

ESTUDOS RECENTES SOBRE A REDE URBANA BRASILEIRA

DIFERENÇAS E COMPLEMENTARIDADES

ALESSANDRA D'ÁVILA VIEIRA
LILIANE JANINE NIZZOLA
LUANA MIRANDA ESPER KALLAS
MANUELITA FALCÃO BRITO
BENNY SCHVASBERG
RODRIGO SANTOS DE FARIA

RESUMO *A classificação da rede urbana brasileira é importante ferramenta de gestão governamental, econômica e social, pois possibilita um direcionamento mais acertado de investimentos urbanos. Partindo-se da análise de três estudos recentes que elaboraram classificações para a Rede Urbana – o primeiro, Configuração Atual e Tendências da Rede Urbana, desenvolvido pelo Instituto de Pesquisas Aplicadas juntamente com o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística; o segundo, Política Nacional de Desenvolvimento Regional, do Ministério da Integração Nacional, e o terceiro, Tipologia das Cidades Brasileiras, elaborado pelo Observatório das Metrópoles, – percebe-se a permeabilidade e complementaridade entre eles, as grandes contribuições trazidas e o desafio que é produzir uma classificação condizente com a diversidade das cidades brasileiras. Destaca-se ainda como as diferentes leituras da rede urbana incorporam-se às políticas públicas, sendo os estudos realizados parte do processo de construção da política urbana nacional. Assim, acredita-se que grandes desafios foram vencidos.*

PALAVRAS - CHAVE *Cidades; desenvolvimento urbano; gestão governamental; políticas públicas; rede urbana brasileira.*

CONSIDERAÇÕES INICIAIS

A partir dos anos 1930, registra-se uma produção institucional mais abrangente de estudos de geografia urbana destinados a subsidiar o planejamento regional, embora este já fosse adotado no Brasil desde o século XIX. Mas é só a partir da primeira metade do século XX que a vinculação entre geografia, desenvolvimento econômico e redes urbanas torna-se mais presente. Almeida (2004), ao resgatar as etapas do “pensamento geográfico do IBGE”, registra que nos anos 40:

A demanda governamental para o estudo dos processos de ocupação do território via mecanismos de colonização, de certa forma, deu o tom das principais orientações da pesquisa, como os estudos do *habitat* rural, e as novas interpretações dos processos geomorfológicos. Paralelamente, os estudos urbanos também já tinham um desenvolvimento, principalmente com os trabalhos de Deffontaines no Rio e Mombeig em São Paulo (Almeida, 2004, p.411).

De acordo com o mesmo autor, nos anos 1960, as linhas de pesquisa da geografia passaram por uma transição significativa, orientando-se de forma mais expressiva para a questão dos estudos urbanos e das redes urbanas. Data de 1963 o trabalho considerado como “a primeira obra completa sobre o processo de organização urbana do Brasil”, intitulado *Evolução da Rede Urbana Brasileira*, de Pedro Geiger:

Classificando cidades, definindo metrópoles nacionais e delimitando hierarquicamente suas respectivas redes, correlacionando explicitamente as relações entre industrialização e urbanização, que começavam a se delinear no Brasil no final dos anos 50 e início dos 60 (Almeida, 2004, p. 412).

O período militar marcou uma forte vinculação da geografia com as demandas desenvolvimentistas do país, ampliando os estudos sobre planejamento regional e o uso sistemático de estatísticas pelos órgãos oficiais de planejamento. Constatase, portanto, que não são recentes as análises críticas e propositivas baseadas em leitura e cruzamento de dados estatísticos contemplando dinâmicas demográficas, econômicas e sociais. Não obstante, cada documento parte de uma ou de múltiplas necessidades e, via de regra, são produzidos para atender uma demanda específica, sobretudo de entidades públicas. Em outras vezes, surgem como forma de contrapor-se ou desfazer um senso comum, mas em todos os casos, partem de premissas e utilizam técnicas que, desde a origem, trazem a marca de quem as produziu e de quem as encomendou.

Este artigo resgata três propostas de classificação da rede urbana brasileira e uma política pública apoiada na última delas. O objetivo é identificar, em um primeiro momento, complementaridades e diferenças entre as abordagens e, adicionalmente, identificar algumas implicações ou consequências que tais contribuições geraram no desenho das políticas urbanas e de desenvolvimento regional.

O primeiro objeto de análise é o trabalho intitulado *Configuração Atual e Tendências da Rede Urbana*, desenvolvido pelo Instituto de Pesquisas Aplicadas (IPEA) com o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) e a Universidade Estadual de Campinas (Unicamp), concluído em 1999 e publicado em 2001. A leitura do território adotou a escala macrorregional e envolveu um conjunto amplo de indicadores, análises regionais e informações qualitativas, estabelecendo correlações entre eles.

O segundo estudo sob análise é a *Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR)*, cuja elaboração demandou a construção de uma tipologia própria que pudesse atender uma das suas principais premissas, qual seja, abordar o problema das desigualdades regionais em múltiplas escalas (nacional, macrorregional, sub-regional e intraurbana). A elaboração da PNDR foi conduzida pelo Ministério da Integração Nacional e o recorte adotado neste artigo foca mais o esforço teórico de classificação e menos na política em si.

A *Tipologia das Cidades Brasileiras* (Fernandes, Bitoun, Araújo, 2009), publicado pelo Observatório das Metrópoles, é o terceiro estudo analisado. Neste trabalho, os autores desenvolveram uma metodologia que reuniu parâmetros e propostas oriundas dos dois estudos mencionados anteriormente, além do trabalho desenvolvido pelo Centro de Desenvolvimento e Planejamento Regional de Minas Gerais (Cedeplar), “A nova geografia econômica do Brasil: uma proposta de regionalização com base nos polos econômicos e suas áreas de influência” (2000). Dentre os objetivos do estudo de Fernandes, Bitoun, Araújo (2009) busca-se categorizar as unidades regionais a partir da identificação e classificação dos municípios brasileiros, com vistas a subsidiar uma ação efetiva do Estado na

rede urbana brasileira por meio da indicação de um conjunto de ações específicas para cada situação.

A política pública apresentada baseia-se no Caderno 1 do Ministério das Cidades, que trata da Política Nacional de Desenvolvimento Urbano, de 2004. Ressalta-se, desde já, que o foco da análise são as diretrizes e eixos da política e não as ações efetivas do Governo para a sua implementação.

