, na consolidação do eixo oeste como principal vetor metropolitano de industrialização, bem como na propulsão da RMBH como produtora de bens intermediários e de consumo durável naquele período.

Ainda nesse contexto autoritário e centralizador, foi promulgada a lei complementar n. 14/1973, que institucionaliza as regiões metropolitanas brasileiras. Nela figurava a intenção de se promover um planejamento integrado, por meio da intervenção do Estado no desenvolvimento econômico e social, bem como amortização das questões urbanísticas, de recursos naturais, infraestrutura e saneamento instauradas nos principais centros urbanos nacionais. Em Minas Gerais, o processo de planejamento da região metropolitana já havia sido iniciado em 1971, com a criação do Plambel, órgão de planejamento que, em 1974, foi convertido em uma autarquia estadual. O Plambel tinha sua atuação condicionada pelas prioridades federais, uma vez que atuava como intermediário responsável pelo repasse de recursos e, por essa razão, voltou-se, em seu período inicial, fundamentalmente, para o planejamento e a execução de obras de saneamento e transportes. Desse modo, os gastos públicos favoreciam principalmente a iniciativa privada, que se apropriava da valorização das terras contempladas com infraestrutura e elevava a oferta de parcelamentos para rendas

mais altas, em detrimento da disponibilidade de moradias populares. Tais medidas, voltadas para o consumo do espaço pelas elites, eram parte do processo de consolidação da expansão metropolitana formal de Belo Horizonte, o que resultou no agravamento das desigualdades espaciais e sua reprodução contínua nos anos seguintes (Plambel, 1986).

As décadas de 1980 e 1990 são marcadas pela crise e recessão econômica, associadas, no período, às raízes da reestruturação produtiva e ao processo de decadência do modo de produção fordista e do “Estado de bem estar social”. O resultado de tal conjuntura foi o aumento do desemprego e do subemprego, o agravamento das condições de moradia e o crescimento da informalidade, o que fortaleceu movimentos sociais e urbanos em busca de “melhores condições e acesso aos serviços urbanos básicos nas grandes cidades” (Tonucci Filho, 2012, p. 91). O enfraquecimento da indústria contrapôs-se, no período, à ampliação da atividade minerária e do setor terciário, este último associado em grande parte à informalidade. No que se refere às obras de transporte no período, foram ampliadas as linhas de ônibus e implantado o trem metropolitano de ligação leste-oeste e, para articular os dois eixos, foi implantado o complexo viário e de transportes da Lagoinha (Plambel, 1986).

Regionalmente, a polaridade entre a área central de Belo Horizonte e a centralidade do vetor industrial, Contagem-Betim, permanecia evidente, a despeito da crescente atração da população para o eixo sul e dos investimentos em grandes equipamentos no eixo norte (*shopping center*, hipermercados, etc.). Tais investimentos associados à conjuntura macroeconômica impulsionaram as concentrações populacionais existentes na região

oeste, o que, devido à dificuldade de absorção populacional de novas áreas de expansão, teve como consequência a ampliação daquelas já instauradas (Tonucci Filho, 2012). No mesmo período, são reforçados os processos de controle da expansão urbana: flexibilização das exigências a novos parcelamentos dentro da RMBH e recomendação de restrição nos municípios limítrofes, com o intuito de evitar a implantação massiva de empreendimentos para além da região metropolitana; definição de perímetros de expansão; elaboração de diretrizes de localização de habitação social; além da formulação de leis de uso e ocupação do solo para os demais municípios metropolitanos, a exemplo de Belo Horizonte. Essas medidas resultaram, dentre outras consequências, na institucionalização do colar metropolitano, expandindo o perímetro sob gerência do Plambel (Plambel, 1986). Costa (2012, p. 83) comenta sobre o processo de estruturação metropolitana de Belo Horizonte e sua conformação centro-periferia:

Ao longo de seu primeiro século de existência, Belo Horizonte foi se transformando de um idealizado *projeto de cidade/capital em cidade industrial*, desta em *metrópole periférica*, para no momento atual expandir sua área de influência na forma de uma *urbanização dispersa, extensiva*, em direção a um largo entorno regional que transcende os limites formais da região metropolitana e seu colar. [...] Assim como o espaço urbano-metropolitano revela o acúmulo desses tempos e formas da urbanização, tanto *centro* quanto *periferia* se transformam e se interpenetram, ainda que conservem na essência seus atributos definidores. (Ibid., p. 83)

O final do século XX, associado às consequências do processo de reestruturação produtiva, representa globalmente a passagem do modo produtivo e de desenvolvimento fordista para o chamado sistema de acumulação flexível. O fordismo estruturou-se nos países centrais sob profunda divisão do trabalho industrial, produção em massa, modo de vida atrelado ao consumo e alta regulamentação estatal enquanto mediador da relação capital e trabalho (Ferreira, 1997). Já o sistema de acumulação flexível, impulsionado pelo processo de reestruturação produtiva das últimas décadas do século XX, resultou na desintegração especializada do trabalho, também associada à terceirização das atividades; na expansão espacial do processo de produção, diretamente relacionada à dependência do setor de serviços; na flexibilização dos produtos e padrões de consumo; assim como na chamada “compressão do espaço tempo” (Harvey, 2007), alteração da lógica de acordos e tomadas de decisão devido à facilidade de comunicação e transportes então em voga. Cabe ressaltar o papel de atração representado pelos países periféricos nesse contexto, recebendo indústrias estruturadas nos países centrais, em busca de mão de obra e insumos mais baratos.

Na RMBH, a materialização desse processo pode ser principalmente observada na alteração dos padrões de produção da Fiat, localizada no município de Betim. Cardoso (2005) aponta uma reorganização da produção e gestão dos projetos dessa indústria por meio, principalmente, da aplicação de princípios da engenharia simultânea<sup>11</sup> e da flexibilidade dos trabalhadores envolvidos no processo produtivo, apoiados em tecnologias cada vez mais avançadas. A rigidez apontada por Harvey (2007) como característica fundamental do

modo de produção fordista é substituída, no pós-fordismo, por mecanismos híbridos de produção com o intuito de configurar um modelo mais horizontal. Dentre as principais mudanças, ressaltam-se o rearranjo espacial em uma planta fabril mais enxuta e a adoção de sistemas de gestão próprios ao contexto, dentre os quais se destaca o modelo *just in time* (Cardoso, 2005). Como reflexo da reestruturação produtiva da Fiat, localidades próximas à fábrica foram, nas últimas décadas, intensamente ocupadas por indústrias de componentes automobilísticos e de logística.

Dentro desse contexto, alterações nas características dos municípios do vetor industrial da RMBH são observadas, como o considerável crescimento populacional e a quantidade expressiva de áreas parceladas nas últimas décadas, ainda que parte delas permaneça desocupada. Conforme os dados demográficos do IBGE, os municípios de Igarapé, Juatuba, São Joaquim de Bicas e Sarzedo figuram entre os cinco maiores crescimentos populacionais da RMBH no período 2000-2010, acompanhadas de Lagos Santa, no eixo norte de expansão. Ademais, cabe ressaltar que todos os municípios do vetor oeste apresentaram crescimento superior à taxa regional.

Os anos 2000 foram tomados por um novo período de crescimento econômico em nível nacional, acompanhado da internacionalização de capitais. Tonucci Filho (2012) faz um panorama do contexto da RMBH na primeira década do século XXI e comenta que, em contraposição ao período anterior de redução dos investimentos públicos, nos anos 2000 é retomada, em Belo Horizonte, uma série de intervenções que dinamizam o mercado imobiliário e a construção civil, acelerando processos de verticalização e renovação de áreas

consolidadas, acompanhadas da valorização das terras e imóveis, além da expansão do mercado informal nas áreas periféricas. Dentre essas intervenções, destacam-se, além do vetor norte da região – criação da Linha Verde, implantação da Cidade Administrativa do governo do estado de Minas Gerais, duplicação da avenida Cristiano Machado –, as obras viárias e sanitárias no vale do Ribeirão Arrudas, nas cidades de Belo Horizonte e Contagem, e os investimentos rodoviários que perpassam parte do vetor oeste de expansão, na MG-050, BR-262 e BR-491. Tais obras viárias têm especial relevância no contexto estudado, uma vez que facilitaram a ligação de municípios do vetor oeste ao polo regional, bem como a outras centralidades estaduais. Soraggi (2012) comenta sobre a potencialização da atratividade nos municípios de Juatuba e Mateus Leme nesse contexto da primeira década dos anos 2000, tanto para usos industriais, quanto para a provisão de habitações populares a partir de programas sociais, especialmente o Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV).

Desde 2002, a RMBH apresenta a estrutura que perdura até a atualidade: formada por 34 municípios mais o colar metropolitano que, reestruturado em 2016, hoje é composto por 16 municípios. No que se refere às práticas estatais de tentativa de ordenamento do território, a primeira década do século XXI foi de extrema relevância para a RMBH, com o início das discussões sobre o Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado (PDDI). Elaborado conjuntamente por técnicos, professores e alunos sob coordenação do Centro de Desenvolvimento e Planejamento Regional da Universidade Federal de Minas Gerais (Cedeplar UFMG), o PDDI apresentou-se também como tentativa de promoção de um planejamento regional

participativo. Tonucci Filho (2012) comenta a importância nesse período dos trâmites políticos iniciados pelo governo do estado de Minas Gerais como tentativa de formalizar o aparato jurídico-institucional necessário à regulação da gestão metropolitana do território. Em 2004, a emenda à Constituição Estadual n. 65 alterou a Carta Constitucional de 1989 e estabeleceu novas instâncias de planejamento das regiões metropolitanas mineiras, como foi elucidado em seção anterior.

Cabe ressaltar que, além das macrodiretrizes e das orientações metodológicas para a elaboração do PDDI, determinadas em seu termo de contratação, os seguintes aspectos foram tomados como pressupostos:

[...] Construção do sentido de cidadania metropolitana; construção da solidariedade metropolitana; ampliação da inclusão social e econômica; fortalecimento da justiça social e ambiental; reconhecimento/redução das desigualdades e pobreza; reconhecimento/valorização das diversidades socioambientais; novo papel nacional e regional da RMBH; “Novo Pacto” metropolitano; e inversão das prioridades metropolitanas. (Ibid., p. 173)

Tonucci Filho (ibid.) comenta, ainda, que conjugado a tais pressupostos, o plano teve como princípio e um dos objetivos centrais a criação de um processo permanente de planejamento metropolitano, incluindo a universidade e os demais agentes na tentativa de propagação de conhecimento sobre a RMBH.<sup>12</sup> A ideia de reestruturação do território regional mediante a criação de uma metrópole compacta, integrada e policêntrica permeia o plano, o que resultou na indicação de outros centros, de diferentes escalas, articulados ao

polo metropolitano por eixos viários propostos. Centros estes originados de um estudo detalhado de dimensões diversas do contexto metropolitano (UFMG, 2011). Aponta-se, contudo, que, apesar do esforço de coordenação iniciado pelo plano metropolitano, o controle efetivo das repercussões da valorização da terra exige a articulação com as esferas locais do planejamento, o que também foi potencializado pela revisão dos planos diretores de municípios da RMBH realizados por equipe semelhante à de elaboração do PDDI e macrozoneamento em 2018.

Costa (2012) faz um panorama das transformações espaciais recentes na RMBH extraídas dos estudos para a elaboração do PDDI, dentre as quais se destacam: o adensamento e valorização imobiliária das áreas centrais, sobretudo de Belo Horizonte; o adensamento construtivo e demográfico das “áreas periféricas centrais”, especialmente as Zonas Especiais de Interesse Social (Zeis), mas também as periferias populares fundadas pela autoconstrução; a crescente dispersão urbana e reprodução da fragmentação espacial já existente nas áreas centrais, mais equipadas e valorizadas; a alta taxa de vacância fundiária e imobiliária; e, por fim, a intensa disputa espacial na expansão metropolitana, pressionando constantemente os usos tradicionais. Esse panorama geral reflete a quantidade de conflitos socioespaciais em constante disputa na metrópole belo-horizontina. Segundo a autora “existem, portanto, diferentes projetos de metrópole em permanente disputa pelo espaço e por legitimidade social e política, envolvendo agentes sociais e interesses distintos, nem sempre identificados como tal e muitas vezes pouco visibilizados” (ibid., p. 88). Pensar sobre a articulação desses agentes e sua interferência no

espaço metropolitano leva à questão fundamental deste artigo: qual o reflexo da atuação do poder público na expansão metropolitana da RMBH, especialmente no vetor oeste?

## Políticas públicas e o processo de consolidação do vetor industrial de Belo Horizonte

O histórico de conformação do vetor oeste evidencia o papel fundamental do poder público como articulador do processo de metropolização de Belo Horizonte, além de agente de mediação entre as demandas sociais e os interesses do mercado. Apontado como primeiro eixo de conurbação da RMBH, o vetor oeste tem seu histórico de consolidação diretamente relacionado à produção industrial e à habitação operária. A origem do processo de expansão nessa direção pode ser interpretada como fruto da relação entre infraestrutura viária, valor da terra e atratividade econômica. Foi criada uma conexão com a região central de Belo Horizonte, que, catalisada pela oferta de trabalho proveniente da indústria, configurou um panorama favorável para o parcelamento do solo, facilitado pelo baixo valor das terras na região ainda considerada periférica. Pode-se, assim, observar o papel fundamental do Estado como agente nesse contexto: a implantação da cidade industrial Juventino Dias inicia um processo de provisão de infraestrutura pública que reflete na valorização do solo em suas proximidades. Essas terras passam, então, a ser intensivamente parceladas, mas parcialmente comercializadas, no intuito de obter ganhos ainda maiores (Plambel, 1987).

Esses ganhos podem ser analisados como reflexo da atividade industrial, conforme discute Jaramillo (2009) sobre a formação das rendas habitacionais e comerciais em decorrência da localização de determinadas indústrias. Plambel (ibid., pp. 136-137) comenta que “apesar do acelerado crescimento demográfico observado na Região, nesta década [1950], o volume de lotes colocados à venda nos municípios de Betim e Contagem ultrapassa, em muito, a demanda gerada exclusivamente para atender a esse crescimento”. E completa:

O efetivo funcionamento da Cidade Industrial e a implantação da Mannesmann direcionam para oeste a maioria dos loteamentos realizados nesse período em que a conjuntura nacional se apresenta amplamente favorável ao mercado imobiliário. Esse processo atinge profundamente os municípios de Contagem, Betim e Ibirité e a região do Barreiro. Na década de 1950 são lançados 113 loteamentos em Belo Horizonte, Contagem e Betim, tendo como referência a Cidade Industrial, dos quais 66 localizam-se em Contagem e Betim, representando 5.400 lotes, capazes de abrigar cinco vezes a população desses municípios. Os loteamentos então implantados são ocupados lentamente, devido ao caráter especulativo de seu lançamento. (Ibid., pp. 78-79)

Sobre o valor dos terrenos parcelados nas proximidades da cidade industrial nas primeiras décadas desde sua implantação, cabe acrescentar que:

As análises comparativas dos preços de lançamentos desses terrenos mostram esse caráter especulativo. Como

exemplo, o preço de lançamento, em 1952, dos terrenos dos bairros Bandeirantes e Brasil Industrial (entorno do Centro Industrial) foi o mesmo que o do bairro Sion, localizado na zona sul de Belo Horizonte, destinado ao assentamento das populações de média e alta renda e dotado de toda a infraestrutura [...]. (Ibid., pp. 137-138)

Soma-se, à expansão metropolitana inicial à oeste, a consolidação do vetor industrial nos anos seguintes, associada diretamente à possibilidade de ocupação de áreas já parceladas e dotadas de infraestrutura: tanto os bairros operários e os loteamentos populares são intensivamente lançados quanto loteamentos para “sítios de recreio” (ibid.) e lazer. A implantação nas décadas seguintes de outras atividades produtivas de grande porte – Fiat, Regap, Ambev – e a concentração gradual de indústrias de menor escala consolidam o vetor oeste como eixo industrial da RMBH na segunda metade do século XX.

Atualmente, a RMBH vivencia um processo de reprimarização produtiva, especialmente relacionada ao setor minerometalomecânico (Magalhães, Tonucci e Silva, 2011), juntamente com a tentativa de consolidação de sua produção terciária, suportada principalmente pelo projeto de “aeroporto cidade” ou “aerotrópole”, como levantou o PDDI (UFMG, 2011). O vetor oeste, nesse contexto, perde protagonismo nos investimentos públicos, principalmente direcionados para o eixo norte, apesar das importantes obras viárias realizadas em seus municípios. Contudo, como comentam Costa e Mendonça (2010), o vetor oeste ainda se apresenta como localização privilegiada de políticas públicas de interferência na expansão metropolitana:



Em Belo Horizonte identifica-se a decisiva intervenção pública no sentido da produção das chamadas condições necessárias de produção, principalmente industrial, promovendo a valorização de determinados espaços e moldando a expansão urbana subsequente comandada pelo capital imobiliário privado que investiu especialmente no parcelamento do solo. As duas principais direções de expansão metropolitana podem assim ser entendidas: a norte, impulsionada pela criação do complexo turístico-urbanístico da Pampulha e pela localização industrial em municípios como Santa Luzia e Vespasiano; a oeste pela consolidação do eixo industrial ao longo da BR-381, abrangendo Contagem e Betim e em processo de expansão. A década de setenta representou um momento-chave do processo acima mencionado, potencializado pelo crescimento industrial, pela valorização fundiária e pela especialização funcional do espaço oriundo das propostas do planejamento metropolitano. (Ibid., p. 5)

No contexto recente da reestruturação produtiva vivenciado pela RMBH, o PDDI resume as tendências imobiliárias e de parcelamento do solo observadas nos municípios do vetor oeste de crescimento:<sup>13</sup>

[...] os municípios de Contagem e Betim sobressaem pela intensificação da produção de pequenos conjuntos de prédios residenciais, inseridos em áreas já urbanizadas ou de urbanização recente, voltados para as classes de renda média, e também a produção de unidades para populações de menor renda em áreas desocupadas e próximas a Belo Horizonte, incentivada,

sobretudo, pelo Programa Federal Minha Casa Minha Vida. Nos demais municípios desse eixo, chama a atenção o grande estoque de lotes sem infraestrutura ou com infraestrutura muito precária (exceção de Itaguara); outra característica observada nesses municípios é a ocorrência de chácaras e sítios de lazer mais voltados para camadas de renda média da própria região. (UFMG, 2011, p. 51)

Ademais, segundo a síntese da dinâmica imobiliária metropolitana do PDDI, o vetor oeste estrutura-se atualmente em uma área de maior valorização nos municípios conurbados ao polo – Contagem, Betim, Ibirité –, especialmente relacionada aos mercados populares e de baixa renda; enquanto os demais municípios, áreas de média valorização, estão associados às expansões dos mercados supracitados, com presença forte de autoconstrução e modalidades informais de ocupação, tanto de novas áreas quanto das áreas já parceladas e vacantes (ibid.). No que se refere ao panorama industrial da área de análise, observa-se presença de concentrações industriais em todos os municípios do vetor, inclusive nos mais distantes do polo, como Mateus Leme e Igarapé, geralmente localizadas nas proximidades dos eixos viários estruturantes, como ao longo da MG-050 e da BR-262.

Cabe comentar, ainda, que sob essa lógica de estruturação a partir da capital, a metrópole belo-horizontina apresenta configuração dispersa e monocêntrica, com diversas frentes de expansão e alto grau de dependência do polo, como observado nos municípios do vetor oeste. A partir de tal panorama traçado pelo PDDI, o plano apresenta uma série de propostas de reestruturação metropolitana, em que

o ano de 2023 foi determinado como marco temporal de médio prazo e 2050 de longo prazo. Fundamentalmente, tais propostas se apoiam na ideia de transformar a metrópole dispersa e monocêntrica em compacta e policêntrica, o que indica, dentre outros aspectos, um fortalecimento das centralidades de diferentes escalas juntamente com a melhoria da rede de mobilidade (ibid., 2011).

O vetor oeste nesse cenário, além de englobar um centro metropolitano, localizado em Betim, articula o subcentro de Contagem com o do Barreiro, em Belo Horizonte, e incorpora duas redes de centros microrregionais e locais. Tal estrutura prevê Betim como centralidade regional, com o objetivo de melhorar a coordenação interna do município para garantir um maior aproveitamento social da riqueza gerada; além de facilitar sua articulação direta com as demais cidades integrantes do vetor oeste, com o intuito de diminuir a dependência desses municípios com relação ao polo (ibid.).

Sob tais perspectivas, no que se refere às questões fundiárias, imobiliárias e de uso e ocupação do solo, é possível antecipar um potencial movimento de valorização, especialmente nas proximidades da centralidade metropolitana prevista pelo PDDI, o que implica a necessidade de controle da ocupação do solo dos municípios envolvidos para impedir processos especulativos, vacância e futuras expulsões de populações de baixa renda, como ocorrido no período de implantação da cidade industrial. Observa-se, ainda, a importância de se regular os usos industriais nos municípios do vetor, uma vez que a rede de melhorias viárias implica a atração desses usos para a região, tanto pela proximidade de distritos industriais já existentes (efeitos de aglomeração), quanto pelos baixos valores

do solo em muitas áreas, como levantado pelo diagnóstico do PDDI. Cabe lembrar que, segundo Jaramillo (2009), a conjugação entre acesso facilitado e baixos valores fundiários configura localizações especialmente atraentes para a indústria.

Esse panorama regional, apesar de estar em contínua transformação, evidencia reflexos estruturais e simbólicos da ação do Estado no contexto da RMBH. Ele indica que, a despeito do observado crescimento produtivo nos demais vetores de expansão metropolitanos (ibid.), o vetor oeste permanece como eixo industrial de grande relevância na região, com significativos processos de atração de novas indústrias, fomentados tanto pelas medidas integradas de estruturação urbana e de mobilidade regional, quanto por políticas de atração municipal (Soraggi, 2012; Costa e Mendonça, 2010).

## Considerações finais

Este artigo buscou discutir os reflexos da atuação do poder público no processo de metropolização, especialmente com relação às questões fundiárias e de valorização do espaço. Como é notável no breve panorama feito sobre a estruturação urbana da RMBH, a ação forte e centralizadora do Estado perpassou os diferentes momentos do planejamento da cidade. Na concepção da capital mineira, o poder público por meio da CCNC tenta criar uma lógica de ocupação setorizada, controlada por um forte aparato regulatório que resulta na intensa valorização do solo na área central e na consequente inversão da dinâmica imaginada pelos “planejadores”.

O intenso crescimento demográfico e o agravamento das questões habitacionais, já nas primeiras décadas da cidade, desencadearam diversas tentativas de ordenamento territorial e planejamento de ações do poder público a partir de então. Com o *boom* demográfico industrial da segunda metade do século XX, a conurbação tornou-se evidente, até que na década de 1970 as primeiras decisões em nível regional começam a ser tomadas com a instituição do Plambel.

Chega-se, então, ao terceiro momento de planejamento da RMBH, marcado pelo esforço realizado na elaboração do PDDI de propor a inversão da dinâmica hegemônica centro-periférica de poder e oportunidades, por meio do incentivo à policentralidade na estruturação regional; além da tentativa de inclusão participativa, que representa um grande avanço em busca de políticas públicas que contemplem os diferentes agentes e grupos socioeconômicos.

Nesse cenário, o vetor oeste tem sua trajetória diretamente atrelada aos processos produtivos industriais, atividade que centraliza grande atenção do Estado, bem como de agentes capitalistas. Sua conformação complexa abarca diferentes atividades e camadas sociais, mas tem função fundamental para reprodução das condições e da força de trabalho, diretamente relacionada à moradia operária. Reflete-se, neste artigo, sobre os processos de valorização e estruturação urbana do vetor, bem como sobre as tendências e

prospecções fundiárias e de sua ocupação do solo mais recente.

Do ponto de vista teórico, discute-se, sobretudo, a relação essencialmente contraditória entre os processos de uso do espaço e sua valorização; as características singulares da terra, que exigem ponderações específicas no estudo de seu mercado; bem como a importância de se compreender a atuação dos agentes de produção do espaço para o melhor entendimento da dinâmica de estruturação metropolitana e proposição de políticas públicas socialmente democráticas.

Sob tal conjuntura, este artigo propõe uma visão complexa do espaço metropolitano, que considere não só os fatores econômicos, físicos e locais que influenciam na formação dos preços, mas também sua interação com o contexto. Assim, a abordagem realizada intenta indicar uma possível direção teórica do estudo do planejamento e da estruturação metropolitana sob a qual a compreensão dos processos e dos agentes envolvidos tenha tanta relevância quanto sua esperada materialização espacial. Aponta-se, como possível caminho para avançar na discussão proposta neste artigo, a reflexão sobre como a compreensão profunda das variáveis de influência e o transcurso da valorização do espaço metropolitano se apresentam como requisito fundamental para garantir políticas urbanas que contemplem os agentes sociais com menor poder de influência, especialmente no que tange à provisão de habitação e direito pleno à cidade para todos.

[1] <https://orcid.org/0000-0002-1680-0155>

Universidade Federal de Minas Gerais, Escola de Arquitetura, Programa de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo. Belo Horizonte, MG/Brasil.  
arq.sofialages@gmail.com

## Notas

- (1) O presente trabalho foi realizado com apoio da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior – Brasil (Capes) – Código de Financiamento 001.
- (2) Atualmente a RMBH é constituída por 34 municípios: Baldim, Belo Horizonte, Betim, Brumadinho, Caeté, Capim Branco, Confins, Contagem, Esmeraldas, Florestal, Ibirité, Igarapé, Itaguara, Itatiaiuçú, Jaboticatubas, Nova União, Juatuba, Lagoa Santa, Mario Campos, Mateus Leme, Matozinhos, Nova Lima, Pedro Leopoldo, Raposos, Ribeirão das Neves, Rio Acima, Rio Manso, Sabará, Santa Luzia, São Joaquim de Bicas, São José da Lapa, Sarzedo, Taquaraçu de Minas e Vespasiano. Já o colar metropolitano é composto, hoje, por 16 municípios: Barão de Cocais, Belo Vale, Bonfim, Fortuna de Minas, Funilândia, Inhaúma, Itabirito, Itaúna, Moeda, Pará de Minas, Prudente de Moraes, Santa Bárbara, São José da Varginha, Sete Lagoas, Bom Jesus do Amparo e São Gonçalo do Rio Abaixo.
- (3) Plambel é o nome dado à autarquia estadual criada em 1974 para o planejamento metropolitano de Belo Horizonte. Extinta em 1996, foi responsável pela elaboração de vasto material técnico de diagnósticos e prospecções relacionadas ao planejamento da RMBH, conforme referências utilizadas neste trabalho. Ver mais sobre a trajetória do Plambel em Tonucci Filho (2012).
- (4) O nível de integração municipal foi definido por Diniz e Andrade (2015) conforme pesquisa realizada pelo Observatório das Metrôpoles – rede brasileira de pesquisadores e instituições, integrante do Instituto Nacional de Ciência e Tecnologia (INCT) – a partir dos seguintes indicadores: concentração e distribuição de população, produto, rendimentos e fluxos populacionais em movimentos pendulares, realização de funções elementares para as atividades econômicas, além de suporte e infraestrutura aos fluxos entre aglomerações, como a existência de aeroportos, por exemplo. Assim, conforme análise estatística por componentes principais e clusters, os municípios foram classificados nas seguintes categorias: polos, extensão dos polos, muito alto, alto, médio, baixo e muito baixo. Ver mais sobre o método e os resultados em Diniz e Andrade (ibid.).
- (5) Ver mais sobre a discussão das teorias econômicas de localização em Parnreiter (2018) e Plambel (1987).
- (6) A emenda à Constituição Estadual n. 65, de 25 de novembro de 2004 alterou a redação dos artigos 42 a 50 da Carta Constitucional de 1989 na conformação do novo modelo de gestão metropolitana estadual (Tonucci Filho, 2012).
- (7) Ver mais sobre composição e atribuições de cada instância, bem como os gestores e objetivos dos instrumentos, em Tonucci Filho (2012).
- (8) Ver mais em: Continentino (1941).
- (9) Prevista pela lei estadual n. 98, de 10 de outubro de 1936, a Zona Industrial de Belo Horizonte se situava ao longo da linha férrea, às margens do Ribeirão Arrudas (Plambel, 1979).
- (10) Decreto-lei estadual n. 770, de 20 de março de 1941, dispõe sobre a desapropriação dos terrenos para a implantação da Cidade Industrial, e o decreto-lei estadual n. 778, de 19 de junho de 1941, dispõe sobre o aforamento desses terrenos ao Poder Público (Plambel, 1979).
- (11) Processo que envolve equipes multidisciplinares responsáveis pelo acompanhamento de toda a cadeia de projeto e produção, apoiadas em recursos tecnológicos (Cardoso, 2005).

- (12) Ver mais sobre o percurso metodológico do PDDI em Tonucci Filho (2012), p. 174.
- (13) Cabe informar que o vetor oeste determinado pelo PDDI é expandido com relação àquele proposto neste trabalho: inclui os municípios de Floresta, Rio Manso, Itatiaiuçú e Itaguara (UFMG, 2011).

## Referências

- ABRAMO, P. (2007). A cidade com-fusa: a mão inoxidável do mercado e a produção da estrutura urbana nas grandes metrópoles latino-americanas. *Revista Brasileira de Estudos Urbanos*. Rio de Janeiro, v. 9, n. 2, pp. 25-54.
- ALMEIDA, R. P.; MONTE-MÓR, R. L. de M. (2017). Renda da terra e o espaço urbano capitalista contemporâneo. *Revista de Economia Política*. São Paulo, v. 37, n. 2, pp. 417-436.
- CONTINENTINO, L. de C. (1941). Plano de Urbanização de Belo Horizonte (Conferência realizada no 1º Congresso Brasileiro de Urbanismo). *Revista Mineira de Engenharia*. Belo Horizonte, n. 25/26, pp. 41-59.
- CARDOSO, L. A. (2005). A reestruturação pós-fordista da produção e suas consequências sobre as novas formas de gestão de projetos na indústria automobilística brasileira. O caso da Fiasa: Fiat Automóveis S.A. *Revista Gestão Industrial*. Curitiba, v. 1, n. 2, pp. 70-82.
- CORRÊA, R. L. (1989). *O espaço urbano*. São Paulo, Ática.
- COSTA, H. S. de M. (2012). “E nas metrópoles: quem planeja o território? Breve contribuição ao debate a partir da experiência de Belo Horizonte”. In: RIBEIRO, A. C.; LIMONAD, E.; GUSMÃO, P. P. (orgs.) *Desafios ao planejamento*. Rio de Janeiro, Letra Capital.
- COSTA, H. S. de M.; MENDONÇA, J. G. de (2010). “Urbanização recente e disputa pelo espaço na dinâmica imobiliária metropolitana em Belo Horizonte”. In: XVII ENCONTRO NACIONAL DE ESTUDOS POPULACIONAIS, ABEP. *Anais...* Caxambu, pp. 1-17.
- DINIZ, A. M. A.; ANDRADE, L. T. de (2015). “Metropolização e hierarquização das relações entre os municípios da RMBH”. In: ANDRADE, L. T.; MENDONÇA, J. G.; DINIZ, A. M. A. *Belo Horizonte: transformações na ordem urbana*. Rio de Janeiro, Letra Capital e Observatório das Metrópoles; Belo Horizonte, PUC-Minas.
- FERREIRA, C. G. (1997). O “fordismo”, sua crise e algumas considerações sobre o caso brasileiro. *Revista Nova Economia*. Belo Horizonte, v. 7, n. 2, pp. 165-201.
- GUIMARÃES, B. M. (1991). *Cafuas, barracos e barracões: Belo Horizonte, cidade planejada*. Tese de Doutorado. Rio de Janeiro, Universidade Federal do Rio de Janeiro.
- HARVEY, D. (2007). *Condição pós-moderna: uma pesquisa sobre as origens da mudança cultural*. São Paulo, Loyola.
- JARAMILLO, S. (2009). *Hacia una teoría de la renta del suelo urbano*. Bogotá, Universidad de Los Andes.
- LE MOS, C. B. (2010). *Antigas e novas centralidades: a experiência da cultura do consumo no centro tradicional de Belo Horizonte*. Belo Horizonte, Escola de Arquitetura da UFMG.

- MAGALHÃES, F. N. C.; TONUCCI FILHO, J. B. M.; SILVA, H. (2011). "Valorização imobiliária e produção do espaço: novas frentes na RMBH". In: MENDONÇA, J. G.; COSTA, H. S. M. *Estado e capital imobiliário: convergências atuais na produção do espaço urbano brasileiro*. Belo Horizonte, C/Arte.
- MENDONÇA, J. G. de (2002). *Segregação e mobilidade residencial na Região Metropolitana de Belo Horizonte*. Tese de Doutorado. Rio de Janeiro, Universidade Federal do Rio de Janeiro.
- MORAES, A. C. R.; COSTA, W. M. da (1984). *Geografia crítica: a valorização do espaço*. São Paulo, Hucitec.
- PARNREITER, C. (2018). *Geografía Económica: una introducción contemporánea*. Cidade do México, Ed. Universidad Nacional Autónoma de México.
- PERPÉTUO, F. A. O.; CORRÊA, L. E. M. (orgs.) (s/d). *Memória da economia da cidade de Belo Horizonte*. Belo Horizonte, BMG Cultural.
- PLAMBEL (1979). *O processo de desenvolvimento de Belo Horizonte: 1897-1970*. Belo Horizonte.
- \_\_\_\_\_ (1986). *A estrutura urbana da RMBH: o processo de formação do espaço urbano 1897-1985*. Belo Horizonte.
- \_\_\_\_\_ (1987). *O mercado da terra na região metropolitana de Belo Horizonte*. Belo Horizonte.
- SINGER, P. (1982). "O uso do solo na economia capitalista". In: MARICATO, E. *A produção capitalista da casa (e da cidade) no Brasil industrial*. São Paulo, Alfa-Ômega.
- SORAGGI, A. C. M. (2012). *A ampliação do mercado da moradia e a expansão do espaço metropolitano periférico: um estudo sobre a produção de moradia para o 'segmento econômico' em Juatuba/MG*. Dissertação de Mestrado. Belo Horizonte, Universidade Federal de Minas Gerais.
- TONUCCI FILHO, J. B. M. (2012). *Dois momentos do planejamento metropolitano em Belo Horizonte: um estudo das experiências do Plambel e do PDDI – RMBH*. Dissertação de Mestrado. São Paulo, Universidade de São Paulo.
- UFMG (2011). Plano de Desenvolvimento Integrado da Região Metropolitana de Belo Horizonte – PDDI-RMBH. *Produto 4*, v. 1 e *Produto 6*, v. 1. Belo Horizonte, UFMG.

Texto recebido em 16/jun/2019  
Texto aprovado em 24/ago/2019



# A dimensão esquecida da política habitacional: reflexões a partir do caso da Área Metropolitana de Curitiba (PR)

The forgotten dimension of the housing policy: reflections on the case of the metropolitan area of Curitiba (State of Paraná)

Paulo Nascimento Neto [I]

## Resumo

Os últimos quinze anos caracterizaram-se pela revalorização da política habitacional no cenário nacional, com a construção de um arcabouço institucional e a produção massiva de unidades. Presenciou-se o desenvolvimento de uma série de pesquisas vinculadas, sobretudo, ao Programa Minha Casa Minha Vida. Nesse contexto, este artigo se insere em uma discussão mais profunda e latente, tendo por objetivo investigar as dinâmicas envolvidas na sobreposição da problemática habitacional sobre os espaços metropolitanos, espaços de especial interesse, já que concentram mais de metade do déficit e cerca de 80% dos assentamentos subnormais do País. Por meio do estudo da Área Metropolitana de Curitiba, busca-se refletir sobre a “dimensão esquecida”, sem a qual os esforços empreendidos arriscam não atingir os efeitos esperados.

**Palavras-chave:** política habitacional; região metropolitana; habitação social; políticas públicas; Curitiba.

## Abstract

*In Brazil, the housing policy regained importance over the last fifteen years, with the construction of an institutional framework and the massive production of affordable houses. Several studies were developed, mainly related to the housing program Minha Casa Minha Vida. In this scenario, this article is part of a deeper and latent discussion: it aims to investigate the dynamics involved in the overlap between housing issues and metropolitan areas, spaces of special interest, as they concentrate more than half of the housing deficit and about 80% of informal settlements in Brazil. Through a study of the Metropolitan Area of Curitiba, we seek to discuss the “forgotten dimension”, without which the undertaken efforts may not produce the expected effects.*

**Keywords:** housing policy; metropolitan region; social housing; public policies; Curitiba.

## Introdução

Os debates e pesquisas envolvendo a política habitacional, de um lado, e a escala metropolitana, de outro, ocuparam uma centralidade de destaque ao longo da última década. Os avanços da política habitacional ao longo da década de 2000 são incontestáveis, bem como os contrassensos gerados por um programa habitacional que se desvinculou da sua política geradora. Ao delegar, ao mercado, o protagonismo da política habitacional, reproduziu-se um padrão de segregação socioterritorial e de precariedade urbano-ambiental que guarda similaridades com o modelo BNH.

Uma série de estudos ao longo da última década evidenciou essas limitações, sendo recorrente a deficitária compatibilização com a política fundiária e a inexistência de integração entre as políticas municipais nos espaços metropolitanos (Cardoso, Aragão, Jaenisch, 2017; Shimbo, 2012; Royer, 2009; Cardoso, 2013; Denaldi, Klink, Souza, 2010; Nascimento Neto, Moreira, 2017; Maricato, 2014). Essa discussão revela sua central importância ao se observar que mais de metade do déficit habitacional (FJP, 2013) e cerca de 80% dos aglomerados subnormais do País (IBGE, 2010a) se concentram nas áreas metropolitanas.

Concomitantemente, as novas perspectivas advindas da aprovação do Estatuto da Metrópole (lei federal n. 13.089/2015) ainda não encontraram aderência na agenda política, insistentemente localista. O planejamento integrado e a atuação coordenada interfederativa, até então “órfãos” do interesse político (Ribeiro, 2004) e do próprio pacto federativo brasileiro (Klink, 2013), ao mesmo tempo que se tornam objeto de novos debates (Marguti, Costa, Favarão, 2018), se tornam substrato de

questionamentos sobre a sua capacidade de reescalonar políticas urbanas em direção aos espaços efetivos de produção contemporânea do espaço (Hoshino, Moura, 2019).

Em um contexto de assimetrias entre os municípios metropolitanos, concentração da dinamicidade econômica e segregação socioespacial, observa-se com frequência a “exportação” do déficit habitacional dos municípios-polo (com elevado preço da terra) para os municípios mais pobres, em que o preço da terra é inferior e a capacidade de controle do uso e ocupação do solo é reduzida, criando as condições ideais para uma urbanização periférica caracterizada pela ilegalidade e carência de infraestrutura (Fix, Pereira, 2013; Gonçalves, 2011; Royer, 2013; Maricato, 2011; Bonduki, 2013).

Os municípios com menor arrecadação e com taxas de crescimento significativas, então, veem-se obrigados a realizar pesados investimentos não somente nas áreas de habitação e infraestrutura, mas também em mobilidade urbana, transporte coletivo, saneamento, gestão de resíduos sólidos e equipamentos sociais. A promoção habitacional também possui estreita relação com o uso e a ocupação do solo, que por sua vez estão diretamente relacionados ao direcionamento do crescimento urbano e à preservação ambiental de mananciais de abastecimento e áreas ambientalmente sensíveis.

Costa et al. (2010), contribuindo com a discussão, alertam para o risco de a atuação fragmentada no campo habitacional tornar-se também concorrente, delineando um cenário de disputa na captação de recursos provenientes de outras esferas governamentais e mesmo da iniciativa privada. Considerando o protagonismo do mercado no modelo

altamente financeirizado em que a política habitacional brasileira se insere, os riscos ampliam-se diante de um cenário de flexibilização do regramento de uso e ocupação do solo e enfraquecimento dos princípios do direito à moradia digna, em direção à atuação articulada entre agentes políticos e mercado da construção civil, em um movimento no qual o número de unidades construídas em um município exprime o “sucesso” da política local, de forma alheia ao contexto metropolitano.

De fato, a interdependência entre os municípios e entre suas políticas setoriais é manifesta, demandando arranjos intergovernamentais de coordenação e cooperação federativa, de forma a combater a fragmentação das políticas e viabilizar a atuação na escala metropolitana. Contudo, de que forma é possível se pensar na integração de políticas públicas de habitação em regiões metropolitanas?

Ainda que o Sistema Nacional de Habitação seja descentralizado e delegue aos governos subnacionais o papel executor, o governo federal desempenha papel fundamental, de modo que as prioridades dos governos estaduais e municipais são condicionadas pelas políticas federais (Arretche et al., 2012). A despeito da importância dessa constatação, observa-se que os principais instrumentos da política habitacional no Brasil desconsideram a integração metropolitana dentro de seu escopo: a Política Nacional de Habitação (PNH) traz apenas recomendações pontuais de estímulo à criação e ao fortalecimento das estruturas institucionais regionais e metropolitanas; o Plano Nacional de Habitação (PlanHab) circunscreve as estratégias de enfrentamento da problemática habitacional dentro da escala local; e o Programa Minha Casa Minha Vida

(PMCMV) adota o município como única unidade de planejamento.

Complementarmente, ainda que o PlanHab (MCidades, 2009) reconheça a ausência de instâncias regionais de articulação da ação de estados e municípios nas regiões metropolitanas, apenas recomenda o dimensionamento integrado do estoque de terras e déficit habitacional se constatada a insuficiência de cada município em atender a suas necessidades isoladamente. Estudos recentes evidenciam essa “municipalização” da política habitacional, que se exime ou relega ao segundo plano a dimensão metropolitana (Bonduki, 2013; Royer, 2013; Souza, 2009; Costa et al., 2010; Costa, Mendonça, 2010), reproduzindo o padrão de urbanização excludente e de periferização da pobreza característico dos países latino-americanos (Cardoso, Araújo, Aragão, 2011).

A despeito da existência de estudos evidenciando as limitações das políticas públicas habitacionais, nos diferentes níveis federativos, em fomentar ou estabelecer a integração entre os municípios metropolitanos, a produção científica brasileira carece de maiores pesquisas sobre os fatores geradores de obstáculos e constrangimentos à articulação intermunicipal no campo da moradia (Nascimento Neto, Moreira, 2014). Arretche et al. (2012, p. 132) corroboram o exposto afirmando que: “pouco se sabe sobre como cooperam os municípios brasileiros para a oferta de serviços habitacionais” e “pouco foi examinado acerca dessas relações e sua importância para a oferta habitacional”.

Diante do exposto, tem-se este artigo por objetivo contribuir com o campo a partir da investigação das relações entre dinâmica metropolitana e problemática habitacional,

subsidiando discussões mais amplas sobre a integração das políticas de habitação em áreas metropolitanas a partir do estudo de caso da área metropolitana de Curitiba (PR). Para tanto, ele se organiza em três seções: a primeira, relacionada à discussão dos procedimentos metodológicos; a segunda, relacionada à reconstrução histórica do caso estudado; e a terceira, que busca discutir casos concretos tipificantes da realidade identificada.