Os estudos analisados estão divididos em três tópicos: um breve contexto, destaques da metodologia e um resumo da classificação proposta (no caso dos três primeiros documentos). Quando relevante, foi incluída uma síntese com as principais conclusões. Na parte final, são tecidos comentários que buscam correlacionar as diferentes abordagens e apresentar contribuições para o debate.

CONFIGURAÇÃO ATUAL E TENDÊNCIAS DA REDE URBANA

O estudo do IPEA apresenta as transformações da rede urbana no Brasil durante as décadas de 1980 e 1990, e apoia-se em três linhas principais de análise: i) os processos econômicos gerais; ii) os processos econômicos regionais e; iii) a manifestação de processos característicos da hierarquia da rede urbana. Visa identificar as transformações então recentes da rede urbana, partindo da observação das macrorregiões e analisando uma série de variáveis que possibilitaram a classificação das cidades por classes de tamanho, reunindo um conjunto de fatores além da população. Considera-se ali que a urbanização, assim como o sistema urbano, faz parte de um longo processo de mudança territorial no Brasil, fruto de uma atividade econômica bem localizada e dinâmica e que a urbanização não é um resultado dessa atividade e sim parte constitutiva desse processo. O estudo pontua alguns eventos relevantes em cada uma das décadas analisadas e tenta suprir uma lacuna de aproximadamente 15 anos sem avaliações da espécie.

Neste sentido, a contextualização do estudo do IPEA (2001) destaca que os anos 1980 foram marcados por crises e instabilidade econômica causadas pela dívida externa, pelas elevadas taxas de inflação e por uma profunda crise do Estado, que contribuiu para a paralisação do investimento industrial e permitiu um maior grau de abertura da economia brasileira, estimulando de forma distinta a articulação das economias regionais, refletindo sobre a urbanização e o sistema de cidades no Brasil. Adicionalmente, a heterogeneidade da produção e as novas organizações espaciais propiciadas pelo deslocamento das indústrias para regiões fora das áreas metropolitanas e o crescimento das áreas de fronteira resultante do desempenho da agricultura e dos grandes complexos minerais aumentou a exportação ao longo da década de 1980, resultando no surgimento das chamadas ilhas de produtividade. Esse novo dinamismo das economias regionais estimulou uma distinção interna da estrutura produtiva e aprofundou as desigualdades inter e intrarregionais do país.

Além disso, o contexto da crise econômica também abriu alternativas para cidades de menor porte, com saldos migratórios negativos (migração de retorno), ou a periferação dos centros urbanos, diminuindo o crescimento das áreas metropolitanas e fazendo surgir novos espaços economicamente dinâmicos que alteraram o comportamento do emprego urbano, da dinâmica migratória e das exportações.

O início dos anos 1990, por sua vez, marcou um momento diferente em relação à década anterior em função do crescimento da agroindústria, da urbanização na fronteira,

da agricultura irrigada, de maiores empreendimentos para exploração dos recursos naturais e do maior desempenho e participação econômica das cidades de pequeno e médio porte. Por fim, a desconcentração industrial nas regiões metropolitanas foi concomitante ao crescimento das cidades do interior de São Paulo, das capitais regionais, como as do Norte, Nordeste e Centro-Oeste, as cidades médias e as aglomerações não metropolitanas, áreas de fronteira agrícola e de expansão da agricultura. Este movimento resulta, segundo o documento sob análise, em uma forte desconcentração da economia e consequente desaceleração do crescimento metropolitano.

METODOLOGIA

A realização do estudo do IPEA aconteceu em quatro etapas, sendo que a primeira procurou estabelecer uma classificação dos centros urbanos das regiões, incluindo tipologia de tamanhos; funcional (grau de centralidade) considerando dados como: posição dos centros urbanos na Região de Influência das Cidades (REGIC); porcentagem da População Economicamente Ativa (PEA) urbana; total da população em 1980, 1991 e 1996; taxa de crescimento da população no período 1991-96; porcentagem de acréscimo da população (1980-91/ 1991-96); densidade demográfica dos centros urbanos em 1996 e análise de agrupamento dos centros urbanos nas regiões.

A segunda etapa consistiu na montagem de um quadro de classificação da rede urbana do Brasil, identificando centros decisórios e escalas de urbanização, incorporando, para tanto, critérios de discriminação da posição hierárquica ocupada pelos centros urbanos na rede. Para tanto, foram utilizados dados relativos à: localização das sedes das 500 maiores empresas do Brasil; número de passageiros domésticos e internacionais e volume de cargas nos aeroportos da Infraero; localização de agências bancárias e valor total dos depósitos; indicadores populacionais e estrutura ocupacional.

A terceira etapa resultou na definição da estrutura urbana e dos sistemas urbano-regionais, por meio da caracterização e análise da dinâmica espacial da rede urbana, considerando informações como: identificação de espaços territoriais submetidos à influência dos centros urbanos; identificação de sistemas urbano-regionais definidos com base em critérios de contiguidade espacial e dependência funcional; diferenciação das estruturas urbanas, segundo o ritmo de urbanização, o nível de adensamento da rede de cidades e o grau de complementaridade entre núcleos componentes.

Por fim, a quarta etapa focou na identificação de presença de processo de conurbação entre centros urbanos e considerou as seguintes leituras: identificação de espaços urbanos descontínuos com presença de centros urbanos com articulação econômica e urbana; porte populacional dos centros urbanos (1991 e 1996); densidade populacional em 1991; taxa de crescimento do núcleo (1980-91 e 1991-96); taxa de crescimento da periferia (1980-91 e 1991-96); e indicadores de peculiaridades regionais indicativas de articulação entre centros urbanos.

CLASSIFICAÇÃO PROPOSTA

Considerando que a caracterização e a análise da dinâmica espacial da rede urbana nacional são os principais objetivos do estudo em análise e que o processo acelerado de urbanização do país requeria leituras até então inexistentes, foi necessário definir novos procedimentos que resultaram em diferentes possibilidades de leitura da rede urbana

brasileira. Uma das categorias utilizadas é a *Região de Influência das Cidades* (REGIC), que são porções do espaço submetidas à influência de centros urbanos, cujos fluxos de pessoas, mercadorias e informações permitem a conformação de estruturas territoriais relativamente estáveis no decorrer do tempo.

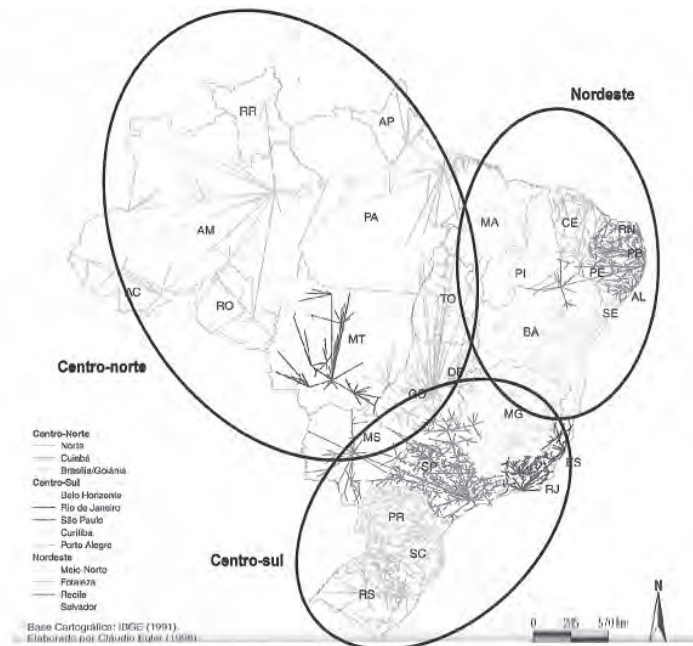


Figura 1 – Estruturas urbanas. Fonte: IPEA, IBGE, Unicamp, 2001.

Segundo o IBGE existem 33 regiões de influência das cidades, sendo duas na região Norte (Manaus e Belém), nove na região Nordeste (São Luis, Teresina, Fortaleza, Recife, João Pessoa, Campina Grande, Caruaru, Salvador e Feira de Santana), doze no Sudeste (Belo Horizonte, Juiz de Fora, Uberlândia, Vitória, Rio de Janeiro, São Paulo, Campinas, Bauru, Ribeirão Preto, Marília, São José do Rio Preto e Presidente Prudente), oito na região Sul (Curitiba, Londrina, Maringá, Florianópolis, Porto Alegre, Santa Maria, Pelotas e Passo Fundo) e duas no Centro-Oeste (Brasília e Goiânia). Os *Sistemas Urbano-Regionais*, por sua vez, são definidos com base na REGIC e agrupados segundo critérios de contiguidade espacial e de dependência funcional. Foram identificados 12 sistemas urbano-regionais no Brasil, sendo um no Norte, dois no Centro-Oeste, quatro no Nordeste, três no Sudeste e dois no Sul.

Outra categoria adotada são as *Estruturas Urbanas*, que formam a armadura da rede urbana brasileira, mas não constituem uma região ou qualquer outra dimensão territorial em si. Foram definidas em três grandes estruturas urbanas articuladas e diferenciadas: o Centro-Sul; o Nordeste e o Centro-Norte, que agrupam os seguintes lugares:

- Centro-Sul (5) – Porto Alegre, Curitiba, São Paulo, Rio de Janeiro e Belo Horizonte;
- Nordeste (4) – Salvador, Recife, Fortaleza e Meio Norte;
- Centro-Norte (3) – Norte, Cuiabá e Brasília-Goiânia.

Por fim, a *Rede Urbana Nacional* é o resultado dessas três porções e “compreende o conjunto das cidades que polarizam o território nacional e os fluxos de bens, pessoas e serviços que se estabelecem entre elas com as respectivas áreas rurais” (IPEA, 2001). Este conjunto é composto por 111 centros urbanos, 440 municípios e o Distrito Federal e totalizam pouco mais de 55% da população.

SÍNTESE

Uma análise sintética do estudo do IPEA permite concluir que a dinâmica da rede urbana nacional apresenta aspectos importantes para a proposição de políticas públicas, tais como:

- Diferenciação na configuração espacial e no ritmo de desenvolvimento entre os sistemas urbanos;
- Disparidades entre os sistemas urbanos no que tange às condições de vida e de acesso aos serviços públicos;
- Adensamento no entorno dos núcleos metropolitanos ou centros urbanos de grande porte e que encabeçam a expansão e suas áreas de influência;
- Metropolização presente em quase todo o território nacional, mas diferente entre os sistemas urbanos com características regionais distintas;
- Dispersão espacial de pequenos centros urbanos se opondo ao processo de metropolização que se considerava importante na dinâmica dos sistemas urbanos brasileiros.

O estudo em questão (IPEA, 2001) também resume em três tópicos os problemas fundamentais da configuração da rede urbana do Brasil, a saber:

1. O agravamento entre as disparidades inter e intrarregionais do país e das disparidades sociais nas cidades, ampliando a escala dos problemas e carências sociais e urbanas;
2. O aumento das demandas associadas à urbanização, envolvendo os três níveis de governo, contribuindo para a deterioração das condições de vida;
3. O padrão de intervenção do poder público, em especial nas aglomerações urbanas e nos centros urbanos de grande e médio porte, em relação ao aumento das demandas e à crise fiscal-financeira do setor público.

Por fim, o estudo (IPEA, 2001) apresenta algumas recomendações servindo de subsídios para formulação de políticas públicas, dentre as quais se sobressaem:

- Elaborar planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano a partir do planejamento regional, a fim de beneficiar centros urbanos articulados em uma sub-região;
- Desenvolver políticas dirigidas prioritariamente à gestão das aglomerações urbanas metropolitanas e centros de grande e médio porte;
- Criar e fortalecer os mecanismos de gestão compartilhada, incentivando a parceria público-privada e a comunidade envolvida, visando à convergência de ações, cooperação, participação comunitária e atuação de longo prazo;
- Aumentar a eficiência dos centros urbanos tornando-os mais competitivos, por meio de estratégias de desenvolvimento que incentivem novas atividades focalizadas no perfil econômico e na atração de investimentos;
- Adotar políticas compensatórias para municípios periféricos;
- Desenvolver um processo de planejamento que defina prioridades setoriais e locais para grandes investimentos envolvendo agentes do governo e da sociedade;
- Desenvolver áreas de baixo dinamismo e reduzir as heterogeneidades inter e intrarregionais.