## Procedimento metodológicos e recorte de análise

Em consonância com o objetivo delineado, adotou-se como estratégia de pesquisa o estudo de caso qualitativo (Godoi, 2006) e instrumental (Stake, 2005), visando a investigar, de forma profunda, uma unidade de análise específica, compreendendo sua idiossincrasia e sua complexidade, mas também contribuindo com um entendimento mais amplo – no caso deste artigo: a compreensão da questão habitacional no contexto metropolitano.

O estudo de caso foi desenvolvido na Região Metropolitana de Curitiba (PR), caso representativo da questão no contexto brasileiro. Essa decisão encontra fundamentos em Stake (ibid.) e Yin (2005), para os quais a seleção do caso estudado não deve se balizar por amostras estatísticas, tendo em vista que o que se busca é uma generalização analítica, e não estatística.

Assim, a escolha do estudo de caso deu-se de forma não probabilística e intencional, considerando primordialmente três aspectos: (1) seu enquadramento, tipificante no fenômeno metropolitano brasileiro;<sup>1</sup> (2) sua

participação no conjunto das nove regiões metropolitanas criadas na década de 1970, na qual a dinâmica atual expressa o palimpsesto de contradições e progressos que caracterizam a “urbanização do capitalismo periférico” (Maricato, 2011); e, por fim, (3) a trajetória do órgão de política habitacional no município-polo (Cohab-CT, em Curitiba) que se destacou nas décadas de 1970 e 1980 pela relação concertada com o órgão metropolitano (Comec), mantendo, mesmo após a municipalização de sua atuação pós-1988, alguns serviços específicos em parceria com municípios metropolitanos.

Dentro do caso da RM de Curitiba, optou-se, ainda, por restringir o recorte de estudo apenas aos municípios com um nível representativo de integração à dinâmica metropolitana. Essa decisão metodológica parte de dois entendimentos: a dissociação existente entre as regiões institucionalizadas e os espaços efetivamente metropolitanos (Moura, Firkowski, 2014; Korin, Carmo, 2013); e a especificidade da espacialização das demandas urbanas, que se distribuem de forma distinta no território, tendo em vista que “nem todo problema metropolitano é um problema de todo município metropolitano” (Rolnik, Somekh, 2004, p. 122).

Desse modo, adotou-se como amostra de pesquisa os 14 municípios que integram o núcleo urbano central (NUC),<sup>2</sup> recorte espacial que efetivamente representa a aglomeração metropolitana (Comec, 2006), concentrando 97,73% da população urbana da Região Metropolitana, 2,99 milhões de habitantes (IBGE, 2010b) e grau de urbanização médio de 95%. Com vistas a facilitar a menção ao objeto de pesquisa e diferenciá-lo da Região Metropolitana propriamente dita, adota-se a expressão Área Metropolitana (AM) de Curitiba para se referir à amostra de pesquisa deste trabalho.



Em relação aos municípios, foram selecionados para a realização das entrevistas aqueles com grau alto ou muito alto de integração à dinâmica metropolitana, conforme classificação desenvolvida por Ribeiro (2009). De forma complementar, optou-se, também, pela realização da entrevista com um município com grau médio de integração (Campo Largo), de forma a obter um ponto de vista diverso dos demais. Para a escolha dos entre-

vistados, o pesquisador desenvolveu levantamento prévio nos órgãos, considerando três critérios: posição de direção ou gerência no órgão (preferencialmente não em cargo de comissão); trajetória profissional na área; e participação direta na elaboração do plano ou na consecução da política habitacional.

Com base nos critérios expostos, foram realizadas 18 entrevistas (Quadro 1), a partir das quais se coletou material consistente para

Quadro 1 – Relação de respondentes – entrevista semiestruturada

Nível		Órgão de atuação do entrevistado <sup>4</sup>
Federal		(entrev. 1) Ministério das Cidades
Estadual		(entrev. 2) Companhia de Habitação do Paraná (Cohapar)
		(entrev. 3) Secretaria de Desenvolvimento Urbano do Paraná (Sedu)
		(entrev. 4) Paraná cidade
		(entrev. 5) Secretaria Estadual de Planej. e Coordenação Geral (SEPL)
Metropolitano <sup>(1)</sup>		(entrev. 6) Coordenação da Região Metropolitana de Curitiba (Comec)
		(entrev. 7) Coordenação da Região Metropolitana de Curitiba (Comec)
Municipal	Almirante Tamandaré	(entrev. 8) Departamento de Habitação
	Campo Largo	(entrev. 9) Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano
	Colombo	(entrev. 10) Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano e Habitação
	Curitiba	(entrev. 11) Companhia de Habitação Popular de Curitiba (Cohab-CT)
		(entrev. 12) Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano (Ippuc)
	Fazenda Rio Grande	(entrev. 13) Secretaria de Ação Social, Trabalho e Habitação
	Pinhais	(entrev. 14) Departamento de Planejamento Urbano
	Piraquara	(entrev. 15) Secretaria de Meio Ambiente e Urbanismo
São José dos Pinhais	(entrev. 16) Secretaria Municipal de Habitação	
Demais atores sociais relevantes		(entrev. 17) Caixa Econômica Federal – Gerência Reg. de Construção Civil
		(entrev. 18) Empresa de consultoria em Planejamento Urbano <sup>(2)</sup>

Notas:

(<sup>1</sup>) para a Comec foram realizadas duas entrevistas, tendo em vista a complementaridade de funções e a indicação do segundo entrevistado pelo primeiro, devido a sua experiência e conhecimento

(<sup>2</sup>) A empresa foi selecionada tendo em vista que a mesma prestou consultoria técnica para a elaboração do PLHIS de cinco municípios da AMC (36% do total).



investigar a temática de interesse desta pesquisa. As entrevistas foram gravadas e posteriormente transcritas. Utilizou-se a Análise de Conteúdo (Bardin, 1994), adotando-se o *software* Atlas.ti 6.0<sup>®</sup> como ferramenta de apoio.

A pesquisa documental, segunda técnica de pesquisa adotada, procura identificar e analisar os documentos norteadores da política habitacional que possuem influência sobre o recorte territorial de estudo. Assim, partiu-se, inicialmente, dos planos elaborados nos diferentes níveis governamentais relacionados ao caso estudado (Quadro 2). A partir destes planos, acredita-se que seja possível obter uma saturação de dados, adquirindo informações para uma análise consistente (Godoi, 2006).

Cabe ressaltar que a utilidade desses documentos não se baseia em sua ausência de vieses (Yin, 2005), devendo-se interpretá-los criteriosamente. Entretanto, como os documentos básicos pesquisados envolvem instrumentos oficiais de planejamento (e que, portanto, balizam a utilização dos recursos públicos), eles permitem a compreensão das

diretrizes das políticas habitacionais engendradas em cada nível governamental, ao menos em seu aspecto formal.

A partir da triangulação dos dados, busca-se discutir o tema deste artigo. Essa triangulação<sup>5</sup> é defendida por diversos autores como fundamental no desenvolvimento de estudos de caso, garantindo que múltiplas fontes de evidência forneçam consistência aos resultados obtidos (Yin, 2005; Stake, 2005; Godoi, 2006).

## A questão habitacional na área metropolitana de Curitiba: uma leitura longitudinal

De forma a contextualizar a discussão, nesta seção se busca, de forma sintética e compatível com a extensão de um artigo científico, explorar a trajetória histórica recente das políticas de gestão metropolitana e de habitação

Quadro 2 – Planos analisados segundo nível governamental

Nível	Instrumento de planejamento	Órgão responsável	Quant.
Municipal	Plano Diretor Municipal Plano Local de Habitação de Interesse Social	Pref. Municipal Pref. Municipal	13* 07*
Metropolitano	Plano de Desenvolvimento Integrado	Comec	1
Estadual	Plano de Habitação Social	Cohapar	1
Nacional	Plano Nacional de Habitação Política Nacional de Habitação	Ministério das Cidades Ministério das Cidades	1 1
Total de Planos Analisados			24

Nota: \* Para discriminação dos municípios segundo plano e ano de elaboração, consultar Quadro 3.

na área metropolitana de Curitiba, explicitando de que forma as políticas urbanas se desenvolveram ao longo das duas últimas décadas, recorte suficiente para se compreender a temática desde seu momento recente.

Cabe destacar que as análises encontradas na bibliografia focam, via de regra, em apenas um dos temas e, majoritariamente, limitam-se a analisar apenas o município-polo. Diante desse contexto, buscou-se avançar em uma reconstrução histórica efetivamente metropolitana. A partir dessa ponderação, discutem-se, no item seguinte, casos concretos do palimpsesto resultante da sobreposição das demandas habitacionais sobre as dinâmicas espaciais dos espaços metropolitanos.

## A década de 2000 e a emergência das políticas urbanas e habitacionais

Em âmbito nacional, a década de 2000 caracteriza-se por significativos avanços no âmbito das políticas urbanas, com destaque para a aprovação do Estatuto da Cidade, a estruturação do Ministério das Cidades e a definição de uma estratégia consistente de enfrentamento da questão habitacional (Política, Plano e Fundo Nacional de Habitação). A partir das novas disposições legais, os municípios foram compelidos a elaborar ou a rever seus planos diretores, adequando-os ao novo diploma legal. Particularmente no estado do Paraná, esse movimento foi complementado pela lei estadual 15.229/006, que estabeleceu normativa complementar e condicionou o acesso a recursos estaduais à existência de Plano Diretor Municipal vigente. A exigência legal foi acompanhada de um programa de apoio aos municípios, coordenada pelo Paraná Cidade,

órgão vinculado ao Estado, com financiamento e acompanhamento técnico para elaboração dos planos.

Diante desse contexto, observam-se, neste período, a revisão do Plano Diretor de Curitiba e a elaboração do Plano Diretor Municipal em todos os demais municípios da AMC (com exceção de Itaperuçu). Na esteira desse processo, o final da década de 2000 é marcado pela elaboração dos Planos Locais de Habitação de Interesse Social, elaborados em consonância com as orientações nacionais, com o objetivo de equalizar as demandas habitacionais em curto, médio e longo prazo.

Esses dois instrumentos de planejamento (Planos Diretores e de Habitação) constituem os elementos (ao menos em tese) norteadores do desenvolvimento urbano e da política habitacional nos municípios metropolitanos. A seguir são apresentados os respectivos anos de elaboração, evidenciando a dinâmica descrita acima.

Em nível metropolitano, a década de 2000 também é marcada pela formulação do Plano de Desenvolvimento Integrado (PDI), no qual foram elaboradas estratégias de intervenção e controle do uso do solo, com forte viés de participação popular,<sup>6</sup> visando a obter “consensos coletivos para a elaboração de projetos regionais que retirassem o caráter exclusivamente normativo que vinha ocorrendo no planejamento metropolitano” (Schussel, 2006, p. 202).

Embora esse PDI tenha sido parcialmente concluído em 2002, ele não foi implementado devido à mudança de governo em 2003, com alinhamento político contrário ao anterior. Como resultado, em 2006, tem-se a elaboração de um novo Plano Metropolitano, que se fundamentou no estreito vínculo entre

Quadro 3 – Ano de elaboração ou revisão de PDs e PLHIS por município da AMC

Município	Ano de elaboração	
	Plano Diretor Municipal	PLHIS
Almirante Tamandaré	2006	[em elaboração]
Araucária	2007	2011
Campina Grande do Sul	2015 (2005) <sup>1</sup>	2010
Campo Largo	2005	2009
Campo Magro	2012 (2005) <sup>2</sup>	[em elaboração]
Colombo	2004	[em elaboração]
Curitiba	2015	2008
Fazenda Rio Grande	2006	2010
Itaperuçu	[em elaboração]	[não possui]
Pinhais	2011	2010
Piraquara	2006	[em elaboração]
Quatro Barras	2006	2011
Rio Branco do Sul	2011	[em elaboração]
São José dos Pinhais	2015	2010

Fonte: levantamento do autor – situação em fevereiro de 2015.

Notas: <sup>1</sup> O município ainda está elaborando a revisão de seu Plano Diretor

<sup>2</sup> O Plano Diretor foi elaborado em 2005, mas a aprovação das leis ocorreu apenas em 2012.

a gestão dos recursos hídricos e as políticas gerais de desenvolvimento metropolitano, visando a definir marcos estratégicos balizadores das políticas setoriais (Comec, 2006). Para Gorsdorf (2009) e Santos Jr. (2009), esse plano não foi apropriado pela sociedade civil e pela ação pública, restringindo-se à equipe interna designada para sua elaboração.

Como observado por Kornin e Carmo (2013), ao longo da década de 2000, a Comec passou por um gradativo enfraquecimento, restringindo sua atuação ao controle do ordenamento territorial (aprovação de loteamentos), à elaboração de projetos de infraestrutura e mobilidade urbana e ao (conturbado) processo de gestão da rede integrada de transporte público.

Em relação à política habitacional em escala metropolitana, o final da década de 2000 é marcado pela consolidação da Cohapar como agente central de consecução da política nos municípios metropolitanos. Nesse contexto, foi de fundamental importância a disponibilização de recursos federais no âmbito do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC). Até então as fontes de recurso eram escassas e, como consequência, sequer se promoviam ações de regularização fundiária (Entrevistado 2; Entrevistado 11).

Nas palavras de Cohapar (2012, p. 71), “pela primeira vez foram implantados empreendimentos integrando os serviços de infraestrutura urbana como redes de água, esgoto, energia, contenção de enchentes,

equipamentos sociais, parques e habitação”. Os dados da Cohapar (2015) reiteram o exposto, verificando-se a contratação de projetos de regularização fundiária e produção habitacional em Piraquara, Pinhais, Colombo e Campo Magro, todos executados com recursos do PAC e com contrapartida do governo do Estado.

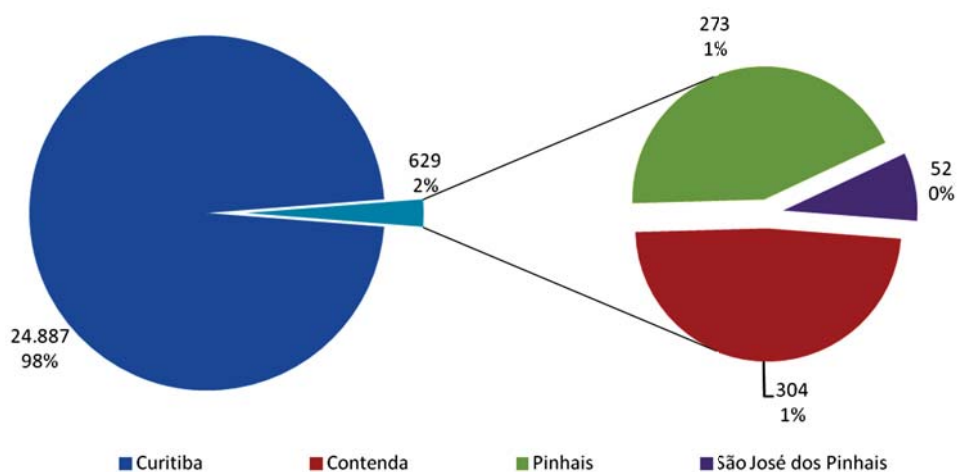
Em relação à Cohab-CT, órgão de política habitacional local de Curitiba, percebe-se o deslocamento de seu foco de atuação exclusivamente para o município de Curitiba, com projetos pontuais em alguns municípios do entorno (Gráfico 1). Aqui, cabe destacar que sua atuação originária, na década de 1970, envolvia uma atuação de corte metropolitano.

Particularmente sobre essa alteração de posicionamento, deve-se ressaltar a modificação realizada no Fundo Municipal de

Habitação em 2008, a partir de quando foi vetada a sua utilização em projetos situados nos demais municípios metropolitanos, à exceção dos casos em que se tenha por objetivo “fazer frente às regularizações fundiárias provenientes do município de Curitiba” (§ 2º do artigo 8º da lei n. 12816/2008).

Ainda sobre o município de Curitiba, é digna de menção a série de modificações na legislação de uso e ocupação do solo vinculada à questão habitacional. A figura da SEHIS é reformulada na lei n. 9800/2000 e passa a envolver “áreas onde há interesse público em ordenar a ocupação por meio de urbanização e regularização fundiária, em implantar ou complementar programas habitacionais de interesse social”. Posteriormente, por meio da lei n. 12.450/2007 foram instituídas as zeis Vila Formosa e Vila Parolin.<sup>7</sup>

Gráfico 1 – Unidades produzidas pela Cohab-CT entre 2000 e 2009 por município

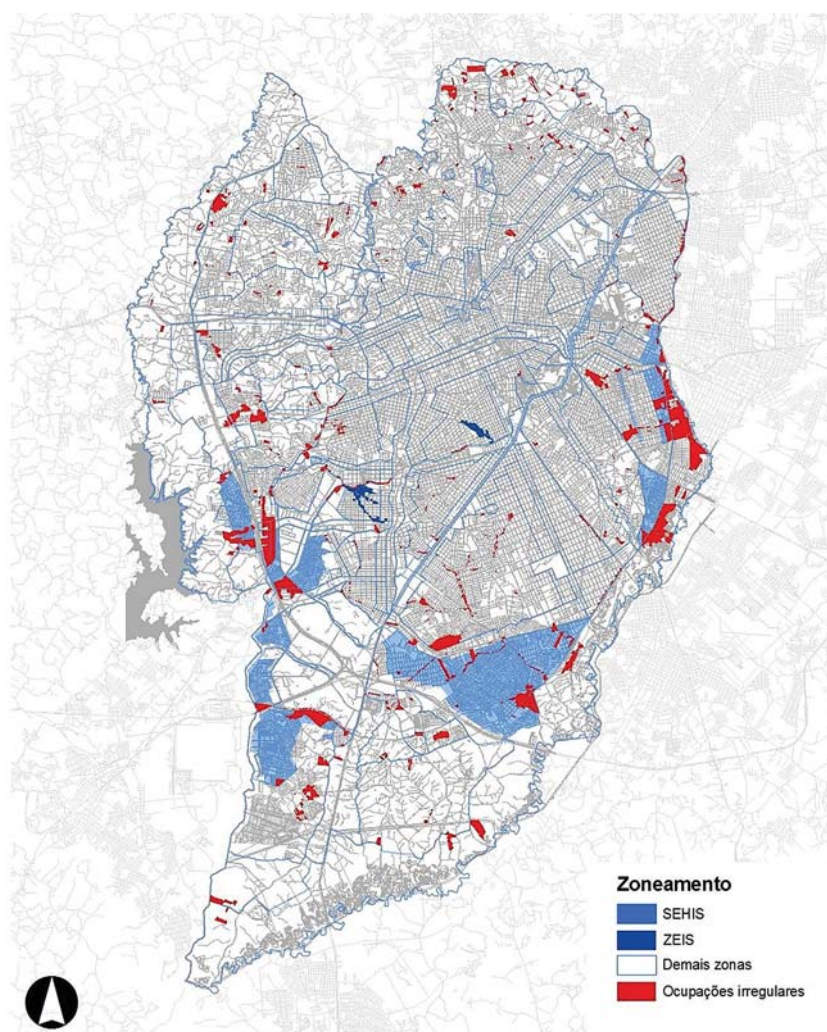


Fonte: autor, com base em dados da Cohab-CT.

Ao se visualizar a localização das SEHIS e zeis existentes em Curitiba e cruzá-la com a localização das ocupações irregulares no município, percebe-se que, apesar de estas estarem distribuídas ao longo de todo o território, os SEHIS

restringem-se a áreas periféricas na porção sul do município (Figura 2), cristalizando a concepção de periferização da população de baixa renda, em áreas com baixa acessibilidade a transporte, equipamentos públicos e serviços.<sup>8</sup>

Figura 2 – Ocupações irregulares, SEHIS e zeis em Curitiba-PR



Fonte: autor, com base em dados da Prefeitura Municipal de Curi-

Apesar dos avanços na legislação urbana e da retomada de programas habitacionais em Curitiba e região metropolitana, observa-se o incremento do déficit habitacional entre 2000 e 2010, com destaque para Campo Magro (+298%), Piraquara (+175%), Colombo (+92%), Araucária (+91%) e Fazenda Rio Grande (+89,71%). Ainda com base nos dados apresentados na Tabela 1, observa-se que Curitiba (60,11%), São José dos Pinhais (8,28%), Pinhais (4,12%) e Araucária (4,05%) destacam-se dentro da participação relativa no déficit metropolitano. Em ambas as análises, verifica-se a presença de municípios significativamente atingidos por áreas de manancial de

abastecimento hídrico, denotando um problema de complexa resolução.

Em relação aos assentamentos precários, é necessário salientar que, para a escala metropolitana, não há um sistema de informações que permita compilar séries históricas, dificultando a comparação em relação aos números apresentados para a década de 1990. Em termos gerais, o levantamento de Silva (2012) aponta que os vetores de expansão dos assentamentos precários nesse período se direcionam para a região norte do aglomerado metropolitano (Curitiba, Campo Largo, Campo Magro e Almirante Tamandaré) e região sudeste (São José dos Pinhais).<sup>9</sup>

Tabela 1 – Déficit habitacional por município (2000-2010) da AMC

Município	2000		2010		Variação 2000 - 2010 (%)
	Abs.	%	Abs.	%	
Almirante Tamandaré	2.193	4,37	2.727	3,33	24,34
Araucária	1.734	3,46	3.314	4,05	91,11
Campina Grande do Sul	779	1,55	939	1,15	20,59
Campo Largo	1.470	2,93	2.326	2,84	58,21
Campo Magro	207	0,41	825	1,01	298,34
Colombo	2.970	5,92	5.717	6,99	92,50
Curitiba	31.240	62,32	49.164	60,11	57,38
Fazenda Rio Grande	1.189	2,37	2.256	2,76	89,71
Itaperuçu	496	0,99	512	0,63	3,18
Pinhais	2.026	4,04	3.366	4,12	66,12
Piraquara	1.021	2,04	2.810	3,44	175,25
Quatro Barras	325	0,65	481	0,59	48,12
Rio Branco do Sul	844	1,68	574	0,70	-31,97
São José dos Pinhais	3.635	7,25	6.775	8,28	86,39
<b>Total</b>	<b>50.129</b>	<b>100,00</b>	<b>81.786</b>	<b>100,00</b>	<b>63,15</b>

Fonte: autor, com base em dados da FJP (2000, 2010).



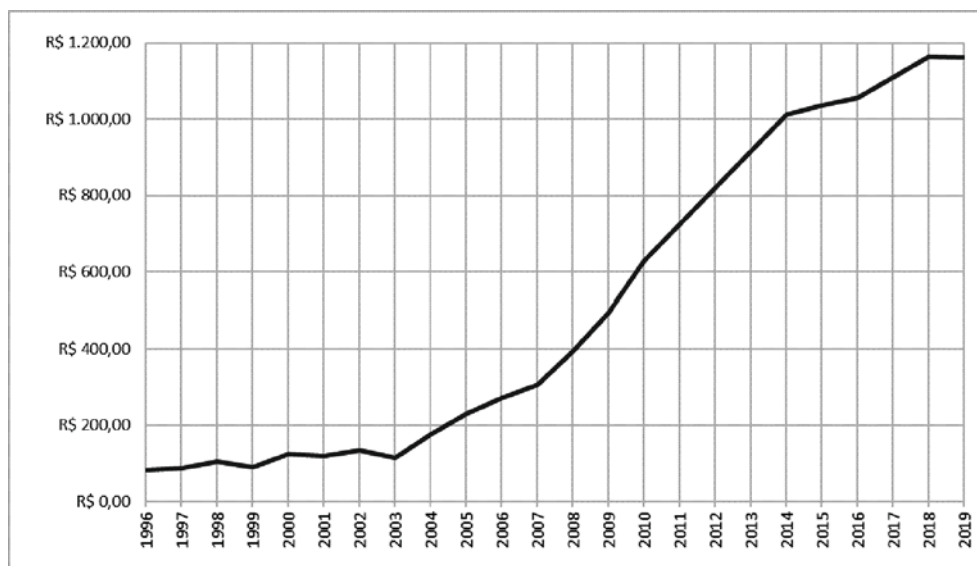
No que tange ao mercado imobiliário formal, essa década é caracterizada pela migração de excedentes de capital imobiliário vindos de circuitos produtivos de outros estados (predominantemente São Paulo), alocados no mercado local e beneficiados pela expansão do crédito imobiliário no País. Como resultado, observa-se a intensificação da produção imobiliária, com impacto sobre o valor do solo urbano bem como no movimento de extravasamento da classe média e alta em direção aos municípios limítrofes, pressionando a população de baixa renda para setores ainda mais distantes. A análise do valor de mercado dos terrenos em Curitiba evidencia essa dinâmica, sendo possível perceber significativa elevação

dos preços dos terrenos em Curitiba justamente a partir de 2004.

Diante desse cenário, passa a ser recorrente no discurso dos gestores públicos a dificuldade em viabilizar programas habitacionais devido ao alto custo do solo urbano. Não somente em Curitiba – onde esse elemento é historicamente repetido nos planos municipais –, mas também nos demais municípios metropolitanos essa narrativa esteve presente ao longo de todas as entrevistas realizadas (Entrevistados 8 a 16).

Em 2009, o governo federal alavancou significativamente os investimentos para a produção habitacional por meio do Programa Minha Casa Minha Vida que, a despeito da

Figura 3 – Preço médio de terrenos para venda em Curitiba (R\$ / m<sup>2</sup>)  
– 1996 a 2019 –



Fonte: autor, com base em Inpespar (apud Leitão, 2010) até 2010 e em dados de Inpespar (2019) para o período subsequente.

inflexão positiva decorrente da injeção de recursos, gerou uma série de externalidades negativas. Os resultados são percebidos na década seguinte, na qual os empreendimentos são contratados, construídos e entregues.

### A questão habitacional como problema metropolitano: conjuntura atual (2010-2019)

O panorama atual da política habitacional e de gestão metropolitana da AMC pode ser resumido, concomitantemente, a partir da continuidade e da ruptura da dinâmica relatada ao final do período anterior. Quatro pontos serão discutidos em maior profundidade: (1) os investimentos oriundos de recursos do PMCMV e os seus resultados; (2) o enfraquecimento do órgão metropolitano; (3) a macrocaracterização do espaço urbano metropolitano e a distribuição dos assentamentos precários; e (4) o processo recente de desmonte das estruturas de política urbana e habitacional.

Em relação à gestão metropolitana, o panorama atual é de intensificação do processo de desestruturação da Comec. Conforme relatado por técnicos do próprio órgão (Entrevistados 6 e 7), o órgão teve seu quadro técnico continuamente reduzido, limitando o escopo de atuação possível. Em complementação, os recursos disponíveis também são escassos. Diante desse contexto, conforme o Entrevistado 6, à exceção do controle do parcelamento do solo e das atividades vinculadas ao Conselho Gestor de Mananciais, tornou-se muito difícil intervir nas políticas urbanas, nas quais os municípios têm plena autonomia, e o órgão metropolitano não possui elementos de barganha (como, por exemplo, condicionamento de recursos).

Kornin e Carmo (2013) corroboram o exposto, identificando um processo de esvaziamento do espaço de planejamento e gestão metropolitana. Para os autores, ao longo da última década, a Comec limitou sua atuação à gestão das áreas de manancial e à gestão do transporte público e viário, com destaque para o segundo. Em relação ao primeiro, o Fundo de Preservação Ambiental (FPA) e o Sistema de Informações, Monitoramento e Fiscalização (Simf), parte integrante do sistema de gestão das áreas de manancial, sequer foram implementados. Somente o Conselho Gestor se manteve atuante, realizando as reuniões periódicas ao longo do tempo.

Como segundo elemento de destaque, a década de 2010 inicia-se para a política habitacional com forte impulso para a produção de unidades no âmbito do Programa Minha Casa Minha Vida. Com isso, os recursos, que antes eram direcionados ao FNHIS, foram realocados para o PMCMV, desvinculando-se do PLHIS, passando a responder majoritariamente ao interesse do mercado imobiliário, com grande concentração de investimentos da produção de novas unidades em detrimento dos projetos de regularização fundiária.

*Na realidade, a iniciativa privada é o grande ator nesse processo juntamente com o governo federal, que é o detentor do recurso. (Entrevistado 17)*

*Com o Minha Casa Minha Vida, os recursos saíram do controle do Conselho de Habitação. Hoje as construtoras acessam diretamente os recursos, não existe um controle social. [...] Obviamente eles irão atuar naquilo que dê lucro a eles. A população com menor capacidade financeira fica desassistida e depende unicamente de programas feitos com recursos da OGU. E, mesmo*

*para esses recursos, os municípios implementam os projetos em parceria com as construtoras. Como a prefeitura é a interessada direta, falta um órgão controlador, para fiscalizar a qualidade desses programas. (Entrevistado 2)*

*No caso do Minha Casa Minha Vida, ele não é um projeto de Cohab, ele é um projeto de construtora. Então a construtora que vai correr atrás de um terreno, que vai viabilizar nesse terreno a construção. O que a prefeitura vai fazer? Além de uma redução de impostos federais, que está previsto na lei do MCMV, existem isenções fiscais do município de Curitiba, por exemplo, ITBI, IPTU durante o projeto, taxa de aprovação... isso tudo está previsto para que o cara ponha na conta. [...] Veja, o nosso papel hoje em habitação de interesse social, não é mais um papel de implantação. A gente pode, no máximo, discutindo com o Ippuc, criar perfis. Mas eu não posso mais... o próprio programa é muito engessado. Você não tem muita coisa para fazer. (Entrevistado 11)*

Na esteira do PMCMV, o município de Curitiba editou o decreto n. 854/2009,<sup>10</sup> estabelecendo parâmetros diferenciados para empreendimentos da iniciativa privada em parceria com a Cohab-CT. A despeito da existência de algumas regiões próximas do centro e dos eixos de transporte, nas quais se previa sua aplicação, constata-se que os empreendimentos enquadrados nesse decreto têm sido construídos em dois extremos do território municipal: no norte, próximo à divisa com Almirante Tamandaré; ou ao sul do município (Figura 4). Ambos os casos caracterizam-se por glebas distantes da malha, gerando empreendimentos em regiões com infraestrutura precária,

sem equipamentos públicos e com densidade muito superior ao do seu entorno imediato.

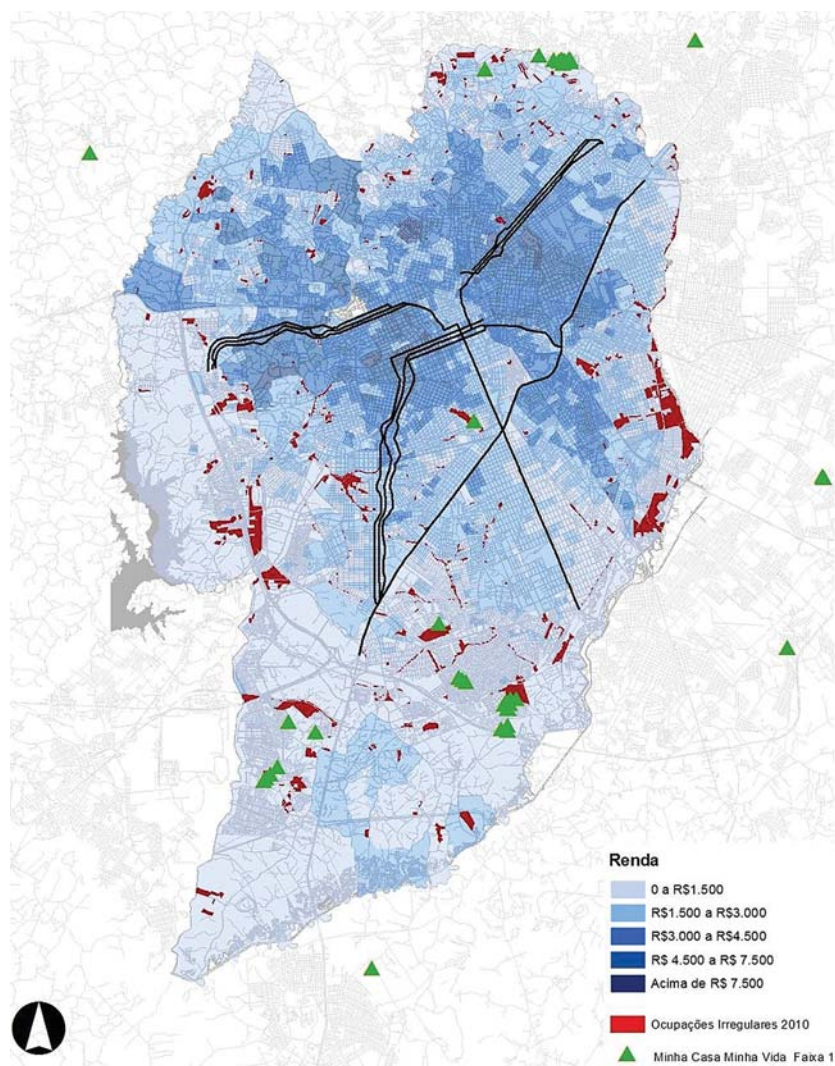
A título de exemplo, pode-se mencionar o conjunto de empreendimentos Aroeiras e Imbuias, que totalizam mais de mil unidades e se localizam no extremo norte de Curitiba, em área distante da malha urbana na qual o município foi obrigado a arcar com pesados custos com infraestrutura e equipamentos urbanos. Como resultado desse processo, a ampliação da mais-valia capturada pelo empreendedor ocorreu simultaneamente à ampliação da oneração ao poder público, responsável por garantir condições mínimas de ocupação no lote.

Conforme relatou o Entrevistado 11, “você não tem nada em volta, uma farmácia, uma padaria, e não tem comércio no empreendimento. Então, tinha que ter escola, área para creche, para escola estadual...”. Em entrevista à época para um jornal local, o próprio presidente da Cohab-CT reconheceu que a práxis atual divergia da situação minimamente desejada.

Até agora a prefeitura de Curitiba investiu R\$9,5 milhões em infraestrutura nas proximidades dos residenciais. “Para colocar essas famílias lá, precisamos criar toda uma infraestrutura com escola, posto de saúde, creche, escola estadual e linhas de ônibus”, detalha o diretor-presidente da Cohab, Ubiraci Rodrigues. (*Gazeta do Povo*, 2014, sem página)

Ao se extrapolar a escala de análise para a Área Metropolitana de Curitiba (Tabela 2), a compilação da produção do MCMV entre 2009 e 2018 revela a concentração de oferta em Curitiba, com predominância de empreendimentos para a faixa 2 (75% do total de unidades produzidas), apesar da clara concentração do déficit no segmento de menor renda (faixa 1). Em relação

Figura 4 – Empreendimentos MCMV Faixa 1, ocupações irregulares e renda média, Curitiba-PR



Fonte: autor, com base em dados do Ippuc e do Ministério das Cidades.

aos municípios metropolitanos, destaca-se a produção em São José dos Pinhais (18%) e Fazenda Rio Grande (17,1%), apesar de os maiores déficits habitacionais relativos encontrarem-se

em Colombo e Almirante Tamandaré (9%), nos quais a contratação foi pouco significativa (e mesmo inexistente, no segundo município) no segmento relativo à faixa 1.

Tabela 2 – Unidades habitacionais contratadas pelo PMCMV na AMC (2009-2018)

Município	Faixa 1		Faixa 2		Faixa 3		Total	
	UH	%	UH	%	UH	%	UH	%
Almirante Tamandaré	0	0,0	1.976	2,4	268	1,5	2.244	2,0
Araucária	0	0,0	6.877	8,4	2.107	11,5	8.984	8,0
Campina Grande do Sul	0	0,0	2.159	2,6	259	1,4	2.418	2,1
Campo Largo	447	4,9	7.059	8,6	698	3,8	8.204	7,3
Campo Magro	74	0,8	1	0,0	0	0,0	75	0,1
Colombo	253	2,8	6.740	8,2	1.316	7,2	8.309	7,4
Curitiba	6.073	66,8	19.379	23,7	8.282	45,4	33.734	30,0
Fazenda Rio Grande	509	5,6	17.269	21,1	1.530	8,4	19.308	17,1
Itaperuçu	0	0,0	29	0,0	5	0,0	34	0,0
Pinhais	0	0,0	2.522	3,1	1.069	5,9	3.591	3,2
Piraquara	341	3,8	4.136	5,0	416	2,3	4.893	4,3
Quatro Barras	7	0,1	390	0,5	78	0,4	475	0,4
Rio Branco do Sul	7	0,1	15	0,0	2	0,0	24	0,0
São José dos Pinhais	1.380	15,2	13.351	16,3	5.560	30,5	20.291	18,0
<b>Total</b>	<b>9.091</b>	<b>(8,3%)</b>	<b>81.903</b>	<b>(75%)</b>	<b>18.258</b>	<b>(16,7%)</b>	<b>112.584</b>	

Fonte: autor, com base em dados fornecidos pelo Ministério das Cidades (2018).

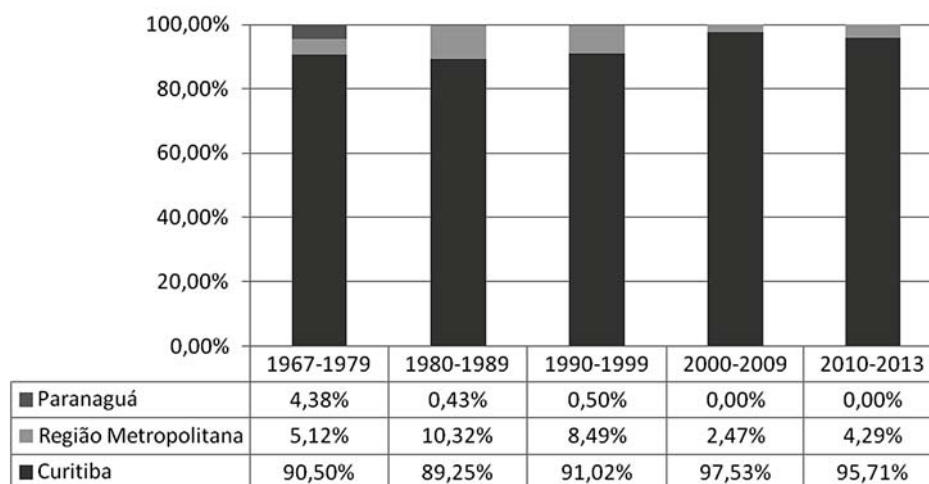
A análise da produção da Cohab-CT para o período revela a manutenção da tendência de concentração da atuação do órgão apenas em Curitiba. Essa tendência também se manifesta ao se observar a evolução histórica da participação dos municípios metropolitanos na produção do órgão (Figura 5). Considerando que as 501 unidades contabilizadas em Fazenda Rio Grande no último período o foram apenas pela doação do terreno e pela prestação de apoio técnico, chega-se à quase totalidade das unidades produzidas apenas no polo.

Em relação à produção do órgão estadual de habitação, os dados disponibilizados pelo órgão (Cohapar, 2014) permitiram apenas identificar o total compilado para toda a RMC,

sem a discriminação da produção por município. Apesar dessa limitação, o dado ainda possui relevância para a discussão do panorama atual da política habitacional na AMC.

Os dados obtidos indicam um total de 23.274 unidades beneficiadas entre 2011 e 2014, com predominância de processos de regularização fundiária e titulação, que juntos representam aproximadamente 63% do total do período. Conforme relato do Entrevistado 2, os recursos para regularização fundiária estão diretamente relacionados à disponibilização de recursos do PAC, sobretudo entre 2007 e 2009. Com base nesses recursos, os projetos foram contratados, e os processos encontram-se em desenvolvimento.

Figura 5 – Distribuição da produção da Cohab-CT entre 1967 e 2013



Fonte: autor, com base em dados de Cohab-CT.

A partir do lançamento do PMCMV, a atuação da Cohapar tem se concentrado na produção habitacional, tendo em vista a preponderância de recursos federais para esse fim. Nesse contexto, a realização do empreendimento em parceria com a Cohapar oferece, ao município, assessoria técnica, complementação do subsídio federal para as famílias beneficiárias e redução dos custos na implantação das infraestruturas de energia elétrica e saneamento.

Por fim, é relevante observar os valores contratados no âmbito do PAC Urbanização de Assentamentos Precários (PAC-UAP), totalizando aproximadamente R\$390 milhões, investidos em oito dos quatorze municípios

da AMC. A compilação dos dados disponibilizados pelo governo federal releva um quadro instigante, com distribuição equânime entre o município-polo e o município de Piraquara (Tabela 3), apesar de o município-polo concentrar, sozinho, cerca de 60% de todos os domicílios em assentamentos precários do recorte de estudo (Tabela 4).

Particularmente em relação aos assentamentos precários, não há um banco de dados que permita a compilação das informações municipais. Diante dessa limitação, a construção do panorama geral da AMC foi feita a partir da conjunção dos dados disponíveis nos PLHIS e nos estudos de Ipardes (2010) e Silva (2012).<sup>11</sup>



Tabela 3 – Volume de recursos investidos na AMC no âmbito do PAC-UAP

Município	R\$	%
Almirante Tamandaré	2.949.632,66	0,8%
Araucária	9.538.435,50	2,4%
Campina Grande do Sul	–	0,0%
Campo Largo	–	0,0%
Campo Magro	27.277.841,60	7,0%
Colombo	38.475.605,81	9,9%
Curitiba	145.115.754,11	37,2%
Fazenda Rio Grande	–	0,0%
Itaperuçu	–	0,0%
Pinhais	43.990.181,22	11,3%
Piraquara	113.147.865,09	29,0%
Quatro Barras	–	0,0%
Rio Branco do Sul	–	0,0%
São José dos Pinhais	9.681.430,58	2,5%
Total	390.176.746,57	

Fonte: autor, com base em dados de Brasil (2019).

Conforme pode ser observado na Tabela 4, Curitiba concentra o maior número de unidades em assentamentos precários (59,39%), seguida de Piraquara (13,4%), São José dos Pinhais (5,51%), Pinhais (3,41%) e Campo Largo (3,46%). Deve-se também ressaltar os municípios com maior percentual de unidades em assentamentos precários em relação ao total de domicílios, critério pelo qual Piraquara (53,70%) se destaca de todos os demais, seguido de Campina Grande do Sul (21,15%) e Quatro Barras (11,53%).

Atualmente, a organização espacial do aglomerado metropolitano apresenta uma

inflexão em relação à histórica distribuição entre áreas centrais, ocupadas pela população de alta renda, e periféricas, ocupadas pela população de baixa renda.

Ainda que a regra seja a periferização da pobreza,<sup>12</sup> ela se dá em áreas heterogêneas, convivendo com empreendimentos de alto padrão, notadamente condomínios horizontais. Essa alteração na configuração é resultado de um novo padrão de ocupação do território metropolitano, composto de dois vetores complementares: (1) um primeiro de reconcentração e (2) o segundo de desconcentração extensiva (Moura, Firkowski, 2014; Silva, 2012; Moura, Delgado, Cintra, 2014).