POLÍTICA NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL – PNDR

Concebida e formulada pelo Ministério da Integração Nacional, a PNDR vem no bojo da (re)criação das Agências Regionais de Desenvolvimento – Superintendência do

Desenvolvimento da Amazônia (Sudam), Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste (Sudene) e Superintendência do Desenvolvimento do Centro-Oeste (Sudeco) –, da reorientação dos fundos constitucionais de financiamento – Fundo Constitucional de Financiamento do Norte (FNO) e Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste (FNE) – e dos fundos de desenvolvimento regional – Fundo de Desenvolvimento da Amazônia (FDA) e Fundo de Desenvolvimento do Nordeste (FDNE), além dos programas de desenvolvimento regional e demais instrumentos e mecanismos de apoio à sua implementação. Depois de formulada, em 2004, foi instituído o marco legal que a orienta, que é o Decreto 6.047/2007.

De acordo com o Sumário Executivo da PNDR:

A Política Nacional de Desenvolvimento Regional é parte indissociável da estratégia de desenvolvimento do país e expressão da prioridade que é dada ao tema na agenda nacional de desenvolvimento. A Constituição de 1988 já determinava a redução das desigualdades regionais como um dos eixos da estratégia de desenvolvimento nacional, fato esse que se consolida no enunciado do PPA 2004-2007, que eleva o tema da redução das desigualdades regionais brasileiras a um dos mega-objetivos do Plano Plurianual (Ministério da Integração, 2004, p.11 e 12).

O mesmo documento esclarece que o objeto da PNDR não é estritamente o combate à pobreza, que a faria privilegiar a periferia das grandes metrópoles, como acontece com a política urbana e as políticas sociais, mas sim a coincidência espacial entre pobreza individual e regional. Em outras palavras, ela focaliza a causa da desigualdade e da pobreza no território e se concentra nas regiões estagnadas, origem dos fluxos migratórios. Nesse sentido, é necessariamente uma política redistributiva, o que torna a participação direta da União imprescindível, em virtude da sua legitimidade, capacidade de convergência de ações e disponibilidade de recursos para sua implementação.

METODOLOGIA

A PNDR enfatiza as diversidades territoriais e econômicas que caracterizam o território, mensurando-as através do estoque de riquezas acumuladas e da dinâmica da criação de novas riquezas. Uma das principais diferenças em relação ao estudo anterior é que a PNDR adota a escala microrregional para identificar o território, visando possibilitar uma percepção mais detalhada das desigualdades que nem sempre são percebidas na escala macro ou mesorregional. Todavia, o estudo não aborda as especificidades de cada município individualmente, o que tornaria o resultado final pouco compreensível em função da grande quantidade de municípios brasileiros.

A tipologia estabelecida procura exprimir padrões e dinâmicas então recentes da distribuição da população no território, bem como características da população quanto ao rendimento médio; local de residência (rural ou urbano) e nível de educação, além do dinamismo econômico captado pela variação do PIB *per capita*. Os dados básicos do estudo foram obtidos a partir dos Censos Demográficos do IBGE (1991 e 2000) e das estimativas do PIB municipal (elaboradas pelo IPEA). Observe-se, portanto, que as fontes são muitas vezes coincidentes, o que não significa resultados semelhantes.

No caso do rendimento, os dados foram ajustados à paridade do poder de compra, agregando os dados por microrregião. Já os indicadores de dinamismo foram obtidos pela

média geométrica do crescimento do PIB *per capita* no período 1990–1993 e 1999–2002 de cada município, agregando-os em microrregiões. A combinação de técnicas para distribuição das variáveis e o conjunto de dados obtidos possibilitaram a geração de diversos cartogramas que, quando combinados, permitiram leituras espacializadas.

CLASSIFICAÇÃO PROPOSTA

- O resultado da PNDR foi a divisão do território brasileiro em quatro grupos, a saber:
1. Microrregiões de alta renda: com alto rendimento domiciliar por habitante, independente do dinamismo observado, não são prioritárias para a PNDR. Predominam nas regiões Sul, Sudeste e Centro-Oeste, sendo praticamente insignificantes no Norte e Nordeste. Respondem por 76% do PIB e concentram 53,7% da população;
 2. Microrregiões dinâmicas: rendimentos médios e baixos, mas com dinâmica econômica significativa. Possuem baixo grau de urbanização e são mais frequentes no Centro-Oeste e Nordeste. O grau de urbanização é inferior a 60%, concentram 9% da população e respondem por apenas 4% do PIB;
 3. Microrregiões estagnadas: com rendimento domiciliar médio, mas com baixo crescimento econômico. Possuem estrutura econômica e capital social relevantes, e grau de urbanização relativamente elevado (mais de 75%). Concentram cerca de 29% da população e participam com 18% do PIB, mas apesar de dispersas em todo o território nacional, predominam nas regiões Sul e Sudeste;
 4. Microrregiões de baixa renda: baixo rendimento domiciliar e baixo dinamismo. Combinam pobreza e base econômica frágil. É o mais baixo grau de urbanização e de nível de educação. Concentram-se no Norte e Nordeste, reúnem cerca de 8,4% da população mas respondem por apenas 1,7% do PIB.

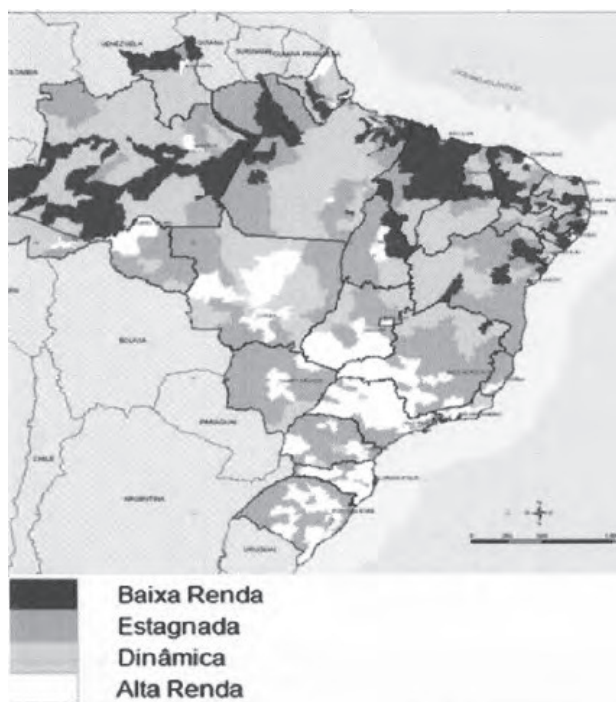


Figura 2 – Níveis de Renda Domiciliar/hab 2000 e Níveis de Variação do PIB/hab 90/98
Fonte: Ministério da Integração – PNDR 2004

SÍNTESE

As leituras obtidas a partir dos cartogramas resultaram em um conjunto de diretrizes que orientam a PNDR e esclarecem os seus principais objetivos, expressos da seguinte forma:

A desigualdade regional é resultado da dinâmica assimétrica do crescimento capitalista, que se concentra em alguns espaços, enquanto condena outros à estagnação e ao desperdício de fatores produtivos. A PNDR atua no sentido de contrabalançar a lógica centrípeta das forças de mercado, por meio da promoção e valorização da diversidade regional, conciliando, assim, competitividade e expressão produtiva de valores socioculturais diversos (Ministério da Integração, 2004, p. 12).

O material produzido revelou dois contrastes marcantes. O primeiro refere-se à já conhecida concentração no litoral, sobretudo no entorno das regiões metropolitanas, em contraposição às regiões de baixa densidade, em especial em porções da Amazônia, Centro-Oeste e semiárido nordestino. Apesar disso, o documento afirma que os indicadores das últimas décadas apontam para uma interiorização constante (ainda que lenta), coincidindo em certa medida com movimentos já sinalizados pelo estudo do IPEA (2001).

O segundo contraste exposto pelos cartogramas refere-se às diferenças norte/sul, sobretudo no que tange à educação, ao rendimento domiciliar e à urbanização. Na contraparte, segundo o estudo em tela, não se registra o mesmo dinamismo econômico entre as áreas predominantemente agrícolas e os grandes centros urbanos.

Assim, de forma resumida, o documento aponta o seguinte:

1. A coexistência, em todas as macrorregiões do país, de sub-regiões dinâmicas e com elevados rendimentos médios com sub-regiões estagnadas com precárias condições de vida;
2. Dinâmicas microrregionais demográficas e de crescimento do PIB com perfil territorial disperso;
3. Padrão macrorregional expressivo de diferenciação das principais variáveis;
4. Grande distância de níveis de rendimento e outras variáveis na Amazônia e semiárido nordestino.

Destaque-se ainda que a PNDR apresenta também os mecanismos de promoção da articulação intra e intergovernamental e de acordo com as escalas de intervenção são definidas as competências das instâncias de articulação, formulação e operação das iniciativas destinadas a reduzir as desigualdades intra e inter-regionais.

TIPOLOGIA DAS CIDADES BRASILEIRAS

Elaborado para subsidiar o Plano Nacional das Cidades, em 2004, e publicado pelo Observatório das Metrôpoles, em 2009, o estudo Tipologia das Cidades Brasileiras (Fernandes, Bitoun, Araújo, 2009) toma como base para a classificação o processo de urbanização brasileira a partir da institucionalização das regiões metropolitanas no Brasil, a partir dos anos 70, e cita que as diferentes legislações criaram unidades regionais distintas, dificultando comparações devido à ausência de critérios para as novas categorias espaciais instituídas. Além disso, a maior autonomia adquirida para promover a regionalização teria induzido a distorções no âmbito da hierarquização dessas categorias, o que ilustraria a

falta de um marco legal nacional que regulasse as relações entre os governos das diferentes esferas e uniformizasse a hierarquização e classificação das unidades.

É, portanto, à luz do panorama metropolitano que o estudo de Fernandes; Bitoun; Araújo (2009) objetiva:

1. Organizar uma base de indicadores para a classificação e a identificação dos espaços metropolitanos brasileiros;
2. Desenvolver uma tipologia de espaços segundo a forma e o conteúdo, ordenados em escala de acordo com seu grau de importância na rede urbana brasileira;
3. Identificar os territórios socialmente vulneráveis no interior das áreas metropolitanas e seu diagnóstico;
4. Avaliar a capacidade das unidades municipais, inseridas nas regiões metropolitanas, de responder à implementação de políticas públicas de desenvolvimento urbano.

Como premissas considera-se que uma proposta de tipologia deveria fundamentar-se em duas abordagens: partindo do território (ênfatisando as diversidades territoriais e econômicas que o caracterizam, mensuradas por meio do estoque de riquezas acumuladas e da dinâmica da criação de novas riquezas); e partindo da rede de cidades e sua capacidade de estruturar o território em regiões polarizadas. A primeira abordagem norteou a já citada proposta para discussão da Política Nacional de Desenvolvimento Regional – PNDR (2004) e a segunda originou os estudos elaborados pelo Cedeplar/UFMG (2000) e pelo IPEA/IBGE/Unicamp (2001), este último também já comentado.

Adicionalmente, Fernandes; Bitoun; Araújo (2009) considera que não poderiam ser ignoradas situações tanto de concentração como do urbano não metropolitano, mais isolado ou rural, adequando-se as estratégias às situações encontradas, por meio da observação da totalidade, almejando o desenvolvimento do país como um todo.

METODOLOGIA

Conforme mencionado, a metodologia adotada na construção do estudo (Fernandes, Bitoun, Araújo, 2009) buscou associar a visão territorial da PNDR à visão da rede urbana. Em uma primeira etapa, o objetivo foi elaborar uma tipologia dos municípios brasileiros no âmbito de cada um dos quatro conjuntos microrregionais definidos na PNDR (2004). Para tanto, foram realizados sucessivamente:

- » Uma avaliação da densidade econômica característica de cada uma das 84 mesorregiões polarizadas, por meio da identificação dos pesos, no total da população residente da mesorregião, das populações residentes em microrregiões de tipo 1 (alto estoque), 3 (médio estoque), 2 (baixo estoque com PIB crescente) e 4 (baixo estoque e baixo crescimento do PIB);
- » Um levantamento de variáveis concernentes a todos os municípios sob a forma de um banco de dados;
- » Uma observação da distribuição dos municípios por faixas de tamanhos populacionais em cada um dos quatro conjuntos microrregionais;
- » Uma série de análises multivariadas, com base em variáveis selecionadas no banco de dados, seguidas por identificações de *clusters* correspondendo a classes de municípios, levando em conta faixas de tamanho populacional e posição em conjuntos microrregionais;
- » Uma primeira caracterização das classes de municípios identificados visando sugerir o papel que exercem no território e, conseqüentemente, quais diretrizes de política urbana poderiam ser concebidas num âmbito de uma ação integrada dos diversos ministérios

encarregados do desenvolvimento urbano e territorial do país (Fernandes, Bitoun, Araújo, 2009, p.22-3).