Tabela 4 – Assentamentos precários na AMC

Municípios	Assentamentos precários			Domicílios (IBGE, 2010)	% em relação ao total de domicílios	Área		Ano do dado / Fonte
	Abs	%	Domic.			Abs – m <sup>2</sup>	%	
Almirante Tamandaré	23	3,05	2.491	30.399	8,19	1.270.476	5,28	2005 (Iparde, 2010)
Araucária	58	7,69	2.724	35.483	7,68	1.152.100	4,79	2010 (PLHIS, 2011 e Silva, 2012)
Campina Grande do Sul	13	1,72	2.451	11.590	21,15	238.987	0,99	2010 (PLHIS, 2010 e Iparde, 2010)
Campo Largo	89	11,80	3.627	34.202	10,60	238.987	0,99	2003 (Iparde, 2010)
Campo Magro	10	1,33	636	7.408	8,59	464.342	1,93	2008 (Iparde, 2010)
Colombo	37	4,91	3.283	63.624	5,16	1.382.364	5,75	2009 (Iparde, 2010)
Curitiba	341	45,23	62.267	575.899	10,81	12.335.484	51,28	2005 (PMHIS, 2008)
Fazenda Rio Grande	38	5,04	2.529	23.736	10,65	571.000	2,37	2010 (PLHIS, 2010 e Silva, 2012)
Itaperuçu	–	–	422	6.875	6,14	–	–	2010 (IBGE, 2010)
Pinhais	39	5,17	3.578	35.577	10,06	3.681.111	15,30	2010 (PLHIS, 2010 e Iparde, 2010)
Piraquara	–	–	14.049	26.160	53,70	–	–	2010 (PMRFS, 2013)
Quatro Barras	6	0,80	700	6.071	11,53	592.000	2,46	2009 (Silva, 2012b)
Rio Branco do Sul	–	–	308	9.123	3,38	–	–	2010 (PDM, 2011)
São José dos Pinhais	100	13,26	5.779	80.714	7,16	2.128.560	8,85	2010 (PLHIS, 2010 e Iparde, 2010)
Total	754	100,00	104.536	946.861	11,04	24.055.411	100,00	–

Fonte: autor, com base nas fontes citadas na tabela. Nota: – Dado não disponível.

O primeiro padrão refere-se ao adensamento da mancha de ocupação contínua e, por conseguinte, dos assentamentos informais existentes em Curitiba e no entorno. Silva (2012) constata essa tendência a partir da identificação do aumento da densidade nos espaços informais de moradia consolidados, bem como pela produção de novos assentamentos próximos dos espaços preexistentes.

O segundo vetor, relacionado à desconcentração extensiva, tem por força motriz a produção de novas áreas residenciais, promovendo a dispersão espacial da mancha urbana, tendo por consequência a expansão dos espaços informais sobre o território dos municípios metropolitanos. A partir desse movimento ocorre a produção de novos loteamentos clandestinos na zona rural de municípios metropolitanos e a consolidação de favelas a partir de loteamentos clandestinos existentes. Nesse contexto, setores de alta renda estabeleceram-se próximos a assentamentos precários consolidados.

A despeito da mudança, a desigualdade social ainda se mantém, refletindo um modelo de ocupação urbana que induz à periferação da pobreza (Silva, 2012; Moura, Firkowski, 2014). Corroborando o exposto, a análise do órgão metropolitano, há mais de uma década, já apontava para o início dessa tendência, na qual “Almirante Tamandaré e Colombo, ao norte, assim como Pinhais a leste, e Fazenda Rio Grande ao sul, são basicamente cidades-dormitório, funcionando como bairros populares de Curitiba” (Comec, 2006, p. 59).

Por fim, deve-se fazer menção ao recente processo de desmonte da estrutura de política urbana e habitacional levado a cabo ao longo do ano de 2019, que, tendo como marco simbólico, a extinção do Ministério das

Cidades, expressa o redirecionamento de prioridades e programas do governo federal ante os dilemas urbanos. Esse movimento gera reflexos sobre o contexto local, implicando o arrefecimento dos projetos habitacionais de interesse social e a indefinição dos novos rumos das políticas subnacionais em curso.

## A dimensão metropolitana: discussões sobre o caso concreto

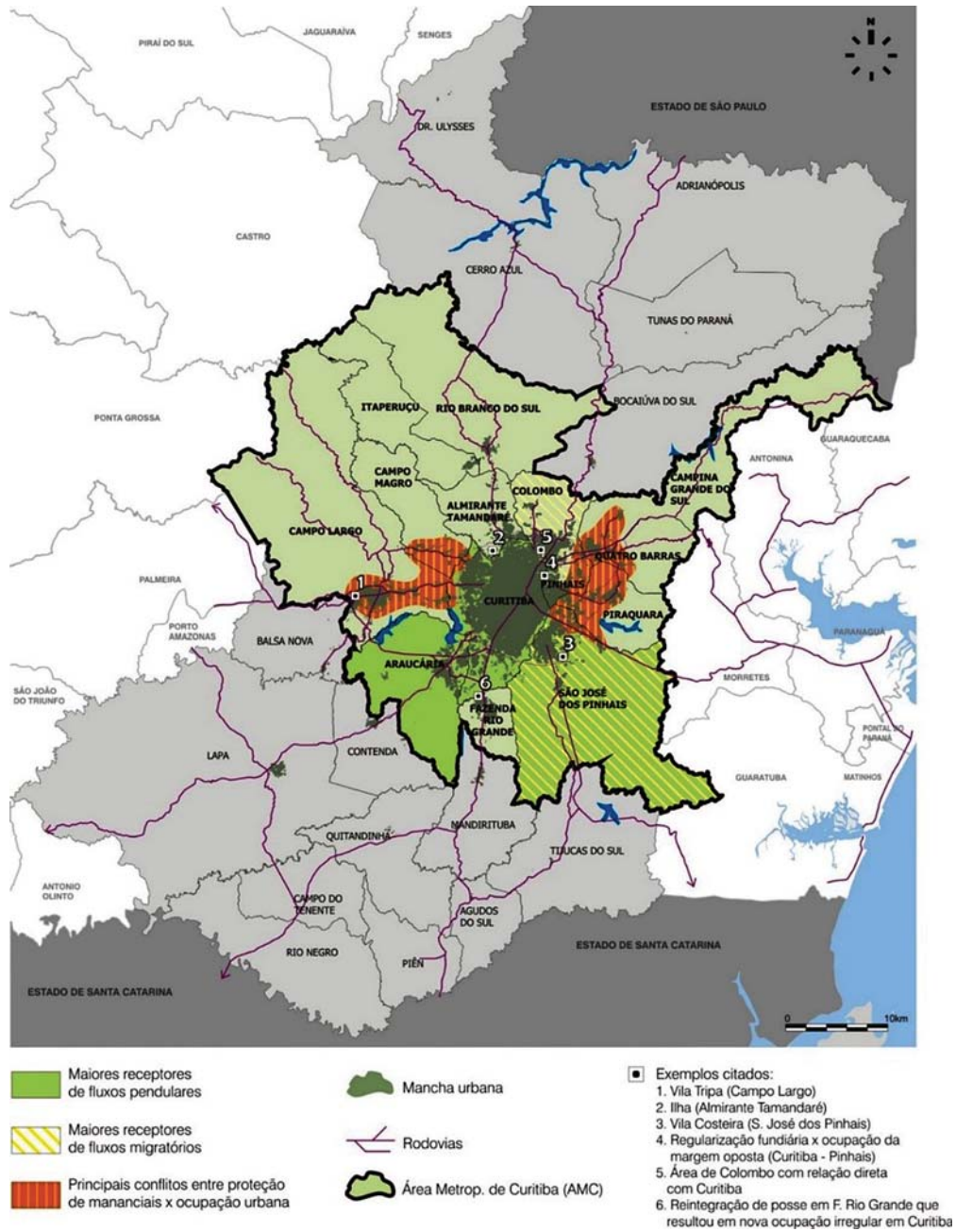
Até este momento se buscou reconstruir a trajetória histórica da política habitacional e de gestão metropolitana na AMC, procurando caracterizá-la, a fim de encontrar sua essência nas duas últimas décadas. Ao se chegar ao panorama atual, diversos elementos explicitam a dimensão metropolitana da questão habitacional.

Essa dimensão é percebida e vivenciada de formas diversas pelos diferentes atores que interagem nas múltiplas escalas de ação e gestão existentes no espaço metropolitano. Em síntese, podem-se distinguir leituras diferenciadas a partir da escala (1) regional/metropolitana (*macro*); (2) [inter]municipal (*meso*) e (3) local (*micro*).

Na sequência, procura-se explicitar algumas das múltiplas facetas segundo as quais a discussão metropolitana da política habitacional pode ser interpretada na AMC. O cartograma dos casos discutidos a seguir é apresentado abaixo.

A primeira – e mais explícita – dimensão (*macro*) refere-se a interdependência socioespacial e econômica existente entre os municípios da área metropolitana, mais facilmente percebida a partir de uma leitura

Figura 6 – Identificação dos casos discutidos



Fonte: autor

supramunicipal. Nesse tema, as reflexões passam, inevitavelmente, pela questão dos movimentos migratórios e pendulares. Dados compilados por Moura e Firkowski (2014) revelam que São José dos Pinhais, Pinhais e Colombo aparecem como grandes receptores de fluxos oriundos dos demais municípios metropolitanos. Em relação aos movimentos pendulares, estudo de Moura, Delgado e Cintra (2014) também coloca em destaque esses municípios, evidenciando a intensificação dos fluxos em direção ao polo. A condição de atração, antes exclusiva do polo, também passou a ser dividida com outros núcleos de concentração, com destaque para São José dos Pinhais e Araucária.

Outro aspecto relevante na escala regional refere-se à série de externalidades decorrentes do processo de metropolização, dos quais se destaca a periferização da pobreza em direção aos municípios limítrofes. Devido à limitada capacidade de gestão nesses municípios, verifica-se o espraiamento dos assentamentos precários, avançando sobre áreas de vulnerabilidade social e ambiental. Nesse contexto, o conflito mais evidente encontra-se entre a proteção das áreas de mananciais e os assentamentos informais que se consolidaram nesses espaços. Corroborando a discussão, o Plano Estadual de Habitação (2012) e o Plano de Desenvolvimento Integrado (2006) são taxativos ao afirmar que, no aglomerado metropolitano, o principal conflito se dá entre expansão urbana e preservação dos recursos hídricos.

A precariedade no controle do parcelamento do solo na década de 1970 levou à aprovação de diversos loteamentos sem a sua devida implantação na região metropolitana. Nas décadas seguintes, a delimitação dos mananciais impôs restrições ao uso e à ocupação

do solo destas áreas, levando os proprietários a abandoná-las. Na esteira desse processo, a regulação do uso do solo em Curitiba e as dificuldades da população de baixa renda em acessar o mercado imobiliário formal no polo levaram um contingente significativo a ocupar essas áreas. Nesse caso, como é possível circunscrever a discussão habitacional apenas a políticas municipais desconexas?

Não se trata de conflitos fundiários promovidos apenas por dinâmicas que extrapolam os limites municipais, mas por funções públicas de interesse comum (FPIC). Apesar de o Estatuto da Metrópole ter delegado, aos estados, a definição dos campos considerados como FPICs, se partirmos somente daquelas elencadas na LCF 14/1973, são identificados diversos temas nos quais a política habitacional está diretamente imbricada: planejamento integrado do desenvolvimento social e econômico; uso do solo metropolitano; transporte e sistema viário; aproveitamento dos recursos hídricos e controle da poluição ambiental.

Em última instância, trata-se da discussão do planejamento integrado do espaço metropolitano, da gestão adequada das áreas de proteção ambiental e da provisão das infraestruturas e de serviços públicos necessários para dar suporte à dinâmica social e econômica que ocorre sobre o meio natural. Destarte, advoga-se aqui que há uma dicotomia quando a definição de um sistema de gestão dos mananciais de abastecimento de água não é acompanhada da implementação de mecanismos vinculados de planejamento e de gestão territorial, que possibilitariam a articulação das políticas urbanas. Mesmo se limitarmos a discussão aos parâmetros de uso e de ocupação do solo, é possível identificar grande incompatibilidade entre os municípios.

Ao se aproximar da escala [inter]municipal (*meso*), as entrevistas realizadas ratificam as constatações realizadas. Se considerarmos os municípios significativamente atingidos pelas áreas de manancial – tais como Piraquara, Pinhais e Campo Largo –, observa-se que a visão dos gestores públicos se relaciona diretamente ao impasse entre a legislação ambiental e a ocupação existente nesses espaços. Dentro desse conflito, é recorrente a menção à necessidade de um órgão supramunicipal para promover a articulação entre os municípios para discussão integrada do problema habitacional decorrente.

*Aqui é assim: 93% do território é área de manancial e 7% é área de mata atlântica. O desafio, na verdade, é que, como é área de manancial, são poucas as áreas disponíveis para conjuntos habitacionais. Não tem, a gente não consegue. As áreas que tinham já foram todas ocupadas. [...] Então, o que sobra é esse miolo, que é bem irrigado, então você vai ter muito problema com APP. Você não tem saída...* (Entrevistado 15)

*Isso é uma questão importante [as áreas de manancial], pois Campo Largo tem três grandes áreas de APA – Rio Verde, Cambuí e Passaúna. Isso nos traz uma grande dificuldade para encontrar terrenos: ele precisa estar na área urbana, com preço acessível, sem restrições ambientais e próximo da malha urbana. Com isso ficamos com as mãos amarradas.* (Entrevistado 9)

*[...] a nossa própria dificuldade da questão manancial. Se eu não posso expandir o meu interesse social para cima dessas áreas, porque sobre essas áreas tem um segundo interesse social que não é nem menos nem mais importante, tão importante quanto, que é a preservação da água para atender uma*

*coletividade, como eu faço com essa população que precisa morar? [...] Então, se eu não conseguir atendê-la, eu posso contar com um município que tenha mais espaço para atendê-la? Isso nunca é conversado.* (Entrevistado 14)

Um caso ilustrativo dessa discussão se refere aos assentamentos precários situados à margem dos rios que constituem divisa entre dois municípios. Como exemplo, pode-se citar aqueles situados junto ao rio Atuba, na divisa entre Curitiba e Pinhais. Ao se trabalhar com a regularização fundiária, incluem-se, nas ações, a relocação das famílias de área de risco, a melhoria das condições socioeconômicas e a recuperação ambiental das áreas degradadas, garantindo moradia digna a essa população. Nesse sentido, o trabalho de forma municipalizada é suficiente?

Ações desconexas dos dois municípios levaram à expansão alternada das ocupações na margem oposta,<sup>13</sup> tal como relatado nas entrevistas.

*No PAC então, isso ficou mais evidente porque a gente trabalhou exatamente a divisa com Curitiba. Muitas das famílias instaladas nessa área eram do Bairro Alto. Elas vieram de Curitiba. E o que a gente reparou quando da relocação? Muitas das famílias que nós relocamos e que acabaram tendo famílias excedentes naquela busca de ter mais de uma unidade, acabaram voltando para o Bairro Alto. Aquele vínculo estava muito forte.* (Entrevistado 14)

O caso da comunidade “Ilha” é simbólico dessa dinâmica. A área, situada na divisa entre os municípios de Curitiba e Almirante Tamandaré, por diversos anos foi olvidada pelo poder público devido à falta de clareza sobre a qual



municipalidade pertencia (a dúvida decorria da retificação do curso do rio Barigui). Recentemente se chegou à conclusão de que a área se situa sobre o território de Almirante Tamandaré;<sup>14</sup> mesmo assim, as pessoas que residem na comunidade utilizam predominantemente serviços e equipamentos públicos de Curitiba (Bertol, Hoshino, 2014). Conflitos de competência semelhantes também são verificados entre Curitiba e Colombo.

*O município [de Colombo] cuida exclusivamente sozinho da política habitacional. Em áreas de divisa a gente tem problemas, como no rio Atuba, divisa entre Colombo e Curitiba. Ele foi retificado e, depois disso, gera uma série de dúvidas sobre o que é Colombo e o que é Curitiba. Então tem uma conversa, mas só para resolver de quem é o problema, de quem é a competência do problema. É uma pequena área, que na verdade é de Colombo. Mas a relação dela é toda com Curitiba, tanto é que é até Curitiba que faz a coleta de lixo de lá. (Entrevistado 10)*

Para Bertol e Hoshino (ibid.), o contexto atual de acirramento dos conflitos fundiários urbanos nos espaços metropolitanos não tem sido acompanhado do proporcional incremento de atenção por parte das instâncias de planejamento territorial. Para os autores, compreender a natureza desses dilemas a partir da perspectiva dos atores locais contribui para maior clareza das múltiplas facetas dessa questão.

A esquizofrenia do território, nessa conjuntura, se expressa no fato de que, embora o cidadão se constitua, na prática, como cidadão de um lugar, e embora, para os que estão ali alojados, o lugar desprezado pelos demais seja um espaço de vida, o território, quando

deixa a invisibilidade no planejamento, quando ganha luminosidade nos mapas do Estado, passa a ser convocado como suporte para interesses e vetores externos ao lugar vivido. (p. 475)

Nesse contexto, a dimensão metropolitana para a política habitacional é vivenciada pela população local a partir do binômio coerção-omissão, limitando-se a estabelecer condições e restrições, relegando a resolução das demandas habitacionais à escala local. Pode-se citar, como exemplos desta dimensão vivenciada (*micro*), os casos da vila Nova Costeira (São José dos Pinhais) e da vila Tripa (Campo Largo).

O primeiro caso se enquadra na leitura da dimensão metropolitana como elemento alheio à realidade local. A vila Nova Costeira é um assentamento informal de cerca de 300 famílias, cuja origem remonta a um processo de relocação realizado na década de 1990 pela prefeitura municipal em parceria com a Comec sobre área da própria prefeitura, lindeira ao aeroporto Afonso Pena. A regularização do parcelamento nunca foi concluída, “resultando em uma situação perene de insegurança jurídica da posse para a comunidade” (ibid., p. 455) e em desacordo aos parâmetros locais de densidade, uso e ocupação do solo.

Em 2011, um decreto estadual declarou a área e alguns loteamentos vizinhos como de utilidade pública para fins de desapropriação, com vistas à expansão do aeroporto. Em síntese, um projeto metropolitano implicaria a remoção de uma comunidade que até o momento não recebera atenção do poder público. Como a área ainda permanece como loteamento irregular, a única opção ofertada pela prefeitura municipal foi o cadastramento das famílias, para sua transferência para futuros

empreendimentos do PMCMV realizados no município. Nas palavras dos autores,

[...] após vinte anos de omissão e invisibilidade do Estado, objeto dos súbitos holofotes da imprensa, dos políticos e dos planejadores em prol de uma intervenção que requer o espaço de radicação da comunidade para propósitos totalmente alheios às suas demandas [...]. (Ibid., p. 471)

Da prévia invisibilidade para o poder público, em nível tanto municipal quanto metropolitano, a comunidade passou abruptamente à posição de destaque, como elemento indesejado no território. Situação semelhante é constatada no caso da vila Tripa, comunidade com mais de 20 anos e cerca de 75 famílias, situada em Campo Largo às margens da PR-423 – entre as duas pistas da BR-277. Sua condição de invisibilidade ao planejamento formal transformou-se a partir das obras do contorno rodoviário da BR-277. Conforme bem sintetizado pelo Entrevistado 9,

*Com as obras para o Contorno de Campo Largo (duplicação BR-277), houve uma série de implicações para essas pessoas. A passagem das máquinas para a movimentação de terra da obra destruiu a ligação de água irregular que alimentava a comunidade. Os gatos de energia elétrica foram cortados. Também foram fechados os acessos para lá. Se você for lá hoje, não vai nem conseguir entrar, pois a concessionária colocou uma mureta, que impede o acesso de veículos para a comunidade. Com isso, os moradores da vila Tripa que possuíam carro não conseguem nem acessar suas casas, somente a pé.*

A dimensão metropolitana, diante dos elementos discutidos, mostra-se notadamente presente na imposição de limitações legais e regulação do parcelamento do solo, mas é notadamente ausente na criação de formas de articulação entre os municípios e na promoção de instrumentos e mecanismos de planejamento integrado para a política habitacional. Em última instância, a ausência de um processo de planejamento metropolitano e articulação dos diferentes atores sociais e territoriais favorece os interesses da produção corporativa do espaço e, por conseguinte, contribui para “tornar mais desigual o espaço metropolitano, aprofundando a exclusão social (Moura, Firkowski, 2014, p. 39).

## Considerações finais

No Brasil, os debates envolvendo a articulação de políticas públicas no território metropolitano têm retomado sua pujança na última década, vinculando-se, mais recentemente, aos debates envolvendo o Estatuto das Metrôpoles. Esse processo estimulou uma série de estudos sobre os obstáculos e entraves à plena consecução de políticas de corte metropolitano, que, em algumas políticas setoriais, como mobilidade e resíduos sólidos, foram acompanhadas de avanços no setor público. A política habitacional, contudo, ainda permanece alheia aos debates e pesquisas em desenvolvimento, demandando a ampliação de discussões e estudos dirigidos, com vistas ao fomento do redesenho de políticas públicas que propiciem a articulação interfederativa.

Análises mais gerais da *performance* de políticas habitacionais geralmente se concentram em números absolutos de produção de unidades e processos de regularização fundiária. Dentro dessa concepção, pensar a integração das políticas municipais de habitação pode parecer menos importante. A depender da formação e das preferências do leitor, este pode julgar o tema da articulação regional de menor importância quando comparado à discussão sobre a dinâmica produtiva, a qualidade da moradia ou o processo de financeirização da política. Contudo, discutir estratégias de viabilização de uma política metropolitana de habitação constitui ação fundamental, sem a qual se arrisca a perpetuar o ciclo de reprodução socioespacial da pobreza e a utilização da política habitacional como instrumento de produção de unidades precárias e mal localizadas, vedetes de pleitos eleitorais de qualquer candidato em qualquer nível governamental.

Ainda, não se pode olvidar o descompasso existente entre os limites jurisdicionais e a distribuição territorial da demanda metropolitana (que não respeita esses limites), conjuntura que implica maior instabilidade e insuficiência nas políticas públicas engendradas, agravadas ao se considerar o apelo político de um tema como a política habitacional.

Inserido nessa discussão, este artigo buscou avançar no delineamento da concretude da dimensão metropolitana da demanda habitacional, deslocando a discussão de possibilidades para aquela das necessidades. Os resultados obtidos permitem identificar um palimpsesto de demandas, dinâmicas e interesses, que se colidem no espaço metropolitano. É fundamental trazê-los à luz, expor suas características, de forma a evitar distorções na consecução das políticas públicas, tendo por

objetivo a garantia da função social da propriedade e do direito à cidade que, conforme lembram Hoshino e Moura (2019), se inserem na escala metropolitana no cenário urbano contemporâneo. Essa escala, como bem pontuou Klink (2013, p. 85), é “permanentemente construída, desarticulada e recriada pelos agentes sociais em função dos seus projetos políticos”.

Se adotarmos a clássica definição de política pública como “o que o governo escolhe fazer ou não fazer” (Dye, 2011), torna-se possível especular sobre o insuficiente interesse na resolução do problema habitacional em termos mais amplos (metropolitano), bem como sobre o excesso de interesse na captação e produção de unidades habitacionais isoladamente pelos municípios (local), resultando em falsas soluções de rápida efetivação que respondem, essencialmente, a necessidade de geração de capital político.

Outro aspecto relevante a ser ressaltado se refere à configuração da Área Metropolitana de Curitiba como caso tipificante da realidade dos espaços metropolitanos no Brasil. A análise da trajetória histórica das políticas de habitação e gestão metropolitana demonstra que o caso da metrópole de Curitiba possui as contradições clássicas da urbanização excludente que marcou a evolução urbana brasileira ao longo das últimas décadas. Essa constatação permite, ainda que com ressalvas, extrapolar as conclusões obtidas para outros espaços metropolitanos.

Por fim, é necessário salientar que a pesquisa empírica realizada apresenta restrições decorrentes de sua natureza interpretativista, ou seja, ela está fortemente vinculada à avaliação do pesquisador, sua percepção do fenômeno estudado e, ainda que forma tangencial, à sua visão de mundo.

Complementarmente, por se utilizar de entrevistas, o estudo esteve sujeito ao ponto de vista dos respondentes, cujo posicionamento político e ideológico, especialmente dos gestores públicos participantes, pode influenciar

em suas respostas. Todavia, entende-se que limitações de pesquisa são características intrínsecas à sua própria natureza e estão diretamente relacionadas ao desenvolvimento de trabalhos futuros.

[1] <http://orcid.org/0000-0002-8518-9978>

Pontifícia Universidade Católica do Paraná, Escola de Arquitetura e Design, Programa de Pós-Graduação em Gestão Urbana. Curitiba, PR/Brasil.  
paulo.neto@pucpr.br

## Notas

- (1) Conforme identificado por diversas fontes (Firkowski, 2013; Balbim et al., 2011; Ipea, 2013; IBGE, 2008), apesar da profusão de regiões metropolitanas institucionalizadas no Brasil, grande parte delas não guarda aderência ao fato metropolitano. Nesse contexto, a RM de Curitiba integra o conjunto das doze RMs na qual as referidas fontes reconhecem a efetiva presença do fato metropolitano.
- (2) A denominação, que o órgão metropolitano passa a adotar a partir do Plano de Desenvolvimento Integrado de 2003, engloba atualmente os municípios de Almirante Tamandaré, Araucária, Campina Grande do Sul, Campo Largo, Campo Magro, Colombo, Curitiba, Fazenda Rio Grande, Itaperuçu, Pinhais, Piraquara, Quatro Barras, Rio Branco do Sul e São José dos Pinhais.
- (3) Com exceção de Curitiba, os demais municípios do recorte de estudo concentram as funções de planejamento e execução da política habitacional em um único órgão.
- (4) É importante ressaltar que os resultados expressam a visão pessoal dos entrevistados, não tendo sido solicitada a visão institucional do órgão. Para contrapor ao posicionamento oficial, foram analisadas as disposições expressas no Plano Diretor Municipal e no Plano Setorial de Habitação, discutidos em maiores detalhes na sequência.
- (5) Neste trabalho, parte-se do conceito de triangulação de dados defendido por Stake (2005). Para o autor, observações e interpretações não são plenamente reproduzíveis, de forma que a triangulação pode não somente ratificar informações de múltiplas fontes, como também explicitar diferentes pontos de vista sobre a mesma questão. Assim, as divergências entre os dados coletados em cada fonte não reduzem a validade da pesquisa, mas evidenciam contradições inerentes ao fenômeno pesquisado. Nesse contexto, não se buscou a simples identificação de relações de causa e efeito, mas o significado fornecido pelos participantes.

- (6) Para Schussel (2006), a aprovação do Estatuto das Cidades (lei n. 10.257/2001) foi decisiva para a mudança de abordagem no processo de elaboração do PDI, visto que ele enfatiza a participação popular nas decisões referentes ao futuro das cidades.
- (7) A delimitação dessas zeis foi motivada por demanda do Ministério das Cidades, de forma a garantir a obtenção de recurso federal proveniente do PAC.
- (8) Uma discussão ampliada dessa questão pode ser encontrada em recente artigo publicado pelo autor (Polucha, Nascimento Neto, 2019).
- (9) É necessário ressaltar que esse levantamento não contemplou os municípios de Piraquara e Colombo, historicamente marcados pela existência de assentamentos precários. Segundo a própria autora, “Piraquara, em especial, tem um peso importante na concentração de assentamentos com grandes superfícies no leste do aglomerado metropolitano, [...] que em meados da década de 2000 tinha mais de 43.000 residentes” (Silva, 2012, p. 198).
- (10) Cabe ressaltar que o referido decreto foi concebido em decorrência do lançamento do PMCMV, flexibilizando parâmetros para a viabilização de empreendimentos vinculados ao programa.
- (11) Essa tabela resulta do esforço de construir um quadro geral do panorama atual das ocupações irregulares na AMC. Ainda que não haja uma normalização estatística da quantificação, a reunião desses dados possui relevância para a macrocompreensão no recorte territorial de estudo.
- (12) Os empreendimentos imobiliários verticais do tipo “superior” continuam possuindo vinculação direta com a organização do território metropolitano, e a periferia continua abrigando a parcela da população mais pobre e de menor escolarização (Bertol, Hosinho, 2014; Moura, Firkowski, 2014).
- (13) “Outro exemplo de fenômenos dessa natureza foi a reintegração de posse de uma área ocupada por uma comunidade há mais de 10 anos no município de Fazenda Rio Grande próximo à divisa com Curitiba; ação que levou as famílias a ocupar irregularmente uma área de risco situada na porção extremo sul de Curitiba” (Entrevistado 18).
- (14) Um aspecto interessante é que o gestor municipal envolvido com a política habitacional em Almirante Tamandaré, ao ser questionado, informou que não existem ocupações irregulares próximas às divisas do município (Entrevistado 8).

## Referências

- ARRETCHE, M. et al. (2012). *Capacidades administrativas dos municípios brasileiros para a política habitacional*. Brasília/São Paulo, Ministério das Cidades/CEM.
- BALBIM, R. N.; BECKER, M. F.; COSTA, M. A. e MATTEO, M. (2011). Desafios contemporâneos na gestão das regiões metropolitanas. *Revista Paranaense de Desenvolvimento*. Curitiba, n. 120, pp. 149-176.
- BARDIN, I. (1994). *Análise de conteúdo*. Lisboa, Edições Setenta.
- BERTOL, L. E.; HOSHINO, T. de Z. P. (2014). “A Ilha e a Costeira: a (in)visibilidade dos conflitos fundiários no planejamento territorial da Região Metropolitana de Curitiba”. In: FIRKOWSKI, O. L.; MOURA, R. (eds.). *Curitiba: transformações na ordem urbana*. Rio de Janeiro, Letra Capital.

- BONDUKI, N. (2013). "Planos locais de habitação: das origens aos dilemas atuais nas Regiões Metropolitanas". In: DENALDI, R. *Planejamento habitacional – Notas sobre a precariedade e terra nos planos locais de habitação*. São Paulo, Annablume.
- BRASIL (2019). *Dados sobre projetos no âmbito do PAC-UAP*. Disponível em: [www.pac.gov.br/infraestrutura-social-e-urbana/urbanizacao-de-assentamentos-precarios/pr/](http://www.pac.gov.br/infraestrutura-social-e-urbana/urbanizacao-de-assentamentos-precarios/pr/). Acesso em: ago 2018.
- CARDOSO, A. L. (org.). (2013). *O programa Minha Casa Minha Vida e seus efeitos territoriais*. Rio de Janeiro, Letra Capital.
- CARDOSO, A. L.; ARAGÃO, T. A.; ARAUJO, F. de S. (2011). Habitação de interesse social: política ou mercado? Reflexos sobre a construção do espaço metropolitano. In: XIV ENCONTRO NACIONAL DA ANPUR. *Anais...* Rio de Janeiro, Anpur.
- CARDOSO, A. L.; ARAGÃO, T. A.; JAENISCH, S. T. (2017). *22 anos de política habitacional no Brasil: da euforia à crise*. Rio de Janeiro, Letra Capital.
- COHAB-CT (2006). COHAB-CT: 41 anos de planejamento e realizações. *Boletim Casa Romário Martins*, v. 30, n. 133.
- COHAPAR (2012). *Plano Estadual de Habitação de Interesse Social do Paraná*. Paraná, Governo do Estado.
- \_\_\_\_\_ (2015). *Cronograma de obras do PAC*. Disponível em: <http://www.cohapar.pr.gov.br/modules/conteudo/conteudo.php?conteudo=112>. Acesso em: jan 2015.
- COMEC (2006). *Plano de Desenvolvimento Integrado da Região Metropolitana de Curitiba: propostas de ordenamento territorial e novo arranjo institucional*. Curitiba, Comec.
- COSTA, G. M. et al. (2010). Planos diretores e políticas territoriais: reflexões a partir de transformações no Vetor Norte da RMBH. *Revista Paranaense de Desenvolvimento*, n. 119, pp. 79-106.
- COSTA, H. S. de M.; MENDONÇA, J. G. de (2010). Urbanização recente e disputa pelo espaço na dinâmica imobiliária metropolitana em Belo Horizonte. In: XVII ENCONTRO NACIONAL DE ESTUDOS POPULACIONAIS. *Anais...* Caxambu, Minas Gerais.
- DENALDI, R.; KLINK, J.; SOUZA, C. (2010). "Habitação, inclusão social e governança urbana colaborativa". In: CASTRO, E.; WOJCIECHOWSKI, M. J. (orgs.). *Inclusão, colaboração e governança urbana: perspectivas brasileiras*. Rio de Janeiro, Observatório das Metrôpoles.
- FIRKOWSKI, O. L. C. F. (2013). "Metrópoles e regiões metropolitanas no Brasil: conciliação ou divórcio?". 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.
- FIX, M.; PEREIRA, A. L. dos S. (2013). "Metrópole brasileira nas políticas públicas setoriais". In: FURTADO, B. A.; KRAUSE, C.; FRANÇA, K. C. B. de (eds.). *Território metropolitano, políticas municipais*. Brasília, Ipea.
- FJP – Fundação João Pinheiro (2000). *Déficit habitacional no Brasil*. Belo Horizonte, FJP.
- \_\_\_\_\_ (2010). *Déficit habitacional municipal no Brasil*. Belo Horizonte, FJP.
- \_\_\_\_\_ (2013). *Déficit habitacional municipal no Brasil*. Belo Horizonte, FJP.
- GLASER, B.; STRAUSS, A. (2006). *The discovery of grounded theory: strategies for qualitative research*. Londres, AldineTransaction.



- GODOI, A. S. (2006). "Estudo de Caso Qualitativo". In: GODOI, C.; BANDEIRA-DE-MELLO, R.; SILVA, A. *Pesquisa qualitativa em estudos organizacionais*. São Paulo, Saraiva.
- GONÇALVES, R. da R. (2011). Política habitacional na federação brasileira: o lugar dos governos Estaduais. In: XIV ENCONTRO NACIONAL DA ANPUR. *Anais...* Rio de Janeiro.
- GORSDORF, L. F. (2009). "A dimensão metropolitana nos planos diretores municipais da Região Metropolitana de Curitiba". In: MOURA, R. e FIRKOWSKI, O. L. (orgs.). *Dinâmicas intrametropolitanas e produção do espaço na Região Metropolitana de Curitiba*. Curitiba, Letra Capital.
- HOSHINO, T. de A. P.; MOURA, R. (2019). Politizando as escalas urbanas: jurisdição, território e governança no Estatuto da Metrópole. *Cadernos Metrópole*. São Paulo, v. 21, n. 45, pp. 371-392.
- IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (2008). *Rede de Influência das cidades*. Rio de Janeiro, IBGE.
- \_\_\_\_\_. (2010a). *Aglomerados subnormais - Censo Demográfico 2010*. Rio de Janeiro, IBGE.
- \_\_\_\_\_. (2010b). *Censo demográfico 2010*. Rio de Janeiro, IBGE.
- INPESPAR (2019). *Análise da oferta de imóveis usados à venda em Curitiba*. Disponível em: <http://www.inpespar.com.br>. Acesso em: ago 2019.
- IPARDES – Instituto Paranaense de Desenvolvimento Econômico e Social (2010). *Assentamentos precários urbanos: espaços da Região Metropolitana de Curitiba: relatório II*. Curitiba, IparDES.
- IPEA – Instituto De Pesquisa Econômica Aplicada (2013). *40 anos de regiões metropolitanas no Brasil*. Brasília, Ipea.
- KLINK, J. (2013). "Por que as regiões metropolitanas continuam tão ingovernáveis?". In: FURTADO, B.; KRAUSE, C.; FRANÇA, K. (orgs.). *Território metropolitano, políticas municipais: por soluções conjuntas de problemas urbanos no âmbito metropolitano*. Brasília, Ipea.
- KORNIN, T.; CARMO, J. C. B. do (2013). "O arranjo institucional de gestão na Região Metropolitana de Curitiba". In: COSTA, M. A.; TSUKUMO, I. T. L. (orgs.). *40 anos de regiões metropolitanas no Brasil*. Brasília, Ipea.
- LEITÃO, S. R. (2010). *Inclusão do excluído? Política de mobilidade e dinâmica do mercado de terras Na expansão da Curitiba metrópole*. Tese de Doutorado. São Paulo, Universidade de São Paulo.
- MARGUTI, B. O.; COSTA, M. A.; FAVARÃO, C. B. (orgs.) (2018). *Brasil metropolitano em foco: desafios à implementação do Estatuto da Metrópole*. Brasília, Ipea.
- MARICATO, E. (2011). Metrôpoles desgovernadas. *Estudos Avançados*, v. 25, n. 71, pp. 7-22.
- \_\_\_\_\_. (2014). *O impasse da política urbana no Brasil*. Petrópolis, Vozes.
- MCIDADES – MINISTÉRIO DAS CIDADES (2009). *Plano Nacional de Habitação*. Brasília, Ministério das Cidades.
- MINISTÉRIO DAS CIDADES (2018). *Produção pelo Programa Minha Casa Minha vida segundo município*. Relatório técnico. Brasil, Ministério das Cidades.
- MOURA, R.; DELGADO, P. R.; CINTRA, A. P. de U. (2014). "A metrópole de Curitiba na rede urbana brasileira e sua configuração interna". In: FIRKOWSKI, O. L.; MOURA, R. (eds.). *Curitiba: transformações na ordem urbana*. Rio de Janeiro, Letra Capital.

- MOURA, R.; FIRKOWSKI, O. L. (2014). "Transformações na ordem urbana da RMC". In: FIRKOWSKI, O. L.; MOURA, R. (ed.). *Curitiba: transformações na ordem urbana*. Rio de Janeiro, Letra Capital.
- NASCIMENTO NETO, P.; MOREIRA, T. A. (2014). Novas equações para antigas incógnitas: a questão habitacional no Brasil sob a ótica da produção acadêmica nacional. *Revista Brasileira de Pós-graduação* (Capes), n. 24.
- \_\_\_\_\_. (2017). The Metropolitan Dimension of Housing Policy. *Mercator*, v. 16, pp. 1-13.
- POLUCHA, R.; NASCIMENTO NETO, P. (2019). ZEIS X SEHIS: Análise crítica a partir do caso de Curitiba, PR. In: XVIII ENCONTRO NACIONAL DA ANPUR. *Anais...* Natal, Anpur .
- RIBEIRO, L. C. de Q. (2004). "A Metrópole: entre a coesão e a fragmentação, a cooperação e o conflito". In: RIBEIRO, L. C. de Q. (org.). *Metrópoles: entre a coesão e a fragmentação, a cooperação e o conflito*. Rio de Janeiro, Fase.
- \_\_\_\_\_. (org.) (2009). *Hierarquização e identificação dos espaços urbanos*. Rio de Janeiro, Letra Capital/Observatório das Metrópoles.
- ROLNIK, R.; SOMEKH, N. (2004). "Governar as metrópoles: dilemas da recentralização". In: RIBEIRO, L. C. de Q. (org.). *Metrópoles: entre a coesão e a fragmentação, a cooperação e o conflito*. Rio de Janeiro, Fase.
- ROYER, L. de O. (2009). *Financeirização da política habitacional: limites e perspectivas*. Tese de Doutorado. São Paulo, Universidade de São Paulo.
- ROYER, L. de O. (2013). "Municípios 'autárquicos' e região metropolitana: a questão habitacional e os limites administrativos". In: FURTADO, B. A.; KRAUSE, C.; FRANÇA, K. C. B. de (eds.). *Território metropolitano, políticas municipais: por soluções conjuntas de problemas urbanos no âmbito metropolitano*. Brasília, Ipea.
- SANTOS JR., O. (coord.) (2009). *Arranjos Institucionais para a Gestão Metropolitana. Relatório de Pesquisa - Território, coesão social e governança democrática*. Rio de Janeiro, CNPq.
- SCHUSSEL, Z. das G. L. (2006). *A aglomeração metropolitana de Curitiba e as tendências contemporâneas do planejamento urbano*. Tese de Doutorado. Curitiba, Universidade Federal do Paraná.
- SHIMBO, L. Z. (2012). *Habitação social, habitação de mercado: a confluência entre estado, empresas construtoras e capital financeiro*. Belo Horizonte, C/Arte.
- SILVA, M. N. da (2012). *A dinâmica de produção dos espaços informais de moradia e o processo de metropolização em Curitiba*. Tese de Doutorado. Curitiba, Universidade Federal do Paraná.
- SOUZA, B. C. M. F. de (2009). *Desenvolvimento regional e gestão metropolitana: reflexões a partir da política habitacional na região metropolitana de Aracaju*. Dissertação de Mestrado. Sergipe, Universidade Federal do Sergipe.
- STAKE, R. (2005). "Case Studies". In: DENZIN, N.; LINCOLN, T. *Handbook of qualitative research*. Londres, Sage.
- YIN, R. K. (2005). *Case Study Research*. Londres, Bookman.

Texto recebido em 6/maio/2019

Texto aprovado em 22/jun/2019

# Impactos da metropolização no sistema de transporte coletivo: estudo de caso na Região Metropolitana de Goiânia

Impacts of metropolization on mass transit: a case study in the Metropolitan Region of Goiânia

Ana Carolina Fernandes Pires [I]  
Érika Cristine Kneib [II]  
Rômulo José da Costa Ribeiro [III]

## Resumo

O processo de urbanização ao qual estão submetidas as regiões metropolitanas brasileiras ocorre de forma insustentável. Intensa polarização e dependência entre seus municípios propicia deslocamentos pendulares, realizados geralmente por ônibus coletivos, que circulam com baixa rotatividade de passageiros em extensos vazios urbanos. Esta pesquisa apresenta os impactos que a metropolização provoca no sistema de transporte coletivo, com estudo de caso em municípios selecionados da Região Metropolitana de Goiânia (RMG). Indicadores de qualidade e eficiência são utilizados para a avaliação do sistema de transporte coletivo. Os resultados demonstram impactos econômicos no sistema de transporte coletivo e impactos sociais para os passageiros. A conclusão deste trabalho demonstra necessidade de descentralização das atividades socioeconômicas na RMG e políticas para potencialização do transporte coletivo.

**Palavras-chave:** relações metropolitanas; deslocamento pendular; espraiamento urbano; transporte coletivo; Região Metropolitana de Goiânia.

## Abstract

*The urbanization process of the Brazilian metropolitan regions has not been sustainable. Intense conurbation and dependence among its municipalities foster intermunicipal commuting, usually through mass transit buses, which circulate with low passenger turnover, regularly traversing urban voids. This research presents the impacts that metropolization causes on mass transit, through a case study conducted at selected municipalities in the Metropolitan Region of Goiânia (MRG). Quality and efficiency indicators are used to evaluate the mass transit system. The results demonstrate economic impacts on mass transit and social impacts for passengers. The conclusion of this work shows that it is necessary to decentralize the socio-economic activities in the MRG and to make policies to promote mass transit.*

**Keywords:** metropolitan relations; commuting; urban sprawl; mass transit; Metropolitan Region of Goiânia.



## Introdução

As cidades nunca abrigaram tantas pessoas como se observa atualmente. O crescimento da população urbana aumentou consideravelmente nas últimas décadas, passando de 200 milhões para mais de 2 bilhões de habitantes entre as décadas de 1950 e 1980, de acordo com Rogers e Gumuchdjian (2005). A previsão, segundo a United Nations (2015), é de que população humana urbana cresça de 54% para 66% entre 2014 e 2050. Esse aumento tem ocorrido principalmente nos países em desenvolvimento, que abrigarão cerca de 2,2 bilhões de novos habitantes entre 2015 e 2050. A forma como esses novos habitantes serão acomodados no território tem impactos ambientais, sociais e econômicos.