Salienta-se que as análises não levaram em consideração dados de crescimento populacional devido à criação de grande quantidade de municípios no período intercensos 1991–2000, pois tal comparação extrapolaria o limite de tempo para a conclusão do trabalho.

As classes criadas (A, B, C e D) em cada um dos universos analisados foram subdivididas pelo valor dos fatores encontrados, sendo que o fator 1 indica o padrão de riqueza (quanto maior o seu valor, maior o padrão de riqueza) e o fator 2 indica o padrão de pobreza (quanto maior o seu valor, maior o padrão de pobreza). De modo simplificado, pode-se dizer que a classe A apresentaria alto fator 1 e baixo fator 2; a classe B apresentaria fator 1 mais baixo que a classe A e fator 2 mais alto; a classe C apresentaria valores muito baixos nos fatores 1 e 2; e a classe D apresentaria valores muito baixos no fator 1 e altos no fator 2.

CLASSIFICAÇÃO PROPOSTA

Os dados encontrados e a classificação proposta possibilitam uma leitura dos municípios e regiões brasileiras, bem como uma correlação da situação econômico-social com a posição geográfica e a dimensão populacional, obtendo-se assim uma visualização dos principais problemas urbanos a serem resolvidos e onde estão localizados. Tais dados também permitem constatar as prioridades e os tipos de investimentos demandados pelas regiões e municípios, possibilitando o emprego mais eficiente dos recursos.

POLÍTICA NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO URBANO – PNDU

Buscar-se-á aqui ilustrar como as diferentes leituras sobre a rede urbana são incorporadas às políticas nacionais, tomando como objeto de análise a PNDU, que foi construída na 1ª Conferência Nacional das Cidades, por meio dos delegados eleitos em todo o país.

O processo, que pressupôs a participação de diversos atores governamentais e da sociedade, veio do entendimento da necessidade de construção de alguns consensos que orientassem as ações dos diversos níveis de governo, sem as quais não seria possível um efetivo impacto urbano. As propostas estruturantes têm natureza intraurbana e o documento somente tange as questões de desigualdade regional. Sendo assim, se relaciona com a Tipologia das Cidades Brasileiras, encomendada pelo Ministério das Cidades, conforme já citado, e que olha para as questões intra e inter-municípios.

A PNDU define o desenvolvimento urbano como “melhoria das condições materiais e subjetivas de vida nas cidades, com diminuição da desigualdade social e garantia de sustentabilidade ambiental, social e econômica” (Ministério das Cidades, 2004, p. 8), e entende que a cidade não é neutra, mas uma força ativa capaz de produzir desenvolvimento econômico, gerando emprego e renda. Nessa lógica, se propõe a não encarar as políticas urbanas no âmbito das políticas sociais, ou seja, no sentido de operar somente nos efeitos das desigualdades, mas sim em suas causas.

Quando discute a desigualdade regional e as cidades, a PNDU reconhece que as tendências locais das atividades econômicas influenciam e são influenciadas pela rede

urbana, e destaca quatro grandes movimentos do ponto de vista industrial, que reorientam parte dos fluxos migratórios e contribuem para o crescimento da rede de cidades:

1. Ampliação da área metropolitana de São Paulo e sua integração com a região de Campinas, São José dos Campos, Sorocaba e Santos;
2. Aglomeração macroespacial da indústria entre a região central de Minas Gerais e o Nordeste do Rio Grande do Sul;
3. Retomada da indústria da região Nordeste com o setor têxtil, confecções, calçados e alimentos, devido aos incentivos fiscais e à mão de obra mais barata;
4. Avanço da produção agrícola no Centro-Oeste (cerrado) e exploração mineral no Norte.

Pela premissa e dinâmica territorial das aglomerações apresentadas, o documento mostra a clara influência do estudo sobre a rede urbana elaborado pelo IPEA, bem como da tipologia de microrregiões da PNDR, ambos já citados.

Antes de explicitar os eixos e ações da PNDU, o documento aponta hipóteses para a reconfiguração da rede urbana. A primeira seria a *criação de novas centralidades urbanas*, como suporte de desenvolvimento econômico de seus entornos e para reorientação de fluxos migratórios e freio do crescimento demográfico das grandes metrópoles. A PNDU ressalta que, para tanto, são necessários dois elementos centrais: os sistemas de transportes inter e intrarregionais e a concentração de equipamentos urbanos.

A segunda hipótese parte da definição de políticas públicas específicas segundo a diversidade da rede urbana, mas com a *priorização de investimentos e ações nas regiões metropolitanas*, pois “o desperdício da força produtiva concentrada nas metrópoles e os constrangimentos advindos da metropolização da vida social inviabilizariam qualquer projeto de desenvolvimento e coesão nacional” (Ministério das Cidades, 2004, p. 39).

Ao apontar a segunda hipótese (priorização das regiões metropolitanas) como áreas de investimento prioritário, a PNDU explicita sua opção por atuar no passivo urbano (nos *deficits* acumulados especialmente nos setores de saneamento, habitação e regularização fundiária).

Abaixo, estão destacadas as propostas estruturantes da PNDU e que refletem este direcionamento.

IMPLEMENTAÇÃO DOS INSTRUMENTOS FUNDIÁRIOS DO ESTATUTO DA CIDADE

Visando combater a apropriação privada dos investimentos públicos na cidade, a aplicação desses instrumentos persegue a função social da cidade e da propriedade. Apesar de ambas serem de competência constitucional municipal, por meio do Plano Diretor, o Governo Federal tem papel fundamental por concentrar recursos financeiros e técnicos, especialmente se comparado à fragilidade institucional de boa parte dos municípios.

Para alcançar o objetivo de promover a inclusão territorial (Ministério das Cidades, 2004, p. 56), foi desenvolvida a Política de Apoio à Elaboração e Revisão de Planos Diretores que, para além do financiamento, buscou orientar conceitual, programática e metodologicamente os municípios, sobretudo para a promoção da habitação de interesse social.

ESTRUTURA DO SISTEMA NACIONAL DE HABITAÇÃO

No sentido da reestruturação institucional e legal do setor, a Política Nacional de Habitação, aprovada pelo Conselho das Cidades (ConCidades) e instituída a partir de 2004, apontou medidas políticas, legais e administrativas visando efetivar o exercício do direito

social à moradia e previu a organização de um Sistema Nacional de Habitação (SNH), o qual organiza os agentes que atuam na área de habitação e reúne os esforços dos três níveis de governo e do mercado, além de cooperativas, associações e movimentos sociais.

O Sistema está subdividido em dois sistemas que operam com diferentes fontes de recursos, formas, condições de financiamento e, de forma complementar, estabelecem mecanismos para a provisão de moradias em todos os segmentos sociais: o Sistema Nacional de Habitação de Mercado (SNHM) e o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS). Este último, instituído pela Lei Federal 11.124/2005,¹ é voltado exclusivamente para a faixa de interesse social, definindo um modelo de gestão descentralizado e com instâncias de participação, que busca compatibilizar as políticas habitacionais federal, estadual, do Distrito Federal e municipal, e as demais políticas setoriais de desenvolvimento urbano, ambientais e sociais. A adesão dos entes subnacionais ao SNHIS caracteriza-se como voluntária, mas é condição necessária para que o SNHIS seja operado.

1 O projeto de lei para o SNHIS foi apresentado ao Congresso Nacional em 1991 por organizações e movimentos populares urbanos filiados ao Fórum Nacional de Reforma Urbana, assinado por mais de um milhão de pessoas e tramitou por 13 anos. Assim, sua aprovação é considerada uma conquista dos movimentos sociais.

PROMOÇÃO DA MOBILIDADE URBANA SUSTENTÁVEL E CIDADANIA NO TRÂNSITO

Os principais objetivos da Política Nacional de Mobilidade Urbana são a integração entre transporte e controle territorial, redução das deseconomias de circulação e a oferta de transporte público eficiente e de qualidade, além do uso equânime do espaço urbano, melhoria da qualidade do ar e a valorização da acessibilidade universal e dos deslocamentos de pedestres e ciclistas.

Para promover uma mobilidade urbana sustentável, a PNDU considera a necessidade de um planejamento integrado de transporte e uso do solo, a atualização da regulação e gestão do transporte coletivo urbano e a promoção da circulação não motorizada.

MARCO LEGAL PARA O SANEAMENTO AMBIENTAL

A Política Nacional de Saneamento Ambiental considerou fundamental a retomada da capacidade orientadora do Estado na condução da política pública de saneamento básico visando à universalização do acesso a esses serviços como um direito social. Para tanto, propôs a revisão do marco regulatório para o setor, concretizado na Lei Federal 11.445/2007, assim como a cooperação entre os entes, especialmente metropolitanos, que também contou com a Lei dos Consórcios Públicos – Lei Federal 11.107/2005. Recentemente, as diretrizes para a Política Nacional de Resíduos Sólidos foi consolidada na Lei Federal 12.305/2010. Tais providências foram acompanhadas pela retomada dos investimentos na área, destinadas a enfrentar a imensa carência de infraestrutura no Brasil, sobretudo no Norte e Nordeste.

CAPACITAR E INFORMAR AS CIDADES

A PNDU estabeleceu como público prioritário do Programa Nacional de Capacitação das Cidades (PNCC) (executado essencialmente por meio de parcerias) os técnicos das administrações públicas municipais, os atores sociais envolvidos com a implementação da política urbana e os técnicos das Gerências de Desenvolvimento Urbano – GIDUR/Caixa.

Outra ferramenta designada como fundamental para a gestão das cidades foi o Sistema Nacional de Informações das Cidades – SNIC, que consiste na sistematização,

digitalização e georreferenciamento de informações e indicadores e sua disponibilização não só para os municípios, mas para toda sociedade.

Cabe destacar que algumas políticas setoriais tiveram mais prioridade política, especialmente com a disponibilização de recursos, por parte da Presidência da República, causando certo desequilíbrio em termos das metas e objetivos almejados pela PNDU, sobretudo quando se comparam às iniciativas incluídas ou não no Programa de Aceleração do Crescimento (PAC). É o caso das ações de saneamento ambiental em relação às ações de desenvolvimento institucional previstas na PNDU, não priorizadas.

Apesar de obras fundamentais para a garantia de condições mínimas de qualidade de vida urbana, o descasamento entre o vultoso investimento em infraestrutura face às iniciativas de desenvolvimento institucional e capacitação na gestão urbana tendem a gerar externalidades indesejáveis ao processo, tais como valorização imobiliária ou a “expulsão branca” de moradores de áreas que receberam investimentos públicos.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Destaca-se, inicialmente, a complementaridade entre os estudos, dado que o estudo do IPEA (2001) – que traz uma abordagem macrorregional e extrapola o uso das variáveis populacionais – foi utilizado ou serviu de subsídio para os demais estudos analisados. Sua contribuição é significativa, entre outras razões, por suprir a defasagem de quase duas décadas na produção de uma leitura mais ampla da rede urbana do Brasil de final do século XX.

O IPEA (2001) aponta evidências observadas em estudos antecedentes (como o agravamento das disparidades e as diferenciações nas configurações espaciais e ritmos de desenvolvimento, presentes em planos desde a década de 1970), antecipa tendências ratificadas pelos estudos posteriores (como a dinâmica das cidades médias e áreas de fronteira) e traz sugestões também aperfeiçoadas pelos trabalhos que lhe seguiram (como a necessidade de elaboração de planos específicos e o fortalecimento dos mecanismos de gestão). Naturalmente, o estudo do IPEA não conseguiu antecipar movimentos que só surgiriam a partir de análises mais focadas e, principalmente, das políticas públicas e do contexto econômico que caracterizam esses dez anos desde a sua publicação, limitando o uso das suas conclusões nos dias atuais.