No Brasil, o crescimento das cidades não tem ocorrido de forma sustentável. A rápida e intensa urbanização promoveu relações de interdependência entre as cidades, em que os limites municipais não correspondem aos limites das relações sociais, econômicas e culturais (Ministério das Cidades, 2015). Como esclarece o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea, 2010), esse processo é denominado metropolização e é caracterizado pela forma de expansão centro/periferia das cidades, em que a cidade polo ou cidade-núcleo concentra investimentos, oportunidades de trabalho, serviços de saúde e educação, enquanto grande parte da população mora em periferias distantes, completamente desprovidas de oportunidades e urbanidade.

O descompasso entre os locais de trabalho/estudo e os locais de moradia gera o deslocamento pendular (Cunha, 2006) direcionado ao município-sede, uma vez que este se torna um polo de atração de viagens. Como a

maior parte dos deslocamentos é atendida por ônibus urbanos, e estes precisam circular por extensos vazios urbanos, sem prioridade nas vias e infraestrutura adequada, o transporte coletivo fica sujeito ao alto tempo de viagem e congestionamentos. Tais questões, relacionadas à distância, contribuem para a perda da qualidade e eficiência do sistema de transporte coletivo (Ministério das Cidades, 2015; Ferraz e Torres, 2004).

A mobilidade da população no interior dos municípios periféricos das regiões metropolitanas, por sua vez, é caracterizada pela falta de infraestrutura, disponibilidade de recursos e oferta de modais que possam satisfazer a necessidade da população local (Ministério das Cidades, 2015), situação esta que se relaciona diretamente com a forma de ocupação urbana em tais municípios: dispersa e fragmentada, realizada prioritariamente com o objetivo de integração com a capital.

Exemplo de tal situação acontece na Região Metropolitana de Goiânia (RMG), localizada no estado de Goiás. De acordo com dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE, 2010), o crescimento da população na região tem acontecido, principalmente, por meio dos municípios do entorno. No entanto, as migrações para RMG acontecem a partir da atração exercida por Goiânia, de forma que as pessoas se instalam nos municípios do entorno, mas buscam trabalho, educação e saúde na capital.

Os deslocamentos pendulares advindos de tal dicotomia são caracterizados por altos tempos de viagem entre os municípios da RMG, prioritariamente em direção à capital, segundo dados do IBGE (2016). Esses deslocamentos são diários, realizados principalmente por ônibus, e representam a dependência da

população principalmente em relação à oferta de estudo e trabalho na capital.

A compreensão de que as relações metropolitanas no Brasil são estruturantes do território que abrange mais de um município propiciou a criação do Estatuto das Metrôpoles, lei federal aprovada em janeiro de 2015 e que estabelece conceitos, fundamentos, diretrizes e instrumentos para a gestão compartilhada de regiões metropolitanas. Essa lei instituiu a chamada governança interfederativa, a qual permite o compartilhamento das responsabilidades e ações entre entes federativos no que se refere a organização, planejamento e execução de funções públicas de interesse comum; e também o instrumento de planejamento denominado Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado, o qual permite a elaboração de diretrizes para o planejamento integrado de desenvolvimento de regiões metropolitanas ou aglomerações urbanas (Brasil, 2015, art. 2º, IV e VI).

Considerando as possibilidades advindas do Estatuto da Metrópole e diante do cenário dicotômico de oportunidades e urbanidade nas regiões metropolitanas, a utilização desse instrumento legal é de extrema importância, assim como os estudos que visam a subsidiar sua aplicação. Nesse contexto, a indagação que conduz esta pesquisa é: *como as relações metropolitanas impactam o sistema de transporte público coletivo?* Para subsidiar essa investigação, esta pesquisa é fundamentada em um estudo de caso na Região Metropolitana de Goiânia (RMG).

Este trabalho é estruturado em cinco partes. Após a *introdução*, o *referencial teórico* apresenta a revisão bibliográfica necessária ao entendimento do procedimento proposto para a investigação do problema anteriormente

citado. Posteriormente, em *A Região Metropolitana de Goiânia*, são apresentadas as informações mais relevantes para a compreensão da dinâmica metropolitana na Região Metropolitana de Goiânia. A construção da metodologia de análise é apresentada no item denominado *procedimento de análise*, assim como também o são sua aplicação na região de estudo e análise. Finalmente, as principais reflexões sobre o trabalho são apresentadas nas *considerações finais*.

## Referencial teórico

### Relações metropolitanas

Segundo Villaça (1997), o processo de crescimento de algumas cidades pode absorver ou englobar áreas urbanas ao seu redor. Em alguns casos, essas áreas urbanas estão localizadas em outras unidades administrativas (municípios), o que caracteriza uma forma de urbanização distinta, um tipo de cidade “particular”, em que os limites municipais não são apropriados para delimitar as relações urbanas. O autor denomina esse tipo de cidade como área metropolitana.

Conforme esclarece o Ipea (2010), essas cidades em ampliação concentram investimentos, atividades, poder e pessoas, comandando um território que ultrapassa seus limites administrativos. Enquanto isso, grande parte da população se instala em áreas periféricas distantes, em espaços desprovidos de condições mínimas de infraestrutura e urbanidade, completamente distintos da cidade-núcleo.

Tal espaço segregado é tecido por diferentes agentes, prioritariamente em função da

lógica imobiliária, que se materializa em ações estatais, com concentração de investimentos em áreas centrais consolidadas, encarecendo o preço do solo, e com ações do próprio setor imobiliário, que retém terrenos em regiões já providas de infraestrutura, com objetivo de valorizá-los. De acordo com o Instituto Mauro Borges de Estatísticas e Estudos Socioeconômicos (IMB, 2012), as áreas periféricas da cidade são ocupadas por segmentos populacionais de baixa renda que procuram terrenos mais acessíveis economicamente e que são viabilizados, muitas vezes, pelas políticas públicas de habitação popular que desconsideram a falta de infraestrutura e os serviços básicos nessas áreas.

No entanto, não se pode desconsiderar a crescente parcela da população com altos rendimentos que procura residir na periferia em busca de níveis de vida mais elevados, ocupando os condomínios horizontais (ibid.). A viabilização de novos empreendimentos habitacionais é resultado da sinergia entre proprietários de glebas e empresas imobiliárias e acontece de maneira desassociada das indicações dos planos diretores municipais. Posteriormente, os governos municipais redefinem o arcabouço legislativo para que as ações do setor privado sejam legitimadas (Bitoun e Souza, 2015).

Nas periferias citadas, a forma de urbanização tem ocorrido de forma dispersa no território, seguindo uma lógica de urbanização com baixa densidade e sem continuidade em função da falta de planejamento e da concentração de investimentos em serviços e infraestruturas destinadas ao automóvel (Balbim, 2016).

O descompasso entre os locais de trabalho/estudo e os locais de moradia gera o deslocamento pendular (Cunha, 2006) que pode ser definido como o deslocamento que

um conjunto de pessoas realiza entre a unidade espacial em que se localiza sua residência e a unidade espacial onde trabalha ou estuda. Cunha (ibid.) chama a atenção para o fato de que os deslocamentos pendulares podem introduzir novas formas de riscos e carências para os indivíduos, como o aumento de tempo no deslocamento, a diminuição das horas de descanso e lazer, riscos decorrentes do uso dos meios de transportes em si, entre outros.

A presença de rodovias nas metrópoles favorece o fluxo de pessoas e cargas pelo modo motorizado individual e reduz a importância das distâncias, o que favorece a expansão e a articulação espacial das aglomerações. Mattos (2004), ao tratar das rodovias, afirma que estas contribuem para afirmar nas metrópoles a morfologia do tipo tentacular e fortalecem a tendência a uma metropolização expandida ou dilatada.

## Mobilidade metropolitana

A partir de 2012, a mobilidade urbana passou a ser definida, no Brasil, pela lei que regula a Política de Mobilidade Urbana no País, segundo a qual mobilidade urbana se define como “condição em que se realizam os deslocamentos de pessoas e cargas no espaço urbano” (Brasil, 2012, art. 4º, II). Para compreender tais deslocamentos, é preciso considerar que a mobilidade está fortemente relacionada aos processos de urbanização, caracterizando-se como um processo socioespacial que se particulariza em função da formação de cada lugar (Ipea, 2016).

Nesse sentido, a expansão das aglomerações urbanas, cuja lógica se dá em função da localização dos locais de emprego no núcleo



das aglomerações e da localização das moradias em áreas periféricas, propicia o deslocamento pendular, considerado um dos traços mais marcantes da nova ordem mundial. Cada vez mais trabalhadores abrigam-se nas áreas periféricas e contribuem para sua ampliação (IBGE, 2016).

Dados do Censo demográfico de 2010 mostram que o número de pessoas que se deslocam para trabalhar em município diferente do município de residência, cotidianamente, cresceu na última década. Segundo o Censo, em 2010, 15.472.863 pessoas saíram do município de suas residências para trabalhar e estudar, ou ambos, em outro município, caracterizando fluxos de origem (saída), como pode ser observado na Tabela 1. Em 2000, o número de deslocamentos relativos ao fluxo de saída era de 7.403.456 pessoas; esse valor recebeu um incremento de 8.069.407 pessoas em 2010.

Os fluxos de destino (chegada), em 2000, correspondiam a 7.030.250 pessoas, valor que

aumentou para 13.946.545 em 2010. Apesar de os deslocamentos estarem distribuídos pelo País, esse processo está fundamentalmente associado à expansão das aglomerações urbanas, principalmente as de caráter metropolitano, e à possibilidade de usar o transporte público ou particular.

Em todas as regiões metropolitanas, o fluxo mais importante é aquele cuja origem está nos municípios periféricos em direção ao município-polo. Segundo Delgado et al. (2016), fluxos maiores indicam maior processo de periferização da ocupação e maior concentração de atividades no município-polo. Como pode ser observado na Tabela 2, com exceção de Salvador (29,3%) e Manaus (22,9%), todas as regiões apresentam mais de 50% dos deslocamentos pendulares na direção periferia-polo. A Região Metropolitana de Goiânia destaca-se nesse contexto, apresentando o segundo maior percentual de fluxo pendular periferia-polo dentre as regiões metropolitanas brasileiras.

Tabela 1 – População que estuda e que realiza movimento pendular, segundo direção dos fluxos – Brasil (2010)

Tamanho dos fluxos	População que estuda e/ou trabalha	Movimento pendular			
		Entradas		Saídas	
	Número de pessoas	Número de pessoas	Participação (%)	Número de pessoas	Participação (%)
2000	109.822.011	7.030.250	6,4	7.403.456	6,7
2010	145.919.020	13.946.545	9,6	15.472.863	10,6
Variação (%)	32,9	98,4	–	109	–

Fonte: IBGE (2010). Adaptado pela autora.

Tabela 2 – Distribuição percentual dos deslocamentos pendulares segundo o tipo de fluxo (2010)

Região Metropolitana	Tipo de fluxo pendular					Total
	Periferia/ Polo	Periferia/ Periferia	Polo/ Periferia	Outra RM	Fora da RM	
Manaus	22,9	3,0	19,1	1,3	53,6	100,0
Belém	66,6	9,1	8,9	1,3	14,0	100,0
Fortaleza	58,2	17,9	13,1	1,4	9,4	100,0
Recife	63,2	19,9	9,8	0,6	6,5	100,0
Salvador	29,3	23,5	30,9	4,1	12,3	100,0
Belo Horizonte	62,4	21,3	11,7	0,8	3,8	100,0
Rio de Janeiro	61,4	29,1	4,7	0,9	4,0	100,0
São Paulo	50,9	35,5	8,6	0,5	4,5	100,0
Curitiba	66,0	13,2	15,4	1,1	4,4	100,0
Porto Alegre	52,0	36,8	6,2	0,5	4,5	100,0
Goiânia	78,1	2,8	8,1	3,2	7,8	100,0
Ride DF	85,5	4,2	4,3	2,1	3,9	100,0
Total	58,5	26,3	9,1	1,0	5,3	100,0

Fonte: IBGE (2010). Adaptado pela autora.

A magnitude dos deslocamentos pendulares com fluxo periferia-polo revela a dependência da mobilidade para o acesso a mercado de trabalho, serviços e atividades de educação, que se distribuem de forma desigual entre municípios de uma mesma região. Nesse sentido, a mobilidade urbana tem papel cada vez mais destacado nas condições de vida da população: a inclusão dos serviços de transporte nas despesas familiares compromete 20% da renda familiar (Barbosa, 2016).

### Qualidade e eficiência em transporte coletivo

A qualidade no sistema de transporte coletivo concentra-se nos aspectos que influenciam diretamente a percepção do usuário em uma

viagem (Transportation Research Board – TRB, 2013, p. 149). A qualidade mede a disponibilidade, o conforto, as facilidades oferecidas e depende, muitas vezes, das decisões operacionais tomadas no sistema de transporte coletivo a respeito das características do serviço que vai ser oferecido, como esclarece a Associação Nacional das Empresas de Transportes Urbanos (NTU, 2008).

Ferraz e Torres (2004) e NTU (2008) apresentam os principais fatores de qualidade para o transporte coletivo por ônibus: acessibilidade, frequência de atendimento, tempo de viagem, lotação, confiabilidade, segurança, características dos ônibus, características dos locais de parada, sistema de informações, conectividade, comportamento dos operadores e estado das vias.

A eficiência, por sua vez, relaciona-se diretamente ao desempenho do serviço ofertado. Para Ferraz e Torres (2004), a eficiência, relacionada à área econômica, refere-se à produtividade e expressa a relação entre o produto obtido e os insumos gastos na produção. O produto obtido é a viagem ofertada, enquanto os insumos são os veículos, funcionários, combustível, pneus, peças, acessórios, lubrificantes, etc. Maior eficiência econômica significa alcançar um custo final menor, para um determinado padrão de qualidade ou de serviço. A eficiência econômica é avaliada a partir do custo por passageiro transportado.

De forma geral, para que a eficiência seja máxima, é importante que: a distância a ser percorrida seja reduzida ao mínimo possível, para que a quilometragem percorrida e o número de veículos utilizados sejam menores e, assim, haja menos gastos com combustível, lubrificantes, pneus, peças e acessórios, salários e encargos sociais de operadores, etc.; a velocidade utilizada seja a máxima possível, para a redução do tempo de viagem e a consequente diminuição no número de veículos e gastos correspondentes; a capacidade dos veículos seja a máxima possível, de acordo com a demanda de passageiros e a geometria da via, para a redução da quilometragem rodada e do número de veículos empregados, com a consequente redução dos gastos relacionados aos veículos (ibid.).

Para caracterizar os impactos sociais e econômicos provocados pelas relações metropolitanas e dispersão urbana no sistema de transporte coletivo, são utilizados, nesta pesquisa, alguns indicadores de eficiência e qualidade, conforme descrição do procedimento metodológico no item *Procedimento de Análise*. Estes indicadores são compostos por

variáveis que se relacionam às relações metropolitanas (referem-se aos deslocamentos pendulares) e à dispersão urbana nos municípios periféricos, e que necessitam de dados que são viáveis e disponíveis para seu cálculo e análise. A partir dessas questões, os indicadores selecionados são:

- Indicadores de qualidade: a) Intervalo de viagens, que representa intervalo de tempo entre duas paradas de veículo para embarque e desembarque de passageiros (Vuchic, 2004); b) tempo de viagem: representa o tempo de ida e volta entre terminais ou pontos iniciais e finais (Ferraz e Torres, 2004).

- Indicadores de eficiência: a) número de passageiros por quilômetro (quilometragem operacional), conhecido como IPK (Índice de Passageiros por Km) (NTU, 2008); refere-se à “relação entre a quantidade de passageiros transportados e o número de quilômetros percorridos” (Ferraz e Torres, 2004, p. 122). Esse índice permite averiguar o grau de utilização do serviço de transporte coletivo por ônibus na cidade, a eficiência do serviço (relacionada ao planejamento físico da rede e à programação operacional) e as características de uso e ocupação do solo. De acordo com a NTU (2008), o IPK representa a rotatividade dos passageiros no ônibus. Quando os valores são baixos, a renovação de passageiros é baixa, o que é típico de movimentos pendulares em linhas com percursos grandes, nos quais a maioria dos passageiros percorre grandes distâncias, entrando no ponto inicial e descendo no ponto final; b) Número de passageiros por veículo (frota operacional), que corresponde à “relação entre a quantidade de passageiros transportados por dia e o número de veículos” (Ferraz e Torres, 2004, p. 122). Tal índice reflete a eficiência do serviço (planejamento da

Tabela 3 – Padrões de qualidade para o transporte público por ônibus

Fatores	Parâmetros de avaliação	Bom	Regular	Ruim
Intervalo de Viagem	Intervalo entre atendimentos (minutos)	< 15	15-30	15-30
Tempo de Viagem	Relação entre o tempo de viagem por ônibus e por carro	<1,5	1,5 - 2,5	1,5 - 2,5

Fonte: Ferraz e Torres (2004). Adaptado pela autora.

Tabela 4 – Valores mínimos/máximos considerados satisfatórios para alguns dos índices de eficiência econômica

Índices de eficiência	Valores máximos/mínimos
Índice de passageiros por veículo (pass./veíc./dia)	> 500
Índice de passageiros por quilômetro (pass./km)	> 2,5

Fonte: Ferraz e Torres (2004). Adaptado pela autora.

rede de rotas e programação da operação), o grau de utilização do serviço e características de uso e ocupação do solo.

A partir dos indicadores escolhidos, são utilizados os padrões propostos pelos autores (Tabelas 3 e 4) que permitem a classificação ou avaliação, a partir de uma medida-síntese, dos fenômenos que podem impactar o transporte coletivo.

## A Região Metropolitana de Goiânia

### Aspectos gerais

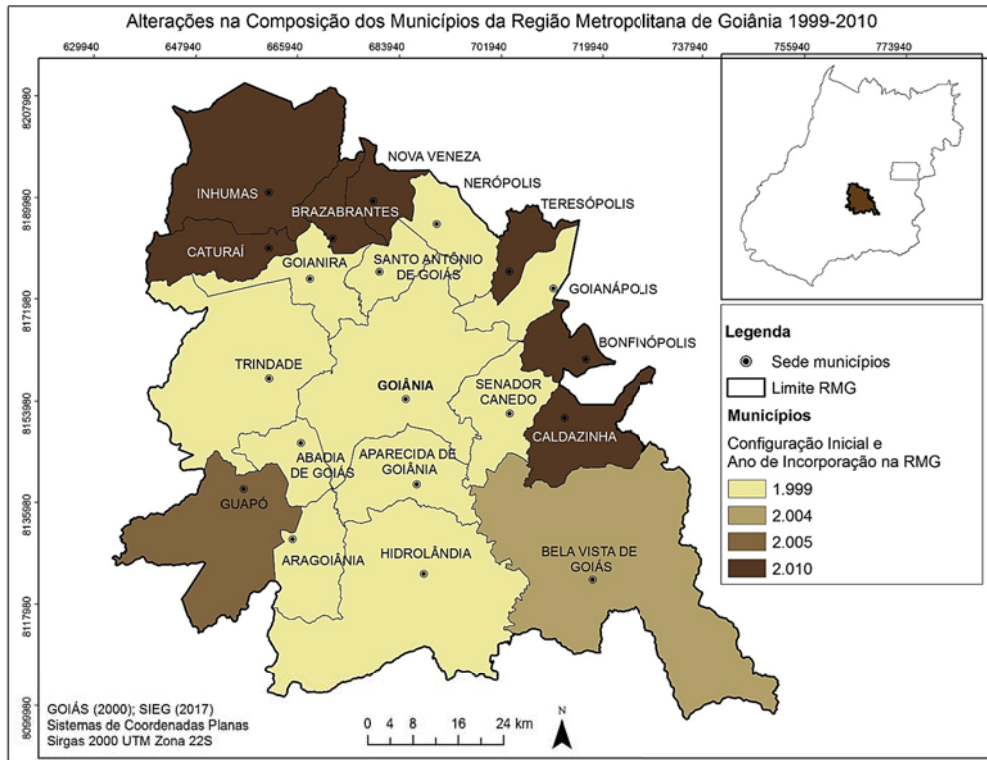
A Região Metropolitana de Goiânia (RMG) foi instituída pela lei complementar estadual

n. 27 de 1999 e, atualmente, apresenta a constituição estabelecida e alterada pela lei complementar n. 78, de 2010, a qual estabelece que a RMG é constituída por 20 municípios, conforme apresenta a Figura 1 (Goiás, 2000, 2010).

A RMG possui 2.173.141 habitantes distribuídos em 7.315 km<sup>2</sup>, com densidade demográfica de 297,07 hab./km<sup>2</sup>. Em 2010, possuía um grau de urbanização de 98% e 1/3 da população estadual residia na RM. A população de Goiânia, município-núcleo da RM, correspondia, em 2010, a 60% da população metropolitana, segundo o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (Pnud, 2014).

A análise da densidade populacional na RMG permite identificar os locais de moradia da população metropolitana. Os dados do IBGE (2010) demonstram que a maior concentração de pessoas na RMG, em 2010, residia no

Figura 1 – Região Metropolitana de Goiânia: alterações na composição dos municípios, 1999-2010



Fonte: Goiás (2000); Sistema Estadual de Geoinformação de Goiás (Sieg, 2017). Elaborado pela autora.

município de Goiânia, cuja densidade demográfica atingiu 1.776,74 hab./km<sup>2</sup>. No entanto, os municípios do entorno apresentaram taxas de crescimento geométrico populacionais maiores que o município-polo, dentre os quais se destacam Goianira (6,17%), Senador Canelo (4,75%) e Santo Antônio de Goiás (4,24%).

A análise da população estimada para 2017 (IMB, 2017) mostra que o núcleo urbano da RMG continua crescendo, mas com taxas pequenas em relação à periferia, que

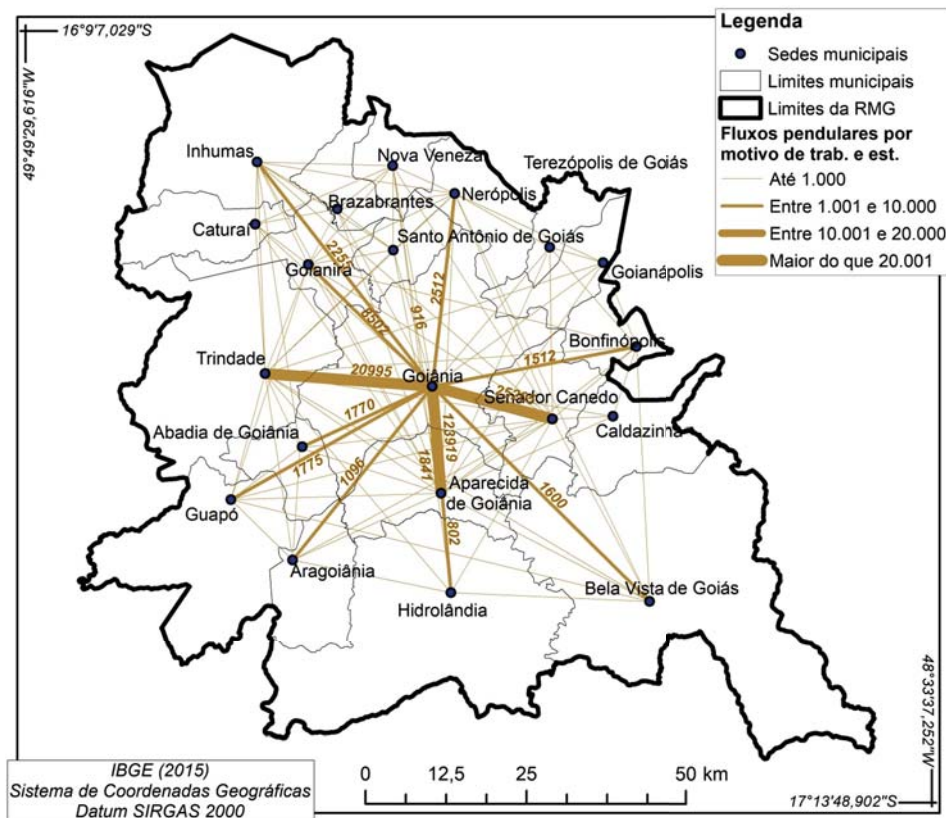
continua crescendo mais que Goiânia, embora com menor intensidade que em 2010. As maiores taxas são observadas nos mesmos municípios destacados em 2010: Senador Canelo (3,23%), Santo Antônio de Goiás (3,01) e Goianira (2,75).

A maior concentração de empregos formais (emp./hab.) na RMG, em contrapartida aos locais de incremento populacional, localiza-se no núcleo urbano (Goiânia). Goiânia e Santo Antônio de Goiás, em 2016, foram os

dois municípios com maiores números de empregos formais por habitante, 0,40 emp./hab. e 0,34 emp./hab., respectivamente. Em números, a maior quantidade de empregos estava localizada em Goiânia (581.541 empregos formais ou 76,47% do total de empregos na RMG) e Aparecida de Goiânia (105.707 empregos ou 13,90% do total de empregos na RMG), segundo dados do IBGE (2017) e do Ministério do Trabalho (2017).

Como abordado por Cunha (2006), esse descompasso entre os locais de moradia e emprego gera os deslocamentos pendulares. O fluxo de deslocamentos pendulares entre os municípios da RMG em 2010 está representado na Figura 2. É possível observar que os maiores fluxos existem entre os municípios Aparecida de Goiânia, Senador Canedo, Trindade e o município Goiânia, que são também os municípios com maiores números de empregos formais.

Figura 2 – Fluxos pendulares por motivo de trabalho e/ou estudo nos municípios da RMG



Fonte: UFG (2017).



Dados do IBGE (2016) demonstram que Aparecida de Goiânia é o município de origem do maior fluxo de pessoas que vão diariamente para Goiânia: das 176.112 pessoas que vão para capital trabalhar ou estudar, 110.378 são de Aparecida de Goiânia, o que corresponde a 62,67% do total. Senador Canedo com 13,51%, Trindade com 10,45% e Goianira com 4,59% do total também são municípios de origem com fluxo importante para Goiânia. Esses municípios são limítrofes à capital e com ela conurbados ou em processo de conurbação. Os quatro municípios, juntos, são responsáveis por 91,22% do total de deslocamentos pendulares com destino a Goiânia.

Apesar de os dados analisados serem de 2010, é possível confirmar a alta demanda por viagens pendulares com destino a Goiânia por meio do número de passageiros catracados no Sistema de Transporte Coletivo da RMG em maio de 2017 nas linhas que realizam a ligação dos municípios periféricos com Goiânia a partir de dados disponibilizados pela Companhia Metropolitana de Transporte Coletivo (CMTC, 2017). Os dados referentes aos passageiros catracados são apresentados no item a seguir, após breve explicação sobre a rede de transporte coletivo que serve a RMG.

### A rede metropolitana de transporte coletivo

O sistema de transporte público da RMG é estruturado pela Rede Metropolitana de Transportes Coletivos (RMTC), que atende 18 municípios da Região Metropolitana de Goiânia. Tal rede é formada por 309 linhas de ônibus (CMTC, 2017), estruturada por meio de 21 terminais de integração e aproximadamente

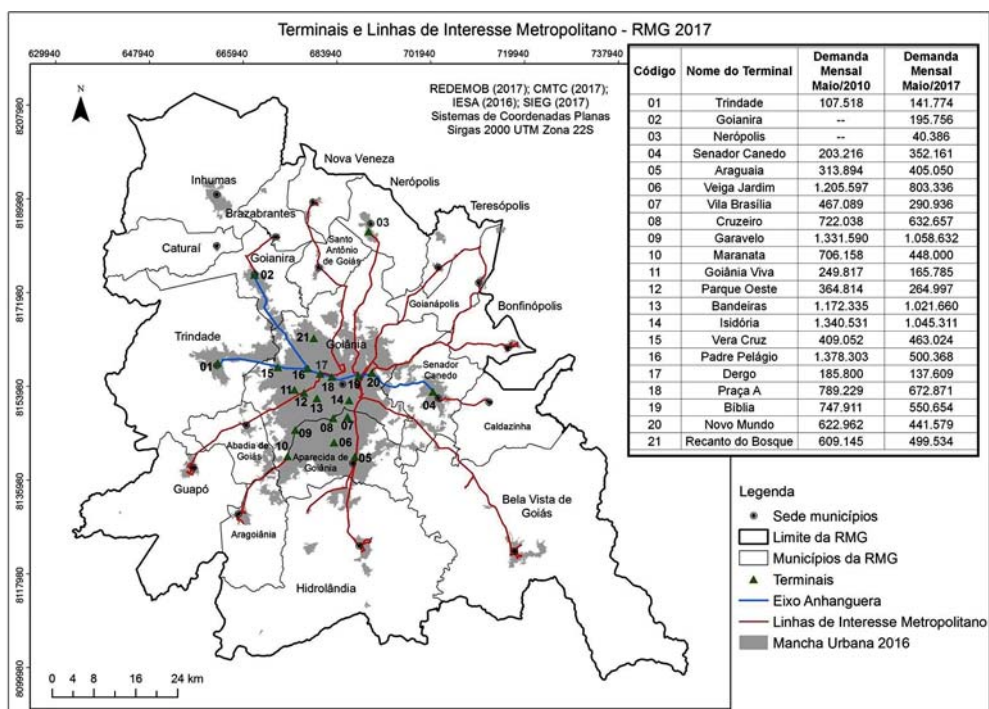
6.000 pontos de ônibus, os quais distam no máximo 1000 metros de qualquer residência (RMTC, 2017).

A gestão da RMTC é realizada pela Companhia Metropolitana de Transportes Coletivos (CMTC), uma empresa pública que, além de ostentar o papel institucional de braço executivo da CDTC-RMG, também é responsável, dentre outras atribuições, pelo gerenciamento, o controle e a fiscalização tanto da operação como da infraestrutura do serviço. Já os serviços ofertados e produzidos pela RMTC são realizados pelas concessionárias Rápido Araguaia Ltda., HP Transportes Coletivos Ltda., Viação Reunidas Ltda., Cootego (Cooperativa de Transportes do Estado de Goiás) e a estatal Metrobus Transporte Coletivo S.A. (CMTC, 2013).

A Figura 3 apresenta os terminais da RMTC sobre a mancha urbana da Região Metropolitana de Goiânia. Em destaque, estão as linhas de interesse metropolitano, por onde transitam os ônibus que fazem o percurso entre municípios distintos. Ligando os terminais de Senador Canedo, Goianira, Trindade e Goiânia, estão representadas as linhas que compõem o Eixo Anhanguera. A integração pelo Eixo Anhanguera começou em 2014. Os usuários das linhas integrantes no eixo passaram a receber subsídio do governo estadual, o que aumentou muito a demanda por essas linhas.

Segundo dados da CMTC, foram catracados 90.247 passageiros mensais na linha que sai do terminal Trindade com destino ao terminal Padre Pelágio, em Goiânia; 168.651 passageiros mensais na linha que sai do terminal Goianira com destino ao terminal Padre Pelágio, em Goiânia; 203.466 passageiros mensais em linhas distintas que saem do terminal de Senador Canedo, com destino ao terminal

Figura 3 – Linhas de interesse metropolitano e terminais da RMTC



Fonte: Iesa (2016); CMTc (2017); Redemob (2017); Sieg (2017). Elaborado pela autora.

praça da Bíblia, em Goiânia. Os passageiros catracados que saem de Aparecida de Goiânia para Goiânia não foram contabilizados em função da complexidade e da quantidade de linhas entre os dois municípios.

É importante destacar que, na RMG, a tarifa para a realização de qualquer

deslocamento é única e integrada, fato pioneiro no Brasil (RMTC, 2017). Isso significa que os deslocamentos entre os municípios da RMG custam o mesmo preço dos deslocamentos dentro do município de Goiânia, o que contribui para o aumento dos deslocamentos pendulares na região.

## Procedimento de análise

### Descrição

O presente trabalho propõe a identificação dos impactos sociais e econômicos que as relações metropolitanas entre municípios provocam no sistema de transporte coletivo, principalmente em função dos deslocamentos pendulares e do espraiamento urbano nos municípios periféricos. Para isso, é realizada uma análise de tal sistema em duas datas distintas, 2010 e 2017, nas quais o sistema apresenta configurações espaciais e operacionais diferenciadas para atender à demanda que varia segundo a ocupação urbana.

É proposta uma comparação quantitativa e qualitativa dos resultados de índices de qualidade e eficiência que se relacionam às características do crescimento urbano na RMG e os consequentes deslocamentos pendulares. Tais índices são utilizados para a aferição desses impactos no transporte coletivo nas linhas de ônibus que atendem cada município selecionado, e, posteriormente, uma análise geral comparativa permite identificar as semelhanças e divergências dos impactos identificados entre esses municípios, possibilitando a compreensão das relações entre a forma das ocupações urbanas e a rede de transporte coletivo na RMG.

A escolha dos municípios que são analisados ocorreu em função dos seguintes critérios: a) municípios que apresentaram número expressivo de deslocamentos pendulares em direção a Goiânia em 2010, segundo dados do IBGE (2016); b) municípios em que houve expansão urbana entre 2010 e 2016 (datas em que a mancha urbana da RMG foi

georreferenciada), identificada por meio de dados do Sieg (2016b) e Iesa (2016); c) municípios que são atendidos pela RMTC e nos quais houve mudanças na configuração espacial da rede de rotas do transporte coletivo entre 2010 e 2017 (datas em que os dados da RMTC foram disponibilizados), identificadas por meio de dados georreferenciados da Redemob (2017). Dentre os municípios constituintes da RMG, os que atenderam aos critérios propostos e foram selecionados para a análise são: Trindade, Senador Canedo e Goianira.

Para a avaliação dos impactos sociais, propõe-se a utilização de indicadores de qualidade do sistema, relacionados à quilometragem percorrida, levando em consideração que a qualidade reflete a percepção do usuário a respeito do desempenho do sistema de transporte coletivo. Dentre os indicadores propostos por Ferraz e Torres (2004) e pela NTU (2008), aqueles que podem refletir a relação entre a expansão urbana, a polaridade entre municípios e a qualidade do sistema são: o intervalo de viagem e o tempo de viagem.

Os índices utilizados para a avaliação dos impactos sociais foram expostos na Tabela 3, com os respectivos parâmetros de avaliação. O Tempo de Viagem, por sua vez, não é aplicado neste trabalho da forma como é proposto por Ferraz e Torres (2004) e NTU (2008), pois não foi possível identificar o Tempo de Viagem dos automóveis no ano 2010. Nas análises propostas neste trabalho, o Tempo de Viagem é caracterizado somente pelo tempo correspondente à duração de uma viagem e é utilizado para comparação dos valores apresentados entre 2010 e 2017 e compreensão da relação entre a variação desses valores e a variação da forma da ocupação urbana na RMG entre 2010 e 2016.

Na Região Metropolitana de Goiânia, o Intervalo de Viagens e o Tempo de Viagem são referentes ao dia útil e ao horário de pico de viagens do período matutino, o qual acontece entre 05:00 e 07:00 da manhã nos municípios periféricos, segundo a CMTC (2017). O horário de pico é utilizado em função da maior demanda de passageiros nesse horário, ou seja, é o horário em que mais usuários dependem do sistema.

Para a avaliação dos impactos econômicos, propõe-se a utilização de índices de eficiência econômica do sistema, relacionados à quilometragem percorrida e à rotatividade de passageiros, levando-se em consideração que a distância é um dos três fatores principais destacados por Ferraz e Torres (2004) capazes de alterar a eficiência econômica do sistema de transporte coletivo, e que a rotatividade de passageiros é essencial para a viabilização do serviço oferecido. Os índices que podem refletir a relação entre a expansão urbana, as relações metropolitanas e a eficiência econômica do sistema são: o Índice de Passageiro por Quilômetro (pass./veíc.) e o Índice de Passageiros por Veículo (pass./veíc./dia). Os índices utilizados para a avaliação dos impactos econômicos estão expostos na Tabela 4, com os respectivos parâmetros de avaliação.

## Aplicação do procedimento

Para melhor compreensão, primeiramente, é exposto um mapa com as linhas de ônibus de cada município nos anos 2010 e 2017. É importante destacar que as linhas existentes em 2010 estão sobrepostas às linhas de 2017 nesses mapas, de forma que seja possível

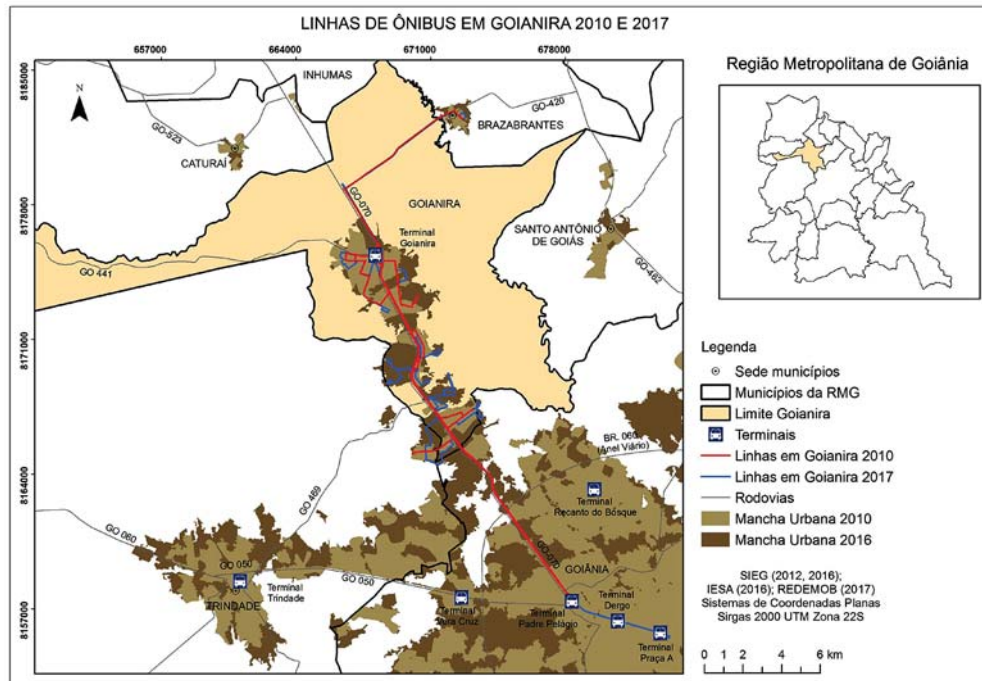
compreender que as linhas existentes em 2017 são extensões e/ou alterações daquelas existentes em 2010. Em seguida, são expostas tabelas com o resultado da aplicação dos indicadores. Nas tabelas, as linhas são classificadas por tipo, como demonstrado a seguir:

- Linhas de Ligação: linhas que ligam um município a Goiânia por meio de terminais;
- Linhas Expressas: linhas que ligam um município a Goiânia sem terminais;
- Linhas Alimentadoras: linhas que distribuem as viagens no interior do município, com ponto de partida em terminais;
- Linhas de Conexão: linhas que levam os passageiros para um ponto de conexão, onde realizam o transbordo;
- Linhas Diretas: linhas que ligam um município a Goiânia sem parar em pontos de ônibus, parando somente em terminais; e
- Linhas Semiurbanas: linhas que realizam a ligação entre setores urbanos dos municípios não conurbados com o núcleo central da Região Metropolitana de Goiânia e os terminais de integração.

## Linhas de ônibus no município Goianira

Como pode ser observado na Figura 4, houve expansão urbana entre 2010 e 2017 em Goianira. Isso propiciou o surgimento de novas linhas de ônibus: a quilometragem total das linhas que atendem o município cresceu em 35%, aumentando de 155,9 km, em 2010, para 210,3 km, em 2017. A maior parte das novas linhas foi criada como linhas de conexão, para coletar ou levar passageiros dos bairros para a GO-070, onde existem pontos de conexão com a linha de ligação, a qual realiza o transporte de passageiros entre Goianira e Goiânia.

Figura 4 – Linhas de ônibus em Goiânia nos anos 2010 e 2017



Fonte: Sieg (2016a, 2016b, 2017); Iesa (2016); Redemob (2017). Elaborado pela autora.

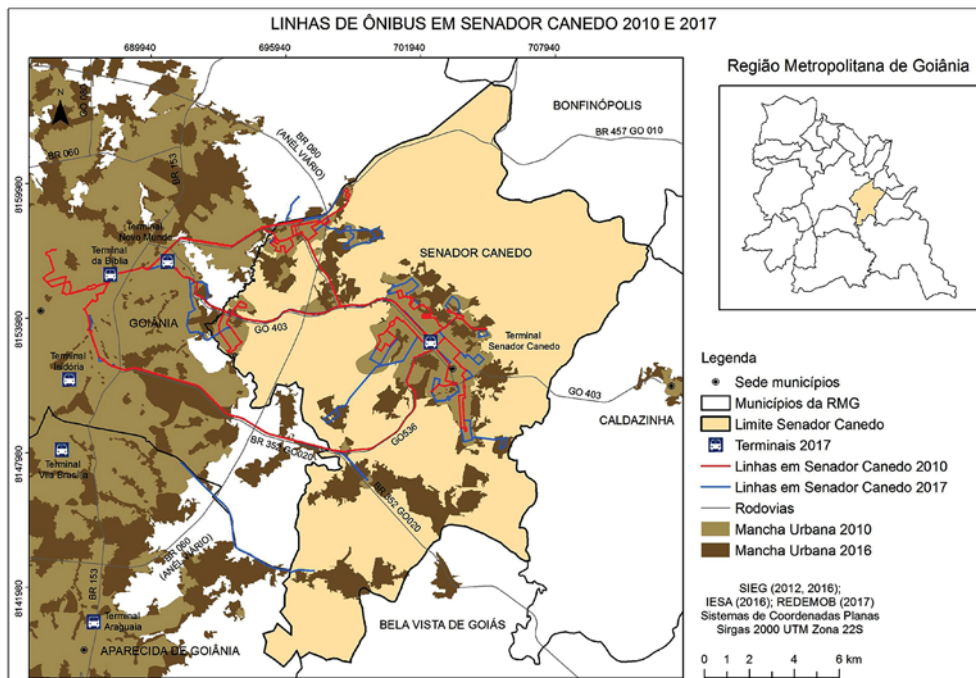
### Linhas de ônibus no município Senador Canedo

A mancha urbana de Senador Canedo também aumentou entre 2010 e 2016. A quilometragem total das linhas teve um aumento de 34%, crescendo de 299,9 km para 403,05 km. Como pode ser observado na Figura 5, parte das linhas que atendiam Senador Canedo em 2010 foi alterada para alcançar novas ocupações urbanas, e outras linhas também foram criadas por essa mesma razão.

### Linhas de ônibus no município Trindade

Ao contrário do que ocorreu com os demais municípios analisados, em Trindade, o aumento da mancha urbana não foi acompanhado pelo aumento na quilometragem total das linhas entre 2010 e 2017 (Figura 6): em 2010 a quilometragem total das linhas era de 328,4 km e, em 2017, a quilometragem passou a ser de 290,3 km, o que caracteriza uma redução de 12% na quilometragem. Isso ocorreu em função de mudanças na configuração da rede

Figura 5 – Linhas de ônibus em Senador Canedo nos anos 2010 e 2017



Fonte: Sieg (2016a, 2016b, 2017); IESA (2016); Redemob (2017). Elaborado pela autora.

de transportes para eliminar sobreposição de linhas e otimizar a rede. Ainda assim, parte das linhas que atendiam Trindade em 2010 foi alterada para alcançar ocupações urbanas mais distantes, e outras linhas alimentadoras surgiram pelo mesmo motivo, assim como as linhas de conexão que surgiram para atender à demanda na região nordeste do município.

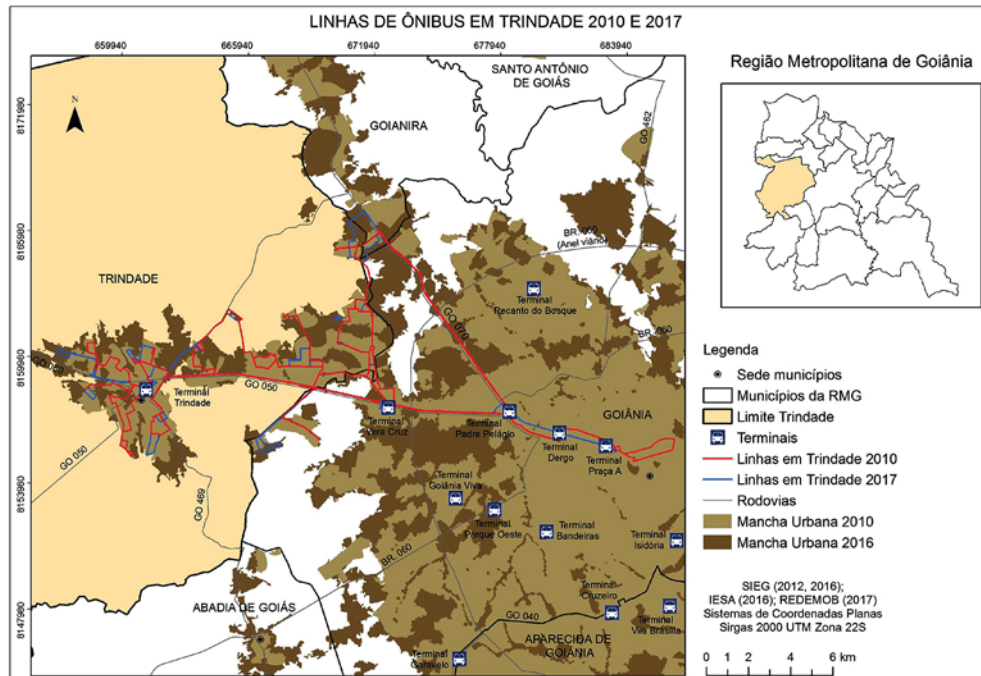
### Crescimento da mancha urbana e aumento da quilometragem

Em todos os municípios, com exceção de Trindade, a maior variação em números na

quilometragem das linhas de ônibus aconteceu por meio das linhas alimentadoras ou linhas de conexão, pois estas são as linhas criadas ou expandidas para alcançar novas ocupações urbanas. Assim como o crescimento observado nas manchas urbanas, Goianira e Senador Canedo foram os municípios em que houve maior aumento de quilometragem nas linhas de ônibus. Em Goianira, foram acrescentados 68,2 km em linhas de ônibus de conexão para atender essas ocupações que surgiram entre 2010 e 2017. Em Senador Canedo, 44 km em linhas alimentadoras foram acrescentados também para atender ocupações urbanas que surgiram nesse intervalo de tempo.



Figura 6 – Linhas de ônibus em Trindade nos anos 2010 e 2017



Fonte: Sieg (2016a, 2016b, 2017); Iesa (2016); Redemob (2017). Elaborado pela autora.

## Aplicação dos indicadores e análise comparativa

### *Intervalo de Viagem*

O Intervalo de Viagem corresponde ao tempo entre viagens de uma mesma linha. Esse indicador aumentou entre 2010 e 2017 para todos os municípios, o que alterou a qualidade de forma negativa para o usuário, como pode ser observado na Tabela 5. Em todos os municípios, as linhas que mais contribuíram para o aumento do Intervalo de Viagem foram as linhas alimentadoras e de conexão, que são as linhas que mais tiveram aumento em extensão, sem acréscimo na frota (valores da média

de frota das linhas alimentadoras por município). Em Trindade, além do surgimento das linhas de conexão, houve redução de número de viagens e frota para as linhas alimentadoras, o que pode justificar o aumento no Intervalo de Viagem, já que não houve acréscimo de quilometragem em tais linhas. O valor médio do Intervalo de Viagens em todos os municípios é considerado ruim ou regular tanto em 2010 quanto em 2017, segundo os padrões propostos por Ferraz e Torres (2004).

Em contrapartida, as médias dos valores de Intervalo de Viagem das linhas de ligação e semiurbanas são consideradas boas em todos os municípios, tanto em 2010, quanto

Tabela 5 – Intervalo de Viagens por tipo de linhas nos anos 2010 e 2017

Municípios	Intervalo de Viagens (minutos)											
	Ligação e Semiurbana		Alimentadora		Conexão		Expressas		Diretas		Média do Município	
	2010	2017	2010	2017	2010	2017	2010	2017	2010	2017	2010	2017
Goianira	7	6	28,75	33,19	–	40	–	–	–	–	24,5	33,51
Senador Canedo	9,5	8,5	27,67	29,11	–	60	9	40	–	13	24	28,26
Trindade	6	9	24,08	34	–	30	14	–	–	–	22,2	32,44

Fonte: CMTC (2017). Elaborado e organizado pela autora.

em 2017. Como dito anteriormente, esses três municípios apresentam elevado número de pessoas que realizam deslocamento pendular para Goiânia; essa alta demanda justifica a necessidade de manter o Intervalo de Viagem baixo. Além disso, as linhas que fazem a ligação de Goiânia com Trindade, Senador Canedo e Goianira integram o Eixo Anhanguera desde 2015 e, em Senador Canedo, desde 2014, o que contribuiu para o aumento da demanda nessas linhas.

#### *Tempo de Viagem*

Com exceção de Senador Canedo, em que o Tempo de Viagem médio das linhas do

município apresentou um aumento de 1% entre 2010 e 2017, nos outros dois municípios houve diminuição no Tempo de Viagem médio das linhas, o que é um fator positivo para o usuário, como pode ser observado na Tabela 6. Em Trindade e Goianira, a criação das linhas de conexão, as quais apresentam baixo tempo de viagem em função da baixa quilometragem que possuem, contribuiu de forma significativa para essa redução. Já em Senador Canedo, o aumento da extensão das linhas alimentadoras provocou aumento no Tempo de Viagem dessas linhas que, somados ao aumento das linhas de ligação, determinaram a variação positiva no tempo médio das viagens do município.

Tabela 6 – Tempo de Viagem por tipo de linhas nos anos 2010 e 2017

Municípios	Tempo de Viagem (minutos)											
	Ligação e Semiurbana		Alimentadora		Conexão		Expressas		Diretas		Média do Município	
	2010	2017	2010	2017	2010	2017	2010	2017	2010	2017	2010	2017
Goianira	78	90	42,5	41	–	12,5	–	–	–	–	49,6	34,5
Senador Canedo	66,5	82,5	35	38,43	–	30	87	57	–	30	42,67	43,16
Trindade	66	90	43,69	35,4	–	18	120	–	–	–	50,27	38,81

Fonte: CMTC (2017). Elaborado e organizado pela autora.

Em Goianira, Trindade e Senador Canedo, as linhas de ligação ou semiurbanas apresentaram aumento no Tempo de Viagem. Nos três municípios, foi observado que esse aumento poderia estar relacionado a: a) a alteração dos ônibus que passaram a integrar o eixo Leste/Oeste e, por essa razão, passaram a ser articulados ao invés de convencionais, os quais demoram mais a fazer o percurso porque o ônibus articulado tem capacidade para 250 pessoas e é mais pesado, em contrapartida ao ônibus convencional que tem capacidade para 97 pessoas (CMTC, 2017); b) a alteração do início da viagem para outro terminal, aumentando a extensão da viagem, segundo dados da Redemob (2017); c) o aumento do congestionamento entre os municípios, já que, ao sair de Goiânia, tais ônibus não trafegam em corredores exclusivos.

### Índice de Passageiros por Quilômetro

O IPK médio apresentado pelos municípios aumentou entre 2010 e 2017, como pode ser observado na Tabela 7. Contribuíram para esse aumento, nos três municípios, os valores

apresentados pelas linhas de ligação e semiurbanas, nas quais houve aumento de demanda em função da alteração dessas linhas por linhas integrantes do eixo Leste-Oeste, no qual os usuários podem viajar pagando menos, já que recebem subsídio do governo (CMTC, 2017).

Em Goianira e Trindade, as linhas de conexão também contribuíram significativamente para o aumento do IPK, uma vez que essas linhas apresentam altos valores de intervalo entre viagens, o que possibilita menor número de viagens com maior concentração de passageiros em cada viagem e menores percursos, já que tais linhas são localizadas em pontos de conexão próximos às áreas de destino. Entretanto, nos dois anos analisados, os valores da média de cada município são inferiores a 2,5, valor mínimo considerado satisfatório para a eficiência do sistema, segundo Ferraz e Torres (2004).

### Índice de Passageiros por Veículo

Os valores do Índice de Passageiros por Veículo apresentaram pequena variação positiva nas médias de Trindade, Goianira e Senador

Tabela 7 – Índice de Passageiros por Quilômetro por tipo de linhas nos anos 2010 e 2017

Municípios	Índice de Passageiros por Quilômetro											
	Ligação e Semiurbana		Alimentadora		Conexão		Expressas		Diretas		Média do Município	
	2010	2017	2010	2017	2010	2017	2010	2017	2010	2017	2010	2017
Goianira	1,25	1,31	2,31	1,59	–	2,52	--	–	–	–	2,05	2,07
Senador Canedo	0,86	1,06	1,6	1,64	–	1,52	1,67	1,82	–	3,38	1,5	1,67
Trindade	0,72	1,03	1,34	1,35	–	1,58	1,84	–	–	–	1,33	1,36

Fonte: CMTC (2017). Elaborado e organizado pela autora.

Canedo, como apresentado na Tabela 8. No entanto, em nenhum município esse índice alcançou valores satisfatórios para a eficiência do sistema, conforme proposto por Ferraz e Torres (ibid.). Em Trindade e Goianira, as linhas que contribuíram para o aumento no Índice de Passageiros por Veículo foram as linhas de conexão existentes em 2017 e que, além de apresentarem maiores intervalos de viagem, também apresentam valores baixos de frota (entre 1 e 3 veículos). Em Senador Canedo, o aumento na média aconteceu por meio da linha direta 111, que funciona apenas em horário de pico e não possui paradas intermediárias, de forma que atrai usuários e concentra maior número de passageiros em cada viagem.

É preciso destacar o fato de que os valores de IPK e Índice de Passageiros por Veículo nas linhas de ligação e semiurbanas permanecem baixos em Trindade, Goianira e Senador Canedo mesmo com o aumento da demanda, advindo da integralização de tais linhas ao eixo Leste-Oeste. A partir dessa constatação, é

possível inferir que a quilometragem excessiva, aliada a deslocamentos pendulares e polaridade entre municípios, é prejudicial ao sistema de transporte coletivo. Também é importante o fato de que, enquanto grandes distâncias e deslocamentos pendulares influenciam na baixa rotatividade dos passageiros nas linhas de ligação e semiurbanas, nas demais linhas, com exceção das linhas diretas, o que se percebe prejudicial é a baixa quantidade de passageiros que as utilizam, provavelmente em função de uma ocupação urbana de baixa densidade, espraçada no território.

Outra constatação importante está relacionada às linhas de conexão. Enquanto os valores de Intervalo de Atendimento apresentados por essas linhas são considerados negativos e alteram a qualidade do sistema para o usuário de forma negativa, os valores que indicam a eficiência do sistema dessas mesmas linhas alteram a média do município de forma positiva, ou seja, contribuem para o aumento nos valores do Índice de Passageiros por Quilômetro e Índice de Passageiros por Veículo.

Tabela 8 – Índice de Passageiros por Veículo por tipo de linhas nos anos 2010 e 2017

Municípios	Índice de Passageiros por Veículo											
	Ligação e Semiurbana		Alimentadora		Conexão		Expressas		Diretas		Média do Município	
	2010	2017	2010	2017	2010	2017	2010	2017	2010	2017	2010	2017
Goianira	183,42	148,88	180,53	95,19	–	240,58	--	–	–	–	181,25	188,79
Senador Canedo	136,89	119,92	146,28	130,99	–	116	88,06	91,2	–	278,8	141,15	141,98
Trindade	108	104,02	148,29	118,35	–	357,5	99,6	–	–	–	142,36	144,12

Fonte: CMTC (2017). Elaborado e organizado pela autora.

## Impactos do espraiamento urbano e das relações metropolitanas no sistema de transporte coletivo

A partir das análises realizadas, algumas conclusões serão elencadas a seguir:

- existe relação entre a expansão territorial das ocupações urbanas e a quilometragem de viagens total das linhas de ônibus em cada município da RMG: o aumento da mancha urbana é acompanhado pela extensão das linhas de ônibus.
- A qualidade do serviço oferecida ao usuário é prejudicada pela expansão urbana de baixa densidade, principalmente por meio da diminuição na frequência de viagens, com aumento no Intervalo de Viagem. Isso acontece nas linhas alimentadoras e de conexão em função da baixa densidade de passageiros e do aumento nos percursos.
- A qualidade oferecida ao usuário também é prejudicada pelo aumento no Tempo de Viagem das linhas semiurbanas ou de ligação, as quais realizam a ligação entre Goiânia e o município do entorno.
- A eficiência do sistema de transporte coletivo é prejudicada pela baixa rotatividade de passageiros nos deslocamentos entre os municípios do entorno e o município-polo da RMG assim como também pela baixa densidade de passageiros que circulam dentro do próprio município periférico.
- Algumas estratégias operacionais possibilitam pequenas melhoras nos índices de eficiência, porém alteram de forma negativa a qualidade do sistema para o usuário: linhas de conexão são criadas para recolher passageiros em pontos de conexão situados em pontos estratégicos para a distribuição de passageiros nos

bairros, mas funcionam com altos intervalos de viagem; modos operacionais ou sublinhas são criados para atender novas ocupações urbanas, mas em alguns casos tais modos funcionam em horários específicos, com Intervalos de Viagem superiores a uma hora.

Dessa forma, a partir das conclusões elencadas, é possível compreender que os impactos sociais relacionados à polaridade entre os municípios periféricos e Goiânia, na medida em que propicia os deslocamentos pendulares, relacionam-se aos tempos excessivos de viagem aos quais os usuários são submetidos ao recorrerem às viagens intermunicipais destinadas ao município-polo. O espraiamento urbano nas regiões periféricas, diretamente relacionado à polarização metropolitana, também provoca impactos sociais no sistema de transporte coletivo da Região Metropolitana de Goiânia que, aferidos por meio de índices de qualidade aplicados a municípios selecionados, estão relacionados à baixa frequência de viagens das linhas que realizam a distribuição dos usuários dentro do município periférico.

Os impactos econômicos relacionados às viagens com destino à Goiânia, fruto das relações metropolitanas estabelecidas, aferidos por meio de índices de eficiência aplicados a municípios selecionados, afetam negativamente o sistema porque não permitem a rotatividade de passageiros nos veículos. A consequente dispersão urbana nos municípios periféricos também provoca impactos econômicos no sistema de transporte coletivo da Região Metropolitana de Goiânia, impactos estes que se relacionam à baixa demanda de passageiros que circulam dentro do próprio município periférico.

## Considerações finais

A Rede Metropolitana de Transportes Coletivos de Goiânia (RMTC), unificada e integrada, permite a transferência de passageiros entre linhas na região central de cada município e entre municípios, aumentando de forma considerável a área de atendimento do transporte coletivo na RMG. Ao permitir as conexões entre municípios, a RMTC contribui para a acessibilidade da população residente nos municípios periféricos da RMG aos serviços que se concentram em Goiânia: trabalho, estudo, saúde, lazer.

No entanto, mesmo com alterações na rede, o transporte coletivo na RMG não alcança níveis satisfatórios de eficiência para o sistema e qualidade para o usuário, de forma que está sempre “correndo atrás do prejuízo” em função de uma forma de ocupação urbana espraiada, com baixa densidade de passageiros nos municípios periféricos e da baixa rotatividade de passageiros nas linhas que fazem as conexões desses municípios com Goiânia.

É necessário propiciar o policentrismo e a melhor distribuição de serviços, assim como também tornar os municípios periféricos mais independentes do município-polo, fortalecendo a economia desses municípios, de modo que a maior parte da população possa trabalhar e estudar no município onde reside, diminuindo, assim, os deslocamentos pendulares.

Então, é preciso evitar que a gestão ou mesmo as políticas públicas continuem reforçando o modelo centro-periferia de expansão das cidades, principalmente a partir da aprovação de novos loteamentos em áreas periféricas desses municípios, distantes dos locais de trabalho e de estudo. A efetividade dessa medida

depende de políticas que tornem as centralidades existentes nos municípios da RMG, assim como da capital, mais acessíveis à população de baixa renda. Para tanto, é necessário que a escala de planejamento urbano seja ampliada para a região metropolitana, conforme designação do Estatuto da Metrópole (Brasil, 2015) e que tal planejamento seja compatível com os planos de mobilidades locais, de forma que seja possível limitar a expansão urbana e propiciar o crescimento urbano em regiões em que este não cause impactos econômicos, ambientais e sociais.

Ao mesmo tempo, o fortalecimento local da economia pode favorecer o transporte coletivo e o uso de modais não motorizados dentro dos próprios municípios. A integração entre o planejamento do uso, a ocupação do solo e o transporte coletivo em cada município periférico pode tornar as viagens mais eficientes e sustentáveis. As rotas das linhas alimentadoras e de conexão, uma vez que distribuem os passageiros nos bairros desses municípios, devem ser planejadas em conjunto com as políticas de ocupação do solo, localizadas em percursos que contemplem regiões destinadas ao adensamento. As políticas de uso do solo, por sua vez, devem propiciar o adensamento de forma diversificada, admitindo e favorecendo a convivência entre atividades distintas, as quais possibilitam a rotatividade de passageiros mesmo entre as diversas centralidades de cada município.

Maior diversidade de atividades e serviços nos bairros também estimula deslocamentos mais curtos, por meio de modais mais sustentáveis, como caminhadas e bicicletas. Nesse sentido, é preciso que haja investimento em infraestruturas direcionadas ao pedestre e ao ciclista, integradas ao transporte



coletivo. A priorização do uso de modos não motorizados, por meio de calçadas adequadas, ciclofaixas, ciclovias e segurança, além de evitar o aumento das rotas do transporte coletivo para regiões afastadas e pouco densas, também potencializa esse transporte, concentrando o número de passageiros nos terminais de cada município.

O procedimento metodológico proposto neste trabalho se mostrou adequado para o registro e a identificação do processo investigado e pode ser aplicado a qualquer região metropolitana, desde que os indicadores selecionados possam mostrar corretamente a relação entre a região de estudo escolhida e os aspectos investigados sobre o transporte coletivo.

A importância deste trabalho consiste em contribuir para o entendimento de que as possibilidades criadas pelo Estatuto das Metrópoles para a gestão compartilhada do território em regiões metropolitanas devem ser aplicadas na Região Metropolitana de Goiânia de forma emergencial. O transporte coletivo na RM aponta há anos, principalmente por meio da percepção dos usuários e da efetiva queda na demanda (CMTC, 2017), a necessidade de aliar seu planejamento à utilização e à ocupação do solo, de forma que seja possível sua otimização. No âmbito municipal, este trabalho pode contribuir com planos diretores municipais ou de mobilidade urbana, fortalecendo a necessidade de alinhar esses planos

aos planos metropolitanos e fornecendo subsídios para isto.

A principal dificuldade encontrada na realização deste trabalho está vinculada à obtenção de dados que, no Brasil, são produzidos em longos intervalos temporais, como aqueles vinculados ao censo demográfico, realizado a cada dez anos. Esse intervalo temporal dificulta o entendimento das relações inerentes à população e ao território, uma vez que estas são mais dinâmicas. A aquisição de dados relacionados à ocupação do território também é difícil, principalmente quando se trata de número de habitações nos municípios periféricos e também na capital, tão necessário para identificar a forma de crescimento urbano de uma região.

Na área de transportes, a inexistência de uma pesquisa origem e destino mais recente para caracterizar os deslocamentos na Região Metropolitana de Goiânia é a principal dificuldade. Para suprir essa deficiência, foram necessárias a utilização dos fluxos pendulares publicados pelo IBGE (2016) referentes ao ano de 2010 e a utilização de dados da demanda do sistema de transporte coletivo na RMG em 2010 e 2017, fornecidos pela CMTC (2017) e Redemob (2017). Ainda assim, como demonstrado por esta pesquisa, é possível caracterizar o sistema de transporte coletivo de uma região e compreender como este se relaciona com as dinâmicas metropolitanas.

**[I] <https://orcid.org/0000-0003-0249-7412>**

Universidade de Brasília, Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Programa de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo. Brasília, DF/Brasil.  
anacfernandes.arq@gmail.com

**[II] <https://orcid.org/0000-0003-3342-5198>**

Universidade Federal de Goiás, Curso de Arquitetura e Urbanismo, Programa de Pós-Graduação em Projeto e Cidade. Goiânia, GO/Brasil.  
erikakneib@ufg.br

**[III] <https://orcid.org/0000-0002-2679-5812>**

Universidade de Brasília, Faculdade de Planaltina, Programa de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo. Brasília, DF/Brasil.  
Observatório das Metrôpoles, núcleo Brasília. Brasília, DF/Brasil.  
rjcribeiro@gmail.com

## Referências

- BALBIM, R. (2016). “Mobilidade: uma abordagem sistêmica”. In: BALBIM, R; KRAUSE, C.; LINKE, C. C. (orgs.). *Cidade e movimento: mobilidades e interações no desenvolvimento urbano*. Brasília, Ipea e IDTP.
- BARBOSA, J. L. (2016). “O significado da mobilidade na construção democrática da cidade”. In: BALBIM, R; KRAUSE, C.; LINKE, C. C. (orgs.). *Cidade e movimento: mobilidades e interações no desenvolvimento urbano*. Brasília, Ipea e IDTP.
- BITOUN, J.; SOUZA, M. A. de A. (2015). *Recife: transformações na ordem urbana*. Rio de Janeiro, Letra Capital.
- BRASIL (2012). *Diário Oficial da República Federativa do Brasil*. Brasília, DF.
- \_\_\_\_\_. (2015). *Diário Oficial da República Federativa do Brasil*. Brasília, DF.
- CMTC – COMPANHIA METROPOLITANA DE TRANSPORTES COLETIVOS (2013). *Informações sobre a RMTC*. Disponível em: <http://www.sgc.goias.gov.br/upload/arquivos/2013-06/3.1-informacoes-sobre-a-rmtc.pdf>. Acesso em: jun 2017.
- \_\_\_\_\_. (2017). *Relatório e Banco de dados do sistema de transporte coletivo da Rede Metropolitana de Transporte Coletivo – RMTC 2017*. Goiânia, CMTC.
- CUNHA, J. M. P. (2006). “Introdução”. In: CUNHA, J. M. P. (org.). *Novas Metrôpoles Paulistas: população, vulnerabilidade e segregação*. Vulnerabilidade, pp. 11-20. Disponível em: <https://www.nepo.unicamp.br/publicacoes/livros/vulnerabilidade/index.htm>. Acesso em: jun 2019.
- DELGADO, P. R. et al. (2016). “Mobilidades nas regiões metropolitanas brasileiras: processos migratórios e deslocamentos pendulares”. In: BALBIM, R; KRAUSE, C.; LINKE, C. C. (orgs.). *Cidade e movimento: mobilidades e interações no desenvolvimento urbano*. Brasília, Ipea/IDTP.

- FERRAZ, A. C. C. P.; TORRES, I. G. E. (2004). *Transporte público urbano*. São Carlos, Rima.
- GOIÁS (2000). *Diário Oficial do Estado de Goiás*. Goiânia, GO.
- \_\_\_\_\_. (2010). *Diário Oficial do Estado de Goiás*. Goiânia, GO.
- IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (2010). *Censo demográfico 2010*. Rio de Janeiro, IBGE.
- \_\_\_\_\_. (2016). *Arranjos populacionais e concentrações urbanas do Brasil*. Disponível em: [http://www.ibge.gov.br/home/geociencias/geografia/geografia\\_urbana/arranjos\\_populacionais/default.shtm?c=9](http://www.ibge.gov.br/home/geociencias/geografia/geografia_urbana/arranjos_populacionais/default.shtm?c=9). Acesso em: mar 2017.
- \_\_\_\_\_. (2017). Estimativas da população residente no Brasil e unidades da federação com data de referência em 1º de julho de 2017. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/estatisticas-novoportal/sociais/populacao/9103-estimativas-de-populacao.html?=&t=downloads>. Acesso em: abr 2018.
- IESA – INSTITUTO DE ESTUDOS SOCIOAMBIENTAIS (2016). *Mancha urbana da Região Metropolitana de Goiânia em 2016*.
- IMB – INSTITUTO MAURO BORGES DE ESTATÍSTICAS E ESTUDOS SOCIOECONÔMICOS (2012). *Mobilidade pendular da população em Goiás*. Goiânia, IMB.
- \_\_\_\_\_. (2017). *Perfil dos municípios goianos*. Disponível em: <http://www.imb.go.gov.br/>. Acesso em: jun 2017.
- IPEA – INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA (2010). *Infraestrutura social e urbana no Brasil: subsídios para uma agenda de pesquisa e formulação de políticas públicas*. Livro 6, vol. 2. Brasília, Ipea.
- \_\_\_\_\_. (2016). “Introdução”. In: BALBIM. R; KRAUSE C.; LINKE C. C. (orgs.). *Cidade e movimento: mobilidades e interações no desenvolvimento urbano*. Brasília, Ipea e IDTP.
- MATTOS, C. de (2004). “Redes, nodos e cidades: transformação da metrópole latino-americana”. In: RIBEIRO, L. C. Q. (org.). *Metrópoles: entre a coesão e a fragmentação, a cooperação e o conflito*. São Paulo, Editora da Fundação Perseu Abramo; Rio de Janeiro, Fase.
- MINISTÉRIO DAS CIDADES (2015). *PlanMob: construindo a cidade sustentável – Caderno de referência para elaboração de plano de mobilidade urbana*. Brasília, Ministério das Cidades.
- MINISTÉRIO DO TRABALHO (2017). *Relação Anual de Informações Sociais – Rais: ano base 2016 – Goiás*. Disponível em: <http://pdet.mte.gov.br/rais?view=default>. Acesso em: 14 jun 2017.
- NTU – ASSOCIAÇÃO NACIONAL DAS EMPRESAS DE TRANSPORTES URBANOS (2008). *Desempenho e qualidade nos sistemas de ônibus urbanos*. São Paulo, NTU.
- PNUD – PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO (2014). *Atlas do desenvolvimento humano nas Regiões Metropolitanas Brasileiras*. Brasil, PNUD.
- ROGERS, R. G.; GUMUCHDJIAN, P. (2005). *Cidades para um pequeno planeta*. Barcelona, Gustavo Gili.
- REDE INTEGRADA DE TRANSPORTE COLETIVO (2017). *Informações Institucionais*. Disponível em: <http://www.rmtcgoiania.com.br/sobrea-a-rmtc/informacoes-institucionais>. Acesso em: jun 2017.
- REDEMOB (2017). *Banco de dados do sistema de transporte coletivo da Rede Metropolitana de Transporte Coletivo – RMTCC 2017*. Goiânia, Redemob.

- RMTC (2017). *Informações institucionais*. Disponível em: <http://www.rmtcgoiania.com.br/sobrea-a-rmtc/informacoes-institucionais>. Acesso em: jun 2017.
- SIEG – SISTEMA ESTADUAL DE GEOINFORMAÇÃO (2016a). *Mapeamento das manchas urbanas do ano de 2000 dos 20 municípios da Região Metropolitana de Goiânia*. Sieg. Disponível em: <http://www.sieg.go.gov.br/produtosIMB.asp?cod=4093>. Acesso em: maio 2018.
- \_\_\_\_\_ (2016b). *Mapeamento das manchas urbanas do ano de 2010 dos 20 municípios da Região Metropolitana de Goiânia*. Sieg. Disponível em: <http://www2.sieg.go.gov.br/post/ver/209735/manchas-urbanas-da-rmg>. Acesso em: maio 2017.
- \_\_\_\_\_ (2017). *Municípios 2017*. Sieg. Disponível em: <http://www.sieg.go.gov.br/produtosIMB.asp?cod=4627>. Acesso em: maio 2018.
- UFG – UNIVERSIDADE FEDERAL DE GOIÁS (2017). *Plano de desenvolvimento urbano integrado da Região Metropolitana de Goiânia*. Goiânia, UFG.
- UNITED NATIONS (2015). *World Urbanization Prospects – The 2014 Revision*. Nova York, Department of Economic and Social Affairs.
- TRANSPORTATION RESEARCH BOARD (2013). *Transit capacity and quality of service manual*. Washington, D.C., Transit Cooperative Research Program.
- VILLAÇA, F. A. (1997). *Delimitação territorial do processo urbano*. Disponível em: <http://www.flaviovillaca.arq.br/pdf/intra497.pdf>. Acesso em: maio 2017.
- VUCHIC, V. R. (2004). *Urban transit: operations planning and economics*. Wiley.

Texto recebido em 16/jun/2019  
Texto aprovado em 24/ago/2019

# Estratégias da gestão de resíduos têxteis na Região Metropolitana de Estocolmo

Textile waste management strategies in the Metropolitan Region of Stockholm

Cristina Maria Dacach Fernandez Marchi [1]

## Resumo

A indústria da moda produz mais do que a população necessita, o que conduz para o esgotamento de mananciais e para a geração de resíduos e poluição. Considera-se que a atividade de reuso de têxteis exige comportamento cívico, infraestrutura adequada e modelos de negócio inovadores. Este estudo buscou descrever as características estruturais do gerenciamento do descarte e do reuso de têxteis no intuito de mostrar as práticas que sustentam o comércio de produtos de segunda mão na Região Metropolitana de Estocolmo, Suécia. A metodologia adotada foi o estudo multicasos descritivo e exploratório. Os resultados indicam que as facilidades no manejo dos resíduos têxteis para coleta, triagem e distribuição e as políticas adotadas pela Suécia favorecem o crescimento de negócios sustentáveis ligados a essa cadeia produtiva.

**Palavras-chave:** resíduos sólidos; infraestrutura de destinação; modelos de negócios; Suécia; desenvolvimento urbano.

## Abstract

*The fashion industry produces more than the population needs, which leads to water depletion and generation of waste and pollution. It is considered that the textile reuse activity requires civic behaviour, adequate infrastructure and innovative business models. This study aimed to describe the structural characteristics of the management of textile disposal and reuse in order to show the practices that sustain the trade of second-hand products in the Metropolitan Region of Stockholm, Sweden. The methodology used was the descriptive and exploratory multiple case study. Results indicate that the facilities in handling textile waste for collection, sorting and distribution and the policies adopted by Sweden favor the growth of sustainable businesses connected with this production chain.*

**Keywords:** solid waste; disposal infrastructure; business models; Sweden; urban development.



## Introdução

Prejuízos ambientais e sociais encontram-se inseridos de forma silenciosa no mercado da moda. Constantes mudanças trazidas pela busca de tendências ininterruptas de moda sazonal, rápida e descartável alimentam um contínuo consumo, uma produção excessiva, uma intensa procura por mão de obra barata e um grande volume de matéria-prima. A indústria da moda produz mais do que a população necessita. A cada dia é maior e mais desmedido o consumo, principalmente o da moda de consumo rápido, ou *fast fashion*, conceito que remete ao uso de roupa barata e moderna, que copia as ideias da passarela transita a alta costura ou o vestuário de celebridades, transformando rapidamente tendências em roupas comercializadas em lojas de varejo, o que conduz para o esgotamento de mananciais, para o aumento de utilização do solo e de pesticidas no cultivo da matéria-prima e para a geração de resíduos e poluição.

Esse cenário causa uma preocupação socioambiental global, já que a moda não tem território, fronteiras. Para Palm (2017), o conceito de moda pode ser entendido como fenômeno social, já que a moda é pré-condicionada, o que a torna objeto simbólico abstrato. Assinala que o sistema que abrange o mundo da moda tem impactos negativos para a vida do homem e revela algumas características desse setor, como adaptativo, complexo, aberto globalmente e não circular ou sem limites fixos. A autora entende que os indivíduos são coparticipantes ativos do sistema de moda, e o ato cotidiano de se vestir está ligado aos impactos ambientais negativos em escala biofísica global e que esse sistema não pode ser

transformado por meras soluções técnico-econômicas (ibid.).

No que tange aos resíduos têxteis gerados pelo setor, atividades de minimização, reúso e reciclagem podem contribuir para reverter esse quadro.

A Agência Europeia de Meio Ambiente – EEA apresenta um ranking de 2014, sobre os países que mais reciclavam na região, no qual a Alemanha se encontra no primeiro lugar, reciclando 64% de todos os resíduos gerados. A Suécia está no sexto lugar, com 50% de atividade de reciclagem, após a Áustria (56%), Bélgica (55%), Suíça (54%) e Holanda (51%) (EEA, 2017).

A Suécia, que possui uma população de 10,207 milhões de pessoas (Statistics Sweden, 2018), vem buscando melhorar o seu índice de reciclagem. Por causa disso, as atividades de minimização e de reúso são as maiores prioridades do gerenciamento dos resíduos no país (Avfall Sverige, 2018). Segundo estatística recente, apresentada pelo Swedish Environmental Research Institute – IVL, na Suécia, nos últimos anos, compram-se, em média, 13 quilos de roupas por pessoa por ano, 30% a mais que em 2000. Pequeno percentual é reutilizado ou reciclado, e a maior parte das roupas descartadas vai para a incineração (SEI, 200?).

No Brasil, segundo dados da Associação Brasileira da Indústria Têxtil e de Confecção (Abit), o setor possui quase vinte e oito mil empresas formais e se tornou, nos últimos duzentos anos, o segundo maior empregador da indústria de transformação, o segundo maior gerador do primeiro emprego, o quarto maior produtor e consumidor de denim e o quarto maior produtor de malhas do mundo. A produção de roupas, meias e acessórios alcançou 8,9 bilhões



de peças em 2017, contra 5,7 bilhões de peças em 2016 (Abit, 2018). Nos últimos anos, parte do setor vem adotando a produção sustentável.

Em fevereiro de 2019, na Munich Fabric Start, na Alemanha, uma marca brasileira lançou uma linha de denim sustentável, que economizava até 95% de água e até 90% de químicos em sua produção, e a linha de brim utilizava fio de poliéster reciclado em sua trama, derivado de garrafas PET (Abit, 2019). Entretanto, ainda persistem em grande escala o desperdício e o gerenciamento inadequado dos resíduos têxteis no Brasil.

Estima-se que as indústrias de confecção descartam 170 mil toneladas/ano de sobras de tecidos e outros insumos resultantes de suas produções (Portal de Tratamento de Água, 2018). Em São Paulo, em 2012, foi lançada a parceria do Sinditêxtil com a prefeitura municipal para o projeto Retalho Fashion, que objetivou retirar vinte toneladas de resíduos têxteis descartados de forma desorganizada nos bairros do Bom Retiro e Brás, que comportam o maior número de confecções do Brasil (Estadão, 2014). O descarte e a infraestrutura inapropriada para manejo dos resíduos têxteis causam grande preocupação.

Considera-se que a atividade de reúso exige a existência de infraestrutura adequada, comportamento cívico e modelos de negócio inovadores, que provoquem retorno dos investimentos aplicados. Essa atividade requer maior discussão e difusão dos modelos já validados, o que conduz ao objetivo deste estudo, que é descrever as características estruturais do gerenciamento do descarte e do reúso de têxteis no intuito de mostrar as práticas que sustentam o comércio de produtos de segunda mão na Região Metropolitana de Estocolmo, Suécia.

## Têxteis: cadeia produtiva e impactos ambientais

### Cadeia Produtiva Têxtil

Antero (2006) descreve cadeia produtiva como o conjunto de etapas ininterruptas pelas quais os diversos insumos passam, transformando-se; para o autor a complexidade do processo da cadeia produtiva têxtil e de confecções (CTC) tem início de forma simplificada,

[...] na agropecuária (fibras naturais) ou na indústria química (fibras manufaturadas), passando pelo fio, tecido, beneficiamento, confecção e termina no consumidor final. Dada a característica de extrema heterogenia no que diz respeito às matérias-primas utilizadas, processos produtivos existentes, padrões de concorrência e estratégias empresariais, torna-se uma cadeia de difícil formulação e implementação de políticas públicas. (p. 58)

Produtos têxteis e a indústria do vestuário movem parcela expressiva da economia mundial e instituem comportamentos e hábitos de consumo na sociedade (Amaral et al., 2018; Palm, 2017).

Até chegar ao consumidor, os elos da cadeia produtiva têxtil vão se diversificando e se tornando mais complexos, já que possuem características heterogêneas; isso se dá, principalmente, no ramo do vestuário, que possui grande atributo para agregar valor (Figura 1).

Essa cadeia produtiva, de grande importância econômica, também pode causar efeitos sociais e ambientais negativos, quando são analisados os processos de cultivo das fibras e filamentos; a produção de fibras naturais e

Figura 1 – Cadeia Produtiva e de Distribuição Têxtil e Confeção



Fonte: Abit (2015).

das fibras químicas para a fabricação de fios; a produção da tecelagem; o beneficiamento dos têxteis; a confecção voltada para vestuário, acessórios ou produtos têxteis residenciais e para diversas indústrias, incluindo a automobilística; o processo de embalagem dos produtos; as diferentes formas de transporte e distribuição para chegar ao consumidor final. Fletcher e Grose (2012, p. 13) explicam que

*Todos los materiales ejercen algún tipo de efecto en los sistemas ecológicos y sociales, pero tendrían una naturaleza y un alcance distinto dependiendo de la fibra de la que se trate. El resultado es que, con cada fibra, habrá que tomar una serie de complejas decisiones teniendo en cuenta las características de cada material y los problemas de sostenibilidad que acarrea.*

Os materiais têxteis exigem atenção na sua produção. Os potenciais impactos socioambientais podem ser graves. É importante que as pessoas que lidam com essa cadeia produtiva detenham o conhecimento das medidas mitigadoras adequadas para garantir a sustentabilidade do setor.

### Impactos ambientais

Palm (2017) adverte que a cadeia produtiva da moda no planeta ou *the global fashion system* é um complexo sistema social e ecológico, no qual pessoas e natureza são inseparáveis.

*The fashion system has a uniqueness which includes the ecological dimensions of textile fibres, its institutionalized processes that internalize abstract values, which later*

*materialize in clothes thus, linking the material, the social, the individual and the global. Natural resources such as cotton originate from land, filled with abstract symbolic notions, and embodied through the practice of dress. (p. 135)*

É um contexto social e ecológico que pode sofrer inúmeros impactos decorrentes da produção de têxteis desde o plantio até a comercialização. O algodão é um dos insumos mais requisitados. Entretanto, o seu cultivo, em virtude da grande quantidade de água, fertilizantes, pesticidas e transportes utilizados, pode gerar contaminação de lençóis freáticos, do solo e da fauna, além de acarretar produção de resíduos tóxicos e poluição do ar.

O *Swedish Environmental Research Institute* alerta para a produção e comercialização de roupas; afirma que esta é uma das maiores indústrias do mundo e que possui enorme “pegada” ecológica, inclusive nos processos de beneficiamento e acabamento, como alvejar e tingir peças (IVL, 2017).

Shen et al. (2010) alertam para a grande transformação que a produção de têxteis sofreu no século XX. Nas primeiras décadas do século, o algodão representou mais de 70% de todas as matérias-primas. Após várias décadas, as fibras naturais de origem vegetal mantêm sua posição consolidada no mercado, agora também utilizadas para agregar valor a outros insumos na fabricação de fibras têxteis.

Desde o final do século XIX, acontece a transformação das fibras naturais. Atualmente, a sustentabilidade do planeta exige mudanças de padrão, o retorno da utilização de fibras orgânicas na cadeia produtiva dos têxteis. Cunha (2016) relata que o consumo de tecidos de poliéster contribui para diminuir a utilização do

algodão. Entretanto, como o poliéster não é biodegradável, sugere que o mundo da moda se volte para a utilização do algodão orgânico. Para o autor, a moda de consumo rápido deve terminar e, para isso, é necessária a criação de produtos sustentáveis, “[...] se é preciso transformar todos os resíduos de materiais descartados em novos materiais para a moda, então, sim, os resíduos têxteis realmente são a próxima fronteira de moda sustentável” (ibid.).

Alvarez (2001) aponta para seis diferentes impactos que as fibras de algodão trazem ao processo produtivo de têxteis: a emissão de gases que contribuem para a mudança climática; a toxicidade em seres humanos; a ecotoxicidade; o consumo de energia; o consumo de água; e a quantidade de terra necessária para o cultivo. Gastam-se 2.900 litros para fabricar uma simples camisa de algodão comum de 250 gramas. Nos últimos anos, o preço do algodão foi triplicado, e os empresários do setor ficaram incapacitados para controlar a utilização dessa matéria-prima.

Amaral et al. (2018) publicaram um artigo que teve como objetivo apresentar uma visão geral da indústria do vestuário brasileiro, com destaque para os processos mecânicos e químicos de reciclagem e reutilização. Os autores explicam que a fibra têxtil

*[...] is the raw material submitted to manufacturing processes that can be transform into yarn used in textiles or industrial products. Textile fibres can be divided into those ones found in nature (for example: cotton plant, wool and animal asbestos mineral origin); and chemically made, which are still subdivide in artificially-obtained through processes that use natural polymer (cellulose), and whose production processes using synthetic*

*polymers synthesized from first generation petrochemicals [...]. (p. 432)*

Uma das medidas mais simples para que a sustentabilidade do setor ocorra é a reutilização dos materiais. Utilizando como indicadores a emissão de carbono e o uso da água, Roos et al. (2016) elaboraram vários questionamentos a respeito da sustentabilidade do setor têxtil. Alguns dos resultados do estudo, aplicado junto à indústria sueca, indicaram que a intervenção mais eficaz para reduzir impactos climáticos é a mudança para a energia renovável nos processos de fabricação de têxteis, e a intervenção mais eficaz para reduzir o consumo de água é substituir o algodão por fibras de celulose regeneradas.

O estudo de Zamani, Sandin e Peters (2017) alerta para os impactos do transporte utilizado no modelo de negócios conhecido como biblioteca de roupas. Os autores relatam que os benefícios obtidos com a diminuição da produção como consequência da reutilização de têxteis podem ser reduzidos pelo aumento do transporte dos clientes. Destacam a necessidade de um melhor planejamento da logística na implementação de modelos de negócios de consumo colaborativo.