Ainda avaliando a complementaridade, constata-se que a PNDR adota fontes próximas ou semelhantes ao IPEA (2001), mas opta por um recorte microrregional, coerente com o seu objetivo de identificação e atuação em áreas mais deprimidas. E mais: como a PNDR surge no bojo da retomada do planejamento nacional e regional (ignorados nas duas décadas anteriores), ela visa não apenas ler, mas extrair evidências que orientem um conjunto de políticas públicas destinadas a reduzir as disparidades regionais e, neste sentido, realiza uma leitura mais eficiente na identificação de áreas vulneráveis.

Fernandes; Bitoun; Araújo (2009), por sua vez, reúne contribuições do IPEA (2001), da PNDR (2004) e dos estudos do Cedeplar (2000), orientando o seu olhar para as áreas metropolitanas (ainda que não desconsidere as demais). Tal escolha evidencia a opção do órgão demandante (o Ministério das Cidades) no sentido de atuar em áreas de maior concentração populacional e representa uma proposta bastante instrumental, na medida em que sobrepõe e relaciona visões múltiplas sobre os territórios, possibilitando escolhas mais ponderadas.

Constata-se também a forte correlação entre a PNDR e o PNDU, uma vez que a primeira opta exatamente pela alternativa rejeitada pelo segundo, ou seja, busca mecanismos que, ao final, estimulem o desenvolvimento de novas centralidades, fora das áreas mais pressionadas. Naturalmente, este movimento não representa a intersectorialidade almejada pela Administração Pública nem significa uma estratégia suficientemente abrangente, mas pode sugerir avanços, dado que escolhas isoladas tenderiam a agravar problemas já instalados. Ainda assim, é fundamental avaliar em que medida estas políticas têm sido efetivamente complementares ou se ainda restam vazios conceituais não alcançados por nenhuma delas, por exemplo, no caso de territórios nem tão vulneráveis nem tão pressionados – como talvez seja o caso das cidades com população entre 20 e 50 mil habitantes.

Outra evidência é o papel determinante das variáveis econômicas na construção das análises, mas, sobre este assunto, a questão que merece atenção especial é o que determinou a escolha do método, que começa com a definição e coleta das variáveis; avança no tratamento dos dados e nos pesos atribuídos às variáveis escolhidas; consolida-se nas leituras extraídas, no uso dados às informações e, sobretudo, nas propostas e políticas que se originam a partir dali. Tais escolhas refletem, em grande medida, a própria concepção de desenvolvimento das instituições responsáveis e dos órgãos demandantes e reforça a preocupação com as ideologias subjetivas que interferem no resultado final.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ALMEIDA, R. S. O pensamento geográfico do IBGE no contexto do planejamento estatal brasileiro. In: MARTINS, R. A.; MARTINS, L. A. C. P.; SILVA, C. C.; FERREIRA, J. M. H. (Eds.). *Filosofia e história da ciência no cone sul: 3º encontro*. Campinas: AFHIC, 2004. p.410-5. Disponível em: <<http://ghctc.ifi.unicamp.br/AFHIC3/Trabalhos/55-Roberto-Schmidt-Almeida.pdf>>. Acesso em: 06 out. 2010.
- BRASIL. Ministério das Cidades. *Política Nacional de Desenvolvimento Urbano*. Brasília, DF, 2004.
- BRASIL. Ministério da Integração. *Política Nacional de Desenvolvimento Regional*. Brasília, DF, 2004. Disponível em: <<http://www.integracao.gov.br/desenvolvimentoregional/pndr/>>. Acesso em: 08 out. 2010.
- FERNANDES, A. C., BITOUN, J., ARAÚJO, T. B. *Tipologia das cidades brasileiras* (Vol. 2) BITOUN, J., MIRANDA, L. (Orgs.). Rio de Janeiro: Letra Capital: Observatório das Metrópoles, 2009. Disponível em: <http://www.observatoriodasmetrolopes.ufrj.br/Vol2_tipologia_cidades_brasileiras.pdf>. Acesso em: 30 set. 2010.
- IPEA, IBGE e UNICAMP. *Configuração Atual e Tendências da Rede Urbana* (Vol. 1), Série Caracterização e Tendências da Rede Urbana do Brasil, IPEA, IBGE, NESUR, Universidade Estadual de Campinas, Brasília, 2001.

ABSTRACT *The Brazilian urban network classification is an important tool of political, economic and social management, since it allows a more accurate direction for urban investments. Analyzing three recent studies that have developed ratings for Urban Network – Configuração Atual e Tendências da Rede Urbana, developed by Instituto de Pesquisas Aplicadas and Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística; Política Nacional*

Alessandra d'Ávila Vieira é arquiteta e urbanista do Ministério das Cidades; doutoranda do Programa de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo da UNB. Email: alessandra.vieira@cidadaes.gov.br

Liliane Janine Nizzola é arquiteta e urbanista do Instituto de Patrimônio Histórico e Artístico Nacional; mestre em Arquitetura e Urbanismo pela UFSC. Email: liliane.nizzola@iphan.gov.br

Luana Miranda Esper Kallas é arquiteta e urbanista; doutoranda do Programa de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo da UNB. Email: luanakallas@uol.com.br

Manuelita Falcão Brito é gestora pública do Ministério da Educação; mestre em Políticas Públicas pela Fundação Joaquim Nabuco; doutoranda do Programa de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo da UnB. Email: manabrito@yahoo.com

Benny Schvasberg é mestre em Planejamento Urbano e Regional (IPPUR/UFRJ); doutor em Sociologia Urbana (UnB); Professor Associado II da Faculdade de Arquitetura e Urbanismo e do Programa de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo da UnB. Email: benny@unb.br

Rodrigo Santos de Faria é mestre e doutor em História (IFCH-UNICAMP); Professor Adjunto II da Faculdade de Arquitetura e Urbanismo e do Programa de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo da UnB. Email: rodrigof@unb.br

Artigo recebido em junho de 2011 e aprovado para publicação em setembro de 2011.

de Desenvolvimento Regional, by Ministério da Integração Nacional, and, Tipologia das Cidades Brasileiras, by Observatório das Metrópoles – we can detect the permeability and complementarity between them, their contributions of them and the challenge to produce a consistent classification with the diversity of Brazilian cities. We highlight how the different interpretations of the urban network are incorporated into public policies, showing that the studies are part of the construction of a national urban policy. In this way, we believe that major challenges have been overcome.

KEYWORDS *Cities; urban development; public management; public policies; Brazilian urban network.*