## Suécia: gerenciamento e modelos de negócios

Neste estudo, a perspectiva de reuso ou reutilização têxtil será tratada com enfoque no gerenciamento e na comercialização desse material em centros urbanos, embora por vezes se reporte à reciclagem dos têxteis, visando ampliar o entendimento do leitor.

## Gerenciamento

Em maio de 2018, o Parlamento Europeu deliberou a Diretiva (UE) 2018/851, que amplia as metas estabelecidas na Diretiva 2008/98/CE. Os objetivos pretendidos eram desafiadores para o gerenciamento dos resíduos, já que se almejava preparar os países-membros para ampliar as atividades de reutilização e reciclagem na busca da “gestão sustentável dos materiais, a fim de proteger, preservar e melhorar a qualidade do ambiente, proteger a saúde humana, assegurar uma utilização prudente, eficiente e racional dos recursos naturais” (UE, 2018, p. 1) visando a alcançar a economia circular, na qual resíduos são progressivamente utilizados como recursos, criando novas oportunidades econômicas.

Recursos preservados e novas oportunidades econômicas para proporcionar aos habitantes espaços aprazíveis para se viver e trabalhar são os objetivos do Conselho Nórdico, criado em 1952 pela Dinamarca, Islândia, Noruega e Suécia, com a adesão posterior de Åland, Ilhas Faroé e Groenlândia. O Conselho é formado por 87 representantes desses países e a sua sede está em Copenhague. O relatório "O compromisso têxtil nórdico" examina como as organizações responsáveis pela coleta e triagem de têxteis usados poderiam contribuir para uma gestão sustentável e aconselha a adoção de certificações.

O processo de certificação necessita de gerenciamento adequado. A Suécia, desde 1947, possui uma associação de 400 afiliados dos setores público e privado, que trata do gerenciamento e do comércio de resíduos, a Avfall Sverige. Essa associação estima prestar serviços de saneamento para 99,9% da população sueca e visa ao "desperdício

zero". Assegura que os municípios e as empresas públicas suecas são os facilitadores para as atividades de minimização e reutilização dos resíduos.

A Constituição sueca, como a brasileira, define o governo local para o gerenciamento dos resíduos. As estruturas organizacionais existentes na Suécia são: autogestão; consórcio municipal, conselho com representantes locais e empresa municipal. Em 2017, essas organizações responsabilizaram-se pelo tratamento de 4.783.000 toneladas de resíduos domésticos, que aumentou 2,5% em relação a 2016. Cada cidadão sueco produziu 473 kg de resíduos domésticos em 2017, em comparação a 467 kg, por pessoa, em 2016. A reciclagem doméstica representa 33,8%, ou 1.617.640 toneladas. Esse valor corresponde a 160 kg/pessoa, o mesmo que em 2016 (Avfall Sverige, 2018).

Para que o reúso aconteça, são imperativas a participação do cidadão e a infraestrutura para a coleta. Atualmente, na Suécia, existem diversas formas de coleta e transporte para os resíduos domésticos (ibid.). Os suecos descartam os resíduos não recicláveis domésticos separando orgânicos dos rejeitos, e a maior parte desse material é conduzida para incineração, com o propósito de gerar energia. O material reciclável é depositado em contêineres apropriados em locais de fácil acesso. As famílias podem entregar resíduos volumosos e especiais em centros municipais de coleta.

A Avfall Sverige (ibid.) divulga que os têxteis pós-consumo na Suécia representaram, em 2017, um volume aproximado de 9000 toneladas direcionadas para o reúso (Figura 2).

Estudos acadêmicos também apontam a atividade de reutilização como mais benéfica que a reciclagem para a preservação do meio

ambiente. Este é um dos resultados do estudo de Sandin e Peters (2018), pesquisadores suecos, que publicaram uma revisão de literatura sobre os impactos ambientais da reutilização e reciclagem de têxteis.

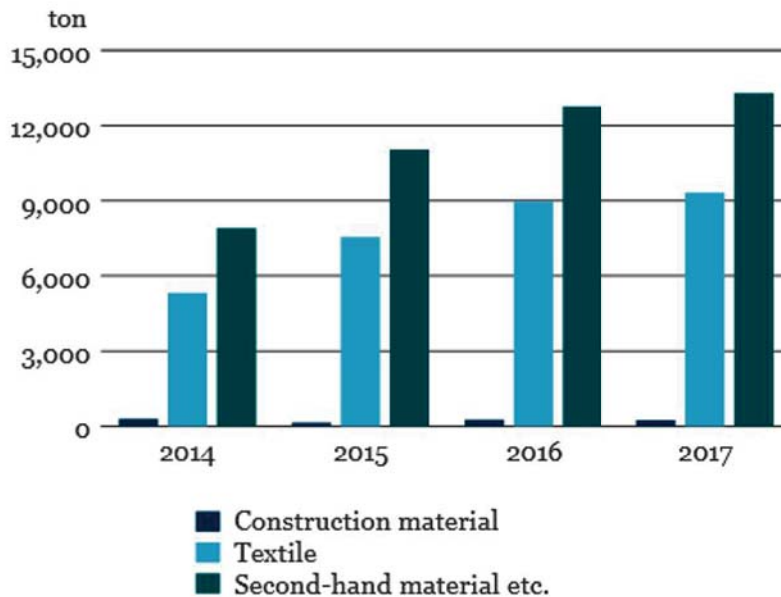
Esse direcionamento está condizente com alguns Objetivos de Desenvolvimento Sustentável – ODS, das Organizações das Nações Unidas, ONU, principalmente o Objetivo 11 – Cidades e Comunidades Sustentáveis, no qual os cidadãos são informados e impedidos a minimizar a produção de resíduos, e os resíduos gerados devem ser transformados em recursos; e o Objetivo 12 – Consumo e produção responsáveis, já que a atividade de reúso e reciclagem dos produtos tem a prioridade no manejo dos resíduos em todo o país (ONU, 2017?).

A hierarquia de resíduos sueca, condizente com a da UE, considera o reúso a segunda mais importante atividade de manejo para a prevenção dos impactos ambientais e desenvolvimento sustentável.

O gerenciamento dos resíduos na Região Metropolitana de Estocolmo – RME está a cargo da Stockholm Vatten Och Avfall, que apresenta Estocolmo como uma das cinco regiões que mais cresce na Europa.

A Stockholm Vatten Och Avfall atua observando uma dinâmica voltada para a adequação e para o provimento dos serviços de saneamento básico em todo o território metropolitano. Além de planejamento e gerenciamento dos serviços de resíduos sólidos, a organização distribui, para 1,5 milhões de moradores da RME, 360,000 m<sup>3</sup> de água potável, oriunda de duas estações de tratamento localizadas nos condados de Lovö e Norsborg. O serviço de coleta e tratamento do esgotamento sanitário da RME atende a um milhão

Figura 2 – Evolução de Material para Reúso (2014-2017) – Suécia



Fonte: Avfall Sverige (2018).

de pessoas, recebendo diariamente 355,000 m<sup>3</sup> de detritos domiciliares, comerciais e industriais (Stockholm Vatten Och Avfall, 2019?).

A política adotada para os serviços de saneamento básico, na escala da metrópole de Estocolmo, subsidia arranjos de governança que promovem a universalização dos serviços de saneamento e estimulam os cidadãos a participarem de programas de coleta seletiva no âmbito municipal do território metropolitano, oferecendo, a todas as municipalidades, equipamentos públicos adequados e de fácil acesso para a disposição de variados tipos de resíduos.

O plano intitulado *Waste management plan for Stockholm 2017-2020: Together for the world's most sustainable city* aponta para o aprimoramento de parcerias para a

coleta, tanto por atores privados quanto por organizações sociais que atuam na região. Assim, torna-se um grande desafio, para o final do ano 2020, a redução do volume de resíduos domésticos de 500 kg para 250 kg, *per capita* anual (Stockholm Vatten Och Avfall, [2017?]).

No contexto metropolitano de Estocolmo, no esforço para a minimização dos resíduos, percebe-se uma organização do território em escala supranacional. O plano acima mencionado, que privilegia parcerias de diversos atores para a coleta seletiva dos resíduos, impulsiona o sistema do manejo dos resíduos sólidos a entrar em conformidade com as legislações municipal e federal, do Conselho Nórdico e da União Europeia, que regulamentam a concessão dos serviços.



Em dezembro de 2015, visando ao descarte seletivo, foi inaugurado o Centro de Reutilização Roslagstull em Vanadisberget, na RME. Em 2016, foram inauguradas outras instalações, em locais onde existia fluxo intenso de pessoas. Novas instalações do gênero estão previstas para a região (ibid.).

Essa infraestrutura urbana é de grande valia para o sucesso do gerenciamento dos resíduos municipais. O estudo de Fortuna e Diyamandoglu (2017) apresenta um fluxograma de gerenciamento de resíduos, incluindo processos de reutilização que empregam dados coletados de pesquisas e bancos de dados de vários locais nos Estados Unidos, que simulam um sistema multicomponente para melhorar a recuperação de produtos e materiais de seu fluxo de resíduos. Os achados do estudo contribuem para o entendimento da reutilização de produtos, identificando os principais locais de reuso e seus correspondentes fluxos de materiais. Os autores afirmam que a atividade econômica ligada à reutilização vem aumentando e que os sistemas de gerenciamento municipal têm um importante papel na prevenção a ser alcançada por meio da reutilização direta ou por reparos de itens de segunda mão.

Na Suécia, o descarte de produtos têxteis para a reutilização baseia-se em infraestrutura instalada pelo município em locais de grande movimento, em centros de descarte de materiais em parceria com diversas entidades privadas e ONGs. Essa infraestrutura é de grande importância, já que crescimento populacional e desenvolvimento econômico intensificam a demanda, principalmente por produtos têxteis.

A Stockholm Vatten Och Avfall (2013) chama a atenção para o resíduo invisível, ou seja, aquele de que o consumidor não toma

conhecimento, já que é gerado antes do consumo, na fase de produção da matéria-prima. Outras classificações de resíduos têxteis são encontradas na literatura.

Chavan (2014) cita três tipos de resíduos têxteis: os de pré-consumo, os de pós-consumo e os industriais. Os resíduos têxteis pré-consumo são aqueles gerados durante o processamento de fibras (naturais ou sintéticas) e durante a produção de fios e tecidos. As empresas descartam esses resíduos por meio de empresas especializadas. Os resíduos têxteis pós-consumo consistem em qualquer tipo de resíduos têxtil doméstico (como lençóis ou toalhas) que o consumidor descarte. Este tipo de resíduo pode ser recuperado e posteriormente reusado ou reciclado. Os resíduos têxteis industriais são gerados a partir dos resíduos provenientes do comércio e da indústria, como tapetes e cortinas descartados por empresas, hospitais e durante o processo industrial. Uma grande parte desses resíduos é incinerada ou descartada em aterros sanitários.

Cunha (2016) simplifica e classifica os resíduos têxteis como pré-consumo, aquele que é provocado durante o processo de fabricação de um item, como: restos de fios, tecidos e malhas recolhidos na fase de produção de têxteis; e pós-consumo, originado pela sobra acarretada após consumo do produto adquirido, como a embalagem ou o próprio item.

O gerenciamento dos resíduos têxteis pós-consumo é de responsabilidade direta ou indireta das prefeituras, que devem instalar locais acessíveis para a disposição seletiva. Zamani et al. (2017) recomendam coletores para reciclagem ao ar livre; pontos de coleta comerciais; coleta corporativa; unidades de coleta multifamiliares; estações de transferência; instalações públicas; dentre outras sugestões.



A reutilização de materiais têxteis vem trazendo interesse aos pesquisadores que estudam o manejo dos resíduos urbanos. O estudo de Sandin e Peters (2018) aponta para o aumento do número de publicações, 1,5% ao ano na década passada para 4,5% nos últimos anos. O algodão é o material mais estudado (76%), seguido pelo poliéster (63%), pela viscose (25%) e pela lã (20%). Das 41 publicações levantadas, 10 são estudos oriundos de países nórdicos, 85% tratam de reciclagem, 44% de reutilização e 29% de reutilização e reciclagem de têxteis. Quarenta publicações indicam potenciais benefícios ambientais para a destinação final de resíduos trazidos pela reutilização e reciclagem têxteis em comparação com a incineração e o aterramento (ibid.).

Como a infraestrutura e o interesse para o reuso vêm aumentando, assim também são os negócios voltados para esse setor. Essa é uma atividade próspera na Suécia, que atrai negócios de têxteis reutilizáveis e provoca o aparecimento de estruturas e modelos inovadores.

## Modelos de negócios de têxteis reutilizáveis

Um dos objetivos da Diretiva (UE) 2018/851 é preparar os países-membros para ampliar as atividades de reutilização e reciclagem dos resíduos, já que a União Europeia busca avançar rumo a uma economia circular. Até 1º de janeiro de 2025, será obrigatória a infraestrutura para a coleta seletiva de resíduos têxteis, que deve estimular modelos de negócios de reuso de têxteis dentro do espaço comum europeu.

Bonnazi e Zilber (2014, p. 622) declaram que modelo de negócios “estrutura-se essencialmente nos fundamentos da criação

e captura de valor por parte da organização”. Fortuna e Diyamandoglu (2017) esclarecem o significado de reuso de produtos têxteis, que significa os vários meios para prolongar a vida útil, passando-o para um novo proprietário, com ou sem modificação prévia, por meio de doação ou comercialização.

As organizações tentam criar valor para sua sobrevivência e para participar do desenvolvimento econômico da região em que estão inseridas. Importante considerar a necessidade de análise das consequências negativas dos processos utilizados pelas cadeias produtivas. O estudo de Zamani, Sandin e Peters (2017) mapeia o ciclo de vida de roupas relacionadas à moda de consumo rápido da Suécia e conclui que é preocupante o volume de descarte de roupas antes do fim da vida útil, o que traz impactos ambientais negativos.

A moda não deve conduzir as pessoas para o consumo rápido e doações caritativas. Empresários do setor devem procurar desenvolver novos mercados e comercializar as possibilidades de pós-uso. Assim, Estado, cidadãos e empresários contribuem para que o sistema seja capaz de funcionar de forma sustentável (Ross et al., 2016).

Palm (2017) considera a moda sustentável como uma versão atual, moderna, de um modelo de negócios “circular”, que pode ser entendido como uma solução para a permanência das empresas no mercado dentro dos limites do planeta. O Stockholm Environment Institute – SEI também se refere ao modelo de negócios circular, recomendam que o *design* e a pesquisa de moda unam forças para a criação de um padrão de negócios chamado *Upmade*, que combate o desperdício têxtil industrial. Esse modelo se fundamenta em técnicas como o *Upcycling*, reaproveitamento inovador

de produtos usados, e como o *Downcycling*, reciclagem para um produto com menor valor agregado, a exemplo de resíduos têxteis, para criar produtos de limpeza ou material isolante (SEI, [200?]).

Padrão de negócios e técnicas associadas são importantes para balizar negócios relacionados à atividade de reutilização. Fortuna e Diyamandoglu (2017) comentam os diversos termos empregados pela literatura acadêmica para a reutilização, como consumo colaborativo, sistemas de serviço de produto, sistemas de compartilhamento comercial e consumo baseado em acesso. Para esses autores, a atividade ligada ao reúso de têxteis tem vários significados, já que indica maior vida útil dos produtos modificados previamente, ou não, e que são transferidos para novos proprietários. Essa transferência pode ser feita por meio de diversos tipos de negócios (ibid.).

Em 2014, o Conselho Nórdico de Ministros, no intuito de apoiar o princípio de responsabilidade do produtor pelo ciclo de vida do produto, ou seja, etapas que vão desde o desenvolvimento do produto, a obtenção de matérias-primas e insumos, o processo produtivo e o consumo até a disposição final, patrocinou o estudo de Watson et al. (2014). Nesse estudo os autores sugerem três tipos de atividades nas quais produtores e diversos atores podem focar ou que podem ser combinadas para incrementar negócios ligados ao reúso e à reciclagem de têxteis e que visem: 1) estender a vida útil dos produtos têxteis; 2) aumentar as taxas de coleta, reutilização ou reciclagem; e 3) aumentar a demanda por fibras recicladas.

Principalmente nos países nórdicos, grupos de organizações de caridade e de empresas privadas baseiam seus negócios na coleta e venda de roupas usadas, calçados e têxteis

para o lar. Existem grandes diferenças na maneira como eles gerenciam seus negócios, ou seja, o que e como coletam, como e para quem eles decidem vender e o que fazem com as sobras (ibid.).

Os tipos de negócios com têxteis reutilizados vão desde a venda assistencialista e sem requinte, para apoiar organizações sociais e caritativas, até lojas de varejo em centros comerciais luxuosos.

Negócios voltados para o mercado de produtos de segunda mão favorecem a obtenção de ganhos sociais, econômicos e, sobretudo, ambientais. A Biblioteca de Roupas foi um modelo de negócio estudado por Zamani, Sandin e Peters (2017). O estudo objetivou verificar quais vantagens e desvantagens ambientais desse modelo em relação aos convencionais. Os pesquisadores fizeram levantamentos e análises em doze empreendimentos localizados na Suécia. Os resultados encontrados mostraram potenciais benefícios ambientais de negócios ligados à Biblioteca de Roupas, já que a vida útil dos produtos era substancialmente prolongada.

## Metodologia

A metodologia adotada foi o estudo multicase descritivo e exploratório. O estudo exploratório teve como finalidade buscar ampliar o conhecimento sobre as características estruturais do gerenciamento do descarte e do reúso de têxteis, com o intuito de mostrar as práticas que sustentam o comércio de produtos de segunda mão na RME, Suécia.

O delineamento utilizado deu-se por meio de pesquisa bibliográfica, a partir de produções científicas selecionadas nas bases

de dados da biblioteca virtual da Universidade de Estocolmo, da Biblioteca SciELO (Scientific Electronic Library Online) e em levantamento documental de diretrizes e normas relativas ao manejo dos serviços de RSU no âmbito da União Europeia, do Conselho Nórdico e da Suécia.

O delineamento utilizado se deu também por meio da pesquisa de campo. Para essa pesquisa, as técnicas utilizadas para a coleta de dados foram a observação *in loco*, com registro fotográfico de sete locais dentro da RME e de quatorze locais na cidade de Eskilstuna, a 100 km da RME; além da aplicação de nove entrevistas semiestruturadas junto aos funcionários presentes no momento das visitas, que ocorreram entre os meses de janeiro e fevereiro de 2019.

A opção por inserir a cidade de Eskilstuna deu-se por ela possuir um centro de descarte municipal ao lado de um *shopping center*, caracterizado como varejo de segunda mão.

Quanto aos procedimentos sistemáticos para a descrição e a explicação dos eventos encontrados, o estudo desenvolveu-se num ambiente que preconizou a abordagem qualitativa junto às estruturas públicas municipais, situadas na RME e na cidade de Eskilstuna, que apresentassem gestão própria ou terceirizada e que recebessem descarte de material reutilizável ou reciclável dos usuários, e a loja, exposições e centros comerciais que exemplificassem modelos de negócios ligados aos produtos têxteis de segunda mão.

Para apoiar a análise dos dados, foram selecionadas as seguintes categorias de análise: facilidade para o descarte, procedimento de coleta, triagem do material e distribuição, visando a identificar se as características da infraestrutura dos locais visitados ofereciam o

encaminhamento adequado para alcançarem as doações e o comércio de têxteis reutilizados.

Dessa forma, a pesquisa procurou desenvolver uma cadeia de evidências para explicitar o gerenciamento dos equipamentos de descarte de material reciclável e reutilizável da RME e os negócios que propiciam a comercialização e/ou reutilização dos têxteis descartados pelos usuários, fundamentada por um conhecimento acadêmico relevante e recente do assunto.

## Resultados e discussão

A Lei de Meio Ambiente na Suécia requer que todos os municípios do país possuam um plano de gerenciamento dos resíduos. O gerenciamento da Stockholm County está a cargo da Estocolmo Vatten, que segue o Regulamento Municipal dos Resíduos Sólidos, desenvolvido pelo Conselho Municipal da cidade, consoante as normas, diretivas e estratégias da União Europeia. Esse Regulamento adota a cobrança de taxa para o manejo dos serviços. O conteúdo inserido no Plano de 2017 a 2020 assegura que o sistema de resíduos deve ser seguro e acessível, ao mesmo tempo que estimule a reutilização e a recuperação e projete o tipo de cidade que se almeja no futuro (Stockholm Vatten Och Avfall, 2017?).

A visão de futuro dos países nórdicos trata com respeito o meio ambiente. Um dos objetivos da Estratégica Nórdica de Têxteis, plano para países que compõem o Conselho Nórdico de Ministros, é mudar o comportamento do consumidor em relação ao uso dos têxteis por meio do aprimoramento de coleta, triagem, reutilização e reciclagem de têxteis na região nórdica (Palm et al., 2014).

## Características do gerenciamento voltado para o reúso na Região Metropolitana de Estocolmo – RME

### Facilidade para o descarte

Para receber o descarte dos materiais reutilizáveis e recicláveis da população da RME, que é aproximadamente de 2,336 milhões de habitantes (Statistics Sweden, 2018), a Stockholm Vatten Och Avfall informa que disponibiliza, além de contêineres para o recebimento de material reutilizável e reciclável em áreas de grande movimento, sete grandes centros municipais: Bromma återvinningscentral; Lövsta återvinningscentral; Roslagstulls återbruk; Sättra återvinningscentral; Vantörs återvinningscentral; Östberga återvinningscentral, Återvinningscentralen Trädgård; Funktionsnedsättning (Stockholm Vatten Och Avfall, 2019?). A infraestrutura instalada nas várias municipalidades estimula os cidadãos a participarem de programas de coleta seletiva no âmbito municipal do território metropolitano.

O Centro de Descarte Municipal de Roslagstulls återbruk está localizado no bairro central de Odenplan. Este é um dos menores centros da RME. Segundo os entrevistados, os maiores são o de Bromma e o de Lövsta. Entretanto, em Roslagstulls, circulam, em dias úteis, aproximadamente 100 pessoas que descartam 50 toneladas de material. Ocorre um considerável aumento nos finais de semana, 600 a 800 pessoas. Um fator facilitador para a maior entrega é a localização central. O espaço frequentemente passa por melhorias e utiliza

acondiçãoamento, sinalização, iluminação e até jardins suspensos para proporcionar conforto e segurança aos usuários (Figuras 3 e 4).

São admitidos, na área reservada para o recebimento de material reusado, têxteis, móveis e utensílios domésticos e brinquedos (Figura 5). Nas regiões periféricas de Estocolmo, contêineres apropriados para receber têxteis são disponibilizados para o descarte em locais de grande movimentação, como as estações de trem e de ônibus de Kallhall (Figura 6).

Os usuários que entregam material para doação são advertidos que devem se encontrar em perfeitas condições para uso. Um dos entrevistados que se encontrava na recepção de materiais reutilizáveis comentou que aumentou bastante a quantidade de material têxtil sendo doado nos últimos anos e, principalmente, após as comemorações de Natal.

### Procedimento de coleta

Palm et al. (2014) afirmam que a Estratégia Nórdica de Têxteis estabeleceu algumas medidas para incrementar a coleta de reutilizáveis. Entre elas, encontram-se a obrigatoriedade municipal de disponibilizar contêineres para a coleta de têxteis; a obrigação de os municípios coletarem têxteis usados de atividades e empresas públicas; e a criação de facilidades, por meio de acordos voluntários com empresas privadas, para o recolhimento dos têxteis usados.

Centros de descarte municipais e áreas públicas para doações de têxteis e material reutilizável são disponibilizados em todo o território metropolitano. Os gestores do Centro de Descarte Municipal de Roslagstulls återbruk, visando ao aumento da coleta de

Figura 3 – Roslagstulls återbruk  
Iluminação e distribuição do espaço



Fonte: autora, em 2019.

Figura 4 – Roslagstulls återbruk  
Contêineres para recepção de eletroeletrônicos



Fonte: autora, em 2019.

Figura 5 – Roslagstulls återbruk  
Doações de têxteis e brinquedos



Fonte: autora, em 2019.

Figura 6 – Estação Rodo Ferroviária Kallhall  
Descarte têxteis



Fonte: autora, em 2019.

Figura 7 – Roslagstulls återbruk  
Bicicletas coletoras para os usuários



Fonte: autora, em 2019.

Figura 8 – Eskilstuna  
Coleta de têxtil em contêineres apropriados



Fonte: autora, em 2019.



material, disponibilizam, ao usuário, bicicletas adaptadas com caixa coletora, que podem ser levadas até os domicílios e retornarem com o material reciclável e reutilizável. Os usuários assinam termo de compromisso para retorno do veículo (Figura 7).

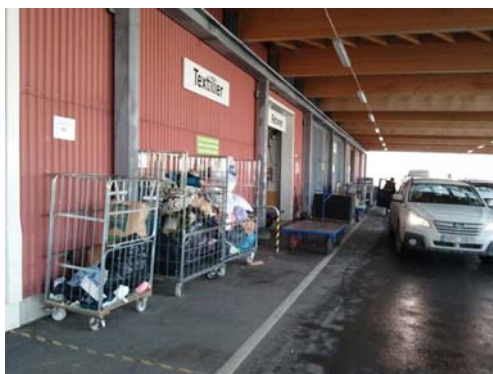
Devido à informação da existência do *shopping center* Retuna, Eskilstuna, que comercializa unicamente produtos reutilizáveis, foi tomada a decisão de estudar o manejo dos resíduos e os negócios instalados devido à sua característica inovadora e única no mundo, mesmo esse empreendimento estando fora da área de estudo. A coleta de têxteis processa-se de duas formas, no Centro Municipal de Descarte, localizado ao lado do *shopping* (Figura 8), e em área interna do empreendimento, onde os usuários descartam os materiais de forma apropriada.

## Triagem do material

No Centro de Descarte Municipal de Roslagstulls återbruk, segundo informações dos funcionários, uma rápida triagem é feita no momento do descarte, quando o usuário relata o conteúdo da doação e a coloca no local reservado para o tipo de material. Posteriormente, uma melhor triagem é realizada pelos atores que recebem os produtos.

No *shopping* Retuna, Eskilstuna, a triagem ocorre em área reservada, próxima ao pátio interno do *shopping*, no qual transcorrem as doações dos usuários (Figura 9). Posteriormente, os funcionários comunicam a chegada de material para os gestores das lojas, que vão até o centro de triagem e separam os produtos favoráveis para a comercialização (Figura 10).

Figura 9 – Eskilstuna – Retuna  
Pátio interno de descarte e triagem



Fonte: autora, em 2019.

Figura 10 – Eskilstuna – Retuna  
Área reservada para triagem e distribuição



Fonte: autora, em 2019.



Figura 11 – Roslagstulls återbruk – Empresa parceira que faz a distribuição do material



Fonte: autora, em 2019.

Figura 12 – Roslagstulls återbruk Cartaz sobre uma das instituições atendidas



Fonte: autora, em 2019.

## Distribuição

A RME gerencia os centros de descarte e forma parcerias com empresas que atuam na área de reciclagem ou de incineração. O Stockholm Vatten Och Avfall e parceiros são os responsáveis pelo transporte do material, que segue até um centro de transbordo em Sättra.

Têxteis, brinquedos, móveis e utensílios domésticos coletados pelo Centro de Roslagstulls återbruk são destinados para três instituições, divulgadas no balcão de atendimento, o Stockholm Stadsmission, o Myrorna e o Refurn (Figuras 11 e 12).

Os entrevistados informaram que o centro Roslagstulls återbruk também transporta os materiais para outros centros, que promovem a destinação apropriada para cada tipo de resíduo.

## Práticas e negócios que sustentam o comércio de produtos de segunda mão

Dentre a classificação dos negócios de segunda mão, existe um grande número de definições e de tipos. Para o propósito deste estudo, optou-se por desenvolver o Quadro 1, que contém as mais comuns formas de comercialização de produtos têxteis na Suécia. Alguns desses negócios serão ilustrados posteriormente.

É importante fornecer infraestrutura adequada e gerenciamento a esses tipos de negócios. O projeto Estratégia Nórdica para Têxteis inclui incentivos, medidas políticas e suporte em níveis local, regional, nacional e nórdico, para assegurar uma implementação bem-sucedida dos negócios, observadas

Quadro 1 – Tipos de negócios voltados para o mercado de têxteis reutilizados

Tipo de comercialização	Descrição do negócio	Exemplos de negócios em países nórdicos
Aluguel	Modelo que aluga roupas novas ou de segunda mão da própria marca ou não, por um valor a depender do tipo e da quantidade de dias.	Na Suécia, o Rentaplagg <a href="https://www.rentaplagg.se/">https://www.rentaplagg.se/</a> en compra roupas novas para aluguel diretamente dos fornecedores, o que garante a qualidade dos produtos comercializados.
Produtores que reutilizam e revendem seus próprios produtos	Os varejistas só recolhem a sua marca de produtos usados e estes só são aceitos se forem adequados para reutilização, que podem ou não ser vendidos em lojas de segunda mão da própria marca.	Em seis das várias lojas suecas da marca Boomerang, o cliente pode encontrar novos modelos, assim como roupas reutilizáveis Boomerang. Os clientes recebem desconto de 10% em uma nova peça caso entreguem roupas usadas da marca.
Troca	Tipo de negócio que troca produtos de segunda mão por outros produtos novos ou usados.	Na Suécia, o dia de troca de roupas é organizado anualmente desde 2010 pela Sociedade Sueca para a Conservação da Natureza, o objetivo é promover eventos para a troca livre de roupas. Eles dão instruções como fazê-lo e material para divulgação do evento <a href="https://sharingsweden.se/app/uploads/2015/10/Redress_folder_A6.pdf">https://sharingsweden.se/app/uploads/2015/10/Redress_folder_A6.pdf</a>
Empréstimo	Modelo que empresta roupas por valor que depende do tipo e da quantidade de dias.	Katvig na Dinamarca está desenvolvendo um modelo de negócio verde baseado no sistema de leasing, onde o cliente arrenda roupas de bebê da empresa.
Comercialização por meio de lojas de segunda mão	Negócio formal configurado como uma loja comercial simples ou luxuosa, instalada no mercado local e que vende produtos de segunda mão.	Na Dinamarca, as lojas Genbrug e PRAG, ambas localizadas no centro de Copenhague, compram produtos de alto padrão e qualidade de diferentes fornecedores no exterior.
Mercado de pulgas	Venda de têxteis usados em feiras tradicionais ou reconhecidas.	Täby Drive-in-Loppis serve como o maior mercado de pulgas em Estocolmo e funciona há mais de 10 anos durante os meses de verão.
Vendas de garagem	Consiste em colocar à venda têxteis usados da própria família ou de coleta externa.	As cidades que adotam esse tipo de negócio geralmente indicam por meio de sites, como o <a href="https://www.lifewire.com/find-local-garage-sales-4172673">https://www.lifewire.com/find-local-garage-sales-4172673</a> , onde os locais de vendas podem ser encontrados.
Mercados <i>on-line</i>	Iniciativa de vendas de roupas usadas engajada com uma plataforma virtual para o comércio <i>on-line</i> .	A marca Patagônia criou parceria com a e-Bay, na qual as roupas usadas da marca podem ser vendidas de um cliente para outro.
Parcerias com instituições de caridade	Marcas ou lojas que recolhem os têxteis usados e os entregam a uma determinada organização social caritativa.	A Marks & Spencer, marca inglesa com lojas em toda a Europa, e parceira da organização de caridade Oxfam. Juntos introduziram o conceito de “shwopping” e dias especiais quando os clientes que entregam roupas para reutilização recebem bônus.
Biblioteca de roupas	Tipo de negócio popular na Suécia, por mensalidade ou número de peças disponibilizadas pelo cliente, permite a retirada do vestuário	A empresa sueca Länegarderoben cobra um valor semestral para o cliente se tornar membro.
Coleta na loja por parceiros ou não parceiros	Esquemas de recuperação entre marcas e lojas de varejo que convidam os clientes através de incentivos para doação das roupas usadas, enviadas para gerenciamento adequado.	Parceria H&M com I:Collect (I:CO) do Grupo Soex, que organiza a coleta, a triagem, a reutilização e a reciclagem.
<i>Swap parties</i>	A marca organiza uma festa para trocas entre a empresa e seus clientes, estes podem trazer as roupas da marca já usada e trocá-las.	A marca dinamarquesa Katvig cria produtos duradouros para as crianças e organiza “swap parties” ou “festa para trocas” para seus clientes.
Lavanderias	Lavanderias podem ser proprietárias dos têxteis usados e oferecer o serviço de aluguel e limpeza para empresas e instituições públicas, como hotéis, hospitais, creches e afins.	Entre as várias atividades apoiadas pelo Conselho Nórdico de Ministros, por meio da Certificação Nordic Swan, se encontra a Recomendação 075:Textile services <a href="http://www.svanen.se/en/Criteria/Nordic-Ecolabel-criteria/Criteria/?productGroupID=42">http://www.svanen.se/en/Criteria/Nordic-Ecolabel-criteria/Criteria/?productGroupID=42</a> .

Fonte: Palm et al. (2014); Watson et al. (2014); Fortuna e Diyamandoglu (2017). Elaboração da autora.

as diferenças regionais. Os gestores desse Projeto avaliaram o papel dos atores envolvidos na coleta, reutilização e reciclagem de têxteis para a implementação dos principais objetivos traçados, bem como os efeitos prováveis e possíveis sobre as partes interessadas. As recomendações desse Projeto devem ser adotadas nos negócios instalados na Suécia, como: a) maior transparência do fluxo de têxteis e coleta de dados; b) aumento do tempo de vida útil dos produtos têxteis; c) práticas para modificar o comportamento do consumidor para os produtos têxteis tanto no descarte quanto no uso; d) aumento da coleta de têxteis usados; e) introdução e aumento de serviços de certificações de têxteis corporativos para reciclagem na região nórdica (Palm et al., 2014).

Gestores de negócios vêm trabalhando para o atendimento dessas metas e perceber-se o aumento do número de lojas de varejo na Suécia voltadas para têxteis e produtos domésticos reutilizáveis, exposições de marcas e de organizações que praticam a reutilização, e até

um centro comercial inovador, totalmente voltado para o conceito de reuso, são ilustrados neste trabalho.

### Lojas comerciais de segunda mão

A RME encerra um significativo número de lojas comerciais de reuso, localizadas em vias públicas ou em centros comerciais. Podem ter gerenciamento privado ou de ONGs que prestam serviços à sociedade, inclusive com certificação. Essas lojas são abastecidas pelos produtos descartados em centros municipais, por pessoas físicas que entregam diretamente tais produtos nas lojas, ou pela compra direta em fornecedores interessados na venda dos seus pertences.

A técnica Upcycling é utilizada em algumas lojas, visando a criar valor para os produtos e obter maiores lucros (Figuras 13 e 14).

A exposição dos produtos objetiva atrair a atenção dos clientes e eles são organizados de forma criteriosa com preço adequado.

Figura 13 – Loja em Odenplan, Estocolmo



Fonte: autora, em 2019.

Figura 14 – Loja em Jacobsberg – RME



Fonte: autora, em 2019.

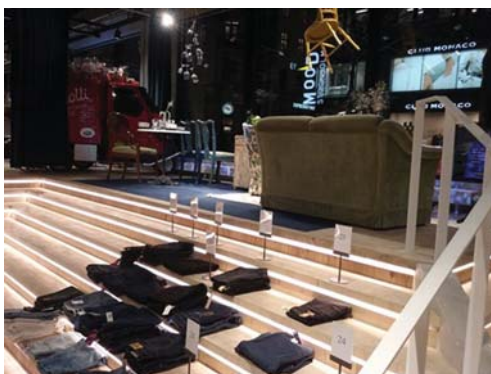
## Exposição de têxteis e marcas voltados para o reúso

O espaço The Lobby, no Centro de Estocolmo, foi preparado para a exposição de marcas e negócios que trabalham com objetos de segunda mão com vistas a surpreender os clientes e gerar valor para os produtos expostos.

A organização das prateleiras, estantes e mostradores tem o claro objetivo de despertar curiosidade e atrair atenção para todos os produtos, desde móveis, quadros, objetos decorativos, roupas e sapatos até acessórios. O design clean e sofisticado do espaço, vitrine sedutora, música ambiente, piso claro, iluminação criativa e suave destacando a sinalização e os cartazes que promoviam as marcas presentes, incentivando práticas de não geração e reúso (Figuras 15 e 16).

Os empreendimentos participantes eram ONGs, estilistas de renome, lojas e marcas renomadas que buscavam ligar suas atividades às ações sustentáveis. Essa exposição temporária visou a difundir conceito e criar valor para produtos reusados.

Figura 15 – The Lobby  
Distribuição do espaço



Fonte: autora, em 2019.

## Centro Comercial Retuna

Na cidade de Eskilstuna, a 100 km de Estocolmo, encontra-se o centro comercial Retuna, empreendimento voltado para a revenda de produtos de segunda mão. Planejado pelo município, com suporte de empresas privadas, visou a aproveitar um antigo armazém abandonado para criar negócios lucrativos e sustentáveis. Possui 14 lojas, que são gerenciadas pelos próprios proprietários ou por ONGs, que prestam serviços, como escola para adultos e centro de convenções, e comercializam artigos esportivos, móveis, roupas e acessórios, eletrônicos, comida, material para jardins e plantas (Figuras 17, 18 e 19).

Segundo os entrevistados, as lojas são abastecidas pelas doações que são descartadas no centro de coleta municipal e na área do próprio empreendimento, que possuem logística adequada para distribuir os produtos para comercialização. Evidenciaram que é o primeiro empreendimento no mundo nessa modalidade, visitado por pessoas de diversos países que buscam conhecer o seu gerenciamento.

Figura 16 – The Lobby – Sinalização e sensibilização para o objetivo da exposição



Fonte: autora, em 2019.

Figura 17– Retuna  
Visão geral da entrada  
do Shopping



Fonte: autora, em 2019.

Figura 18 – Retuna  
Loja de moveis que aplicam  
o Upcycling



Fonte: autora, em 2019.

Figura 19 – Retuna  
Escola pública para adultos  
- aulas de design



Fonte: autora, em 2019.

Finalmente, argumentaram que o destaque do Retuna é a manutenção de negócio lucrativo com finalidade de preservar o meio ambiente e gerar empregos.

## Conclusão

Este artigo buscou descrever as características estruturais do gerenciamento do descarte e do reúso de têxteis com o intuito de mostrar as práticas que sustentam o comércio de produtos de segunda mão na Região Metropolitana de Estocolmo, Suécia. Foi observado que o gerenciamento dos resíduos têxteis, apesar da necessidade de expandir a infraestrutura para coleta e triagem e de melhorar a conscientização de descarte da população, possui as condições indispensáveis para a ampliação dos negócios da RME e de outras partes da Suécia.

No campo político, o Conselho Nórdico de Ministros influencia o planejamento urbano nórdico, que passou a ser associado às preocupações com a vida urbana e a sustentabilidade, enfatizando o bem-estar e o desenvolvimento cívico dos centros urbanos, facultando as medidas de cunho estritamente econômico para os representantes dos poderes legislativo e executivo das nações envolvidas. Este é outro “agir” de cooperação inter-regional que deve ser analisado e reproduzido.

No campo cívico, os nórdicos possuem grande entendimento sobre as necessidades reais para se chegar à sustentabilidade. Não é apenas a construção de infraestruturas públicas e edifícios, a especial ênfase encontra-se na busca incessante pela qualidade de vida dos cidadãos com foco na preservação da natureza. A abertura de novos negócios lucrativos para os empreendedores e para a



natureza vem possibilitando inovações comportamentais, tecnológicas e conceituais para a cadeia têxtil.

Os resultados encontrados no estudo permitem afirmar que é possível ampliar o conceito de negócios lucrativos e sustentáveis, que ainda se encontrem sem divulgação e com poucos profissionais preparados para lidar com esses empreendimentos alternativos.

Futuras pesquisas podem incluir um comparativo dos resultados financeiros e ambientais entre esses tipos de negócios e os convencionais. Outro aspecto que merece

especial atenção, em próximos estudos, seria retratar a existência de equipamentos públicos para o descarte de têxteis nas cidades brasileiras, com ênfase nos apelos sociais e ambientais contemporâneos para o reuso e consequente minimização.

Imprescindível que representantes legais das cidades envolvidas e seus parceiros devam desenvolver processo integrado com a população e as empresas, fornecendo as bases fundamentais para o incentivo e o crescimento de negócios voltados para a reutilização de têxteis.

[1] <http://orcid.org/0000-0003-2078-9048>

Universidade Católica do Salvador, Pró-Reitoria de Pesquisa e Pós-Graduação, Programa de Pós-Graduação em Planejamento Ambiental. Salvador, BA/Brasil.  
cristina.marchi@pro.ucesal.br

## Agradecimento

Este artigo teve contribuições importantes de Thaís Machado Borges, professora do Instituto de Estudos Latino-Americanos da Universidade de Estocolmo.

## Referências

ABIT – Associação Brasileira da Indústria Têxtil e de Confecção (2015). *Cartilha O Poder da Moda 2015-2018*. São Paulo. Retrieved in 2019, January 2. Disponível em: [http://www.abit.org.br/conteudo/links/Poder\\_moda-cartilhabx.pdf](http://www.abit.org.br/conteudo/links/Poder_moda-cartilhabx.pdf). Acesso em: 8 fev 2019.

\_\_\_\_\_. (2018). *Perfil do Setor*. Disponível em: <http://www.abit.org.br/cont/perfil-do-setor#>. Acesso em: 8 fev 2019.

\_\_\_\_\_. (2019). *Vicinha se destaca por soluções sustentáveis na Munich Fabric Start*. Disponível em: <http://www.abit.org.br/noticias>. Acesso em: 8 fev 2019.



- ALVAREZ, C. (2011). *El impacto ambiental de una camiseta de algodón*. Disponível em: <https://blogs.elpais.com/eco-lab/2011/05/el-impacto-ambiental-de-una-camiseta-de-algodon.html>. Acesso em: 29 jan 2019.
- AMARAL, M. C. do et al. (2018). Industrial textile recycling and reuse in Brazil: case study and considerations concerning the circular economy. *Gest. Prod.* São Carlos, v. 25, n. 3, pp. 431-443. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0104-530X2018000300431&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-530X2018000300431&lng=en&nrm=iso)>. Acesso em: 24 jan 2019. <http://dx.doi.org/10.1590/0104-530x3305>.
- ANTERO, S. A. (2006). Articulação de políticas públicas a partir dos fóruns de competitividade setoriais: a experiência recente da cadeia produtiva têxtil e de confecções. *Revista de Administração Pública*. Rio de Janeiro, v. 40, n. 1, pp. 57-79. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0034-76122006000100004&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-76122006000100004&lng=en&nrm=iso)>. Acesso em: 24 jan 2019. <http://dx.doi.org/10.1590/S0034-76122006000100004>.
- AVFALL SVERIGE (2018). *Swedish Waste Management*. Disponível em: [https://www.avfallsverige.se/fileadmin/user\\_upload/Publikationer/Avfallshantering\\_2018\\_EN.pdf](https://www.avfallsverige.se/fileadmin/user_upload/Publikationer/Avfallshantering_2018_EN.pdf). Acesso em: 30 jan 2019.
- BONAZZI, F. L. Z.; ZILBER, M. A. (2014). Inovação e modelo de negócio: um estudo de caso sobre a integração do Funil de Inovação e o Modelo Canvas. *Revista Brasileira de Gestão de Negócios*. São Paulo, v. 16, n. 53, pp. 616-637. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1806-48922014000400616&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1806-48922014000400616&lng=en&nrm=iso)>. Acesso em: 31 jan 2019. <http://dx.doi.org/10.7819/rbgn.v16i52.1812>.
- CHAVAN, R. B. (2014). Environmental Sustainability through Textile Recycling. *Journal of Textile Science Engineering* S2:007. doi: 10.4172/2165-8064.S2-007.
- CUNHA, R. (2016). *Será que os resíduos têxteis serão a próxima fronteira da moda sustentável? 26 de fevereiro*. Disponível em: <http://www.stylourbano.com.br/sera-que-os-residuos-texteis-serao-a-proxima-fronteira-da-moda-sustentavel/>. Acesso em: 29 jan 2019.
- EEA – EUROPEAN ENVIRONMENT AGENCY (2017). *Waste recycling*. Disponível em: <https://www.eea.europa.eu/data-and-maps/indicators/waste-recycling-1/assessment> Acesso em: 31 jan 2019.
- EPA – UNITED STATES ENVIRONMENTAL PROTECTION AGENCY. *Facts and figures about materials, waste and recycling*. Disponível em: <https://www.epa.gov/facts-and-figures-about-materials-waste-and-recycling/textiles-material-specific-data>. Acesso em: 20 jan 2019.
- EPA – UNITED STATES ENVIRONMENTAL PROTECTION AGENCY (2018). *Advancing Sustainable Materials Management: 2015 Fact Sheet*. Disponível em: [https://www.epa.gov/sites/production/files/2018-07/documents/2015\\_smm\\_msw\\_factsheet\\_07242018\\_fnl\\_508\\_002.pdf](https://www.epa.gov/sites/production/files/2018-07/documents/2015_smm_msw_factsheet_07242018_fnl_508_002.pdf). Acesso em: 24 jan 2018.
- ESTADÃO (2014). *Acordo prevê retirada de 20 toneladas de restos de tecido do Bom Retiro e Brás, 24 abril*. Disponível em: <https://sao-paulo.estadao.com.br/noticias/geral,acordo-preve-retirada-de-20-toneladas-de-restos-de-tecido-do-bom-retiro-e-bras,1158142>. Acesso em: 8 fev 2019.
- FLETCHER, K. e GROSE, L. (2012). *Gestionar la sostenibilidad en la moda: diseñar para cambiar, materiales, procesos, distribución, consumo*. Barcelona, Blume.
- FORTUNA, I. L.; DIYAMANDOGLU, V. (2017). Optimization of greenhouse gas emissions in second-hand consumer product recovery through reuse platforms. *Waste Management*, v. 66, pp. 178-189. <https://doi.org/10.1016/j.wasman.2017.04.032>.

- ONU Brasil – ORGANIZAÇÕES DAS NAÇÕES UNIDAS BRASIL (201?). *Transformando Nosso Mundo: A Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável*. Disponível em: <https://nacoesunidas.org/pos2015/agenda2030/>. Acesso em: 29 jan 2019.
- PALM, C. (2017). "A fashion system without getting dressed? – An approach towards understanding how to define a global complex social-ecological system". In: CONFERENCE CONSUMING THE ENVIRONMENT. *Proceedings*. Sweden, University of Gävle, Faculty of Education and Economics, department of Humanities.
- PALM, D.; ELANDER, M.; WATSON, D.; KIØRBOE, N.; SALMENPERÄ, H.; DAHLBO, H.; RUBACH, S.; HANSEN, O.-J.; GÍSLASON, S.; INGULFSVANN, A.-S.; NYSTAD, Ø. (2014). *Nordic textile strategy Part II: A proposal for increased collection, sorting, reuse and recycling of textiles*. Disponível em: <http://norden.diva-portal.org/smash/get/diva2:791003/FULLTEXT01.pdf>. Acesso em: 13 fev 2019.
- PORTAL DE TRATAMENTO DE ÁGUA (2018). *A importância do reaproveitamento de resíduos têxteis em São Paulo*. Disponível em: <https://www.tratamentodeagua.com.br/artigo/reaproveitamento-residuos-texteis-sp/>. Acesso em: 8 fev 2019.
- ROOS, S.; ZAMANI, B.; SANDIN, G.; PETERS, G. M.; SVANSTRÖMB, M. (2016). A life cycle assessment (LCA)-based approach to guiding an industry sector towards sustainability: the case of the Swedish apparel sector. *Textile Science and Clothing Technology*. Disponível em: [https://link.springer.com/chapter/10.1007/978-981-10-2182-4\\_1](https://link.springer.com/chapter/10.1007/978-981-10-2182-4_1) e <http://www.diva-portal.org/smash/record.jsf?pid=diva2%3A1059689&dsid=-95>. Acesso em: 20 jan 2019.
- ROOS, S.; SANDIN, G.; ZAMANI, B.; PETERS, G. (2017). Will Clothing Be Sustainable? Clarifying Sustainable Fashion. *Textiles and Clothing Sustainability*. Ed. Muthu, Subramanian Senthilkannan, Singapore, Springer, pp. 1-45. Disponível em: <https://link.springer.com/content/pdf/10.1007%2F978-981-10-2182-4.pdf> Acesso em: 17 jan 2019.
- SANDIN, G. e PETERS, G. M. (2018). Environmental impact of textile reuse and recycling – A review. *Journal of Cleaner Production*, n. 184, pp. 353-365. Disponível em: <http://www.diva-portal.org/smash/get/diva2:1189669/FULLTEXT01.pdf> - doi.org/10.1016/j.jclepro.2018.02.266. Acesso em: 17 jan 2019.
- SEI – STOCKHOLM ENVIRONMENT INSTITUTE (200?). Upmade. Disponível em: <https://www.sei.org/featured/upmade-circular-fashion-industry/>. Acesso em: 30 jan 2019.
- SHEN, L. ; WORRELL, E.; PATEL, M. K. (2010). Environmental impact assessment of man-made cellulose fibres. *Resources, Conservation and Recycling*, v. 55, n. 2, pp. 260-274. Disponível em: <https://doi.org/10.1016/j.resconrec.2010.10.001>
- STATISTICS SWEDEN (2018). *Population in the country, counties and municipalities on September 30, 2018 and population change in July–September 2018*. Disponível em: <https://www.scb.se/en/finding-statistics/statistics-by-subject-area/population/population-composition/population-statistics/pong/tables-and-graphs/quarterly-population-statistics--municipalities-counties-and-the-whole-country/quarter-3-2018/>. Acesso em: 14 fev 2019.
- STOCKHOLM VATTEN OCH AVFALL (2016?). *The Waste management plan for Stockholm 2013-2016*. Disponível em [http://www.stockholmvattenochavfall.se/globalassets/pdf1/riktlinjer/avfall/avfallsplan/sva072-avfallsplan\\_en.pdf](http://www.stockholmvattenochavfall.se/globalassets/pdf1/riktlinjer/avfall/avfallsplan/sva072-avfallsplan_en.pdf). Acesso em: 11 fev 2019.

- STOCKHOLM VATTEN OCH AVFALL (2017). *Waste management plan for Stockholm 2017–2020: Together for the world's most sustainable city*. Disponível em: [http://www.stockholmvattenochavfall.se/globalassets/pdf1/riktlinjer/avfall/avfallsplan/sva072-avfallsplan\\_en.pdf](http://www.stockholmvattenochavfall.se/globalassets/pdf1/riktlinjer/avfall/avfallsplan/sva072-avfallsplan_en.pdf). Acesso em: 30 jan 2019.
- \_\_\_\_\_. (2019?). *Hitta på sidan*. Disponível em: [http://www.stockholmvattenochavfall.se/avfall-och-atervinning/har-lamnar-du-dina-sopor/privatkund/har-lamnar-du-sopor/atervinningscentral/#!/foranmal-privatbesok-med-firmabil?list=har-kommunen-ansvar-for-insamling-av-elavfall\\_2033](http://www.stockholmvattenochavfall.se/avfall-och-atervinning/har-lamnar-du-dina-sopor/privatkund/har-lamnar-du-sopor/atervinningscentral/#!/foranmal-privatbesok-med-firmabil?list=har-kommunen-ansvar-for-insamling-av-elavfall_2033). Acesso em: 15 fev 2019.
- UE – UNIÃO EUROPEIA (2018). Jornal Oficial da União. Diretiva (Ue) 2018/851 do Parlamento Europeu e do Conselho de 30 de maio de 2018 que altera a Diretiva 2008/98/CE relativa aos resíduos. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32018L0851&from=PT>. Acesso em: 2 fev 2019.
- WATSON, D.; KIØRBOE, N.; PALM, D.; TEKIE, H.; HARRIS, S.; EKVALL, T.; LINDHQVIST, T.; LYNG, K. A. (2014). *EPR systems and new business models: reuse and recycling of textiles in the Nordic region*. *Temanord*. Nordic Council of Ministers. Disponível em: <https://lup.lub.lu.se/search/publication/5148685>. Acesso em: 2 fev 2019.
- ZAMANI, B.; SANDIN, G.; PETERS, G. M. (2017). Life cycle assessment of clothing libraries: can collaborative consumption reduce the environmental impact of fast fashion? *Journal of Cleaner Production*, v. 162, pp. 1368-1375.

Texto recebido em 24/abr/2019

Texto aprovado em 31/jul/2019

# Propuesta de índice de dependencia económica para áreas menores. Su aplicación a la Región Metropolitana de Buenos Aires, Argentina (2010)

Proposal of an economic dependence index for smaller areas and its application to the Metropolitan Region of Buenos Aires, Argentina (2010)

Fernando Ariel Manzano [I]  
Guillermo Angel Velázquez [II]

## Resumen

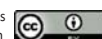
La medida de la carga de dependencia demográfica más utilizada es la relación de dependencia demográfica. Este índice carece de respaldo teórico, se basa en un criterio netamente biológico. El objetivo es generar un índice alternativo para estimar la carga de dependencia económica, desde una perspectiva teórica multidimensional, que se ajuste a las desigualdades espaciales, y en el plano teórico admita la existencia del vínculo difuso entre la demografía y la economía, así como también la falta de consenso existente sobre los determinantes del crecimiento económico y la creación de empleo. La aplicación del índice alternativo se construye para un nivel de desagregación correspondiente a la fracción censal, para la Región Metropolitana de Buenos Aires en 2010.

**Palabras clave:** demografía; economía; empleo; dependencia; censos.

## Abstract

*The most used measure of the load of demographic dependence is the relation of demographic dependence. This index lacks theoretical support and is based on a purely biological criterion. The objective is to generate an alternative index to estimate the load of economic dependence from a multidimensional theoretical perspective that adjusts to spatial inequalities and, in the theoretical field, admits the existence of a diffuse link between demography and economy, as well as the lack of a consensus concerning economic growth determinants and the creation of employment. The application of the alternative index is constructed for a disaggregation level corresponding to the census fraction for the Metropolitan Region of Buenos Aires in 2010.*

**Keywords:** demography; economy; employment; dependence; censuses.



## Introducción

La medida de la carga de dependencia demográfica más difundida, y que se encuentra con mayor frecuencia en los boletines de estadística demográfica es la Relación de Dependencia Demográfica (RDD). Presenta como ventaja su rápido cálculo y la posibilidad de hacer comparaciones, en el tiempo y entre diferentes áreas geográficas, esto promueve la gran utilización en los artículos demográficos.

En el estado del arte sobre la RDD, cabe destacar claras limitaciones de este indicador, respecto a la falta de respaldo teórico y carencia de rigor conceptual, se sustenta básicamente en su reiterada utilización. De sus especificaciones sobre su forma de cálculo, se infiere la primacía de un criterio netamente biológico. Los insumos indispensables, son la cantidad de población entre 14<sup>1</sup> y 64 años, considerados como potenciales<sup>2</sup> activos (representa el valor del denominador del cociente de la RDD), y la población fuera de este rango de edad, que se supone potencialmente inactiva o dependiente (integra el numerador de la RDD) (Chackiel, 2000).

No existe problematización respecto a la dinámica real del mercado laboral. Se supone que todos los mayores de 64 años dejan de participar de la actividad económica. No existe diferenciación al interior de la categoría población "inactiva", como por ejemplo rentistas, personas que reciben transferencias intrafamiliares, perceptores de asignaciones, jubilaciones y/o pensiones, etc. Tampoco discernimiento entre la población ocupada, según sean asalariados, cuenta propia, trabajadores familiares y patrones, y su

diversidad en función del grado de formalidad, carácter y calificación ocupacional.

En síntesis, el universo representativo de la RDD, se limita a la participación de la producción de la actividad mercantil, no consideran los procesos de distribución y uso de la riqueza generada que componen las restantes etapas del proceso económico.

Dentro de las ciencias demográficas, Chackiel (2000) ha propuesto dos índices complementarios al clásico RDD, estos son: la relación de dependencia efectiva (que considera como potenciales activos no sólo a las personas en edad de trabajar, sino a las personas que se encuentran vinculadas al mercado laboral, es decir, a los ocupados o los que buscan empleo activamente, la PEA, y la relación de dependencia "real" (la población activa son sólo las personas ocupadas, considerando a toda la población restante como dependientes, inactivos o desocupados) (Chackiel, 2000, p. 26). El primer índice<sup>3</sup> mencionado resulta superador al índice clásico, debido a que incorpora la condición de actividad de la población de 14 años y más. Y el segundo índice, considera en la población proveedora a las personas de 14 años y más, que se encuentran ocupadas, mientras la población restante pertenece al grupo de los dependientes. Ambos índices representan avance en términos de la estimación real de la carga de dependencia demográfica, respecto al resultado que brinda la RDD "clásica". Ver Cuadro 1.

Los pasos más destacables de esta investigación han sido: selección de un índice de calidad de vida con características versátiles, que utilice información censal para determinar atributos interdisciplinarios relacionados con la tenencia de instalaciones,

Cuadro 1 – Fórmulas de cálculo de los índices de dependencia demográfica, efectiva y real

<b>Índice de dependencia Demográfica</b>	$\frac{\text{Población menor de 14 años} + \text{Población de 65 y más años}}{\text{Población de 14 a 64 años}}$
<b>Índice de dependencia Efectiva</b>	$\frac{\text{Población menor de 14 años} + \text{PNEA de 14 a 64 años} + \text{PNEA de 65 y más años}}{\text{PEA de 14 a 64 años} + \text{PEA de 65 y más años}}$
<b>Índice de dependencia Real</b>	$\frac{\text{Población menor de 14 años} + \text{PNEA de 14 a 64 años} + \text{PNEA de 65 y más años} + \text{Población Desocupada de 14 y más años}}{\text{PEA ocupada de 14 a 64 años} + \text{PEA ocupada de 65 y más años}}$

Fuente: elaboración personal.

bienes y servicios disponibles y consumos de los hogares, que a su vez permita generar resultados sobre áreas geográficas inferiores al total de partido o comuna; luego se procedió a estimar el grado de ajuste según fracciones censal de los tres indicadores de dependencia demográfica (clásico, efectivo y real), con respecto al índice de calidad de vida o bienestar seleccionado y, finalmente, se elaboró sobre la base de un índice de dependencia un modelo que incorpora

variables censales del mercado laboral, y otras variables de influencia referidas a educación y previsión social. El objetivo de este trabajo es producir un modelo con significatividad estadística que permita estimar la carga de dependencia económica, teniendo en cuenta condiciones materiales objetivas y desigualdades espaciales a escala de fracciones censales, aplicado al caso de la Región Metropolitana de Buenos Aires (RMBA).



## Los índices de dependencia demográfica y su interdependencia con el paradigma económico neoclásico

En gran parte de la bibliografía demográfica dedicada a esta temática se considera que cuanto menor sea el valor de la RDD, mayores serán las probabilidades de generar crecimiento económico (Bloom, Canning y Sevilla, 2002; Pinto Aguirre, 2011; Saad, Miller, Martínez y Holz, 2012; Celade, 2012), debido al aumento de participación relativa de las personas que pueden proveerse por sí mismas en relación a la población total.

En la actualidad, las economías del mundo enfrentan dificultades para generar un nivel de demanda de empleo suficiente para ocupar a toda la oferta de mano de obra. Las nuevas relaciones laborales con posibilidades de empleo estable se reducen continuamente, se enfrentan contextos generalizados de desempleo masivo en todos los países (especialmente juvenil) (Barriobero y Fernández Simón, 2014). A este nuevo contexto algunos autores lo denominaron el fin del paradigma del trabajo asalariado (Cabral, 2011). Partimos de la hipótesis que no es el principal escollo económico, los efectos negativos de un aumento relativo de los adultos mayores, sino más bien como la población en edad de trabajar no encuentra emplearse cada vez en mayor medida, en las nuevas formas de organización social de la etapa post-fordista, en donde las vidas laborales son más discontinuas, menos seguras y precarias, haciendo más dificultoso

el sostenimiento del sistema de seguridad social (Mayer, 2001 y Kohli, 2006), ante el crecimiento del desempleo involuntario de larga duración.

Ante el contexto descrito, considerar el impacto de un aumento de la población potencialmente activa, genera gran incertidumbre respecto al porcentaje que podrá ingresar a empleos locales, existe en consecuencia, elevadas probabilidades de que parte del exceso de mano de obra se traduzca en un aumento de la tasa de desempleo abierta u oculta, y también se produzca un incremento de la cantidad de emigrantes. Para los neoclásicos, sería necesario que se incrementen los impuestos para eliminar el exceso de consumo (Garrison, 2005).

Desde las escuelas postkeynesianas, se considera la incorporación de mayor trabajadores sería a costa de una caída de los salarios. No obstante, se aclara que para que esto se lleve a cabo, los bancos no deberían reducir el volumen de dinero que prestan, de manera que una baja de la tasa de interés provoque un aumento de la inversión y, en consecuencia, unos beneficios mayores que conducirán a un aumento en el empleo que se supone será suficiente para contratar a la población existente en ese momento (Acevedo, Gamboa, Díaz y Gómez, 2004).

Respecto al estado de situación teórica frente a esta problemática, se destaca la ausencia de acuerdos sobre cuáles son los determinantes del empleo y del aumento de la actividad económica,<sup>4</sup> preguntas heredadas desde hace algo más de 200 años, provenientes de los debates entre los economistas clásicos, que se encuentran lejos de tener respuestas (Manzano, 2015), sino muy por el contrario, se ha incrementado con el paso del tiempo el

grado de falta de consenso. Se destacan dos posturas, por un lado la posición hegemónica representada por el neoclasicismo, que se caracteriza por la excesiva abstracción en sus explicaciones, y por otro, se encuentran diferentes escuelas muy heterogéneas entre sí, que se empeñan en incorporar determinantes muy diversos sobre el crecimiento económico (Corrales, 1992). En síntesis, los supuestos que utilizan las principales escuelas económicas representan puntos de partida antagónicos (Argoti, 2011).

En el campo demográfico en las dos últimas décadas, cobraron relevancia los trabajos empíricos que relacionan el impacto del valor de la RDD, los cambios en la estructura de edades de la población, no el tamaño de la misma o crecimiento como se había analizado en el pasado (Roa García y Cendejas Bueno, 2007), sobre el crecimiento económico. La vinculación positiva entre el descenso de la RDD y la actividad económica, fue expresada por el economista y demógrafo David Bloom en el año 1998, denominado bono demográfico, o también conocida como ventana demográfica de oportunidades, para el mejoramiento económico y social de los países (Pinto Aguirre, 2011).

Mediante este concepto se hace referencia al periodo de la transición demográfica en el cual, la población infantil y juvenil se ha reducido sustancialmente en términos relativos, debido al descenso de la fecundidad, mientras que aún no es muy grande el peso relativo de la población mayor de edad (Martínez Gómez, 2013). Se considera que su duración se prolonga durante todo el lapso de disminución de la RDD y continúa luego que este indicador alcanza su valor

mínimo,<sup>5</sup> hasta que la población adulta mayor no ha crecido a tal punto que contrarreste la disminución de la población joven. También se lo ha definido como el periodo en el que las tasas de dependencia permanecen por debajo de dos personas potencialmente inactivas por cada tres activas (UNFPA, 2012).

Los trabajos que destacan los efectos positivos del bono demográfico sobre el crecimiento económico, suelen mencionar tres mecanismos (Bloom y Canning, 1998): (1) Aumento de la población potencialmente activa sobre el total de la población<sup>6</sup>; (2) Incrementos del ahorro agregado<sup>7</sup> en la sociedad; y (3) Crecimiento de la acumulación de capital humano<sup>8,9</sup> (Roa García y Cendejas Bueno, 2007).

Con respecto al efecto de la distribución por edades de la población sobre el crecimiento económico, la mayor parte de los trabajos concluyen en que el peso de los adultos mayores inactivos perjudica al crecimiento. Otros, sin embargo, concluyen que, el envejecimiento puede tener efectos claramente positivos sobre el crecimiento. Por ejemplo, Futagami y Nakajima (2001) incorpora el ahorro del ciclo vital al modelo de crecimiento neoclásico, y considera que el mayor porcentaje de adultos aumenta el nivel de ahorro agregado, y por tanto, incrementa el potencial de crecimiento económico. Con la misma orientación, se presentan los resultados del modelo neoclásico de Prettner (2011), que introduce una estructura de generaciones solapadas, concluyendo que una disminución del nivel de mortalidad se relaciona positivamente con el crecimiento económico, mientras que la caída de la fertilidad lo hace negativamente.

Cabe destacar el caso de Gruescu (2007), que introdujo la relación de dependencia demográfica como una variable más dentro del modelo de crecimiento neoclásico endógeno, definiendo la RDD<sup>10</sup> como la población en edad dependiente sobre la población en edad de trabajar. Ante un aumento de la población dependiente, crecimiento de la RDD, genera que más tiempo dedican los individuos a la formación y menos a la producción, disminuyendo el crecimiento económico (Barriobero y Fernández Simón, 2014).

Prettner (2013) expresa que muchos de estos modelos carecen de realismo, suponen por ejemplo que las personas vivan eternamente, o en el caso de los que introducen generaciones solapadas, presentan un número demasiado escaso de generaciones. Un factor común en los modelos neoclásicos, es incorporar el cambio en la estructura demográfica como una variable exógena, con la excepción del modelo formulado por Fanti, Lannelly y Manfredi (2013), en donde la estructura de edades queda determinada de manera endógena dentro del modelo original de Solow (1956).

En síntesis, resulta evidente que los resultados de estos modelos varían profundamente en función de las hipótesis, y del comportamiento que se supone respecto a las variables que se consideran de relevancia (Barriobero y Fernández Simón, 2014).

## Contrastación de la disparidad de los índices de dependencia y del índice de calidad de vida en la Región Metropolitana de Buenos Aires (año 2010)

En este apartado desarrollaremos una contrastación empírica de los tres índices de dependencia mencionados, y vincularemos sus resultados a un índice de bienestar o calidad de vida<sup>11</sup> seleccionado (ICV).

En la literatura sobre la medición de la pobreza no existe consenso sobre las limitaciones de los ingresos y gastos corrientes del hogar como estimadores para representar las condiciones de vida de las familias. Sobre los ingresos en un hogar, no siempre están relacionados a los ingresos corrientes, dado que no es posible conocer la riqueza acumulada de los hogares, en bienes durables o en cualquier otro tipo de inversión. De modo que resulta difícil conocer el ingreso corriente de los hogares, mucho más estimar el patrimonio de los mismos.

Se sospecha la existencia de una conducta sistemática de subdeclaración de ingresos monetarios por parte de los perceptores, especialmente en referencia a los ingresos provenientes de ganancias, utilidades de capital y transferencias. Estudios como los

de Camelo (1998), Llach y Montoya (1999) y Roca y Pena (2001), entre otros, basados en la EPH y otras fuentes (Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones, Cuentas Nacionales, etc.), ponderan el posible sesgo generado por la subdeclaración y la especifican. Mientras que otros autores destacan que el problema de subregistro es claramente más grave “en los ingresos de perceptores de rentas, ganancias empresariales, e incluso de los trabajadores por cuenta propia que seguramente no declaran correctamente sus ingresos, a veces por la propia dificultad en diferenciar claramente ingresos netos de actividad” (Roca y Pena, 2001, p. 4). Además de muchos factores que no permiten captar la actividades que forman parte de los ingresos corrientes, sobre todo de los hogares más pobres, como cuando las familias recurren al préstamo o a la venta de algún bien, para paliar desfasajes entre los flujos de ingresos y gastos (Atkinson, 1991).

Debido a lo mencionado anteriormente, algunos autores, han expresado la ventaja de utilizar el gasto en lugar del ingreso del hogar, dado que este tiene un comportamiento más estable en relación a la variabilidad de los ingresos (Ravallion, 1992). Aunque también se señalan diversos factores que influyen en el comportamiento del gasto asociado al ciclo de vida de los hogares, relacionado a la composición y sexo del hogar, el nivel de consumo suele estar vinculado con el entorno social, costumbres arraigadas y ubicación geográfica que influyen en el patrón de consumo para familias con nivel de ingresos similares, por tanto el gasto tampoco sería un buen estimador del bienestar de los hogares.

En este contexto, un buen instrumento para evaluar el nivel de bienestar debe tener

en cuenta la consistencia de la información utilizada y la precisión estadística de los estimadores utilizados, como condiciones necesarias para lograr un modelo con robustez explicativa (Medina, 1998, p. 349).

Es importante destacar la relación entre la medición de cualquier fenómeno social y la dimensión espacial. La metodología y técnicas utilizadas deben expresar la espacialidad de lo social o la fragmentación social como parte constitutiva del territorio.

Entre las diversas nociones de calidad de vida, y las distintas formulaciones, escogeremos el índice desarrollado por Guillermo Velázquez (2001). El autor considera la calidad de vida como "una medida de logro respecto de un nivel establecido como 'óptimo' teniendo en cuenta dimensiones socioeconómicas y ambientales dependientes de la escala de valores prevaleciente en la sociedad y que varían en función de las expectativas de progreso histórico" (Velázquez, 2001, 2008, 2016). Este conjunto de dimensiones, cada una de las cuales articula diferentes indicadores, se conforma a partir de la información de los censos de población y vivienda, de manera de lograr una medida resumen de las condiciones de vida de los hogares. (Meichtry y Fantin, 2004, p. 7). De esta manera, es posible reflejar el grado de vulnerabilidad de las personas o los hogares y de cuáles son los aspectos que requieren mayor atención en la política pública, con el fin de mejorar los activos físicos y humanos de las familias (Caballero, García y Vélez, 2011, p. 10).

El ICV propuesto toma indicadores de carencias en dimensiones distintas al ingreso, de manera de relevar diferenciales respecto a necesidades materiales; la salud y la educación, que tienden a quedar fuera del

rango de cobertura de los ingresos. Debido a que determinadas condiciones estructurales, no encuentran su solución dentro de la lógica del mercado, siendo necesarias medidas políticas para solucionar privaciones básicas y avanzar en el acceso a elementos relacionados con el bienestar social.<sup>12</sup> Este índice está constituido por 4 dimensiones – servicios disponibles, calidad de la vivienda; entorno ambiental y nivel educacional –, así mismo cada una de ellas está compuesta por una selección de variables.

Se calcularon los valores del ICV a la Región Metropolitana de Buenos Aires (RMBA), siendo el nivel de desagregación geográfico las fracciones censales.

La RMBA está conformada por 15 comunas correspondientes a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y 24 partidos del Gran Buenos Aires (GBA), a su vez se encuentra dividida en 1.078 fracciones censales. El ICV de cada una de estas unidades menores surge de la sumatoria de los valores relativos de las variables que conforman las cuatro dimensiones. Tal como se detalla en la Tabla 1.

En la Figura 1, se presentan los resultados de los valores del ICV de las fracciones censales de la RMBA. Los rangos de los valores siguen una distribución cuartílica – la población total de la región está dividida en cuatro grupos con igual cantidad de personas.

Mediante la fragmentación de la información de la RMBA a nivel de fracción censal, es posible visualizar como, en pocos metros, se contrastan suaves gradientes y bruscos cambios que reflejan el alto grado de variabilidad que sufre la región. Se destacan los partidos del segundo cordón del GBA,<sup>13</sup> por presentar los valores de las fracciones censales más bajas. Adicionalmente la alta

variabilidad se encuentra al interior de algunos de estos partidos, mientras que los valores más altos se localizan en las comunas de la zona norte y centro de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

A continuación destacaremos algunas características del ICV construido,<sup>14</sup> tal como se pueden observar en la Tabla 2, los valores de las covarianzas de las variables censales seleccionadas en cada una de las dimensiones son todos positivos, debido a que previamente las variables con una relación de interdependencia negativa han sido eliminadas, por ejemplo “la propiedad de la vivienda y el terreno” dentro de la dimensión de calidad de la vivienda.

En la primera dimensión del ICV, correspondiente al nivel de servicios disponibles, la variable “Porcentaje de los hogares sin computadora” presenta el valor de coeficiente de correlación de Pearson (en adelante  $R^2$ ) más elevado de 0,96, en relación a los resultados del ICV, mientras que la mayor heterogeneidad se encontró en la variable “Porcentaje de los hogares sin cloacas”.

La segunda dimensión del ICV, representa la calidad de la vivienda, dentro de las 8 variables que la conforman, el mayor  $R^2$  en relación al ICV lo aporta la variable “Porcentaje de los hogares sin revestimiento interior o cielorraso del techo”, mientras que la mayor variabilidad entre las fracciones censales lo alcanza la variable “Porcentaje de hogares de mala calidad en el material predominante de la cubierta exterior del techo”.

En la dimensión que comprende al medio ambiente, se destaca por el mayor  $R^2$  y máxima heterogeneidad la variable “Porcentaje de hogares que carecen de al menos una boca de tormenta o alcantarilla”.

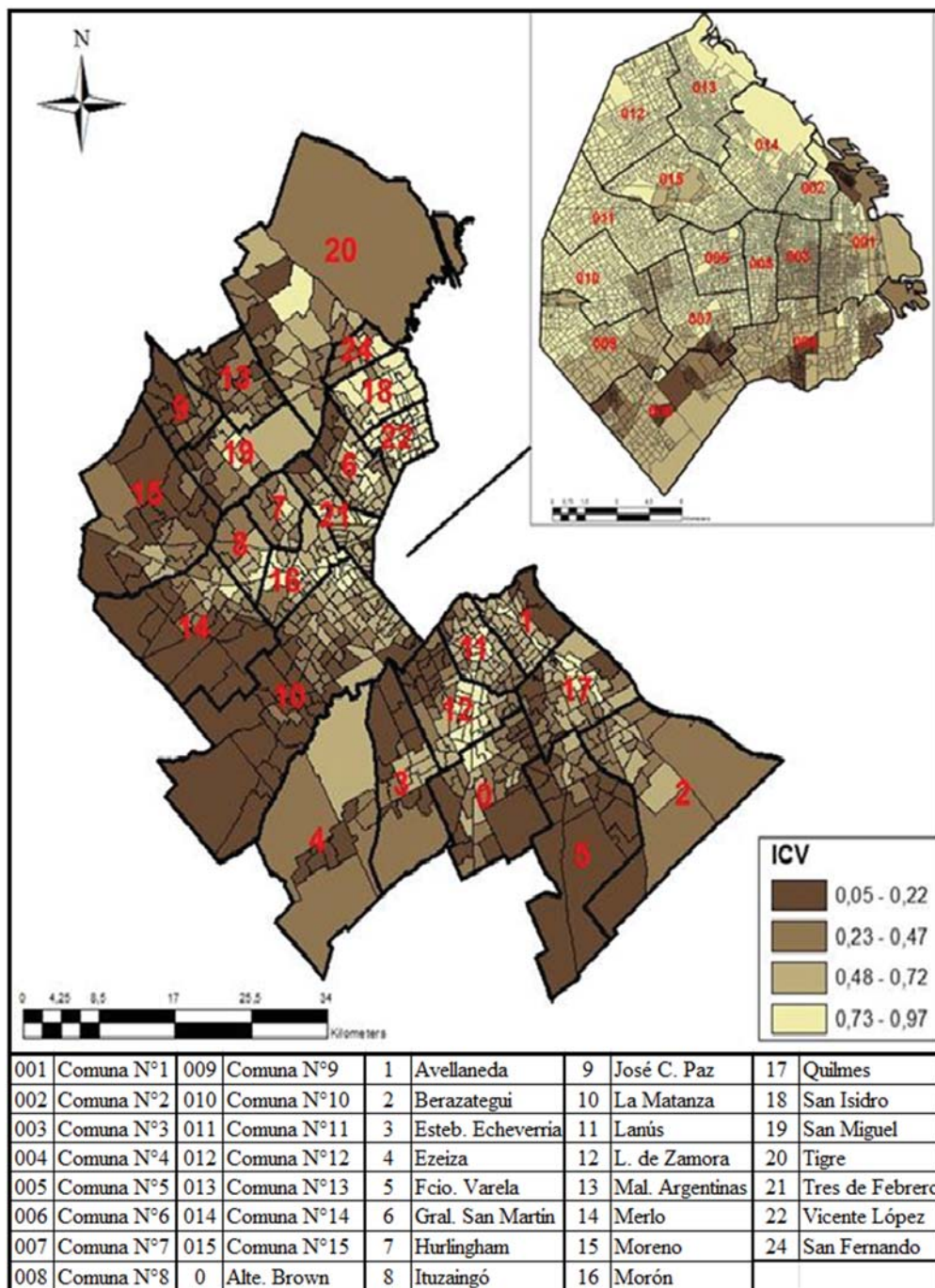
Tabla 1 – Dimensiones, indicadores y ponderaciones de las dimensiones y de los indicadores que conforman el ICV

Dimensiones	Ponderación de las dimensiones	Indicadores	Ponderación de los indicadores
Índice de servicios disponibles	0,2	Porcentaje de los hogares sin agua de red pública	0,2
		Porcentaje de los hogares sin cloacas	0,2
		Porcentaje de los hogares sin gas de red	0,2
		Porcentaje de los hogares sin heladera	0,2
		Porcentaje de los hogares sin computadora	0,2
Índice calidad de la vivienda		Porcentaje de los hogares con hacinamiento crítico (más de 2 personas por cuarto)	0,2
		Porcentaje de los hogares con pisos de baja calidad (cemento o ladrillo fijo, tierra o ladrillo suelto y otros)	0,2
		Porcentaje de los hogares con cubierta exterior del techo de mala calidad (chapa de metal, sin cubierta, chapa fibrocemento o plástico, chapa de cartón y otros)	0,1
		Porcentaje de los hogares sin revestimiento interior o cielorraso del techo)	0,2
		Porcentaje de los hogares que no poseen baño/letrina de uso exclusivo	0,1
		Porcentaje de los hogares que no tienen baño/letrina	0,1
		Porcentaje de los hogares que no tienen botón, cadena, mochila para la limpieza del inodoro	0,1
Índice calidad del entorno ambiental	0,2	Porcentaje de hogares sin servicio regular de recolección de residuos (al menos dos veces por semana)	0,3
		Porcentaje de hogares con inexistencia de al menos una cuadra pavimentada (dentro del segmento geográfico)	0,3
		Porcentaje de hogares con inexistencia de al menos una boya de tormenta o alcantarilla (dentro del segmento geográfico)	0,2
		Porcentaje de hogares que carecen de alumbrado público (dentro del segmento geográfico)	0,1
		Porcentaje de hogares sin transporte público a menos de 300 metros (tres cuadras)	0,1
Índice de nivel educacional	0,3	Porcentaje de población mayor de 20 años, que no asiste un establecimiento educativo y con nivel educativo primario completo o menos	0,3
		Porcentaje de población mayor a 35 años, que no asiste un establecimiento educativo y con nivel educativo universitario completo o más	0,5
		Porcentaje de población mayor de 20 años que no utiliza computadora	0,2

Fuente: elaboración personal.



Figura 1 – Índice de Calidad Vida. Valores según fracciones censales. Partidos y comunas de la RMBA. Año 2010.



Fuente: elaboración personal en base a datos del Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 2010 (Indec).

Tabla 2 – Matrices de covarianzas de las dimensiones del ICV y sus respectivas variables. Partidos y comunas de la RMBA, a nivel fracciones censales. Año 2010

## Variables del Índice de Calidad de la Vivienda

Covarianza	Porcentaje de los hogares con hacinamiento crítico (más de 2 personas por cuarto)	Porcentaje de los hogares con pisos de baja calidad	Porcentaje de hogares de mala calidad en el material predominante de la cubierta externa del techo	Porcentaje de los hogares sin revestimiento interior o cielorraso del techo	Porcentaje de los hogares con baño compartido con otros hogares	Porcentaje de los hogares que no tienen baño/letrina	Porcentaje de los hogares que no tienen botón, cadena, mochila para limpieza del inodoro
Porcentaje de los hogares con hacinamiento crítico (más de 2 personas por cuarto)	0,09						
Porcentaje de los hogares con pisos de baja calidad	0,08	0,08					
Porcentaje de hogares con mala calidad en el material predominante de la cubierta externa del techo	0,07	0,08	0,09				
Porcentaje de los hogares sin revestimiento interior o cielorraso del techo	0,08	0,08	0,08	0,08			
Porcentaje de los hogares con baño compartido con otros hogares	0,05	0,03	0,03	0,04	0,05		
Porcentaje de los hogares que no tienen baño/letrina	0,07	0,06	0,06	0,06	0,04	0,07	
Porcentaje de los hogares que no tienen botón, cadena, mochila para limpieza del inodoro	0,07	0,08	0,07	0,07	0,03	0,06	0,07

## Variables del Índice de Calidad del entorno ambiental

Covarianza	Porcentaje de hogares sin servicios regular de recolección de residuos	Porcentaje de hogares que carecen de al menos una cuadra pavimentada	Porcentaje de hogares que carecen de al menos una boca de tormenta o alcantarilla	Porcentaje de hogares que carecen de alumbrado público	Porcentaje de hogares sin transporte público a menos de 300 metros
Porcentaje de hogares sin servicios regular de recolección de residuos	0,04				
Porcentaje de hogares que carecen de al menos una cuadra pavimentada	0,03	0,06			
Porcentaje de hogares que carecen de al menos una boca de tormenta o alcantarilla	0,03	0,06	0,08		
Porcentaje de hogares que carecen de alumbrado público	0,00	0,00	0,01	0,04	
Porcentaje de hogares sin transporte público a menos de 300 metros	0,03	0,04	0,04	0,00	0,05

**VARIABLES DEL ÍNDICE DE NIVEL EDUCACIONAL**

Covarianza	Porcentaje de población mayor de 20 años que no asiste un establecimiento educativo, con primario completo o menos	Porcentaje de población mayor a 35 años que no asiste un establecimiento educativo, nivel universitario completo o más	Porcentaje de población mayor de 20 años que no utiliza computadora
Porcentaje de población mayor de 20 años que no asiste un establecimiento educativo, con primario completo o menos	0,1		
Porcentaje de población mayor a 35 años que no asiste un establecimiento educativo, nivel universitario completo o más	0,08	0,08	
Porcentaje de población mayor de 20 años que no utiliza computadora	0,09	0,08	0,09

**VARIABLES DEL ÍNDICE DE SERVICIOS DISPONIBLES**

Covarianza	Porcentaje de los hogares sin agua de red pública	Porcentaje de los hogares sin cloacas	Porcentaje de los hogares sin gas de red	Porcentaje de los hogares sin heladera	Porcentaje de los hogares sin computadora
Porcentaje de los hogares sin agua de red pública	0,06				
Porcentaje de los hogares sin cloacas	0,05	0,10			
Porcentaje de los hogares sin gas de red	0,04	0,07	0,08		
Porcentaje de los hogares sin heladera	0,02	0,04	0,05	0,05	
Porcentaje de los hogares sin computadora	0,04	0,07	0,08	0,05	0,09

Fuente: elaboración personal en base a datos del Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 2010 (Indec).

En la última dimensión, correspondiente al nivel educativo, la variable con más elevado  $R^2$  y mayor desigualdad ha sido el “Porcentaje de población mayor de 20 años que no utiliza computadora”.

A continuación se presentan los resultados de los tres indicadores de dependencia demográfica presentados en la Tabla 1 (Índices de Relación de Dependencia

Demográfica “clásico”, efectivo y real), teniendo en cuenta la cantidad de personas en cada hogar – ponderando según su tamaño –, para cada una de las 1.078 fracciones censales de la RMBA. La Tabla 3 da cuenta a nivel agregado – comunas y partidos –, del nivel de correlación de los tres índices de dependencia respecto a los valores del ICV.

Tabla 3 – Análisis descriptivo y de regresión entre el Índice de Calidad de Vida, y los índices de dependencia demográfica, efectiva y real. Valores según fracciones censales. Partidos y comunas de la RMBA. Año 2010

Comunas/Partidos	Índice de Dependencia Demográfica				Índice de Dependencia Efectiva				Índice de Dependencia Real			
	Promedio	Brecha	C.V.	Coefficiente R <sup>2</sup> (en relación al ICV)	Promedio	Brecha	C.V.	Coefficiente R <sup>2</sup> (en relación al ICV)	Promedio	Brecha	C.V.	Coefficiente R <sup>2</sup> (en relación al ICV)
Comuna n. 1	0,44	0,25	14,7	0,01	0,61	0,68	24,6	0,55	0,69	0,78	25,1	0,60
Comuna n. 2	0,46	0,30	16,5	0,22	0,61	0,92	27,8	0,95	0,68	1,11	30,0	0,97
Comuna n. 3	0,45	0,19	9,0	0,14	0,62	0,30	11,1	0,01	0,69	0,31	10,8	0,01
Comuna n. 4	0,51	0,63	21,2	0,01	0,79	1,37	28,4	0,20	0,90	1,60	29,6	0,24
Comuna n. 5	0,46	0,10	6,7	0,02	0,60	0,19	8,4	0,28	0,67	0,20	8,5	0,33
Comuna n. 6	0,48	0,16	8,5	0,09	0,62	0,10	5,1	0,00	0,68	0,12	5,1	0,00
Comuna n. 7	0,53	0,11	5,8	0,05	0,75	0,50	17,2	0,88	0,84	0,61	19,0	0,89
Comuna n. 8	0,57	0,14	6,4	0,01	0,95	0,45	14,9	0,62	1,09	0,53	16,1	0,58
Comuna n. 9	0,55	0,08	4,2	0,02	0,81	0,43	11,3	0,80	0,91	0,51	12,3	0,82
Comuna n. 10	0,53	0,11	5,5	0,24	0,73	0,09	4,4	0,30	0,81	0,11	4,2	0,32
Comuna n. 11	0,52	0,13	6,5	0,16	0,71	0,13	5,9	0,01	0,78	0,14	5,8	0,00
Comuna n. 12	0,49	0,11	6,8	0,52	0,66	0,21	8,9	0,62	0,74	0,26	9,3	0,65
Comuna n. 13	0,49	0,22	10,7	0,17	0,62	0,19	7,4	0,24	0,68	0,18	6,7	0,18
Comuna n. 14	0,44	0,40	18,0	0,36	0,57	0,18	8,9	0,12	0,63	0,20	7,6	0,13
Comuna n. 15	0,47	0,15	7,9	0,01	0,62	0,18	8,3	0,16	0,69	0,20	8,7	0,21
Almirante Brown	0,55	0,16	6,4	0,33	1,02	0,57	12,5	0,78	1,18	0,65	12,8	0,79
Avellaneda	0,55	0,20	7,3	0,53	0,89	0,59	15,4	0,89	1,02	0,70	16,2	0,91
Berazategui	0,55	0,14	5,5	0,17	1,01	0,35	8,9	0,68	1,19	0,45	9,3	0,67
Esteban Echeverría	0,54	0,13	7,0	0,41	0,99	0,34	11,5	0,89	1,15	0,45	12,6	0,92
Ezeiza	0,59	0,19	9,9	0,02	1,09	0,29	9,1	0,18	1,25	0,38	9,9	0,26
Florencio Varela	0,59	0,20	10,5	0,56	1,16	0,56	14,0	0,75	1,36	0,69	14,0	0,76
General San Martín	0,54	0,15	5,0	0,35	0,85	0,52	13,4	0,83	0,96	0,64	14,4	0,83
Hurlingham	0,53	0,08	3,6	0,15	0,88	0,18	5,9	0,68	1,01	0,27	7,6	0,70
Ituzaingó	0,52	0,05	2,9	0,04	0,85	0,15	5,0	0,76	0,98	0,19	5,6	0,76
José C. Paz	0,57	0,18	7,7	0,54	1,10	0,41	11,5	0,84	1,26	0,48	11,9	0,84
La Matanza	0,54	0,23	7,3	0,32	0,91	0,69	14,6	0,77	1,03	0,82	15,7	0,77
Lanús	0,55	0,14	5,2	0,03	0,88	0,45	11,6	0,82	1,01	0,52	12,9	0,80
Lomas de Zamora	0,55	0,15	4,5	0,00	0,91	0,63	15,7	0,87	1,05	0,86	18,2	0,80
Malvinas Argentinas	0,55	0,12	4,8	0,36	1,00	0,33	8,8	0,82	1,16	0,39	9,6	0,85
Merlo	0,55	0,15	6,2	0,62	1,05	0,54	12,8	0,88	1,21	0,64	13,5	0,89
Moreno	0,57	0,21	9,2	0,24	1,10	0,64	13,5	0,45	1,29	0,86	14,9	0,43
Morón	0,54	0,13	4,7	0,04	0,83	0,42	11,4	0,71	0,95	0,56	13,3	0,77
Quilmes	0,55	0,18	6,5	0,25	0,98	0,84	16,4	0,82	1,12	1,03	17,9	0,85
San Fernando	0,53	0,11	5,9	0,75	0,85	0,45	15,1	0,88	0,97	0,49	16,2	0,89
San Isidro	0,54	0,27	10,8	0,08	0,79	0,62	15,2	0,74	0,88	0,72	17,1	0,76
San Miguel	0,53	0,25	10,2	0,15	0,95	0,65	16,9	0,37	1,08	0,74	17,3	0,43
Tigre	0,57	0,29	10,7	0,02	0,97	0,46	12,0	0,05	1,10	0,47	12,1	0,15
Tres de Febrero	0,54	0,10	4,5	0,18	0,84	0,65	14,0	0,74	0,95	0,74	14,6	0,78
Vicente López	0,52	0,23	9,8	0,00	0,71	0,36	11,6	0,47	0,78	0,46	13,2	0,54
Total RMBA	0,53	0,73	11,1	0,25	0,85	1,45	23,2	0,78	0,96	1,76	25,0	0,79

Fuente: elaboración personal en base a datos del Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 2010 (Indec).

Se destaca un incremento en los valores medios de las Comunas y Partidos conforme se transita de la serie RDD a RDE (Relación de Dependencia Efectiva) y luego a RDR (Relación de Dependencia Real). Este último adicionalmente registra la máxima variabilidad, con excepción de las Comunas n° 3, 6, 10, 11 y 13 y el Partido de Ezeiza.

Estableciendo un valor de  $R^2$  superior de 0,5 para considerar una relación lineal como significativa.

En términos generales la RDR es la que mejor se ajusta con respecto al ICV. A nivel de partidos y comunas de la RMBA, el índice de RDD alcanza un total de seis áreas (partidos o comunas), con nivel de significatividad superior al 0,5, la RDE presenta un total de 25 (partidos o comunas) y en el caso de la RDR asciende a 26.

Los resultados de  $R^2$  igual cero, considerando el índice de RDD se presentaron en los partidos de Lomas de Zamora y Vicente López, y en el caso de RDR en las comunas n° 11 y n° 6, y finalmente en el índice de RDE solo en la comuna n° 6. Por tanto, el resultado de la medición de la carga de dependencia son disimiles entre el índice de dependencia demográfica por un lado, y los índices de dependencia efectiva y real, por otro, que incorporan la participación en el mercado laboral. Estos últimos son divergentes a nivel espacial, y puede subestimarse este problema si se analiza a nivel de áreas mayores (escala provincial, regional o nacional), quedando ocultas las diferencias.

No obstante, los índices de dependencia se encuentran afectados por la distribución desigual a nivel espacial de los grupos de edad de población, así como también por el tipo de vínculo laboral, se destaca una gran

heterogeneidad en las condiciones de los empleos diferenciando según la categoría, carácter y calificaciones de las ocupaciones (Pérez, Deleo y Fernández Massi, 2013).

Además existiría cierto nivel de subregistro, en los casos en que el ingreso proviene de varias actividades que realizan los trabajadores, en caso de encontrarse subempleado se generaría una sobrerrepresentación.

El Índice de Calidad de Vida refleja indirectamente el patrimonio de las personas, el stock de la riqueza, la generación de ingresos corrientes y los ingresos provenientes de otras actividades no laborales, por ejemplo ganancias por rentas, inversiones financieras, transferencia de jubilaciones y pensiones, transferencias intergeneracionales, etcétera.

## Propuestas de Índice de Dependencia Económica

La ventaja del índice de dependencia demográfica es su rápido cálculo, dado que sólo es necesario realizar una división entre los grandes grupos de edad. La desventaja es que el criterio es estrictamente biológico, el índice refleja una situación exclusivísima de la demografía, no es posible extraer de este indicador información para otras derivaciones (como la economía, sociología, etc).

Al no considerar información de la dinámica del mercado laboral, estaría reflejando en abstracto cierto nivel de la fuerza de trabajo disponible, pero no sería una información confiable para representar la situación real de dependencia económica al interior de los hogares.

Se ha realizado un análisis estadísticos de las variables censales correspondiente al bloque del mercado de trabajo, utilizando información desagregada a nivel de las 1.078 fracciones censales de la RMBA. Los resultados hallados presentan una fuerte asociación entre las categorías de la variable carácter ocupacional de las personas y el nivel de educación máximo alcanzado por las personas, a partir de la cual es posible establecer dos grupos de ocupaciones:

1) *Ocupaciones de altos requisitos educativos*: directivas de los poderes del Estado; directivas de instituciones estatales y de organizaciones sociales en el desarrollo tecnológico; en la producción de software; en la salud y la sanidad; directivas y gerenciales de grandes empresas privadas; en la educación; en la producción de energía, agua y gas; y en otros servicios sociales básicos.

2) *Ocupaciones de bajos requisitos educativos*: comercialización; servicios de seguridad estatal y privada y de las Fuerzas Armadas (FFAA); en gastronomía y del turismo; en limpieza doméstica y no doméstica; en la construcción y de la infraestructura; en la producción industrial y artesanal; en la reparación de bienes de consumo; en la instalación y mantenimiento de maquinaria, equipos y sistemas; y en otros servicios varios.

Resultado significativo también la incorporación de preguntas censales sobre previsión social, en el caso los ocupados asalariados, le corresponde la pregunta “le descuentan para jubilación”, y para aquellos trabajadores cuenta propia, patrones, o bien los empleados informales, entre los que se encuentran los trabajadores familiares a los que no se le realizan aportes, la pregunta “aporta para jubilación”.

Teniendo en cuenta las variables seleccionadas del mercado de trabajo junto a cada uno de los tres índices. Se generó la matriz de covarianza correspondiente, resultando fortalecida la estimación excluyendo la variable “ocupaciones de altos requisitos educativos”. Ver Tabla 4.

El modelo que presenta mayor bondad de ajuste respecto a la estimación del ICV que hemos definido, a nivel de fracción censal de la RMBA, es el que se construyó utilizando el índice de dependencia real.

Con el objetivo de maximizar el poder explicativo del modelo, hemos extraído las variables que reportaban una significancia mayor que 0,05% (porcentaje de ocupaciones de altos requisitos educativos y porcentaje de ocupados en establecimientos de hasta cinco personas). Nuestro modelo sigue presentando un  $R^2$  de 0,91 pero utilizando solo cinco variables independientes. Ver Tabla 5.



Tabla 4 – Resumen correspondiente a las regresiones, entre la variable dependiente (ICV) y los tres modelos estimadores (Índice de Dependencia Demográfica; Índice de Dependencia Efectiva; e Índice de Dependencia Real).

Estadísticas de la regresión		Estadísticas de la regresión		Estadísticas de la regresión	
Coefficiente de correlación múltiple	0,935	Coefficiente de correlación múltiple	0,951	Coefficiente de correlación múltiple	0,952
Coefficiente de determinación R <sup>2</sup>	0,873	Coefficiente de determinación R <sup>2</sup>	0,905	Coefficiente de determinación R <sup>2</sup>	0,905
<b>R<sup>2</sup> ajustado</b>	<b>0,872</b>	<b>R<sup>2</sup> ajustado</b>	<b>0,904</b>	<b>R<sup>2</sup> ajustado</b>	<b>0,905</b>
Error típico	0,095	Error típico	0,083	Error típico	0,082
Observaciones	1078	Observaciones	1078	Observaciones	1078
Análisis de varianza		Análisis de varianza		Análisis de varianza	
Grados de libertad		Grados de libertad		Grados de libertad	
Regresión	8	Regresión	8	Regresión	8
Residuos	1069	Residuos	1069	Residuos	1069
Total	1077	Total	1077	Total	1077
Coeficientes		Coeficientes		Coeficientes	
Intercepción	0,518	Intercepción	0,816	Intercepción	0,794
Ordenada al origen	0,000	Ordenada al origen	0,000	Ordenada al origen	0,000
Ocupaciones de bajo requisitos educativos (en %)	-0,005	Ocupaciones de bajo requisitos educativos (en %)	-0,004	Ocupaciones de bajo requisitos educativos (en %)	-0,004
Ocupaciones de altos requisitos educativos (en %)	0,000	Ocupaciones de altos requisitos educativos (en %)	0,000	Ocupaciones de altos requisitos educativos (en %)	0,000
Porcentaje de ocupados en establecimiento de hasta 5	-0,001	Porcentaje de ocupados en establecimiento de hasta 5	0,000	Porcentaje de ocupados en establecimiento de hasta 5	0,000
Porcentaje de ocupados en establecimiento de más de 100	0,002	Porcentaje de ocupados en establecimiento de más de 100	0,001	Porcentaje de ocupados en establecimiento de más de 100	0,001
Patrones, cuenta propias y trabajadores informales que aportan	0,008	Patrones, cuenta propias y trabajadores informales que aportan	0,005	Patrones, cuenta propias y trabajadores informales que aportan	0,005
Porcentaje de asalariados que le descuentan para jubilación	0,003	Porcentaje de asalariados que le descuentan para jubilación	0,003	Porcentaje de asalariados que le descuentan para jubilación	0,003
Índice de Dependencia Demográfica (en base a hogares)	-0,321	Índice de Dependencia Efectiva (en base a hogares)	-0,458	Índice de Dependencia Real (en base a hogares)	-0,387

Fuente: elaboración personal en base a datos del Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 2010 (Indec).

Tabla 5 – Resumen de datos correspondientes a la regresión, entre la variable dependiente (ICV) y las variables independientes

Estadísticas de la regresión	
Coefficiente de correlación múltiple	0,952
Coefficiente de determinación R <sup>2</sup>	0,906
R <sup>2</sup> ajustado	0,905
Error típico	0,082
Observaciones	1078
Análisis de varianza	
Grados de libertad	
Regresión	6
Resíduos	1071
Total	1077
Coeficientes	
Intercepción	0,783
Ordenada al origen	0,000
Ocupaciones de bajo requisitos educativos (en %)	-0,004
Porcentaje de ocupados en establecimiento de más de 100	0,001
Patrones, cuenta propias y trabajadores informales que aportan	0,005
Porcentaje de asalariados que le descuentan para jubilación	0,003
Índice de Dependencia Real (en base a hogares)	-0,388

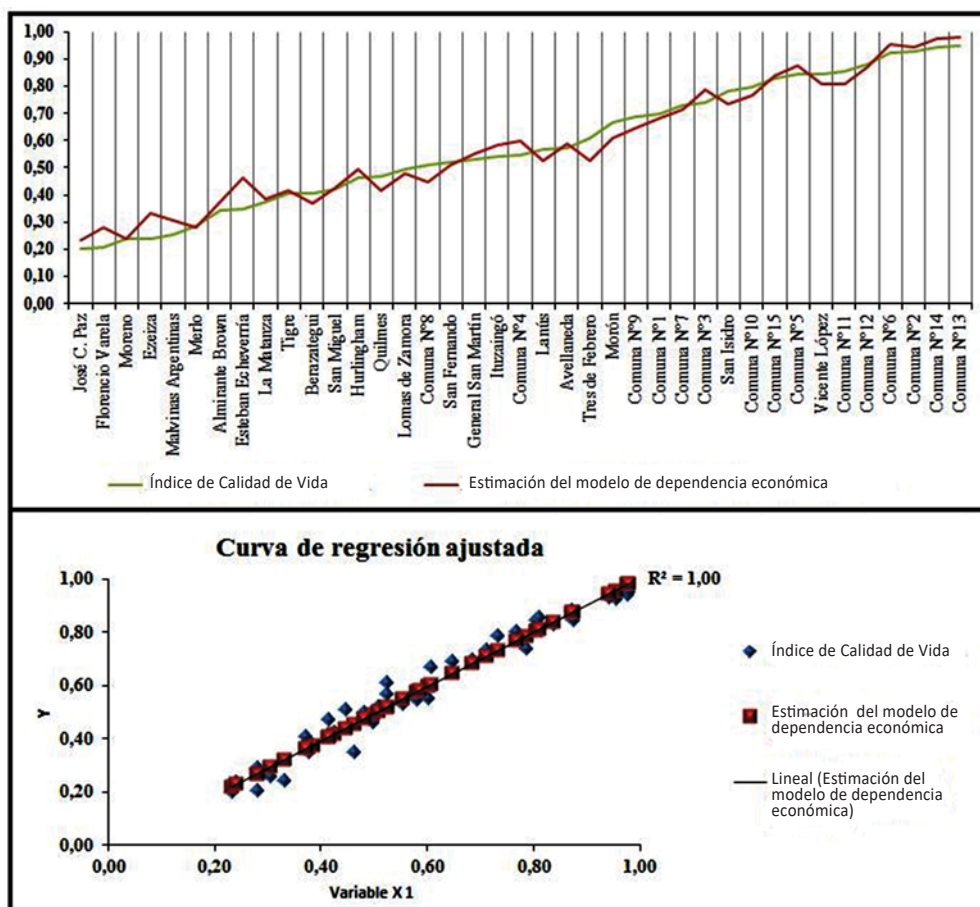
Fuente: elaboración personal en base a datos del Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 2010 (Indec).

A partir de los coeficientes de las pendientes de la regresión que se han generado, se establece el modelo de regresión lineal, se asigna una constante igual a 1, que permite estimar el valor ICV para cada fracción censal, y las comunas o partidos de la RMBA. Ver Figura 2.

El R<sup>2</sup> ajustado de este modelo es de 0,91; lo cual representa una alta bondad de ajuste del índice de dependencia económica respecto al ICV. El índice de dependencia

económica propuesto adiciona al índice de dependencia real formulado por Chackiel (2000), tres variables del mercado de trabajo, que son: carácter ocupacional, aporta para jubilación y le descuentan para jubilación. Esta agregación permitió alcanzar un resultado mucho más eficiente en términos de captar las desigualdades en el bienestar entre las distintas áreas geográficas de la RMBA, desagregadas a nivel de fracciones censales.

Figura 2 – Valores del Índice de Calidad de Vida, y de la estimación por medio del índice de Dependencia Económica. Valores según fracciones censales. Partidos y comunas de la RMBA. Año 2010



Fuente: elaboración personal.

## Conclusiones

La forma de cuantificar la carga de dependencia demográfica más difundida y por ende utilizada es el índice de dependencia demográfico “clásico”. Respecto al mismo no existe un estado del arte que dé cuenta de las limitaciones de este indicador en relación a las condiciones de contrastación específicas para poder validar sus resultados con los cambios en la realidad observable empíricamente.

Se destaca la omisión de problemas insoslayables como el aumento de la desocupación en el mundo, así como también la desigualdad y la falta de seguridad en el empleo.

Frente a este contexto en que las economías del mundo predominan las dificultades para generar un nivel de demanda de empleo suficiente, se incrementa la ausencia de acuerdos respecto a los determinantes que intervienen en el incremento del empleo y de la generación de riqueza. Dichos interrogantes presentes desde hace algo más de 200 años en los debates entre los economistas clásicos, se encuentran en el presente con menor nivel de consenso, siendo las explicaciones alternativas casi antagónicas entre las diferentes escuelas que conforman la teoría económica.

Conjeturamos que la problemática de la falta de empleo en las nuevas formas de organización social representan un escollo que prevalece por sobre la problemática del aumento relativo de los adultos mayores. Siendo esto contradictorio o al menos discordante con la postura dominante en el campo demográfico que sostiene que cuanto menos sea el valor de la relación de dependencia demográfica se aumentan

las probabilidades de generar crecimiento económico.

En este trabajo se ha señalado cierto nivel de avance en el índice de dependencia “real” propuesto por Chackiel (2000), en relación a una estimación más realista de la carga de dependencia demográfica.

Se ha elegido un índice de calidad de vida que represente en buena medida las condiciones materiales objetivas de vida de la población utilizando variables censales. Este último cumplió la función de referencia para estimar un índice de dependencia económica que proporcione resultados a diferentes escalas espaciales, en este caso las 1.078 fracciones censales que conforman la RMBA. De manera de poder dar cuenta del nivel de fragmentación invisibilizado cuando no se calculan resultados para áreas geográficas menores que el nivel de partidos o departamentos.

Con el objetivo de estimar un índice de dependencia económica que tenga la mayor robustez predictiva, asociado a la variabilidad existente en el índice de calidad de vida. El modelo presentado se basó en el índice de dependencia “real”, adicionando cuatro variables concatenadas (porcentaje de ocupaciones de bajos requisitos educativos; porcentaje de ocupados en establecimientos de más de 100 personas; porcentaje de patronos, cuenta propias y trabajadores informales que aportan para jubilación; y porcentaje de asalariados que le descuentan para jubilación), elevo el nivel de bondad de ajuste con los valores del ICV.

En síntesis, este trabajo tiene como propósito aportar a la construcción de un índice de dependencia económica con mayor

robustez explicativa y predictiva, que sea de utilidad para relevar la variabilidad del bienestar en el espacio social, y poder tener

elementos más precisos para realizar las intervenciones políticas que den respuestas a las necesidades particulares de los hogares

**[I] <https://orcid.org/0000-0002-1513-4891>**

Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas, Centro Científico Tecnológico Conicet. Buenos Aires, Argentina.

Universidad Nacional del Centro de la Provincia de Buenos Aires, Instituto de Geografía, Historia y Ciencias Sociales. Buenos Aires, Argentina.

[fernandoarielmanzano@fch.unicen.edu.ar](mailto:fernandoarielmanzano@fch.unicen.edu.ar)

**[II] <https://orcid.org/0000-0003-0892-6572>**

Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas, Centro Científico Tecnológico Conicet. Buenos Aires, Argentina.

Universidad Nacional del Centro de la Provincia de Buenos Aires, Instituto de Geografía, Historia y Ciencias Sociales. Buenos Aires, Argentina.

[gvelaz@fch.unicen.edu.ar](mailto:gvelaz@fch.unicen.edu.ar)

## Notas

- (1) Existen otros criterios que consideran que una persona cumplidos los diez años puede desempeñar tareas básicas y entender órdenes, convirtiéndose en un trabajador potencial – situación que se presenta con frecuencia en las áreas rurales de los países en desarrollo. En las personas mayores se destaca el alto porcentaje del empleo independiente, relacionado con la exclusión del mercado laboral asalariado de los trabajadores en edades adultas, asimismo, sobre todo el cuentapropismo se adapta a condiciones laborales más flexibles (Bertranou, 2007), permitiendo mantenerse en el mercado de trabajo en edades avanzadas. También, considerando el grado de control sobre los medios de trabajo a lo largo de la vida activa, en el caso de los patrones existen más chances de permanecer ocupados a mayor edad (Sala, 2011).
- (2) La introducción del término “potencialmente” resulta muy relevante, dado que su inexistencia implicaría tener que considerar las distintas intensidades de la población a participar del mercado de trabajo según sexo y edad, diferenciando también según espacios geográficos, nivel educativo, habilidad en el desempeño de las tareas laborales, entre otras variables relevantes. Según Elizaga y Mellón, “ [...] el tamaño y la estructura por sexo y edad de la población [...] determinan los límites máximos respecto del número de personas que pueden participar en la actividad económica” (Elizaga y Mellón, 1971, p. 13 apud Muñoz, 2009, p. 95).

- (3) La relación de dependencia efectiva se diferencia de la relación de dependencia demográfica, dado que en el numerador desaparecen todas las personas mayores de 64 años que se encuentren activas y se incorporan las personas entre 14 y 64 años que se encuentran inactivas, mientras que en el denominador se adicionan todas las personas mayores de 64 años que se encuentren activas y se excluyen todas las personas entre 14 y 64 años que se encuentren inactivas. En síntesis, el índice de relación de dependencia efectiva considera como dependientes a todas las personas de 14 años y más inactivas (más la población menor de 14 años), y los proveedores corresponden a la población de 14 años y más económicamente activa (los ocupados y desocupados) (Chackiel, 2000, p. 23). La tasa de dependencia efectiva es la relación entre la población que no es económicamente activa y la que sí lo es, independientemente de la edad (Engler, 2002, p. 10).
- (4) Cabe reflejar la apariencia sobre de situación con una afirmación publicada en la revista *The Economist* el 4 de junio de 1992, que dice: “se ha podido afirmar que el grado de ignorancia de los economistas sobre el crecimiento económico ha sido uno de los secretos mejor guardados” (como se citó en Corrales, 1996).
- (5) Estas condiciones permiten que las tasas de dependencia demográfica desciendan hasta alcanzar los niveles más bajos que los países pueden experimentar en su historia demográfica (Gómez, Miller y Saad, 2013).
- (6) Friedland y Summer (2005) afirman que no debe considerarse el factor demográfico como el único determinante de la población trabajadora, es necesario tener en cuenta otra serie de factores, como la política pública y la dinámica económica, como relevante para planificar la evolución futura (Barriobero y Fernández, 2014).
- (7) Dentro de la escuela neoclásica, autores como Coale y Hoover (1958); Leff (1969); y Mason y Fry (1982), han promovido la hipótesis que un aumento de la población joven – incremento del valor de la RDD –, genera un detrimento del nivel de ahorro. Sin embargo otros autores, entre los que se encuentran Goldberger (1973), Ram (1982), y Deaton (1992) no han confirmado correlaciones significativas entre edad de la población y nivel de ahorro.
- (8) Suele considerarse una clara asociación positiva entre el nivel educativo y la participación en el mercado de trabajo: a medida que aumenta el primero se incrementa la segunda (Villalobos Monroy et al., 2009). En el modelo neoclásico de crecimiento de Lucas (1988), el motor del crecimiento es la acumulación de capital humano, por tanto, el aumento de la esperanza de vida hace más rentable la inversión en capital humano (Meztler, 1995; Kalemli-Ozcan, 1998). Además, el descenso de la tasa de fecundidad provoca que los padres puedan dedicar más recursos por hijo (Roa García y Cendejas Bueno, 2007). Según la teoría del capital humano el desempleo se corregiría mediante adecuadas políticas educativas y no interviniendo en el mercado de trabajo (Torres López y Montero Soler, 2005). Sin embargo la compleja realidad del mercado laboral, presenta constantes críticas hacia dicha teoría. La teoría de los salarios de eficiencia sostiene lo contrario, es el salario quien determina la productividad. Mientras que las teorías de segmentación, se centra en la heterogeneidad de los trabajadores y puestos de trabajo, considera que este proceso de interacción es complejo y lento (Torres López y Montero Soler, 2005). Además el proceso de búsqueda de empleo no está guiado por una persecución incansable de la maximización de la utilidad, sino por la búsqueda de un empleo suficientemente satisfactorio, lo que explica la existencia de desempleo de naturaleza involuntaria (Fernández-Huerta, 2010)



- (9) Los trabajos empíricos y teóricos muestran que, para la generación del dividendo, es fundamental la existencia de un marco político e institucional que estimule los tres canales señalados anteriormente (Bloom y Canning , 1999, 2001, 2005).
- (10) En el trabajo de Uthoff et al. (2006) se destaca el problema de la ausencia de consideración del desempleo en la relación de dependencia demográfica (sobre todo el grupo correspondiente a los desocupados estructurales o permanentes), propone un indicador alternativo denominado de dependencia del empleo formal-moderno que toma en cuenta no sólo la dimensión demográfica, sino además las condiciones laborales que afectan a los individuos – quienes no trabajan sobre quienes sí lo hacen. En el mismo sentido las autoras Barriobero y Fernández (2014), definen el concepto de “población trabajadora”, para la población que forma parte del proceso productivo y, por tanto, aportan al crecimiento – quedando fuera de este grupo los menores, los inactivos y los desempleados estructurales.
- (11) Baxendale, Buzai y Morina (2015) consideran la distribución del ICV como aproximación al mapa social.
- (12) Como destaca Velázquez (2016), haciendo referencia al departamento de Ramón Lista (Formosa), que posee la menor calidad de vida de los 525 departamentos de Argentina, analizando sus principales características, explícita que a las carencias materiales (ingresos), deben sumarse las pautas culturales y la insuficiencia de políticas para superar esta situación, que resulta insoslayable revertir. Siendo la situación habitacional la que contribuye, en gran medida, a explicar la penosa situación de la mayoría de la población y, paradójicamente, aquella que resulta más fácil de revertir.
- (13) El segundo cordón esta constituido por los partidos de Quilmes, Berazategui, Florencio Varela, Almirante Brown, Esteban Echeverría, Ezeiza, Moreno, Merlo, Hurlingham, Ituzaingó, La Matanza (parte oeste), Tigre, San Fernando, José C. Paz, San Miguel, Malvinas Argentinas. En este anillo reside el 46,8% de la población de la RMBA. Mientras que el primer cordón está conformado por los partidos de Avellaneda, Lanús, Lomas de Zamora, La Matanza (parte este), Morón, Tres de Febrero, San Martín, Vicente López, San Isidro, y concentra al 30,9% de la población de la RMBA.
- (14) La estandarización se realizó mediante la utilización del puntaje “z”. A través de una sumatoria ponderada, utilizando los pesos relativos expresados en la Tabla 2, se alcanza el valor en número índice para cada una de las 4 dimensiones. Finalmente, el valor promedio del ICV de cada de las 1.078 fracciones censales de la RMBA, surge de la respectiva ponderación de estos cuatro resultados parciales.

## Referencias

- ACEVEDO, M.; CANO GAMBOA, C.; ZULUAGA DÍAZ, F. y GÓMEZ ALVIS, C. (2004). Diferencias y similitudes en las teorías del crecimiento económico. Grupo de estudios sectoriales y territoriales. Medellín, Departamento de Economía. Escuela de Administración, Universidad EAFIT.
- ARGOTI CHAMORRO, A. C. (2011). Algunos elementos sobre la teoría clásica del empleo y la versión keynesiana tendencias. Revista Tendencias, v. 12, n. 2, pp. 35-57.
- ATKINSON, A. B. (1991). Comparing poverty rates internationally: lessons from recent studies in developed countries. The World Bank Economic Review, v. 5, n. 1, pp. 3-21.

- BARRIOBERO COLÁS, V. y FERNÁNDEZ SIMÓN, B. (2014). Tasa de dependencia y crecimiento económico. ¿Sólo el envejecimiento es importante? En: XXI ENCUENTRO DE ECONOMÍA PÚBLICA. Anais... Universidad de Girona.
- BAXENDALE, C. A.; BUZAI, G. D. y MORINA, J. (2015). "Calidad de vida en la RMBA". En: VELÁZQUEZ, G. Geografía y calidad de vida en Argentina. Análisis regional y departamental (2010). Tandil, IGEHCS, Conicet/UNPBA). Disponible en: <http://observatorio.fch.unicen.edu.ar/?p=263>. Acceso en: 16 nov 2016.
- BERTRANOU, F. (2007). Economía informal, trabajadores independientes y cobertura de la Seguridad Social en Argentina, Chile y Uruguay. Chile, OIT.
- BLOOM, D. E. y WILLIAMSON, J. G. (1998). Demographic transitions and economic miracles in emerging Asia. *The World Bank Economic Review*, v. 12, n. 3, pp. 419-455.
- BLOOM, D. E. y CANNING, D. (2001). Cumulative causality, economic growth and demographic transition. En: BIRDSALL, N.; KELLEY, A. C. y SINDING, S. W. (eds.). *Population does matter: demography chance, economic growth, and poverty in the developing world*. Nova York, Oxford University Press.
- BLOOM, D. E. y CANNING, D. (2005). Global demographic change: dimensions and economic significance. Harvard Initiative for Global Health. Working Paper 1.
- BLOOM, D. E.; CANNING, D. y SEVILLA, J. (2002). Technological diffusion, conditional convergence, and economic growth (Paper n. 8713). National Bureau of Economic Research.
- CABALLERO, R. C. A.; GARCÍA, M. V. y VÉLEZ, C. S. (2011). Pobreza y desigualdad. Un balance de la información disponible. Policy Paper 3. Disponible en: <http://library.fes.de/pdf-files/bueros/kolumbien/08400.pdf>. Acceso en: 12 nov 2016.
- CABRALES, O. (2011). La precarización laboral y el desempleo como consecuencias del neoliberalismo y la globalización. *Revista Tendencias & Retos*, n. 16, pp. 43-57. Programa de Trabajo Social de la Universidad De La Salle.
- CAMELO, H. (1998). Subdeclaración de ingresos medios en las encuestas de hogares, según quintiles de hogares y fuente de ingresos. Programa para el mejoramiento de las encuestas y la medición de las condiciones de vida en América Latina y el Caribe. Buenos Aires, Mecovi.
- CELADE (2012). Bono demográfico y envejecimiento: impactos sectoriales de la dinámica demográfica. CRIAD – Curso Regional Intensivo de Análisis Demográfico Modulo Población y Desarrollo. Santiago, División de Población de la Cepal.
- CHACKIEL, J. (2000). El envejecimiento de la población latinoamericana: ¿hacia una relación de dependencia favorable? Cepal, Serie Población y Desarrollo n° 4. Disponible en: [http://www.observatorionacionaldoidoso.fiocruz.br/biblioteca/\\_artigos/92.pdf](http://www.observatorionacionaldoidoso.fiocruz.br/biblioteca/_artigos/92.pdf). Acceso en: 2 nov 2016).
- COALE, A. y HOOVER, E. (1958). *Population growth and economic development in low income countries*. Princeton, Princeton University Press.
- CORRALES MONTOYA, C. A. (1996). Consideraciones críticas respecto a la teoría neoclásica del crecimiento económico. *Revista Universidad EAFIT*, v. 32, n. 104, pp. 41-49.
- DEATON, A. (1992). *Understanding consumption*. Oxford, Clarendon Press.
- ELIZAGA, J. C. y MELLON, R. (1971). *Aspectos demográficos de la mano de obra en América Latina*. Santiago de Chile, Celade.

- ENGLER, T. A. (2002). "Una ventana para la vejez: población, pobreza y posibilidades". En: ENGLER, T. A. y M. B. PELÁEZ (eds.). Más vale por viejo: Lecciones de longevidad de un estudio en el Cono Sur. Disponible en: <https://publications.iadb.org/publications/spanish/document/M%C3%A1s-vale-por-viejo-Lecciones-de-longevidad-de-un-estudio-en-el-Cono-Sur.pdf>. Acceso en: nov 2016.
- FANTI, L., IANNELLI, M., y MANFREDI, P. (2013). Neoclassical growth with endogenous age distribution. Poverty vs low-fertility traps as steady states of demographic transitions. *Journal of Population Economics*, v. 26, n. 4, pp. 1457-1484.
- FERNÁNDEZ-HUERGA, E. (2010). La teoría de la segmentación del mercado de trabajo: enfoques, situación actual y perspectivas de futuro. *Investigación Económica*, v. 69, n. 273, pp. 115-150.
- FRIEDLAND, R. y SUMMER, L. (2005). Demography is not destiny, revisited. Washington D.C., Center on an Aging Society.
- FUTAGAMI, K. y NAKAJIMA, T. (2001). Population aging and economic growth. *Journal of Macroeconomics*, v. 23, n. 1, pp. 31-44.
- GARRISON, R. W. (2005). Sobre-consumo y Ahorro forzoso en la teoría del ciclo económico de Mises-Hayek. *Revista Libertas XXI*, n. 43. Instituto Universitario Eseade.
- GOLDBERGER, A. (1973). Dependency rates and savings rates: further comment. *American Economic Review*, n. 63, pp. 232-233.
- GRUESCU, S. (2007). Population ageing and economic growth. Nova York, Physica-Verlag.
- KALEMLI-OZCAN, S.; SORENSEN, B. y YOSHA, O. (1999). Risk sharing and industrial specialization: regional and international evidence. University of Houston, Federal Reserve Bank of Kansas City, and Tel Aviv University.
- KOHLI, M. (2006). "Aging and justice". En: BINSTOCK, R. H. et al. *Handbook of aging and the social sciences*. Academic Press.
- LEFF, N. H. (1969). Dependency rates and savings rates. *American Economic Review*, n. 59, pp. 886-896.
- LLACH, J. J. y MONTOYA, S. (1999). En pos de la equidad. La pobreza y la distribución del ingreso en el Área Metropolitana de Buenos Aires: diagnóstico y alternativas de políticas. Buenos Aires, IERAL.
- LUCAS, R. JR. (1988). On the mechanics of economic development. *Journal of Monetary Economics*, v. 22, n. 1.
- MANZANO, F. A. (2015). As características do Sui generis do bônus demográfico. Qual é sua relação com as teorias do crescimento econômico? *Revista de Geografia*. Recife, v. 32, n. 1.
- MARTÍNEZ, C.; MILLER, T. y SAAD, P. (2013). Participación laboral femenina y bono de género en América Latina. Documento de Proyecto (LC/W.570). Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe.
- MARTÍNEZ GÓMEZ, C. (2013). Descenso de la fecundidad, bono demográfico y crecimiento económico en Colombia, 1990-2010. Serie de Estudios a Profundidad ENDS 1990-2010. Bogotá.
- MASON, A. y FRY, M. (1982). The variable rate of growth effect in the life-cycle model. *Economic Inquiry*, n. 20, pp. 426-442.

- MAYER, D. (2001). The long-term impact of health on economic growth in Mexico, 1950–1995. *Journal of International Development*, v. 13, n. 1, pp. 123-126.
- MEDINA, F. (1998). El ingreso y el gasto como medida del bienestar de los hogares: una evaluación estadística. Cepal. Segundo Taller Regional sobre Medición del Ingreso en las Encuestas de Hogares, pp. 341-371.
- MEICHTRY, N. C. y FANTIN, A. (2004). Discusiones operacionales acerca del IPMV en la medición de la pobreza en el norte grande argentino". En: CONGRESO DE ASOCIACIÓN LATINOAMERICANA DE POBLACIÓN I, ALAP. Anais... Caxambú, Brasil, del 18-20 de septiembre. Disponible en: [http://www.abep.nepo.unicamp.br/site\\_eventos\\_alap/PDF/ALAP2004\\_266.pdf](http://www.abep.nepo.unicamp.br/site_eventos_alap/PDF/ALAP2004_266.pdf). Acceso en: 16 nov 2016.
- MELTZER, D. (1995). Mortality decline, the demographic transition, and economic growth. Disertación doctoral. Chicago, University of Chicago.
- MUÑOZ, O. H. (2009). Factores determinantes de la participación laboral: aspectos conceptuales. *Revista Tendencias*, v. 10, n. 1, pp. 87-116.
- ORTÍN, P. (1997). Tamaño de la empresa y remuneración de los máximos directivos. *Revista de Economía Aplicada*, v. 5, n. 13, pp. 109-126.
- PÉREZ, P., DELEO, C. y FERNÁNDEZ MASSI, M. (2013). Desigualdades sociales en trayectorias laborales de jóvenes en la Argentina. *Revista Latinoamericana de Población*, v. 7, n. 13, pp. 61-89.
- PETTIT, P. (1993). *The common mind: an essay on psychology, society, and politics*. Nova York, Oxford University Press.
- PINTO AGUIRRE, G. (2011). El bono demográfico: una oportunidad de crecimiento económico. *Umbrales. Revista del Postgrado Multidisciplinario en Ciencias del Desarrollo*, n. 22, pp. 107-117.
- PRETTNER, K. (2011). Population aging and endogenous economic growth. PGDA WP 72, July 2011.
- \_\_\_\_\_ (2013). Population aging and endogenous economic growth. *Journal of Population Economics*, n. 26, pp. 811-834.
- RAM, R. (1982). Dependency rates and aggregate savings: a new international cross-section study. *American Economic Review*, n. 72, pp. 537-544.
- RAVALLION, M. (1992). Poverty comparisons: a guide to concepts and methods. The World Bank, Working Papers, n. 88.
- ROA GARCIA, M. J. y CENDEJAS BUENOS, J. L. (2007). Crecimiento económico, estructura de edades y dividendo demográfico. *Centro de Investigación y Docencia Económicas*, n. 390. Toluca, México.
- ROCA, E. y PENA, H. (2001). "La Declaración de Ingresos en las Encuestas de Hogares". En: 5° CONGRESO NACIONAL DE ESTUDIOS DEL TRABAJO. Anais... Buenos Aires, ASET.
- SAAD, P.; MILLER, T.; MARTÍNEZ, C. y HOLZ, M. (2012). Juventud y bono demográfico en Iberoamérica. Comisión Económica para América Latina (Cepal-OIJ-UNFPA).
- SALA, G. (2011). Empleo y desempleo entre los adultos mayores argentinos. Documento de trabajo n. 7, Ielde.
- SHAIKH, A. (2001). La explicación de la inflación y el desempleo: una alternativa a la teoría económica neoliberal. *Razón y Revolución*, n. 7.

- SOLOW, R. M. (1956). A contribution to the theory of economic growth. *The Quarterly Journal of Economics*, v. 70, n. 1, pp. 65-94.
- TAYLOR, A. (1995). Debt, dependence and the demographic transition: Latin America into the Next Century. *World Development*, n. 23, pp. 869-879.
- TORRES LÓPEZ, J. y MONTERO SOLER, A. (2005). Trabajo, empleo y desempleo en la teoría económica: la nueva ortodoxia. *Principios: estudios de economía política*, n. 3, pp. 5-34.
- UTHOFF, A; VERA, C. y RUEDI, N. (2006). Relación de dependencia del trabajo formal y brechas de protección social en América Latina y el Caribe. *Cepal, Serie Financiamiento del Desarrollo*, n. 169.
- VELÁZQUEZ, G. (2001). Geografía, calidad de vida y fragmentación en la Argentina de los noventa. Análisis regional y departamental utilizando SIG. Tandil, CIG-Unicen.
- VELÁZQUEZ, G. (2008). Geografía y bienestar. Buenos Aires, Eudeba.
- \_\_\_\_\_ (2016). Geografía y calidad de vida en Argentina. Análisis regional y departamental (2010). Tandil, IGEHCS (Conicet/UNPBA).
- VILLALOBOS MONROY, G. y PEDROZA FLORES, R. (2009). Perspectiva de la teoría del capital humano acerca de la relación entre educación y desarrollo económico. *Tiempo de educar*, v. 10, n. 20, pp. 273-306.
- UNITED NATIONS POPULATION FUND (UNFPA). (2012). El bono demográfico Regional en el Perú. En: Programa Conjunto Promoción del empleo y el emprendimiento de jóvenes y Gestión de la Migración Laboral Internacional Juvenil. Lima, UNFPA.

Texto recebido em 25/mar/2019

Texto aprovado em 26/ago/2019

# 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.

A revista não aceitará artigos assinados por mais de 3 autores.

## 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***

<b>Estado</b>	<b>Instituição</b>	<b>Coordenador</b>
Baixada Santista	Universidade Federal de São paulo	Marinez Villela Macedo Brandão marinezbrandao@hotmail.com
Belém	Universidade Federal do Pará	Juliano Ximenes Ponte julianoximenes@gmail.com
Belo Horizonte	Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais	Alexandre Magno Alves Diniz alexandremadiniz@gmail.com
Brasília	Universidade de Brasília	Rômulo José da C. Ribeiro rjcribeiro@gmail.com
Curitiba	Universidade Federal do Paraná	Olga Lúcia Castreghini de F. Firkowski olgafirk@gmail.com
Fortaleza	Universidade Federal do Ceará	Maria Clélia Lustosa Costa cleialustosa@gmail.com
Maringá	Universidade Estadual de Maringá	Ana Lucia Rodrigues alrodrigues1962@gmail.com
Natal	Universidade Federal do Rio Grande do Norte	Maria do Livramento M. Clementino mlmcllementino@gmail.com
Paraíba	Universidade Federal de Campina Grande	Lívia Izabel Bezerra de Miranda lvisibmiranda@gmail.com
Porto Alegre	Universidade Federal do Rio Grande do Sul	Paulo Roberto Rodrigues Soares geoprrs@gmail.com
Recife	Universidade Federal de Pernambuco	Maria Angela de Almeida souza souza.mariaangela@gmail.com
Rio de Janeiro	Universidade Federal do Rio de Janeiro	Marcelo Gomes Ribeiro marceloribeiro@ippur.ufrj.br
Salvador	Universidade Federal da Bahia	Inaiá Maria Moreira de Carvalho inaiammc@ufba.br
São Paulo	Pontifícia Universidade Católica de São Paulo	Lucia Maria Machado Bógus lubogus@uol.com.br
Vitória	Instituto Jones dos Santos Neves	Pablo Silva Lira pabloslira@gmail.com

# Cadernos Metr pole

vendas

Exemplar: R\$20,00

Efetuar depósito no Banco Itaú, agência 0048, conta corrente 85200-8, e enviar o comprovante para o email: [cadernosmetropole@outlook.com](mailto:cadernosmetropole@outlook.com), informando endereço completo para recebimento do(s) exemplar(es).

